



UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA

Dipartimento di SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

Scuola di Dottorato

INNOVAZIONI E CONOSCENZE PER LO SVILUPPO "A.G. FRANK"

CICLO

XXVIII

TITOLO TESI

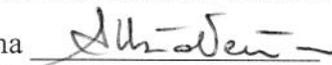
**ETICA PUBBLICA, TRASPARENZA AMMINISTRATIVA E PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE.**

RIFLESSIONI SULL'IMPATTO DELLA LEGGE

6 NOVEMBRE 2012, N. 190, A TRE ANNI DALL'ENTRATA IN VIGORE

Settore Scientifico Disciplinare IUS/10 – "Diritto Amministrativo"

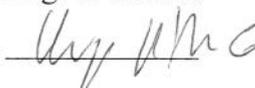
Direttore: Ch.mo Prof. Alberto Ventura

Firma 

Supervisore: Ch.mo Prof. Renato Rolli

Firma 

Dottorando: Dott. Diego D'Amico

Firma 

**ETICA PUBBLICA, TRASPARENZA AMMINISTRATIVA
E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.
RIFLESSIONI SULL'IMPATTO DELLA LEGGE
6 NOVEMBRE 2012, N. 190, A TRE ANNI
DALL'ENTRATA IN VIGORE**

INDICE

INTRODUZIONE. Premesse metodologiche e delimitazioni del tema.....	4
---	----------

PRIMO CAPITOLO

Le misure amministrative per prevenire la corruzione. Origine e trasposizione nel nostro ordinamento

1. La circolazione giuridica delle <i>best practices</i>	10
2. Il contesto sovranazionale e internazionale di riferimento	12
3. La Convenzione contro la corruzione adottata dall'ONU	15
4. Le Convenzioni del Consiglio d'Europa	18
5. Le azioni intraprese dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.....	22
6. L'azione dell'Unione Europea	25
7. Gli altri attori impegnati nel contesto globale	33
8. Osservazioni in merito all'operato condotto a livello internazionale.....	36
9. Osservazioni in merito all'attuazione interna	38
10.	

CAPITOLO SECONDO

La prevenzione del malcostume amministrativo. I rimedi “calati dall’alto” e strumenti di “controllo sociale”

1. I rimedi introdotti nel nostro ordinamento	42
2. I rimedi precauzionali	43
3. Il Piano Triennale di Prevenzione Corruzione e il Piano Nazionale Anticorruzione: uno sguardo approfondito.....	46
4. L'ambito oggettivo di applicazione dei PTCP: le società	51
4.1. (<i>Segue</i>) Enti <i>sui generis</i> e applicazione della disciplina	55
5. I PTCP delle singole amministrazioni	58
6. I Codici di Condotta	62
7. Divieto di cumulo tra incarichi politici e amministrativi. L'inconferibilità e l'incompatibilità	67
8. I rimedi amministrativi di tipo repressivo	71

CAPITOLO TERZO

La prevenzione del malcostume amministrativo. Gli strumenti di controllo sociale

1. La prevenzione dal “basso”	75
-------------------------------------	----

2. La trasparenza amministrativa. Cenni introduttivi	80
2.1. Segue: le ragioni e gli obiettivi di tale approfondimento	87
3. La trasparenza tra accesso amministrativo ed accesso “civico”: profili sostanziali.....	93
3.1. Segue: i profili processuali	100
4. Una questione ontologica: la trasparenza come principio, obiettivo o insieme di meccanismi operativi?	102
5. Trasparenza e “interpretazione della realtà”	106
6. Il diritto di accesso civico come misura preventiva della corruzione e dell’illegalità nell’amministrazione: la legge 6 novembre 2012 n. 190 come cornice delle nuove misure di trasparenza	108
6.1. Segue: il decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 e in particolare l’articolo 5 sul diritto di accesso civico	111
7. Accesso civico: tra diritto comunitario e modelli di trasparenza	119
7.1. Segue: b) l’accesso «esoprocedimentale» ai documenti amministrativi e l’accesso civico	124
7.2. Segue: c) il diritto di accesso dei cittadini agli atti delle autonomie locali.....	131
7.3. Segue: d) il diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali	135
7.4. Segue: e) il diritto di accesso all’informazione ambientale	138
8. I limiti generali di ogni forma di trasparenza: segreto di Stato, segreto amministrativo, segreto statistico e riservatezza dei terzi	143
9. Conclusioni e prospettive: il diritto di accesso civico come azione popolare correttiva e non come espressione di un diritto umano fondamentale	150

CAPITOLO QUARTO

L’imparzialità soggettiva del funzionario pubblico e ambito oggettivo di applicazione

1. Il corretto svolgimento della funzione pubblica.....	160
1.1. Le misure di <i>pre-employment</i>	161
1.2. Le inconferibilità per condanna penale, anche non definitiva	163
2. Le inconferibilità/incompatibilità e i conflitti d’interesse in ambito sanitario	165
2.1. (Segue) Le incompatibilità negli ordini professionali.....	169
3. La disciplina transitoria dell’art. 29-ter della l. 98/2013	171
4. Le misure di <i>post-employment</i> : astensione e <i>pantouflage</i>	173
5. La <i>ratio</i> delle misure anticorruzione	179
6. Applicazione delle misure anticorruzione e principio di separazione tra politica e amministrazione	182

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	190
--------------------------------------	-----

Bibliografia	198
---------------------------	-----

INTRODUZIONE

PREMESSE METODOLOGICHE E DELIMITAZIONI DEL TEMA

“Quando il generale Jackson è salito al potere, ha trasferito 1200 funzionari per l’unica ragione di mettere al loro posto i suoi sostenitori. Da allora, ha continuato con gli stessi metodi. Gli impieghi sono serviti a ripagare i servizi resi alla sua persona. È proprio questo che gli si rimprovera maggiormente, l’aver introdotto la corruzione nel governo centrale: il suo esempio sarà certo seguito. Tutti i giornalisti che l’hanno favorito hanno avuto ottimi posti; non esiste carica fino a quella di giudice della Corte Suprema che non abbia ricoperta scegliendo fra i suoi amici”

(A. DE TOCQUEVILLE, *Voyage aux Etats-Unis*, tr. it. *Viaggio negli Stati Uniti*, a cura di E. FACCIOLO, Torino, 1990, p. 93).

Dal greco Demostene al romano Giulio Cesare nell’antichità, passando per il cardinale Richelieu nella Francia della prima metà del XVII secolo, Sir Robert Walpole che regnò oltremarica un secolo più tardi e il suo contemporaneo Federico II di Prussia, dalla famiglia de’ Medici in Toscana a Napoleone, fino ad arrivare ai giorni nostri, il fenomeno corruttivo rimane immutato e ben delineato (1).

Poche e semplici parole che esprimono il concetto in tutta la sua linearità: la corruzione, oggi ancor più di ieri, ha successo perché tutti i soggetti in essa coinvolti ottengono risultati vantaggiosi.

Per contrastarla, quindi, oltre all’effetto dissuasivo – da poco rafforzato nel nostro ordinamento – è necessario recidere o quantomeno

(1) G. KOENIG, *Il fascino discreto della corruzione*, Milano, Bompiani, 2010.

persuadere i legami che a vario titolo coinvolgono e mescolano persone e interessi, sfera pubblica e sfera privata, funzionari e imprenditori, controllori e controllati, arbitri e giocatori, annullando così gli effetti vantaggiosi che ne derivano.

La corruzione negli uffici pubblici, infatti, rappresenta un fenomeno molto diffuso nel nostro Paese. È una delle cause maggiori dell'inefficienza dei servizi collettivi, del dissesto delle finanze pubbliche, della disaffezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche. Le cronache di questi ultimi anni ne offrono innumerevoli esempi. Le statistiche internazionali ci pongono tra i Paesi europei a più alto tasso di corruzione (2).

Che tale fenomeno, pervasivo e dilagante nel contesto politico ed amministrativo italiano, non si possa combattere solo con gli strumenti penalistici, ma che necessiti di interventi di riforma dei pubblici poteri e del sistema istituzionale nel suo complesso, è una presa d'atto di dominio comune nel sistema istituzionale italiano (3).

(2) Basta, a tal proposito, considerare gli *evaluation reports* nazionali del *Groupe d'Etats contre la corruption*. Nelle classifiche internazionali, l'Italia si trova al 69^a posto sulla percezione della corruzione su 175 paesi, secondo i dati del *Corruption perception index 2014* di *Transparency international*. Lo scenario non cambia di molto se si guarda, viceversa, alle rilevazioni della Banca mondiale del *Rating of Control of Corruption (RCC)*.

(3) Presso il Ministero della Funzione Pubblica, il 10 luglio 1993 si svolse un seminario per impulso dell'allora Ministro Sabino Cassese sul fenomeno della corruzione, che rappresentò poi la base del lavoro di ricerca, svolto all'interno del programma del C.N.R. "*Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*", i cui lavori sono stati pubblicati nel volume *Corruzione e sistema istituzionale*, a cura di M. D'ALBERTI, R. FINOCCHI, Bologna, Il Mulino, 1994. Per una trattazione più recente, si veda, invece, M. MACCHIA, *La corruzione e gli strumenti amministrativi a carattere preventivo*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA, (a cura di), *Diritto amministrativo e criminalità organizzata*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 97-129; B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, pp. 123 ss.; R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche*

Tuttavia, nel linguaggio giuridico italiano, il termine “corruzione” è stato finora un termine essenzialmente penalistico, con il quale ci si è riferiti a specifiche figure di reato. Questa accezione, restrittiva, è coerente con la circostanza che la lotta alla corruzione si è svolta principalmente sul piano della repressione penale. Esiste, tuttavia, anche nel linguaggio giuridico, un’accezione più ampia del termine, che è connessa alla prevenzione del malcostume politico e amministrativo, da operare con gli strumenti propri del diritto costituzionale e del diritto amministrativo.

Ciononostante è mancata, fino a poco tempo fa, una risposta da parte delle forze politiche, convinte del fatto che fosse sufficiente la sola repressione, affidata al contrasto di tipo giudiziario, al fine di anestetizzare la pratica corruttiva.

Il legislatore, infatti, è intervenuto solo nel 2012, introducendo – in esecuzione di Trattati internazionali – anche strumenti di prevenzione avverso detta patologia, nonostante per l’Italia, sia la corruzione reale che quella percepita, rappresentino una questione particolarmente endemica, nonché sistemica (4).

Per la prima volta, quindi, ed in notevole ritardo rispetto alle esigenze del Paese, il legislatore nazionale, con l’emanazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190, ha predisposto strumenti di prevenzione del malcostume nella gestione della cosa pubblica, sulla scorta di un approccio amministrativistico, costituito da controlli, organizzazione, trasparenza, deontologia e formazione del personale.

necessarie, in *Astrid Rassegna*, n. 177, 6, 2013; S. FOÀ, *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urbanistica e appalti*, n. 3/2013, pp. 293-305.

(4) In Francia, ad esempio, la prima legge nazionale anticorruzione risale al 1993 ed è stata approvata quale reazione a seguito di scandali e inchieste giudiziarie. In Italia, invece, le politiche amministrative di contrasto alla corruzione sono state introdotte, per la prima volta, solo con la l. 6 novembre 2012, n. 190.

In tale contesto, rimane sullo sfondo l'etica pubblica: quell'elemento fondamentale su cui si basa – o dovrebbe basarsi – il rapporto tra istituzioni e cittadini; quell'insieme di regole e principi di condotta cui si ispira – o dovrebbe ispirarsi – ogni comportamento di chi opera nelle pubbliche amministrazioni, sia sul piano delle responsabilità politiche di governo così come nello svolgimento di compiti di gestione amministrativa; quel vincolo che obbliga non solo al rispetto delle leggi, ma anche a perseguire gli interessi pubblici, tenendoli nettamente distinti da quelli privati; quel fattore che trascende gli stessi profili giuridici per investire in maniera piena la sfera politica e quella culturale.

Del resto, l'etica pubblica si articola in una gamma plurale di profili e livelli, riguardando, certamente, in primo luogo, le politiche anticorruzione, volte alla prevenzione ed al contrasto dell'illegalità e del fenomeno corruttivo; ma investendo, progressivamente, i temi della opposizione ad ogni condizionamento da interessi particolari, a tutela dell'imparzialità, e della lotta agli sprechi ed alle inefficienze, a tutela del buon andamento, estendendosi a profili quali il rispetto dell'orario di lavoro, i ritardi e le inadempienze, la scarsa considerazione per le esigenze dei cittadini, la inadeguata efficienza e il carente rendimento.

In questa gamma, la corruzione costituisce, dunque, il livello più accentuato, la patologia massima; e ciò non soltanto nel significato tecnico attribuito al termine dal Codice penale, come reato preciso, ma anche, più in generale, nell'accezione comunemente usata nel linguaggio comune, con riferimento a tutto ciò che costituisce degenerazione contrastante con l'interesse della collettività e produzione di vantaggi particolari nell'esercizio di cariche pubbliche.

Sotto questi profili, la lotta alla corruzione e alla «*malamministrazione*» può riguardare ogni aspetto di gestione dei servizi o

comunque di scelta concorrenziale; od ogni ipotesi di presentazione di istanze, da parte di privati, per esercitare un'attività od ottenere un beneficio; oppure l'esercizio di poteri autoritativi, di controllo e sanzione nei confronti di attività svolte da persone o imprese.

Il contrasto alla corruzione ed alla «*malamministrazione*», infatti, non solo assume i mezzi e gli strumenti più vari, ma anche i più disparati modi di atteggiarsi a seconda del modello amministrativo che si assuma quale riferimento: dalla neutralità (cui si ispira la tradizione del *Civil Service* britannico) alla responsabilità democratica (su cui si basa *lo spoils system* americano), dal disegno verticistico della struttura gerarchica agli ambiti di garanzia affidati ad autorità indipendenti, dagli assetti maggiormente accentrati alle articolazioni più autonomistiche, dall'amministrazione che gestisce direttamente a quella che regola e controlla attività svolte da altre.

Su tutti questi profili, si modulano variamente misure soggettive (sui funzionari, in relazione a *status*, garanzia di indipendenza, responsabilità, sanzioni, ecc.) e misure oggettive (sull'attività, in relazione a procedimenti, controlli, regole di evidenza pubblica, piani, programmi, ecc.) volte a collocare persone e azioni al riparo dell'ingerenza di interessi particolari. In riferimento ad entrambi, soggetti ed oggetti, i criteri di trasparenza dovrebbero tendere a costituire il più efficace antidoto a opacità e deviazioni.

Ebbene, a quasi tre anni dall'adozione della legge Severino (5), si è avvertita la necessità di monitorarne la concreta attuazione affinché la

(5) La legge 6 novembre 2012, n. 190 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione") – nota anche come legge Severino dal nome del Ministro della Giustizia del governo Monti, Paola Severino, che ne ha redatto i decreti attuativi – venne in realtà originariamente concepita da Angelino Alfano (in qualità di Ministro della Giustizia

stessa non si riveli “*un omaggio o un obbligo rituale che serve alla classe politica per salvarsi l’anima*” (6), giacché contiene, al contempo, l’annuncio di un intento di riforma, seppure senza una effettiva volontà di mutare di rotta le strutture amministrative.

Si è cercato, dunque, di prescindere da ogni andata emotiva o enfasi comunicativa per mettere a punto una serie di fattori che agiscano nel normale funzionamento delle amministrazioni come anticorpi nei confronti dei fenomeni corruttivi. Rimedi diversi per incisività, importanza, innovatività, ma accumulati da un disegno organico e da una medesima logica tendente a ricostruire condizioni strutturali di migliore tutela del bene pubblico e a generare comportamenti virtuosi nei funzionari pubblici.

Non manca la consapevolezza dei limiti che le regole inevitabilmente incontrano, laddove non siano accompagnate e supportate da un solido sostegno sul piano morale e culturale.

Il presente lavoro di tesi, pertanto, cerca di vagliare l’organizzazione e l’azione amministrativa all’esito dell’introduzione nel nostro ordinamento delle misure di contrasto alla corruzione, nella speranza che tali novità possano contribuire a sradicare la mala pianta che avvelena la vita pubblica e spinge il Paese verso un non inesorabile declino.

del governo Berlusconi IV), ma giunse all’approvazione definitiva solo durante il governo Monti, la cui maggioranza peraltro vi apportò diverse modifiche in sede di esame parlamentare.

(6) M. NIGRO, *Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Giannini*, in *Le Reg.*, 1984 e ora anche in *Scritti giuridici*, III, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1733 ss.

PRIMO CAPITOLO

Le misure amministrative per prevenire la corruzione. Origine e trasposizione nel nostro ordinamento

1. La circolazione giuridica delle *best practices*

Passando ad analizzare più da vicino ed in modo critico gli strumenti di prevenzione della corruzione introdotti nel nostro ordinamento, si osserva come le misure amministrative adottate, in realtà, non siano state inventate né create dal legislatore italiano.

Esse presentano, infatti, un'origine poco recente che, in molti casi, si deve far risalire all'azione delle organizzazioni internazionali.

In Italia, a rigore, ci si è limitati a plasmarle e ad adattarle al quadro giuridico interno. I codici di comportamento, ad esempio, a livello di singole amministrazioni, sono stati proposti dalla *Commissione Bouchery* (*Commission de prevention de la corruption*) «incaricata di studiare misure di moralizzazione della vita pubblica» (7).

Le iniziative di formazione del personale, poi, volte ad impedire fenomeni di malcostume, già trovavano spazio nel rapporto della struttura federale, *Office for Government Ethics*, istituita nel 1978 all'indomani dello scandalo *Watergate* (8).

(7) Così in B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà, cit.*, p. 46.

(8) Lo scandalo *Watergate* è uno scandalo scoppiato negli Stati Uniti nel 1972, che portò alla richiesta di *impeachment* (stato d'accusa) e alle dimissioni dell'allora Presidente degli Stati Uniti *Richard Nixon*. Lo scandalo fu causato da alcune intercettazioni abusive effettuate nel quartier generale del Comitato Nazionale Democratico, da uomini legati al Partito Repubblicano, del quale anche *Nixon* ne faceva parte. Il *Watergate* durò circa due anni e iniziò con l'abuso di potere da parte dell'amministrazione *Nixon* per indebolire l'opposizione politica dei movimenti pacifisti che non volevano più continuare la guerra nel Vietnam e del Partito Democratico. Lo scandalo prese il nome dal *Watergate Complex*, il complesso edilizio di Washington che ospita il *Watergate Hotel*, il luogo in cui furono effettuate le intercettazioni che fecero scoppiare lo scandalo stesso.

Le norme sulla trasparenza amministrativa, invece, rivestivano un ruolo chiave nell'ambito dei venti principi per la lotta contro la corruzione, stabiliti dal Consiglio d'Europa in una apposita risoluzione (9).

I gruppi di Stati e gli organismi internazionali hanno poi fatto il resto, così permettendone la circolazione giuridica, basata sul confronto, sulla valutazione della legislazione dei diversi paesi nonché sulla promozione di *best practices*.

Un ruolo importante, in questo processo di osmosi, ha avuto il Greco “*Group d’Etats contre la corruption*” che ha imposto ai suoi aderenti verifiche periodiche, *evaluation reports*, sul graduale recepimento di raccomandazioni e convenzioni.

Lo stesso ha fatto l’Organizzazione delle Nazioni Unite con la Convenzione contro la corruzione, approvata nel 2003, ed espressamente richiamata nelle premesse dalla legge anticorruzione italiana (10), codificando tutta una serie di interventi di ordine amministrativo, che vanno dai codici di condotta dei pubblici ufficiali, alle procedure trasparenti per la stipulazione di contratti pubblici e per la gestione finanziaria, passando attraverso la piena informazione al pubblico sul funzionamento dell’amministrazione e dei suoi processi decisionali.

(9) Risoluzione 97(24), adottata dal Comitato dei Ministri il 6 novembre 1997.

(10) “In attuazione dell’articolo 6 della Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell’ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110, la presente legge individua, in ambito nazionale, l’Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”. Art. 1, comma 1, Legge 6 novembre 2012, n. 190, (in Gazz. Uff., 13 novembre 2012, n. 265), “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”.

2. Il contesto sovranazionale e internazionale di riferimento

Ciò premesso, appare indispensabile richiamare, seppur brevemente, l'attenzione su quanto previsto a livello sovranazionale ed internazionale in merito al meccanismo corruttivo al fine di meglio comprendere i meccanismi che hanno portato ad introdurre nel nostro ordinamento misure amministrative tese a fronteggiare fenomeni di malaffare nella gestione della cosa pubblica.

A tal proposito necessita in primo luogo sottolineare come, a seguito della profonda crisi globale che ha coinvolto le più avanzate economie mondiali, la lotta alla corruzione nella gestione della cosa pubblica è divenuta una priorità nelle agende politiche delle organizzazioni sovranazionali e internazionali (11).

La corruzione infatti, così come tutti gli altri fenomeni di malaffare nella gestione delle risorse pubbliche, intacca la radice della credibilità dei mercati e delle imprese, determinando tra i suoi effetti riflessi una notevole perdita di competitività per i Paesi interessati; conseguenzialmente, i mercati corrotti non attraggono flussi di capitali e vengono caratterizzati da dinamiche di bassa crescita (12).

(11) L. DE SOUSA, P.MARMOUR, B. HINDNESS, *Government, NGOs and Anti-Corruption. The New Integrity Warriors*, Abingdon, Routledge, 2008; S. BONFIGLI, *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione* in *La corruzione amministrativa*, a cura di F. MERLONI e L. VANDELLI, Firenze, Passigli, 2010; F. DI CRISTINA, *Contrasto alla corruzione e istituti internazionali*, in *Corruzione contro Costituzione, Percorsi costituzionali*, Padova, Cedam, n. 1/2 2012; F. GANDINI, G. IUZZOLINO, *Decalogo dell'Onu contro la corruzione — Convenzione di Merida al via, l'Italia deve allinearsi: ecco come*, in *Dir. e giust.*, 2006, 7, 104 ss.; F. POCAR, *Convenzioni del Consiglio d'Europa sulla corruzione: ora l'Italia completa il cammino con norme adeguate*, in *Guida dir.*, 2012, 36, 8 ss.; C. MARZUOLI, *Fenomeni corruttivi e pubblica amministrazione: più discipline, un unico obiettivo*, in *Dir. pen. e proc.*, 2011, 1045 ss.

(12) Tale circostanza, che genera uno stato di incertezza sui tempi di risposta della burocrazia, di fatto porta alla percezione di una tassa occulta che grava sul capitale investito. Non a caso la *Transparency International* riporta ogni anno un indice della percezione della corruzione da parte di *manager*, imprenditori e uomini d'affari, in base

Di conseguenza, se non combattuta adeguatamente, la corruzione potrebbe produrre costi ingenti per i mercati internazionali destabilizzando le regole dello Stato di diritto e del libero mercato, veri pilastri delle moderne democrazie.

Senza contare che il fenomeno corruttivo spesso facilita le attività criminali, anche all'interno dei mercati stessi come il traffico di sostanze stupefacenti ed il riciclaggio, alimentando notevolmente il crimine transnazionale e i conflitti socio politici che minacciano la sicurezza pubblica.

Sul punto, giova evidenziare come tale circostanza sia stata fortemente sentita a livello internazionale tanto che i Paesi del G8, nel corso del Summit dell'Aquila (luglio 2009), così come quelli del G20 (Toronto 2009 – Seul 2010) hanno posto all'ordine del giorno la necessità dell'adozione di efficaci politiche di contrasto al fine di limitare gli effetti negativi generati dalla corruzione sulle economie mondiali (13).

alla loro esperienza personale; indice che viene tenuto in considerazione da chi si trova a dover scegliere in quale Paese investire e dove l'Italia rischia di diventare un Paese sempre meno appetibile. *Transparency International* (TI) è un'organizzazione internazionale non governativa che si occupa della corruzione, fondata nel maggio del 1993 a Berlino dove attualmente si trova la sede centrale. Per un approfondimento dettagliato si rinvia al relativo sito istituzionale <https://www.transparency.it/>. Il Segretario generale ONU, nel messaggio del 9 dicembre 2010 in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione ha evidenziato gli effetti negativi “a tutto tondo” della corruzione che costituisce “una minaccia per sviluppo, democrazia e stabilità. Stravolge i mercati, frena la crescita economica e scoraggia l'investimento di capitale straniero. Indebolisce il servizio pubblico e mina la fiducia nei suoi funzionari”. Inoltre, la Corte dei conti ha più volte sottolineato come, accanto alla diffusa cultura della corruzione, la mancata attuazione delle convenzioni internazionali in materia costituissero un danno sia per l'immagine e la credibilità delle istituzioni sia per l'economia italiana. V., sul punto, Corte dei conti, Sezioni riunite, Il fenomeno della corruzione in Italia –Relazione del Procuratore Generale, 6 febbraio 2012.

(13) Sul punto, F. SATTA, *Intorno alla corruzione*, in www.apertacontrada.it, 7 settembre 2009; M. VILLONE, *Alla ricerca della buona amministrazione perduta*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2010; F. Di Cristina, *Contrasto alla corruzione e istituti internazionali*, in *Corruzione contro Costituzione, Percorsi costituzionali*, Padova, Cedam, n. 1/2 2012, pp. 103 ss.

In dette circostanze, i Paesi membri hanno formalmente riconosciuto che le politiche di prevenzione della corruzione rappresentano uno dei principali parametri per misurare l'efficacia delle azioni di contrasto al fenomeno da parte delle democrazie moderne.

Nello specifico, è emerso che la lotta alla corruzione non può fondarsi soltanto o prevalentemente su misure repressive, di tipo penalistico, ma debba necessariamente fare perno anche e soprattutto su efficaci azioni di prevenzione nell'organizzazione e nell'azione amministrativa.

In detta sede, pertanto, si è convenuto che il c.d. 2009 *Accountability Report*, rapporto sullo stato dell'arte dei Paesi G8 in materia di lotta alla corruzione (14), dovesse includere un approfondimento concernente le misure preventive anticorruzione adottate da ciascun Paese membro (15).

Tale attività di *political statement* del G8, in materia di lotta alla corruzione, ha confermato come l'azione di contrasto *ex ante* abbia ormai trasceso gli ambiti nazionali per assumere una dimensione internazionale, o meglio, transnazionale.

In ragione di ciò – nel contesto globale – efficaci politiche di contrasto preventivo alla corruzione e al malaffare nella gestione della cosa pubblica hanno iniziato definitivamente a combinare la prevenzione amministrativa alla repressione penale, facendo perno sulla cooperazione internazionale.

(14) *L'Accountability Report* ingloba otto aree tematiche: la Convenzione ONU contro la corruzione, la Convenzione O.C.S.E. contro la corruzione, il riciclaggio, la lotta ai paradisi fiscali, la trasparenza dei mercati finanziari, il recupero dei beni provento di illecito, la trasparenza negli accordi commerciali e l'assistenza tecnica ai Paesi africani.

(15) Il presente rapporto può essere consultato sul sito del G8 de l'Aquila http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/2009_Accountability_Report_Final%5B%5D.pdf.

3. La Convenzione contro la corruzione adottata dall'ONU

Per quanto concerne, poi, il contesto delle Nazioni Unite, alla Conferenza di Merida del dicembre 2003 è stata aperta alla firma la Convenzione contro la Corruzione, successivamente adottata in Europa nel corso della sessione del Consiglio Europeo del 10 maggio 2005 (16).

Il testo dell'atto convenzionale, dopo un ampio preambolo teso a richiamare l'attenzione degli Stati sulla gravità della minaccia rappresentata dalla corruzione, nonché sulla necessità di un approccio globale e multidisciplinare per un'efficace strategia di contrasto del fenomeno corruttivo (17), sviluppa cinque tematiche fondamentali: le misure di carattere preventivo, la criminalizzazione del fenomeno, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni di provento illecito (*asset recovery*) e l'assistenza tecnica (iniziative di formazione a più livelli).

In quest'ottica, lo scopo principale, perseguito dalla Convenzione ONU, è quello della prevenzione, nella piena consapevolezza che la punizione di corruttore e corrotto non cancella le conseguenze negative della corruzione, né efficacemente la previene. Indica così una serie di

(16) Il processo di redazione del testo della convenzione ha avuto inizio con l'adozione da parte dell'Assemblea delle Nazioni Unite della risoluzione 55/61 del 4 dicembre 2000 con la quale veniva decisa l'istituzione di un Comitato aperto a tutti gli Stati avente il compito di predisporre uno "strumento giuridico internazionale efficace contro la corruzione" negoziabile fra gli Stati. Il 31 ottobre 2003 la 58° Assemblea ONU adottava una risoluzione recante fra l'altro l'adozione della convenzione anticorruzione aperta alla firma a Merida il 9-11 dicembre 2003. Detta Convenzione è preceduta da quella approvata sempre dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 27 gennaio 1999. Quest'ultima Convenzione, come si rileva nelle importanti premesse, individua i presupposti e i motivi di tale Accordo "[...] tra gli Stati riuniti nella consapevolezza della gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che la medesima costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto [...]".

(17) La premessa è che la corruzione sia un problema molto grave, per "la minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia" e che sia necessario fare ogni sforzo per prevenirla e stroncarla, nell'ambito di una cooperazione internazionale.

interventi preventivi che gli Stati avrebbero dovuto realizzare, al fine di sviluppare coordinate politiche anticorruzione (18).

Certamente ambiziosa negli obiettivi, la Convenzione – in dottrina (19) – è apparsa poco incisiva sia sotto il profilo contenutistico, per la mancanza di specifiche regole in materia di monitoraggio e *risk management*, sia sotto il profilo della tecnica normativa utilizzata, considerato che alcune norme molto significative (quali quelle sul finanziamento dei partiti politici, sulla corruzione nel settore privato o sulla tutela del denunciante/*whistleblower*) sono rimaste prive di carattere vincolante, costituendo più che altro meri auspici per gli Stati membri.

Significativo, invece, è apparso l'impulso dato all'approfondimento della problematica a livello transnazionale mediante l'istituzione, a decorrere dall'entrata in vigore della Convenzione (14 dicembre 2005), di una Conferenza annuale degli Stati finalizzata al monitoraggio dell'evoluzione del fenomeno corruttivo nonché all'implementazione degli accordi fra Stati atti a favorire lo scambio di informazioni sui modelli e sui risultati delle iniziative di prevenzione messe in atto a livello interno (20).

L'Italia, a sua volta, ha ratificato la Convenzione ONU di Merida con la legge 3 agosto 2009, n. 116, ponendo così le basi per l'ulteriore evoluzione della disciplina confluita poi nel testo della legge 190/2012 (21).

(18) Sul punto, F. SATTA, *Quale guerra alla corruzione? – Il problema della trasparenza*, in www.apertacontrada.it, 8 giugno 2015.

(19) F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in www.federalismi.it, n. 5, 11 marzo 2015.

(20) Sul tema L. BORLINI - P. MAGRINI, *La lotta alla corruzione internazionale dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1/2007, pp. 15 ss.

(21) La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003 ha suggerito ad ogni Stato aderente di predisporre organi per la prevenzione della

In particolare, l'art. 6 della legge di ratifica ha affidato al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione – dando a quest'ultimo la facoltà di delegare un Sottosegretario di Stato – il ruolo di Autorità Nazionale Anticorruzione, compiendo, peraltro, una scelta non del tutto condivisibile, stante l'evidente non indipendenza dell'autorità medesima rispetto all'organo governativo.

Su questa scelta, infatti, è intervenuto in senso correttivo il legislatore del 2012, trasferendo le funzioni dell'Autorità alla *medio tempore* costituita Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza delle amministrazioni pubbliche (C.I.V.I.T.), e, in maniera definitiva, il legislatore del 2014 (22).

La ratifica della Convenzione di Merida, inoltre, ha consentito al nostro Paese di partecipare come Stato parte alla Terza Conferenza del 9-13 dicembre 2009 a Doha Qatar (23) che, nell'evoluzione della disciplina internazionale anticorruzione, ha rappresentato una tappa fondamentale.

corruzione. In Italia si sono succeduti l'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto e la corruzione (2003-2008), il Servizio anticorruzione e trasparenza incardinato presso la Presidenza del Consiglio (2008-2009), l'ex Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, dal 2013 l'Autorità nazionale anticorruzione.

(22) Il decreto legge n. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, sopprimendo l'AVCP e trasferendo le competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione, ha ridisegnato l'ANAC. La sua missione, infatti, può essere individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.

(23) La prima sessione della Conferenza degli Stati membri della Convenzione di Merida si è svolta ad Amman (Giordania) il 10-14 dicembre 2006 (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session1.html#report1>); la seconda sessione, invece, il 28 gennaio - 1 febbraio 2008 a Nusa Dua (Indonesia) (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session2.html>).

Nel corso di tale vertice, infatti, al fine di superare una sorta di *impasse* nell'attuazione reale degli accordi di Merida, si è introdotto quale meccanismo di applicazione quello della “*review*”, basato sulla reciproca revisione fra gli Stati parte della fase di attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione.

Sempre nella medesima circostanza, gli Stati membri hanno scelto di costituire un apposito organo propulsivo e di controllo (*Implementation Review Group*) cui hanno inviato i dati risultanti dall'attività di monitoraggio affinché fossero emanate raccomandazioni e conclusioni mirate per i singoli Stati (24).

Sicchè, a fronte di quanto su riportato non può che concludersi sottolineando la lungimirante proposta ONU, emersa nell'ottica della adozione di un'efficace politica anticorruptiva, che manca però del necessario ed imprescindibile supporto pratico che solo una norma effettiva e vincolante, a carattere nazionale e/o transazionale, potrebbe ingenerare al fine di combattere efficacemente il più volte ribadito fenomeno corruttivo.

4. Le Convenzioni del Consiglio d'Europa

Nell'ottica di fornire un quadro più generale possibile volto ad illustrare come la corruzione venga analizzata ed affrontata a livello internazionale, di fondamentale importanza appare, inoltre, l'attività promossa dal Consiglio d'Europa mediante l'adozione di due Convenzioni: la Convenzione penale e quella civile, entrambe concepite quali iniziative di prevenzione e repressione della patologia corruttiva.

La Convenzione civile sulla corruzione, adottata a Strasburgo il 4 novembre 1999, necessita focalizzare l'attenzione sul fatto che la stessa

(24) In tal senso vd. Risoluzione 01/03 adottata nella Terza Conferenza di Doha del 9-13 dicembre 2009 (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>).

abbia per la prima volta previsto dei meccanismi per il risarcimento dei danni derivanti dai reati di corruzione. Ed invero, detto strumento, disciplinando la corruzione del settore pubblico e privato, definisce in maniera piuttosto ampia la condotta corruttiva. Infatti, all'art. 2, fa rientrare nella definizione di corruzione “*il fatto di sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una provvigione illecita o altro indebito vantaggio, ovvero promettere tale indebito vantaggio, in modo tale da pregiudicare il normale esercizio di una funzione o il comportamento regolamentare di colui che beneficia della provvigione illecita o dell'indebito vantaggio o della promessa di tale vantaggio indebito*”, prevedendo altresì strumenti ed azioni di natura civilistica per le vittime dei reati di corruzione, introducendo delle azioni di annullamento dei contratti oggetto di corruzione ovvero anche la protezione dei *whistleblowers* (25). Gli strumenti posti in essere dalla Convenzione appaiono, quindi, efficaci e pervasivi, con l'unico limite di non prevedere misure contro l'opposizione del segreto bancario.

Per quanto riguarda la Convenzione penale, questa è stata adottata nel novembre 1998, aperta alle firme il 27 gennaio 1999 ed è entrata in vigore nel 2002.

Tale convenzione rappresenta uno degli strumenti pattizi più completi in materia. Essa ha previsto l'obbligo per gli Stati di punire la corruzione del settore pubblico e privato nonché una vasta gamma di reati

(25) La locuzione *whistleblower* (o gola profonda secondo l'uso giornalistico) identifica un individuo che denunci pubblicamente o riferisca alle autorità attività illecite o fraudolente all'interno del governo, di un'organizzazione pubblica o privata o di un'azienda. Le rivelazioni possono essere di varia natura: violazione di una legge o un regolamento, minaccia di interesse pubblico come in caso di corruzione e frode. I *whistleblower* possono denunciare tali condotte all'interno dell'organizzazione stessa, o renderle pubbliche attraverso i media o le associazioni che si occupano dei problemi in questione. Spesso i *whistleblower* si espongono a ritorsioni e rivalse da parte dell'istituzione che hanno accusato o di altre organizzazioni correlate.

tra cui la corruzione domestica e transnazionale, il traffico di influenze, il riciclaggio e il falso in bilancio. La Convenzione, inoltre, ha previsto misure di diritto sostanziale e procedurale in materia di giurisdizione, trattamento sanzionatorio, responsabilità delle persone giuridiche, richiedendo anche la creazione di agenzie specializzate per la lotta alla corruzione, la cooperazione tra le autorità di *law enforcement*, il controllo e la protezione di testimoni e collaboratori di giustizia. Tra le sue lacune vi è però l'assenza di misure a carattere preventivo, di norme sulla prescrizione e la possibilità per gli Stati membri di apporre riserve alla Convenzione.

A fronte degli impegni sanciti nell'attività del Consiglio d'Europa, la Convenzione penale sulla corruzione del 1999 ha previsto altresì l'istituzione di un organo di controllo denominato *Groupe d'Etats contre la Corruption* (G.R.E.C.O.) (26).

L'azione di tale Gruppo è tesa al monitoraggio periodico delle attività concretamente poste in essere dagli Stati aderenti (in tutto 49 Stati).

Ciò avviene principalmente attraverso meccanismi di valutazione (*peer reviews*) e di pressione reciproca (*peer pressure*) tra gli Stati membri. Le procedure di controllo sono di tipo dinamico, avvalendosi di continue valutazioni e *follow-up* per verificare le politiche e il quadro normativo dei singoli Stati ed individuare eventuali lacune determinando così la

(26) Il nostro Paese ha giocato un ruolo di primo piano nel processo che ha portato alla istituzione del GRECO ed alla elaborazione delle due Convenzioni contro la corruzione del Consiglio d'Europa. L'Italia fu infatti *rapporteur* alla 19ª Conferenza dei Ministri della Giustizia tenutasi a La Valletta nel giugno 1994, Conferenza interamente dedicata al tema della lotta corruzione. La Conferenza adottò una risoluzione che proponeva, tra l'altro, l'istituzione in seno al Consiglio d'Europa del Gruppo multidisciplinare sulla Corruzione (GMC). Il Gruppo, istituito nel settembre 1994 dal Comitato dei Ministri del COE, iniziò i suoi lavori nel mese di marzo 1995. Dopo avere avuto la presidenza di uno dei due sottogruppi costituiti in seno al GMC, l'Italia ha avuto la presidenza del GMC dal 1996 al 2000, fino a quando cioè il Gruppo ha ultimato i suoi lavori.

predisposizione di raccomandazioni sulle opportune riforme in campo legislativo e istituzionale.

Si tratta di un processo articolato che comprende la presentazione, da parte di un gruppo di esperti del G.R.E.C.O., di un *Evaluation Report* che dà conto dello stato di (in)adempimento in ordine a specifiche problematiche messe sotto osservazione in ciascuno dei “cicli” di valutazione previsti.

In merito alla valutazione relativa alla partecipazione dell’Italia al predetto gruppo, necessita sottolineare che, dopo l’adesione al G.R.E.C.O., avvenuta nel 2007, il nostro Paese ha affrontato il primo e il secondo “ciclo” congiuntamente e, ad esito degli stessi, è stato invitato a porre in essere una serie di azioni tra cui la predisposizione di meccanismi idonei per assicurare efficacia alle misure legislative per la lotta alla corruzione, l’istituzione di un programma per affrontare l’eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, la scadenza termini di prescrizione e il monitoraggio della corruzione nel settore privato. Il procedimento si è concluso con la decisione di *compliance* soddisfacente.

Il terzo “ciclo”, invece, si è concluso con un basso livello di *compliance* e l’Italia è stata chiamata a riferire entro il 31 dicembre 2015 su vari temi tra i quali sono ricompresi la ratifica del protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale, la modifica del regime della prescrizione, l’introduzione di un generale divieto di donazione di identità non nota a partito/candidato, l’abbassamento della soglia delle donazioni a fini di pubblicità, l’elaborazione di un approccio coordinato per la pubblicazione di informazioni su finanza dei partiti e campagne elettorali e la revisione delle sanzioni amministrative e penali esistenti in materia di finanziamento ai partiti.

Il quarto ciclo, infine, (lanciato l’1 dicembre 2012) è ancora in corso.

5. Le azioni intraprese dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

Sempre con riferimento al contesto internazionale, non può sottacersi l'operato condotto dall'O.C.S.E. (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), organizzazione internazionale istituita nel 1960 e impegnata su tematiche economiche, finanziarie, sociali e di *governance*.

L'O.C.S.E., a sua volta, ha svolto un ruolo fondamentale per contrastare la corruzione nell'ambito delle transazioni economiche internazionali, ritenuta elemento distorsivo della concorrenza oltre che fattore di abbassamento degli standard civili e politici degli Stati (27).

Nel dicembre 1997, difatti, è stata sottoscritta la Convenzione O.C.S.E. sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali; essa fornisce un ampio quadro giuridico in materia di corruzione internazionale ed è vincolante per gli Stati aderenti oltre ad essere aperta anche a Stati non facenti parte dell'Organizzazione stessa (28).

(27) L'origine delle azioni per combattere la corruzione nelle transazioni economiche internazionali viene tradizionalmente individuata nella iniziativa USA nata a seguito della adozione in quel Paese del *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA-1977). Tale legge ha previsto gravi sanzioni nei casi di corruzione dei funzionari pubblici internazionali, dei partiti politici e nelle situazioni di indebito vantaggio acquisite da imprese americane (o comunque operanti nel mercato americano) nelle operazioni economiche. In pratica, fin dalla sua adozione, il FCPA ha esercitato un notevole impatto sul modo di fare affari delle imprese USA in ambito internazionale. La mancanza di analoghi strumenti negli altri Paesi le cui imprese concorrevano con quelle americane sui mercati internazionali, ha posto queste ultime in una posizione di squilibrio nel commercio internazionale. Di qui la necessità, di cui gli americani si sono fatti paladini, di estendere il loro modello a livello internazionale. Per tale scopo l'OCSE rappresentava il forum ideale per sensibilizzare e concentrare gli sforzi per convincere i Paesi più ricchi a criminalizzare la corruzione transnazionale.

(28) Per una disamina approfondita del tema, S. MANACORDA *La corruzione internazionale del pubblico agente: linee dell'indagine penalistica*, Napoli, Jovene, 1999.

A tale accordo bisogna riconoscere il merito di avere inciso significativamente nella legislazione interna degli Stati, con particolare riferimento all'inquadramento della figura del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio (29), seppur l'effetto vincolante sul diritto interno fosse limitato alla sola corruzione nelle transazioni commerciali transnazionali. Nello specifico, infatti, la Convenzione O.C.S.E., mira ad una efficacia preventiva e dissuasiva a sostegno delle imprese: preventiva nel senso di sollecitare le imprese che operano sui mercati internazionali ad astenersi dal porre in essere, nei Paesi in cui operano, pratiche che possano configurare il reato di corruzione; dissuasiva, nel senso di consentire alle imprese di resistere meglio a richieste illecite, invocando il divieto, ora penalmente sanzionato in tutti i Paesi industrializzati di origine, di pagare somme di denaro o altre utilità non dovute.

L'Italia ha dato attuazione ai vincoli O.C.S.E. in due distinte fasi: con la legge 29 settembre 2000, n. 300, è stata ratificata la Convenzione introducendo il nuovo art. 322-*bis* c.p. e modificando gli artt. 321 e 322, secondo comma, c.p.; successivamente, con D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, adottato sulla base della delega contenuta nella citata legge 300/2000, è stata introdotta la nuova disciplina recante la responsabilità amministrativa delle società per i reati di corruzione interna e internazionale (30).

(29) In tale concetto è ricompreso chiunque svolga una funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria in un Paese straniero; un dipendente di una impresa pubblica o a partecipazione pubblica nel quale il governo straniero detenga una posizione di controllo dominante; un funzionario in servizio presso una organizzazione internazionale (Banca Mondiale, Banca Africana di sviluppo, Unione Europea, etc.).

(30) Per dare applicazione al mandato della Legge Delega 300/2000, è stato emanato il D. Lgs. 231/2001, che istituisce la responsabilità amministrativa dell'Ente per i reati posti in essere dai suoi amministratori, dirigenti o dipendenti nell'interesse e/o a vantaggio dell'Ente stesso. Il legislatore italiano, tra le possibili opzioni normative - quali la proclamazione di una vera e propria responsabilità penale degli enti (prevista

La vigilanza sul rispetto delle norme convenzionali O.C.S.E. e delle successive raccomandazioni da parte dei Paesi aderenti è stato affidato dall'art. 12 della Convenzione al *Working Group on Bribery* (W.G.B.) (31), organo di controllo dell'O.C.S.E. istituito nel 1994 che si avvale di procedure di *peer pressure* analoghe a quelle messe in campo dal G.R.E.C.O.

Si evince, dunque, che la coesistenza sul piano internazionale dei due organi citati (W.G.B. e G.R.E.C.O.) se, da un lato, ha assicurato la messa a punto di efficaci meccanismi di monitoraggio e valutazione delle *practice* concretamente poste in essere dagli Stati per la prevenzione e la repressione dei comportamenti corruttivi, dall'altro lato, ha delineato uno scenario nel quale l'azione di controllo è apparsa troppo frammentata e priva di un

ad esempio in Belgio, Francia, Olanda, Irlanda, Canada, altri) o in alternativa la configurazione di una responsabilità non penale, sebbene connessa all'illecito penale - ha scelto di introdurre quello che nella relazione governativa accompagnatoria del D.Lgs. 231 viene definito un "*tertium genus*" di responsabilità: non di natura solo amministrativa poiché presuppone la commissione di un vero e proprio reato (illecito penale) e neppure di natura penale, poiché la sanzione comminabile all'ente, seppur tipicamente punitiva, è priva della funzione rieducativa che è propria della pena. La scelta normativa italiana, secondo alcuni commentatori, è stata quella di contemperare i tratti essenziali del sistema amministrativo e di quello penale, cercando di recepire ed adattare ai sistemi di matrice codicistica l'esperienza anglosassone dei *Compliance Programs nord americani*. Il decreto legislativo 231/01 persegue l'intento di sensibilizzare gli stessi operatori economici sui fenomeni della criminalità d'impresa, coinvolgendoli nell'azione di contrasto dei reati e rompendo quella relazione di "estraneità" in virtù della quale il reato di natura economica veniva percepito come un evento episodico ed individuale del quale l'ente poteva disinteressarsi. All'ente viene quindi demandata una funzione di "garanzia", volta ad adottare ogni misura idonea alla prevenzione dei crimini economici, nel contesto di un esercizio dell'impresa conforme alla legge e rispondente a principi etici. In dottrina, si rinvia a M. SCOLETTA, *Responsabilità degli enti e fatti di corruzione (pubblica e privata): l'impatto della riforma sul sistema del d. lgs. n. 231/2001*, in B.G. Mattarella-M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 467 – 492.

(31) Il Gruppo, del quale fanno parte i rappresentanti dei Paesi che hanno firmato la Convenzione, si riunisce a Parigi cinque volte all'anno e i suoi membri lavorano per assicurare che ogni Paese parte rispetti i suoi impegni secondo i termini stabiliti dalla Convenzione OCSE contro la corruzione.

adeguato coordinamento; in tal senso pare condivisibile la soluzione, già prospettata, della istituzione di una “cabina di regia” alla quale partecipino i rappresentanti delle varie istituzioni internazionali operanti a diverso titolo nel settore specifico, onde evitare duplicazioni fra i vari interventi (32).

Sempre con riferimento all’operato dell’O.C.S.E., infine, è doveroso richiamare il protocollo d’intesa stipulato con l’ANAC del 3 ottobre 2014 al fine di garantire il successo di EXPO 2015, in cui l’Organizzazione si è impegnata: nella supervisione degli appalti, al fine di prevenire tangenti e corruzione, e nell’organizzazione di eventi congiunti e di altre iniziative, con particolare riguardo a quelli in grado di promuovere la trasparenza, l’*accountability* e la *reliability*, coinvolgendo i portatori di interesse di EXPO 2015.

6. L’azione dell’Unione Europea

Nel tentativo di rendere esaustiva la trattazione del quadro relativo al contesto delle fonti esterne nel quale si inquadra la disciplina italiana di prevenzione della corruzione, necessita il richiamo alle iniziative assunte dall’U.E. in relazione ai vincoli posti a livello internazionale dagli Stati membri.

A seguito della crisi economica globale, anche la Commissione Europea è stata spinta a scendere in campo nella lotta contro la corruzione, che ha ulteriormente evidenziato l’esigenza di affrontare il *deficit* non solo

(32) S. BONFIGLI, *L’Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione in Astrid, La corruzione amministrativa*, a cura di F. MERLONI e L. VANDELLI, Firenze, Passigli, 2010; F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in www.federalismi.it, n. 5, 11 marzo 2015; M. GNES, *Italy*, in *Anticorruption Strategies within the Competences of the Supreme Audit Institutions in the European Union*, London, Esperia, 2006, p. 283.

di finanza pubblica ma anche di competitività dei sistemi economici e di legittimità della classe politica negli Stati dell'Unione.

In tale prospettiva, l'impegno della Commissione Europea è risultato prioritario (33).

Nel dicembre 2009 il Consiglio Europeo ha adottato il Programma di Stoccolma (34) ove la Commissione è stata invitata a “sviluppare, in base ai sistemi esistenti e a criteri comuni, indicatori per misurare gli sforzi nella lotta alla corruzione, soprattutto nei settori dell'acquisto (appalti pubblici, controllo finanziario, ecc.) e sviluppare una politica anticorruzione completa, in stretta cooperazione con il Gruppo di Stati contro la corruzione (G.R.E.C.O.) del Consiglio d'Europa”.

In riscontro a tale invito formulato dal Consiglio, la Commissione – con comunicazione del 22 novembre 2010, n. 673, rivolta al Parlamento europeo ed al Consiglio stesso – ha assunto precisi impegni rispetto agli obiettivi del Programma di Stoccolma per una “Europa più sicura”, sottolineando la necessità di operare su due fronti: il controllo delle azioni dei singoli Stati nonché l'avvio concreto di una “azione a livello comunitario che si fondi sullo scambio delle migliori prassi”; nell'ambito dell'“Obiettivo 1 – Azione 2” (relativi al coordinamento delle politiche anticorruzione) la Commissione si è impegnata a presentare entro l'anno 2011 una proposta concreta di iniziative.

In effetti, con decisione del 6 giugno 2011, la Commissione Europea ha istituito un meccanismo di valutazioni periodiche da condurre sulla lotta

(33) L'impegno comunitario in questa direzione è sancito dall'art. 67, par. 3, del TFUE che assegna alla U.E. il compito di garantire un “livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta alla criminalità [...]” nelle sue diverse forme (organizzata e non) all'interno della quale rientra anche la corruzione.

(34) GUCE 4 maggio 2010, n. 115.

alla corruzione da parte dei singoli Stati membri con pubblicazione biennale a partire dal 2013.

Per l'assolvimento di tale onere, con decisione del 28 settembre 2011, n. 286, la Commissione ha nominato un *work group* composto da diciassette esperti della materia, a cui è stato affidato il compito di fornire consulenza alle istituzioni comunitarie sull'effettiva valutazione delle politiche adottate dai singoli Paesi.

L'attività della Commissione e del gruppo di esperti ha dato il suo primo contributo con l'*EU – Anticorruption Report* (35), pubblicato il 3 febbraio 2014, in cui sono state illustrate le misure anticorruzione messe in campo nei diversi Stati membri, il loro livello di efficacia e, infine, le prospettive di miglioramento. La Commissione, in tale sede, ha richiamato subito alcuni dati, assunti ormai come dogmatici, per svelare la pervasività del fenomeno: i sondaggi d'opinione (cittadini e imprese, nella quasi totalità, sono direttamente colpiti dal fenomeno) e il costo della corruzione in percentuale rispetto al prodotto interno lordo.

La corposa relazione è stata composta da:

- una introduzione, recante i principi e gli obiettivi della strategia anticorruzione della Commissione;
- un capitolo dedicato ai risultati di una rilevazione Eurobarometro del 2013, dedicata appositamente alla percezione e all'esperienza della corruzione;
- un capitolo orizzontale, che evidenzia le tendenze della lotta alla corruzione nei paesi dell'Unione;
- un capitolo verticale, focalizzato su un ambito particolarmente esposto ai rischi di corruzione, quale quello degli appalti;

(35) <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report>.

- capitoli dedicati a ciascuno dei 28 Stati membri in cui è illustrato lo stato dell'arte della lotta alla corruzione nei contesti domestici (36).

In merito alla posizione dell'Italia, il relativo capitolo pone enfasi sulla novità rappresentata dall'adozione della legge anticorruzione n. 190/2012 che ha riequilibrato l'approccio strategico, tradizionalmente focalizzato sull'aspetto repressivo, introducendo un ampio quadro preventivo, ulteriormente irrobustito dall'adozione di un nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013) e di tre decreti legislativi attuativi riguardo l'ineleggibilità dei pubblici ufficiali a seguito di condanne definitive per determinati reati contro la pubblica amministrazione (d.lgs. n. 235/2012), gli obblighi di trasparenza (d.lgs. n. 33/2013) e l'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le amministrazioni e gli enti di diritto privato in controllo pubblico (d.lgs. n. 39/2013).

La Commissione, in ordine al coordinamento dell'attuazione del quadro preventivo affidato al Piano Nazionale Anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, ha evidenziato i limiti in qualità di documento di programmazione strategica dovuti alla carenza di obiettivi, indicatori e scadenze sfidanti, ben individuati e relativi non solo all'adempimento

(36) La premessa metodologica della relazione è che “La credibilità di un piano anticorruzione efficace e dissuasivo dipende dalla capacità di perseguire i casi di corruzione. La percezione pubblica del fenomeno denuncia lo scarso effetto deterrente delle sanzioni applicate in questo settore. Secondo i dati dello speciale Eurobarometro sulla corruzione del 2013, appena il 27% dei rispondenti ritiene che il numero dei reati indagati ed accertati sia sufficiente a scoraggiare condotte corruttive attive o passive”. In effetti, tutta la relazione prosegue, riferendo delle iniziative assunte o da assumere per reprimere la corruzione attraverso la punizione dei corrotti: tipico è il caso dei controlli interni (dei quali pur si riconosce la scarsa efficacia).

formale degli strumenti di prevenzione ma anche alla loro concreta attuazione nonché alla loro efficacia.

Sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, infatti, le singole amministrazioni sono tenute a elaborare piani d'azioni triennali per prevenire la corruzione sulla base di innovative analisi dei rischi di corruzione. Al riguardo, la Commissione Europea ha espresso forti perplessità circa la capacità tanto delle amministrazioni, specie quelle di ridotte dimensioni, quanto dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, chiamata a monitorarne l'applicazione degli strumenti preventivi con una ridotta dotazione di risorse, di scongiurare il rischio che la programmazione in tema di integrità si risolva in un processo formalistico.

Tali perplessità hanno spinto la Commissione Europea a raccomandare di estendere i poteri e rafforzare la capacità dell'Autorità Nazionale Anticorruzione a svolgere funzioni non solo di coordinamento ma anche ispettive.

Restando in tema di prevenzione, la Commissione ha riscontrato l'introduzione delle innovative disposizioni sulla tutela del pubblico dipendente che segnala illeciti (*whistleblowing*) evidenziandone però il carattere piuttosto generico dell'istituto la cui funzionalità necessita di essere supportata anche da aspetti, finora assenti, quali definizione dei canali di segnalazione, dispositivi di protezione e campagne di sensibilizzazione.

Particolare attenzione, poi, è stata posta da Rapporto sugli interventi relativi alla dimensione politica. In questo ambito, nonostante gli ultimi interventi legislativi costituiscano un passo in avanti, la politica di prevenzione e contrasto rimane arretrata. In primo luogo, è stata rilevata la perdurante assenza di alcuni strumenti raccomandati dagli organismi

internazionali quali la disciplina del lobbismo e i codici di comportamento per i titolari di cariche elettive. In secondo luogo, con riferimento a conflitto di interessi e trasparenza delle situazioni patrimoniali, è rimasto poco chiaro, a giudizio della Commissione Europea, il sistema di sanzioni da far scattare in caso di violazione sulle norme sulle dichiarazioni patrimoniali e sul conflitto di interessi i cui dispositivi di verifica peraltro non sono ancora ben definiti, anche a causa della dispersione delle competenze tra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e Autorità Nazionale Anticorruzione. Infine, riguardo al finanziamento della politica, l'abolizione dei contributi pubblici previsto dal d.l. n. 149/2013, convertito in legge n. 13/2014, non è stata accompagnata da una adeguata regolazione dei flussi finanziari dei partiti, se non per quanto concerne la trasparenza, lasciando così irrisolte le questioni relative al rigore dei dispositivi di controllo interno, ai limiti fissati alle donazioni private e all'effetto dissuasivo delle sanzioni (37).

Per quanto concerne, invece, l'aspetto repressivo, la Commissione ha riscontrato alcune carenze macroscopiche nel quadro normativo interno, quali la disciplina dei termini di prescrizione – che hanno determinato l'estinzione di un gran numero di procedimenti, la normativa penale sul falso in bilancio e sull'auto-riciclaggio nonché la mancata introduzione di una fattispecie di reato per il voto di scambio. Inoltre, la Commissione ha evidenziato come la legge anticorruzione ha generato ambiguità

(37) Tale problematica, in dottrina, è stata sottolineata da M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 16 novembre 1979, p. 27. Per un maggiore approfondimento sulla relazione dell'U.E., si rinvia a F. SATTA, *Intorno alla relazione della Commissione UE sulla corruzione*, 7 febbraio 2014, in www.apertacontrada.it; F. DI CRISTINA, *L'Anti-Corruption Report della Commissione europea, ovvero la distanza dalla Luna*, 17 febbraio 2014, in www.nelmerito.com; F. DI MASCIO, *Una relazione della Commissione Europea sulle politiche Anti-Corruzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2014, pp. 548-552.

frammentando le disposizioni sui reati di concussione e di corruzione oltre al fatto che la corruzione tra privati continua a non essere disciplinata dal codice penale.

A dette segnalazioni di matrice penalistica, il legislatore nazionale ha dato una timida risposta con l'adozione della legge 27 maggio 2015, n. 69, "Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio", limitandosi all'inasprimento delle pene con il conseguente aumento dei termini di prescrizione, prevedendo l'accesso al patteggiamento solo a seguito di una restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato, introducendo l'attenuante per la collaborazione e ripristinando la punizione del falso in bilancio.

L'ultimo aspetto affrontato dal Rapporto della Commissione U.E. è stato quello relativo alla disciplina degli appalti che costituisce anche in Italia un ambito particolarmente esposto ai rischi di corruzione, soprattutto nel settore delle infrastrutture e nelle fasi successive all'aggiudicazione di lavori, servizi e forniture. In questo ambito non sono state rilevate carenze e ritardi macroscopici, è stata riconosciuta l'attenzione posta dai recenti interventi legislativi sulla trasparenza degli appalti e se ne è raccomandata l'effettiva attuazione.

Nel complesso, il Rapporto della Commissione Europea si è limitato a effettuare una ricognizione di quanto già noto con riferimento alle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione negli Stati membri dell'Unione sulla base dei documenti già formulati negli anni passati e recente dagli organismi internazionali sopra richiamati (in particolare, G.R.E.C.O. e O.C.S.E.).

Il Rapporto, ad esempio, avrebbe potuto apportare un contributo innovativo qualora avesse offerto indicazioni per la misurazione della

corruzione, come del resto previsto dalla comunicazione della stessa Commissione nel 2011, sopra citata (38).

In assenza di metodologie funzionali alla misurazione della corruzione, non solo non risulta possibile sviluppare nel Rapporto indicatori necessari per orientare e comparare le politiche dei singoli Paesi, ma addirittura l'analisi dei contesti nazionali finisce per essere basata su misure prive di alcun sostegno metodologico, quali il presunto costo della corruzione in Italia – che continua ad assestarsi da anni sui 60 miliardi di euro l'anno – e arriverebbe a coprire, secondo la Commissione, circa la metà dei costi della corruzione nell'Unione Europea.

Il Rapporto, inoltre, nell'analizzare il caso italiano, non affronta nodi problematici emersi nel dibattito domestico quali, *inter alia*, l'incertezza circa l'ambito soggettivo di applicazione del nuovo quadro preventivo con riferimento agli enti di diritto privato in controllo pubblico; la rigidità del regime della trasparenza a seguito della moltiplicazione e applicazione indifferenziata degli obblighi di pubblicazione; l'asimmetria tra centro e periferia della disciplina relativa a incompatibilità e inconfiribilità e le numerose questioni interpretative sollevate da quest'ultima.

Un nodo problematico particolarmente rilevante ma non menzionato nel Rapporto è stato quello relativo alla rottura del collegamento tra la strategia di prevenzione della corruzione e le riforme amministrative presente nell'agenda delle riforme degli anni Novanta, per cui il miglioramento del rendimento delle amministrazioni costituiva un potente fattore di prevenzione.

(38) Per un maggiore approfondimento, F. DI MASCIO, *Una relazione della Commissione Europea sulle politiche Anti-Corruzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2014, pp. 548-552.

Altro aspetto trascurato dal Rapporto, inoltre, è stato quello relativo al coinvolgimento della società civile nella definizione delle strategie di prevenzione a livello tanto nazionale quanto locale e allo sviluppo di campagne di comunicazione e sensibilizzazione tese ad attenuare la percezione dei cittadini relativa all'assenza di iniziative in materia di anticorruzione da parte delle istituzioni.

Si tratta di un aspetto della prevenzione completamente trascurato nell'attuazione della legge anticorruzione in merito al quale sono mancati rilievi nel Rapporto in esame.

Infine, la Commissione ha evidenziato il potenziale *deficit* di capacità delle amministrazioni per l'attuazione del nuovo quadro preventivo ma non ha raccomandato l'adozione di iniziative per la diffusione orizzontale della conoscenza attraverso la circolazione di buone pratiche tra le amministrazioni.

Sulla circolazione delle buone pratiche la Commissione sembra non aver investito, anche con riferimento agli scambi orizzontali tra governi.

La comunicazione del 2011, infatti, impegnava la Commissione a sviluppare un sistema per la circolazione delle buone pratiche di cui l'unica traccia è stata la citazione nel Rapporto di un mero elenco di progetti d'innovazione intrapresi dagli Stati membri.

7. Gli altri attori impegnati nel contesto globale

Oltre alle organizzazioni sovranazionali ed internazionali, tra i produttori di raccomandazioni per gli Stati che vi aderiscono, si segnalano la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale. Esse subordinano la concessione di assistenza finanziaria al rispetto di dette raccomandazioni che hanno il fine di prevenire l'uso indebito dei fondi messi a disposizione, evitando che siano oggetto di appropriazione indebita.

La Banca Mondiale interviene, in tal senso, in maniera poliedrica:

- si occupa delle regole di comportamento per i politici e delle misure di trasparenza;
- si adopera affinché i giudici e i pubblici ministeri siano protetti da indebite interferenze e siano dotati di poteri adeguati;
- definisce regole di condotta per i dipendenti pubblici e detta le misure dei settori particolarmente esposti, come i contratti pubblici e il fisco (39).

Il suo operato, inoltre, si sostanzia nei cosiddetti “quattro pilastri”, ove si occupa di prevenire comportamenti fraudolenti e corruttivi nell’ambito dei progetti che finanzia; assiste i singoli Stati a combattere la corruzione; si impegna ad integrare le sue decisioni fondamentali con azioni volte a prevenire fenomeni corruttivi; contribuisce e supporta i *fora* internazionali sul tema e le altre istituzioni impegnate.

Il Fondo Monetario Internazionale, invece, può segnalare alle competenti autorità degli Stati membri casi di corruzione dall’impatto macroeconomico potenzialmente negativo, seppur non precisamente quantificabile. Il Fondo, inoltre, contribuisce a promuovere la *good governance* negli Stati membri attraverso tre differenti canali: *policy advice*, ossia assistenza diretta a prevenire l’indebito trattamento preferenziale di individui o organizzazioni; *technical assistance*, utile per aumentare l’*accountability* della pubblica amministrazione e per misurarla successivamente; *transparency in financial transaction’s* (e nella gestione della finanza pubblica) tra tutti i diversi livelli di governo.

(39) Tra i documenti della Banca Mondiale di particolare rilievo: *Helping countries combat corruption, world bank* 1997; *Helping countries combat corruption. progress at world bank since 1997*, World Bank, 2000.

Il Fondo, nello specifico, può intervenire solo nel caso in cui il rischio di corruzione abbia un impatto potenzialmente negativo dal punto di vista delle principali variabili economiche, nel breve e medio periodo, mediante gli strumenti di pressione di cui dispone.

Tra le organizzazioni non governative, particolarmente apprezzabile è il contributo offerto dalla già citata *Transparency International*, che pubblica studi, rapporti annuali globali e regionali e un “barometro globale sulla corruzione”. Di grande interesse è, inoltre, il suo *Source Book* sulla lotta alla corruzione a cui si deve lo sviluppo di uno strumento metodologico di indagine che si basa sul concetto di “Sistema di integrità nazionale”: metaforicamente, una sorta di edificio le cui “fondamenta” sono costituite dalla vita politica, dalla società, dall’economia e dalla cultura di un determinato Paese e i cui “pilastri” rappresentano una gamma eterogenea di ambiti della vita pubblica e privata (i poteri dello Stato, la società civile, i *mass media*, il corpo elettorale e il mondo degli affari).

Il Sistema di integrità nazionale intende analizzare questi settori focalizzandosi soprattutto sulle relazioni che tra queste intercorrono e dimostra come l’elevato tasso di corruzione nelle “fondamenta”, unito alla mancanza di trasparenza e integrità delle singole istituzioni (o “pilastro”) possono condurre a un peggioramento del sistema generale.

Nel definire tale quadro, il *Source Book* sostiene la necessità di adottare un approccio olistico a qualsiasi programma di riforme anticorruzione, proprio a causa delle dinamiche interconnesse dei vari settori (40).

Ci sono inoltre altre organizzazioni non governative che si preoccupano di formulare regole di condotta per soggetti privati che

(40) Il testo integrale del *Source Book* di *Transparency International* è consultabile al sito <http://archive.transparency.org/publications/sourcebook>.

operano in alcuni settori dell'economia: per esempio, l'*International Federation of Accountants* per quanto riguarda ragionieri e commercialisti, e la Camera di commercio internazionale che si preoccupa di combattere la corruzione nei rapporti commerciali promuovendo l'attuazione delle convenzioni e delle risoluzioni emanate dalle suddette organizzazioni governative in materia di corruzione (41).

8. Osservazioni in merito all'operato condotto a livello internazionale

Nel contesto sopra delineato traspare come il fenomeno corruttivo rappresenti una problematica globale, che va combattuta attraverso una più forte cooperazione tra gli Stati.

La cooperazione internazionale, pertanto, dovrebbe perseguire almeno due finalità: in primo luogo quella di individuare e rafforzare forme dirette di collaborazione, per esempio nel campo dello scambio di informazioni ai fini della repressione penale, del recupero dei patrimoni pubblici, del contrasto ai fenomeni di riciclaggio e di evasione fiscale. In secondo luogo, la cooperazione internazionale dovrebbe meglio coordinare l'imposizione agli Stati di *standard* minimi uniformi nella lotta alla corruzione.

Sul punto, si rileva che tutti gli strumenti precedentemente richiamati partono da una verifica dello stato di attuazione della repressione penale dei comportamenti corruttivi, ma spostano progressivamente l'accento sulla necessità di politiche di prevenzione amministrativa, naturalmente auspicando un forte coordinamento tra questa e la repressione penale.

(41) B.G. MATTARELLA – *Le regole dell'onestà: etica, politica e amministrazione, op. cit.*

Un limite rinvenibile nelle attuali convenzioni internazionali potrebbe consistere nel fatto che esse non portano alla costituzione di autorità internazionali con poteri diretti di lotta alla corruzione (come nel caso delle Corti internazionali o della Corte europea dei diritti dell'uomo).

Le convenzioni, infatti, dovrebbero concentrarsi sull'imposizione per i Paesi che le sottoscrivono e le ratificano di vere e proprie politiche anticorruzione, fatte di impegni concreti, di modifiche legislative degli ordinamenti interni degli Stati, di misure organizzative specificamente mirate alla lotta alla corruzione (si consideri il caso della Convenzione civile del Consiglio d'Europa, che impone la costituzione di un'Autorità nazionale anticorruzione).

Le convenzioni, comunque, non sono del tutto prive di efficacia, perché tutte prevedono la messa in opera, presso le organizzazioni internazionali che le hanno promosse (ONU, OCSE, CoE), di appositi organismi, cui sono affidati compiti di verifica e di *monitoring* del grado di adempimento dei singoli Stati rispetto agli impegni assunti in sede di sottoscrizione e ratifica (42).

Infatti, molto spesso il *monitoring* si svolge mediante visite dell'organismo internazionale nei singoli paesi e con la redazione di rapporti periodici, inviati in primo luogo ai Governi degli Stati membri.

I rapporti, sovente, sono resi pubblici, in questo modo favorendo la pressione delle opinioni pubbliche, dei cittadini, singoli o associati, sui

(42) In particolare la Convenzione OCSE ha dato luogo ad un apposito gruppo di lavoro, il *World Group against Bribery* (WGB), cui l'Italia partecipa fin dalla costituzione, che redige da allora rapporti periodici sulla situazione dei diversi paesi che aderiscono al Gruppo. La convenzione dell'ONU, ratificata dall'Italia con la legge n. 116 del 2009, ha condotto alla Conferenza degli Stati parte, cui l'Italia partecipa a partire dall'avvenuta ratifica. Le Convenzioni anticorruzione del Consiglio d'Europa hanno dato luogo al GRECO (*Groupe Européen contre la Corruption*), cui l'Italia partecipa, dal 2007, anche prima della ratifica, che effettua periodiche visite di *monitoring*.

governi (nazionali e decentrati) affinché adottino materialmente le politiche e le misure anticorruzione suggerite nei rapporti.

L'Italia, in tale ottica, rappresenta un ottimo esempio dell'efficacia della pressione internazionale per l'adozione di una vera politica interna di anticorruzione, poiché ha sottoscritto e ratificato (sia pure con lentezza) tutte le convenzioni internazionali prima ricordate, impegnandosi nella loro attuazione concreta.

Determinante è stato il Rapporto di *monitoring* del GRECO sull'Italia del 2009, che ha contenuto molte critiche e tante raccomandazioni, tra le quali l'adozione di un piano organico di lotta alla corruzione e la configurazione di un'autorità nazionale anticorruzione che avesse spiccati tratti di indipendenza dal Governo (43).

È grazie alla pressione internazionale e ad una diffusa sensibilità dell'opinione pubblica – in considerazione dei costi economici della corruzione – che l'Italia è addivenuta, dopo una lunga discussione parlamentare (dal marzo 2010 al novembre 2012), ad approvare una legge dal titolo “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”, la legge n. 190 del 2012 (44).

Alla tradizionale risposta repressiva di natura penale, dunque, si è dato l'avvio ad una politica di prevenzione amministrativa della corruzione nel nostro Paese.

9. Osservazioni in merito all'attuazione interna

(43) Per una panoramica sul punto, F. MANGANARO, *Corruzione e criminalità organizzata*, in *L'area grigia della ndrangheta*, a cura di C. LA CAMERA, Aracne, Roma, 2012, pp. 119-132.

(44) Per una ricostruzione della formazione della legge n. 190 si veda F. MERLONI, *La legge anticorruzione e le garanzie dell'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici*, in Atti del Convegno di Firenze, 12 aprile 2013.

La legislazione italiana in materia di “anticorruzione”, dunque, appare come una puntuale (ed improcrastinabile oltre che tardiva) risposta agli impegni assunti dal nostro Paese con la comunità internazionale anche per il tramite dell’U.E.

Questo è il dato che connota la legge 190/2012 (e le misure da essa introdotte) in modo singolare per diverse ragioni.

Per un verso, infatti, non può che apprezzarsi positivamente l’impegno del legislatore nazionale che – dopo una lunga inerzia e/o un’attività piuttosto infruttuosa – ha ritenuto di adeguare l’ordinamento interno alle più recenti istanze provenienti dal contesto internazionale in *subiecta* materia sottraendo, di tal guisa, il nostro Paese a obiettive critiche di inadempimento rispetto agli obblighi assunti nonché di falsa volontà di accedere a riforme strutturali che potessero garantire un nuovo corso nell’evoluzione dei rapporti interni e internazionali.

Infatti, dalla lettura del testo dei lavori parlamentari che hanno condotto alla approvazione della legge 190/2012, traspare l’intento di adeguare l’ordinamento italiano agli obblighi internazionali; per altro verso, tuttavia, l’intento parrebbe perseguito senza la dovuta attenzione al profilo del temperamento delle nuove regole rispetto alla generale disciplina dell’organizzazione della P.A. nonché alle effettive condizioni della macchina amministrativa interna.

Il tema, a ben vedere, investe la più generale questione degli strumenti e modi di adeguamento del diritto interno ai vincoli derivanti dall’ordinamento internazionale (45).

(45) Sul punto, si rinvia a P. PUSTORINO, *In tema di applicazione nell’ordinamento italiano delle Convenzioni internazionali sul contrasto alla corruzione*, in *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, a cura di A. Del Vecchio e P. Severino, Cedam, Padova, 2014, pp. 473 – 485.

La costituzionalizzazione di tali vincoli (art. 117, primo comma, Cost.) ha introdotto un modello generale di rapporti diritto interno/diritto internazionale che pone il primo in una posizione di subordinazione rispetto al secondo, tale per cui lo Stato, aderendo ad una convenzione internazionale e rinunciando perciò a parte della propria sovranità, sceglie di imporre un vincolo all'esercizio della potestà legislativa interna su una determinata materia.

L'effetto di tale scelta sarebbe la posizione del vincolo sui contenuti della legislazione interna in modo che non sia percorribile una soluzione legislativa difforme (46).

Invero, si potrebbe ritenere che, proprio con riferimento al caso che ci occupa, il processo di adeguamento ai vincoli dell'ordinamento internazionale (vieppiù di natura programmatica) potrebbe essere per così dire più "elastico", garantendo, per un verso, la conformità al parametro di

(46) Con le note sentenze nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 la Corte Costituzionale ha chiarito che l'art. 117 Cost. attribuisce alle norme internazionali di matrice pattizia il rango di "norme interposte" fra le fonti costituzionali e quelle primarie di diritto interno. In particolare al par. 6.2 della sent. 349/2007 si legge: "Non v'è dubbio [...] che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost. ha colmato una lacuna e che, in armonia con le Costituzioni di altri paesi europei, si collega, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta Costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato. [...] Con l'art. 117, primo comma, Cost. si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata norma interposta". Sul tema, in dottrina, C. ZANGHÌ, *La Corte Costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze del 24 ottobre 2007*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, 3/2007, p. 50 ss.; E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. internazionale*, 2008, p. 138; G. GAJA, *Il limite costituzionale del rispetto degli obblighi internazionali: un parametro definito solo parzialmente*, in *Riv. dir. internazionale*, 2008, p. 136; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/2009, p. 195; B. CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro. It.*, V, 2002, p. 229.

cui all'art. 117 Cost. e, per altro verso, un più efficace coordinamento fra le nuove norme e l'ordinamento previgente.

In effetti, si ribadisce che il testo della legge 190/2012 (e dei relativi lavori parlamentari) evidenzia in modo netto la mera volontà di “adeguarsi” agli *standard* elaborati dalla comunità internazionale e recepiti dall'U.E.

Il problema è che, con una scelta probabilmente frettolosa e forse anche dettata da un facile entusiasmo, si è scelto di introdurre norme che, da un lato, non si presentano facilmente compatibili con il sistema previgente e, dall'altro, introducono strumenti e approcci di politica amministrativa molto nuovi, a volte dirompenti, senza una pregressa e compiuta riflessione sugli effetti concreti che ne scaturiscono rispetto al panorama esistente, riflessione che – anche se non in linea con una “marcia a tappe forzate” verso gli standard internazionali e comunitari – sarebbe stata opportuna per evitare di arrivare a considerare la legge 190/2012 una riforma solo apparente (47). Se è vero che la “bussola (48)” per i decisori pubblici nazionali è fuori dallo Stato (49), le strategie di contrasto devono svolgersi efficacemente entro i confini statuali.

(47) F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in www.federalismi.it, n. 5, 11 marzo 2015.

(48) S. CASSESE, in *Regole e amministrazione pubblica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, venerdì 23 marzo 2012.

(49) In argomento, M.S. GIANNINI, in un editoriale del 1992, sosteneva implicitamente l'insufficienza degli strumenti repressivi “*Si rifletta solo sul fatto che (la magistratura) ha messo più di vent'anni per accorgersi dell'esistenza delle tangenti!*”, in *Politica e Mezzogiorno*, nuova serie, n. 1-2, 1992; anche in *ID., Scritti*, vol. IX, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 197-199.

CAPITOLO SECONDO

La prevenzione del malcostume amministrativo.

I rimedi “calati dall’alto”

1. I rimedi introdotti nel nostro ordinamento

Seppure è apparso evidente che i rimedi tendono ad assomigliarsi nei vari ordinamenti giuridici, d'altra parte è anche vero che tra di loro le iniziative contro la corruzione hanno radici diverse, poiché mirano ad obiettivi differenti.

Alcune, ad esempio, prevengono i conflitti di interesse, altre puntano un faro sulle rendite create dal pubblico, altre ancora innalzano il costo morale dell'eventuale corruzione, altre, infine, operano sul dato reputazionale.

Tutte, alla fine, convergono sullo scopo ultimo, la prevenzione del malcostume, ma attraverso approcci divergenti. Per questa ragione non è apparso semplice procedere ad una loro tassonomia.

È sembrato possibile, tuttavia, tentare una suddivisione in due macro-categorie.

Da una parte, vi sono stati i rimedi preventivi, per così dire, “calati dall’alto”, ossia confezionati in via unilaterale, sotto forma di oneri procedurali che hanno implicato controlli e preclusioni obbligatorie, nonché un ricco apparato sanzionatorio: questi sono volti, principalmente, a ridurre le occasioni di corruzione. Dall'altra, viceversa, vi sono stati gli strumenti che hanno promosso un controllo della collettività, i quali favoriscono e moltiplicano oggi i momenti di verifica: questi si basano sulla constatazione che la pratica della corruzione è direttamente proporzionale al grado di opacità dei relativi processi decisionali, per cui

rendendo le procedure intelleggibili e trasparenti, nonché rendicontabili all'esterno, si viene ad operare sul giudizio di disvalore, poiché aumenta il disagio sociale legato alla violazione della legge (50). I rimedi della seconda categoria, dunque, tendono a creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

2. I rimedi precauzionali.

Il primo gruppo di rimedi è chiaramente il più numeroso, poiché possono essere diversi i modi in cui si limitano le situazioni di malcostume e, anzi, non sempre si è in grado di coprire le differenti forme di corruttela.

Occorre distinguere tra rimedi di precauzione, i quali combattono contro i fattori che favoriscono la corruzione, e rimedi di repressione, che polarizzano l'attenzione sulla reazione sanzionatoria.

Fanno parte della prima categoria, ad esempio, l'attività di pianificazione, le norme sull'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi, e i codici di condotta. Mentre rientrano nella seconda categoria i referenti organizzativi per la prevenzione della corruzione e i meccanismi di protezione dei *whistleblowers*.

Nel prosieguo si cercherà di procedere ad un esame analitico delle misure anticorruzione menzionate — che già molto bene sono state finora approfondite e commentate (51); adesso, invece, preme evidenziare alcuni dei peculiari profili e spunti di interesse, funzionali a mettere in luce lo

(50) Sull'argomento, A. VANNUCCI, *Atlante della corruzione*, Torino, 2012; *ID.*, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, in *La legge anticorruzione*, cit.; D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto*, Bologna, Il Mulini, 1992; D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *Un paese anormale*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

(51) Il riferimento è ai commenti di B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., 123 ss.; *ID.*, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 927 ss.; R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie*, cit.

spirito che nel complesso le anima, pur in un quadro frammentato ed eterogeneo.

Il primo rimedio di precauzione è l'attività di pianificazione. Vi sono due diversi livelli di elaborazione dei piani: quello nazionale è unico e valido per il complesso delle autorità pubbliche, ed ha la funzione di garantire la coerenza complessiva del sistema (52); quello speciale, poi, è proprio di ogni singola amministrazione, la cui caratteristica è, viceversa, quella di adattarsi alle peculiarità dell'istituzione pubblica, rispettando al contempo l'autonomia di queste ultime. Per entrambi l'arco temporale da prendere in considerazione è triennale, sebbene l'aggiornamento sia annuale, giacché si immagina questa attività come un processo ciclico in cui gli strumenti vengono via via affinati.

Un processo elaborato, appunto, tutto all'interno dell'organizzazione amministrativa, per il quale non è ammesso né il ricorso alle esternalizzazioni né apporti dei privati. Quanto al contenuto, i piani anticorruzione devono essere sufficientemente concreti in modo da consentire una verifica del rispetto dei relativi oneri e delle connesse responsabilità. Devono introdurre meccanismi organizzativi e procedurali volti a impedire fatti di corruzione, che possono prendere la forma di criteri di rotazione dei dirigenti, di parametri per evitare la sovrapposizione di incarichi, di approntamento di corsi specifici per la formazione del personale.

La base dei piani delle singole amministrazioni è rappresentata dal piano nazionale, che si propone di promuovere norme e metodologie

(52) Quanto al procedimento di approvazione, la normativa stabilisce un differente percorso. Mentre il piano nazionale è elaborato dal Dipartimento della funzione pubblica, sulla base delle linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale, e approvato dall'Autorità nazionale anticorruzione. I piani delle amministrazioni sono adottati dagli organi di indirizzo politico e portati a conoscenza del Dipartimento della funzione pubblica.

comuni, coordinando le strategie di contrasto della corruzione. A tal fine, quest'ultimo è articolato in tre sezioni: nella prima, sono indicati gli obiettivi strategici e i *target* attesi; nella seconda, le strategie di prevenzione a livello decentrato; nella terza, le comunicazioni dei dati per il monitoraggio e lo sviluppo.

L'obiettivo ineludibile della pianificazione è l'individuazione preventiva delle aree di attività amministrativa maggiormente esposte al rischio della corruzione. Tale operazione, definita mappatura del rischio, permette di conformare le strategie preventive adeguandole alla realtà amministrativa, nonché alle specifiche funzioni svolte, secondo le linee di indirizzo del comitato interministeriale (53).

Una prima mappatura delle aree più esposte al rischio di corruzione è stata già indicata nella legge anticorruzione, la quale, al comma 16 dell'art. 1, indica come tali: «*autorizzazione o concessione; scelta del contraente nell'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale*». Ma è anche vero che la morfologia della *maladministration* è molto più ampia, poiché ricomprende al suo interno, tra le zone di rischio, non solo contratti attivi e passivi, ma numerose ipotesi che vanno dai casi in cui il decisore pubblico è dotato di discrezionalità all'adozione di provvedimenti che consentono l'uso di

(53) Il Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità è stato costituito con il D.P.C.M. 16 gennaio 2013, il suo compito principale è quello di adottare le linee di indirizzo per la definizione del piano nazionale anticorruzione. È composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro della giustizia e dal Ministro dell'interno. Alle riunioni del Comitato possono essere chiamati a partecipare il primo presidente e il procuratore generale presso la Corte di cassazione, il presidente del Consiglio di Stato, il Presidente e il procuratore generale della Corte dei conti, il procuratore nazionale antimafia, i rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni, nonché altri organi di vertice delle amministrazioni.

risorse pubbliche o la monetizzazione di beni, offrono l'immunità dal mercato ovvero la possibilità di non correre il rischio di impresa, oppure distribuiscono benefici pubblici o rendite create dall'autorità (54).

3. il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e il Piano Nazionale Anticorruzione: uno sguardo approfondito

Come anticipato, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) è quello strumento che la L. 190/2012 identifica come il più efficace nel contrastare il dilagante fenomeno corruttivo (55).

Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare un PTPC al fine di individuare le aree attinenti ai procedimenti amministrativi di propria competenza, soggette al maggiore rischio di corruzione (56); in base poi al grado di esposizione al rischio corruttivo preventivato, alle amministrazioni spetta, ancora, il compito di individuare le misure organizzative più idonee ad impedire la concretizzazione del rischio.

Come ben si intuisce, l'esigenza di introdurre talune misure anziché altre è mutevole nel corso del triennio, la loro adozione può perciò avvenire progressivamente lungo il periodo di validità del Piano e gli stessi PTPC sono aggiornabili annualmente, sì da consentire alle amministrazioni di intervenire sulle forme di prevenzione rivelatesi inattuabili o inefficaci e sui loro tempi di attuazione.

(54) S. CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, 243 ss., in cui si esaminano cause, effetti e rimedi di quel complesso fenomeno di disfunzioni che va dalle resistenze al cambiamento al formalismo, all'indifferenza all'efficienza, all'ostilità verso la tecnologia, all'"overstaffing", al nepotismo, alla corruzione.

(55) Sul tema della corruzione come fenomeno dilagante sul piano nazionale, cfr. D. DELLA PORTA-Y. MÉNY, *Democrazia e corruzione*, Napoli, Liguori, 1995; P. DAVIGO-G. MANNOZZI (a cura di), *La corruzione in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

(56) Il rischio di corruzione può essere calcolato, secondo alcuni autori, ricorrendo allo strumento del "fire alarm": questo consente di monitorare le attività svolte da una P.A. e di valutare quanto queste siano esposte a corruttela. Sul punto, cfr. R. E. KLITGAARD, *Controlling corruption*, University of California Press, Berkeley, 1988.

È facile scorgere evidenti analogie tra il PTCP ed il modello *ex d.lgs. 231/2001*, adottabile dalle imprese private per prevenire il proprio rischio corruttivo; tuttavia, nonostante la sua natura derivativa, lo strumento configurato dalla l. 190 presenta non poche peculiarità che lo contraddistinguono dal momento che la sua adozione costituisce un obbligo per le amministrazioni. Le maggiori differenze consistono:

- nella necessaria nomina di un RPC (57);
- nell'affidamento allo stesso del compito di predisporre il PTPC da proporre all'approvazione degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- nell'attivazione di una speciale responsabilità del RPC nei casi in cui nella sua amministrazione vengano compiuti reati (58) contro la PA e vengano commesse violazioni delle misure previste nello stesso PTPC.

Oltre all'istituzione della nuova figura del RPC, è stata implementata la responsabilità dei dirigenti delle amministrazioni; questi hanno il dovere, in forza del rinnovato art. 16 del T.U.P.I. (59), di fornire al RPC le informazioni necessarie per individuare le aree più a rischio di corruzione

(57) L'art. 1 della legge anticorruzione prevede che, salva diversa scelta motivata, il ruolo di RPC sia ricoperto dal segretario dell'ente locale (per approfondimenti sul ruolo ricoperto dal segretario nelle pubbliche amministrazioni cfr. R. CERIANA-C. MAZZELLA, *La formazione del personale degli enti locali*, in *Nuova rass.*, 2000, pp. 882 ss.).

(58) Il termine "reato" qui utilizzato è da intendersi in senso molto ampio. La corruzione può essere letta infatti in maniera molto diversa, a seconda che la si osservi dal punto di vista penale o da quello amministrativo: i reati cui si sta facendo qui riferimento non sono, difatti, comportamenti perseguibili sul piano squisitamente penale, ma sono «condotte fonte di responsabilità di altro tipo [...] comunque sgradite all'ordinamento giuridico» cfr. B. G. MATTARELLA, *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione alla corruzione*, in *Percorsi cost.*, 2012, p.15

(59) «All'art. 16, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165, dopo la lett. l-bis sono aggiunte le seguenti: l-ter forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo. L-quater provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

(60), si da consentire a quest'ultimo di svolgere al meglio la sua funzione di prevenzione.

Il *focus* posto dalla l. 190/2012 sul PTPC ha, inoltre, comportato un necessario ripensamento del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Si rammenta, in proposito, che l'approvazione del primo PNA risale alla precedente CIVIT/ANAC nel settembre del 2013, su proposta del DPF; esso ha perciò influito sulla prima adozione dei PTPC, che per legge dovevano essere approvati entro il 31 gennaio del 2014. Nato come documento di sintesi della rilevazione dei dati sulla corruzione raccolti dalle diverse amministrazioni pubbliche, il PNA è oggi espressione di una funzione di indirizzo: viene infatti elaborato sulla base delle direttive contenute nelle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale, contiene alcuni obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale, e fornisce indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del PTPC.

La funzione di indirizzo assunta dal PNA, poi attuata dalle singole amministrazioni, è la concretizzazione della proposta avanzata dalla "Commissione Garofoli", istituita dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione il 23 dicembre 2011. Questa commissione individuò le tre fasi della lotta alla corruzione, che dovevano rappresentare la linea guida per la redazione dei PTPC: individuazione dei

(60) Le aree più a rischio di corruzione sono state individuate, secondo studi statistici, in cinque macro-settori: urbanistica, contratti pubblici, sanità, pubblici servizi. Per approfondimenti sul tema cfr. F. MERLONI-L VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa: cause, prevenzioni e rimedi*, Firenze, Passigli, 2010, pp. 423-479.

settori a rischio, predisposizione degli strumenti per contenerlo ed eliminarlo, e concreta attuazione di questi ultimi (61).

In estrema sintesi, il PNA prefigura i contenuti essenziali, minimi dei PTPC e, come questi ultimi, è uno strumento dalla validità triennale, ma aggiornabile annualmente.

Trattandosi di un documento di ampia portata ed incidenza, eventuali modifiche presuppongono verifiche finalizzate all'acquisizione di specifiche conoscenze; solo sulla base di esse sarà poi possibile modulare un congruo intervento: si tratta di stimare la misura complessiva di attuazione della legge e il concreto livello qualitativo dei passaggi attuativi posti in essere. Nell'ambito delle singole amministrazioni andrà valutata quindi la misura dell'adempimento che ha connotato l'approvazione dei PTPC, dunque la qualità dei Piani stessi, in particolare per ciò che concerne i processi utilizzati, il grado di esposizione al rischio corruttivo che essi determinano, le misure in concreto adottate e l'efficacia dimostrata in termini di prevenzione della corruzione.

Sul punto, fondamentale è stato l'operato condotto dal nuovo Consiglio dell'Anticorruzione che ha, in prima battuta, deliberato di procedere ad una prima, maggiormente semplificata, lettura dei PTPC approvati, con il contributo del Formez e dell'Università di Tor Vergata (oggetto di distinti protocolli di intesa) e con la costituzione di un gruppo di lavoro interno composto da funzionari ANAC. Questa prima fase del lavoro ha condotto poi alla predisposizione di una scheda di valutazione dei contenuti dei PTPC e alla sua applicazione a ministeri, enti pubblici nazionali, regioni, province, comuni al di sopra dei 15.000 abitanti, e ad un

(61) B.G. MATTARELLA-M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 93.

campione rappresentativo (517 su circa 7.500) di comuni al di sotto di tale soglia, per un totale di circa 1.900 amministrazioni.

Nel frattempo, data la portata innovativa e la notevole complessità della disciplina anticorruzione, l'Autorità ha dato risposta a quesiti specifici e, attraverso la predisposizione di appositi orientamenti, ha affrontato tematiche di carattere generale: 481 quesiti sono pervenuti nell'anno 2014 all'Autorità e, precisamente, 178 riguardanti l'applicazione e l'interpretazione della l. 190/2012, 288 a proposito del d.lgs. 39/2013 e i restanti 15 afferenti il D.P.R. 62/2013; 111 sono invece gli orientamenti che l'Autorità ha adottato da maggio a dicembre 2014, in particolare 75 orientamenti sul d.lgs. 39/2013, 6 in tema di *whistleblower* (62), 15 in ordine alla legge 190/2012, 8 sul conflitto di interessi e, infine, 7 in tema di RPC (63).

4. L'ambito soggettivo di applicazione dei PTPC: le società

Lo sviluppo delle misure preventive della corruzione, come è ovvio, ha posto il problema di circoscrivere il novero dei soggetti tenuti ad adottarle.

Il risultato maggiormente apprezzabile di siffatta azione sembrerebbe il documento comune ANAC-MEF del dicembre 2014 relativo

(62) Sulla definizione di *whistleblowing* si veda ROHDE-LIEBENAU, *Whistleblowing Rules: Best Practice; Assessment and Revision of Rules Existing in EU Institutions*, 12 maggio 2006, in <http://www.europarl.europa.eu/comparl/cont/site/calendrier/documents/3mail06/etude.pdf>. Ed ancora: F.GANDINI, *Il whistleblowing negli strumenti internazionali in materia di corruzione*, in AA. VV., *il whistleblowing nuovo strumento di lotta alla corruzione*, a cura di G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI, Catania, Bonanno, 2011, p.89.

(63) Tali dati sono rinvenibili nella relazione annuale 2014 dell'ANAC, consultabile in anticorruzione.it.

all'applicazione agli enti di diritto privato in controllo pubblico (64) delle misure di prevenzione, siano esse previste da PTPC o da altri strumenti.

Detto documento, rispetto alla versione inizialmente predisposta, è stato oggetto di molteplici aggiornamenti nel corso della prima metà del 2015, per arrivare infine a constare di due ben distinguibili parti: una direttiva del MEF indirizzata alle proprie controllate e le *Linee guida* dell'ANAC sottoposte a pubblica consultazione nel periodo marzo-aprile 2015, destinate a una moltitudine di enti, controllati o solo partecipati da pubbliche amministrazioni territoriali, tra i quali, soprattutto, società di capitali, fondazioni e associazioni.

In ordine all'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni della l. 190/2012, urge a questo punto precisare la fondamentale distinzione tra società solo partecipate e società controllate da PA, distinzione che, si badi, non ha carattere meramente formale, in quanto costituisce criterio di valutazione della validità dell'interesse pubblico perseguito. Orbene, si tratta di società partecipate nel caso in cui la partecipazione pubblica non sia idonea a determinare una situazione di controllo; per la nozione di controllo e, dunque, di società controllate, occorre quindi far riferimento al disposto dell'art. 2359, co. 1, numeri 1 e 2, del Codice civile.

Ciò premesso, si precisa come, per le società partecipate, l'obbligo di dotarsi di un modello prevenzionistico ex l. 190/2012 sussista solo nel caso

(64) Pare opportuno sottolineare come le recenti riforme in tema di lotta alla corruzione – nonché le pronunce degli organi preposti a questa funzione – abbiano esteso l'applicabilità delle norme preventive anche a soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni. In particolare pare di non scarsa rilevanza il sistema di norme dettate per controllare il fenomeno corruttivo anche nei rapporti che si instaurano fra le imprese private: sul punto, per maggiori approfondimenti, si veda J. L. DE LA CUESTA ARZAMENDI-I. BLANCO CORDERO, *La criminalizzazione della corruzione nel settore privato: aspetti sovranazionali e di diritto comparato*, in R. ACQUAROLI-L. FOFFANI (a cura di), *La corruzione tra privati. Esperienze comparatistiche e prospettive di riforma*, Milano, Giuffrè, 2003, *passim*.

in cui non siano già state predisposte le misure di cui al d.lgs. 231/2001. L'adozione del "modello 231" (65) è insomma sufficiente a sciogliere la società partecipata dalla quasi totalità dei propri obblighi in materia di prevenzione della corruzione; residua il solo dovere di integrare con misure dedicate alle ulteriori fattispecie previste dalla legge 190, solo relativamente alle attività di pubblico interesse e ferma restando la disciplina del d.lgs. 231/2001 per ciò che concerne l'adozione e il connesso regime di responsabilità.

Per quanto concerne, invece, le società controllate, il documento comune ANAC-MEF ritiene che l'interesse alla prevenzione della corruzione e dell'illegalità debba essere legittimamente perseguito all'interno di tutte le società controllate per come definite dalla nozione civilistica poc'anzi richiamata. L'applicabilità degli obblighi sanciti dalla l. 190/2012 è da riconoscersi, dunque, anche per il caso in cui la posizione di controllo sia detenuta da amministrazioni centrali, in analogia, quindi, a quanto previsto dall'art. 1, co. 60, della l. 190/2012 per le società controllate da amministrazioni territoriali, nonché in senso conforme ad interpretazione costituzionalmente orientata.

Quanto appena chiarito, vale anche per quelle società che abbiano efficacemente adottato i modelli di prevenzione della corruzione previsti dal d.lgs. 231/2001. Ciò non deve in alcun modo spiazzare dal momento che, come è a questo punto opportuno ricordare, l'ambito di applicazione delle due normative è in realtà molto diverso: la disciplina di cui al d.lgs. 231/2001 ha lo scopo di prevenire i reati volti ad arrecare un indebito

(65) Per un'analisi più approfondita sui "modelli 231" si rinvia nuovamente a C. A. STRAZZERI, *I modelli 231 come sistemi di gestione della responsabilità amministrativa*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2012, *passim*.

vantaggio all'ente ("corruzione attiva") (66), laddove invece la disciplina della l. 190/2012 intende prevenire anche i fenomeni di illegalità idonei a danneggiare la PA per favorire il vantaggio dei privati, estendendosi a tutti i casi di corruzione, anche "passiva" (67). Pertanto, per le società controllate che abbiano già approvato un modello di prevenzione dei reati ai sensi d.lgs. 231/2001, permane l'obbligo di integrare con misure idonee a prevenire anche le fattispecie previste dalla l. 190/2012 (68).

Nelle società controllate dalle amministrazioni pubbliche le misure di prevenzione della corruzione devono essere adottate previa nomina di un RPC; questi dovrà coincidere con uno dei dirigenti della società, dovrà essere munito di poteri di vigilanza sull'attuazione effettiva delle misure e avrà facoltà di proporre le integrazioni e le modificazioni ritenute più opportune. Tali previsioni risultano maggiormente condivisibili alla luce del fine ultimo dell'istituto, ossia garantire che il sistema di prevenzione non si traduca in un mero adempimento formale e che, anzi, venga congegnato e calibrato come un modello organizzativo vero e proprio, in grado di rispecchiare le specificità dell'ente a cui si riferisce. Ad ogni

(66) Autorevole dottrina sostiene che il reato di "corruzione attiva", configurandosi proprio come comportamento volto a far ottenere un vantaggio all'ente, non possa essere ascritto fra le fattispecie tipiche di corruzione. In particolare Foffani sostiene che, nonostante «si tratta di una soluzione imposta non tanto dal legislatore della riforma penale societaria, quanto piuttosto (a monte) dal legislatore della responsabilità degli enti collettivi», è quantomeno auspicabile un'estensione *de lege ferenda* della responsabilità derivante da comportamento corruttivo anche nei casi di "corruzione attiva" (cfr. L. FOFFANI, *Le infedeltà*, in A. ALESSANDRI (a cura di), *il nuovo diritto penale delle società*, Milano, Ipsoa, 2002, pp. 372 ss.)

(67) Sul tema della cd. "corruzione passiva" si veda, fra gli altri: G. AMATO, *La riforma della concussione: gli effetti sulla responsabilità degli enti*, in *Resp. Amm. Soc. enti*, 2013.

(68) Per un'approfondita analisi della fattispecie rubricata «*corruzione tra privati*» si veda S. SEMINARA, *Il reato di corruzione tra privati*, in *Società*, 2013, p. 61 ss.; ed ancora A. MELCHIONDA, *art. 2635c.c. («Corruzione tra privati»)*, in *Giur. It.*, 2012, 12; R. BRICCHETTI, *Corruzione tra privati: la mutazione dell'etichetta*, in *Guida dir.*, 2012, 48, ins. n.13, p. XXXIV ss.

modo, in considerazione della stretta connessione tra le misure adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001 e quelle da adottarsi ai sensi della l. 190/2012, le funzioni del RPC dovranno essere svolte in costante coordinamento con quelle dell'organismo di vigilanza nominato ai sensi della "normativa 231".

Quanto al regime delle responsabilità connesse alle misure di prevenzione, fermi restando gli obblighi di vigilanza gravanti sulle amministrazioni controllanti e partecipanti (per gli enti locali codificati all'art. 147-*quater* del d.lgs. 267/2000), le responsabilità sono disciplinate secondo quanto stabilito dal *Codice civile*. In questa prospettiva il documento ha ritenuto che il RPC della società possa essere chiamato a rispondere, in termini di responsabilità disciplinare, sia in caso di compimento dei reati contro la PA di cui alla l. 190/2012 sia in caso di violazioni delle misure di prevenzione, da parte di dipendenti della società, salvo che dimostri di aver predisposto un Piano triennale efficace e di aver vigilato sulla sua attuazione.

Non si deve trascurare, però, che il Piano triennale è adottato dagli organi di governo della società e che l'efficacia delle misure in esso previste ai fini della prevenzione della corruzione dipende in larga misura dalle disposizioni che l'organo di governo vorrà dare per la loro effettiva attuazione. Le società controllate, quindi, nel definire compiti e responsabilità degli amministratori, dovranno considerare, ai fini dell'attivazione dell'eventuale azione di responsabilità ai sensi dell'art. 2392 del Codice civile, anche i casi di compimento dei reati contro la PA previsti dalla legge 190 o di violazioni del PTPC da parte di dipendenti della società.

4.1. (Segue) Enti *sui generis* e applicazione della disciplina

Le misure di prevenzione della corruzione dovranno essere adottate anche da enti di diritto privato diversi dalle società, fondazioni e associazioni, controllati o partecipati da PA (69). Qui, in assenza di un preciso riferimento normativo (quale è l'art. 2359 per le società) si prevede di attribuire alle amministrazioni il compito di verificare, sulla base di indicatori adeguati, se l'ente sia da considerarsi in controllo o solo partecipato, con la conseguenza dell'obbligo di adottare le misure di prevenzione della corruzione previste nei rispettivi due casi dalla disciplina sulle società.

In siffatto clima di incertezza ricostruttiva e, perciò, applicativa, si sono, presto ed inevitabilmente, rese necessarie esplicite ed inequivocabili prese di posizione da parte dell'Autorità, in particolare rispetto a quei soggetti dalla dubbia natura di cui a seguire meglio si dirà.

Con riferimento innanzitutto alle società pubbliche, si riporta come nelle more dell'adozione di linee guida *ad hoc*, l'Autorità si sia occupata di ricostruirne la normativa e la giurisprudenza della Corte Costituzionale, giungendo a stabilire ed argomentare, con orientamento n. 96 del 21 ottobre 2014, che la Società Italia Lavoro S.p.A. deve essere considerata amministrazione pubblica e che pertanto la stessa è tenuta a predisporre il PTPC, il PTTI e il Codice di comportamento, nonché a nominare il RPC e rispettare gli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013 e i divieti di cui al d.lgs. 39/2013.

(69) Sul tema dell'estensione degli effetti delle norme che disciplinano la prevenzione e, più in generale, la lotta alla corruzione, si è pronunciato anche il legislatore in diversi atti preparatori. Numerosi riferimenti a questa applicabilità delle norme suddette agli enti *sui generis* possono ritrovarsi in: *XVII legislatura – disegni di legge e relazioni – documenti – doc. XXVII, n. 8.*

Particolare attenzione è stata poi posta sulla questione dell'applicabilità della l. 190/2012 agli ordini professionali (70): con la delibera n. 145, sempre del 21 ottobre 2014, l'ANAC ha ritenuto applicabile agli ordini e ai collegi professionali le disposizioni della prevenzione della corruzione di cui alla l. 190/2012 e decreti delegati, ritenendo gli stessi inquadrabili nella categoria degli enti pubblici non economici (ricompresi nella nozione di PA di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001), argomentando, altresì che, ai sensi dell'art. 3, co. 1, del D.P.R. 5 marzo 1986, n. 68 (*Determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva, di cui all'art. 5 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93*), il rapporto di lavoro del personale degli ordini e dei collegi professionali integra un vero e proprio rapporto di pubblico impiego.

L'Autorità ha in definitiva ritenuto applicabili agli ordini e ai collegi professionali le disposizioni di prevenzione della corruzione in esame sulla base del riconoscimento – operato dalla legge e pure dalla giurisprudenza – della natura di enti pubblici non economici di detti soggetti; enti inclusi, quindi, nel novero delle PA. Tale riconoscimento trova conferma sia che si sottoponga l'ente pubblico ad un'analisi squisitamente rivolta alla ricerca degli elementi determinanti la pubblicità del soggetto stesso (71), sia che ci si conformi alle teorizzazioni di dottrine minoritarie (72).

(70) Sul tema dell'applicabilità delle norme anticorruzione agli ordini professionali, utile può essere il richiamo, ai fini di un accurato approfondimento, al “*Dossier n. 4/2015 – Autorità Nazionale Anticorruzione e Ordini Professionali*”, nel quale è stato dettagliatamente affrontato proprio il tema dell'estensione degli effetti della legge 190/2012 e dei decreti delegati 33/2013 e 39/2013 in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza ed integrità, nonché di incompatibilità ed inconfiribilità degli incarichi ai predetti ordini.

(71) D. DONATI, *I caratteri distintivi delle persone giuridiche*, in *Temi emiliani*, 1930, p. 530; C. VITTA, *Note sul concetto di persona giuridica pubblica*, in *Rivista di*

Riprendendo ancora quanto argomentato nel poc'anzi menzionato orientamento n. 96 del 21 ottobre 2014, con orientamento n. 112 del 4 novembre 2014, conclusioni analoghe a quelle presentate nei riguardi della Società Italia Lavoro sono state affermate nei riguardi della Consip S.p.A.: l'Autorità ha, quindi, reputato di poter bene ricondurre l'ente *de quo* all'ampio *genus* delle PP.AA. in ragione della natura pubblica della funzione che quest'ultima concretamente svolge, nonché dei poteri pubblicistici che allo scopo esercita.

Infine, in relazione agli istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB), l'Autorità – ravvisando negli stessi personalità giuridica di diritto pubblico e funzioni amministrative, nonché tenendo conto del fatto che ad amministrazioni pubbliche sono riconosciuti poteri di nomina dei componenti degli organi di cui sono composti – ha ritenuto che detti istituti debbano essere ricompresi nella categoria degli enti pubblici non economici di livello regionale, ai quali sono pertanto applicabili le disposizioni *ex* l. 190/2012. Secondo l'ANAC, l'applicazione della normativa prevenzionistica è per le medesime ragioni valevole altresì nei confronti delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), chiaramente a condizione che le stesse mantengano personalità giuridica di diritto pubblico.

5. I PTPC delle singole amministrazioni

Stante quanto sinora esposto, è doveroso richiamare l'operato condotto dall'ANAC in ordine alla valutazione dei PTPC e finalizzato ad accertare la qualità degli stessi per come adottati dalle singole

diritto pubblico, I, 1933, p. 38; R. RESTA, *Natura e criteri di identificazione delle persone giuridiche pubbliche*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1938, p. 1931.

(72) La dottrina minoritaria cui si fa qui riferimento può essere esaustivamente esemplificata nel pensiero di F. Galgano, secondo cui la natura pubblica di un ente è determinata dal regime a cui esso viene sottoposto da parte dell'ordinamento giuridico.

amministrazioni e dai soggetti ad esse equiparati, sì da determinare, in via consequenziale, unitamente alla considerazione di altri fattori, il funzionamento del sistema di prevenzione della corruzione nel suo complesso. Dette analisi dei PTPC hanno portato a dei primi risultati, approvati, già nel 2014 con un'apposita relazione (73).

Gli esiti dei controlli condotti dall'Autorità, in via preliminare, hanno rivelato un livello pressoché generalizzato di adozione e pubblicazione dei Piani Triennali: infatti, più del 90% delle amministrazioni incluse nel campione, ha adottato questo nuovo strumento, tra queste, più del 50% ha esercitato la facoltà di aggiornare il documento.

Osservando i singoli comparti, essi si collocano tutti sopra il 95%, ad eccezione del comparto dei “comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti” che fanno registrare la pubblicazione dei PTPC in un numero di casi inferiore alla media (85% dei casi). Inoltre, i piccoli comuni sono gli enti che hanno provveduto in minor misura all'aggiornamento dei Piani triennali (solo il 40% circa ha aggiornato il PTPC nell'ultima annualità). Pare quindi che la dimensione organizzativa dell'amministrazione produca, in media, impatti sul livello di attuazione della disciplina prevista dalla l. 190/2012 concernente adozione e pubblicazione dei PTPC. Al contrario, la localizzazione geografica (nord, centro, sud, isole) non incide *sic et simpliciter* in maniera sostanziale sul livello di attuazione delle disposizioni in materia di adozione e pubblicazione dei PTPC.

Desta invece non poche perplessità il fatto che nella maggior parte dei casi analizzati dall'ANAC – vale a dire oltre l'80% – sia risultata pressoché assente una qualsivoglia analisi del contesto esterno in cui l'amministrazione di volta in volta esaminata ha operato. Scarsa è stata,

(73) Ci si riferisce alla Relazione Annuale ANAC, pubblicata in data 02.07.2014, precedentemente citata e rinvenibile in *anticorruzione.it*.

quindi, finora, la considerazione che i Piani triennali hanno avuto per quei fattori che pure possono incidere, e in misura rilevante, sul fenomeno corruttivo. Si pensi, in proposito, alle variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio.

Si è registrato, per contro, una forte attenzione, se non altro formale, verso il contesto interno (74) e, in particolare, rispetto alla mappatura dei processi organizzativi: infatti, quasi tutte le amministrazioni – circa il 90% – hanno formalmente passato al vaglio analitico i fattori contestuali interni, i risultati sono però stati qualitativamente altalenanti, sia con riferimento alle aree di rischio obbligatorie che in relazione all'individuazione di ulteriori aree di rischio. Per un verso, dunque, la mappatura dei processi produttivi ha restituito esiti mai pienamente sufficienti; per altro verso, è mancato impegno nella ricerca e nell'integrazione di aree di rischio che non fossero quelle espressamente prescritte dalla normativa.

Un siffatto quadro d'insieme risulta agevolmente spiegabile alla luce dell'assenza di coinvolgimento di operatori esterni e dal limitato coinvolgimento di quelli interni: il latitare in seno alle amministrazioni di conoscenze di tipo specialistico in materia di valutazione del rischio non può che sostanziarsi in compromettenti difficoltà operative in ordine alla corretta attuazione delle metodologie e degli strumenti che la materia *de qua* chiama in causa (75).

(74) I controlli interni cui qui si sta facendo riferimento, consistono in quella serie di operazioni volte a valutare l'operato dei singoli uffici e – più nel dettaglio – dei singoli operatori delle PP.AA. Come è noto spetta agli organi dirigenziali impegnarsi per definire e attuare le misure idonee a prevenire e combattere i fenomeni corruttivi (sul punto si veda P. BARRERA, *Istituzioni locali, controlli interni e garanzie di legalità*, in F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), op. cit. p.369).

(75) Interessante, sul punto del coinvolgimento degli operatori (tanto esterni quanto interni) e dunque, di riflesso, sull'acquisizione delle competenze necessarie ad una consapevole valutazione del rischio, risulta essere il pensiero di Vannucchi, secondo cui si deve guardare ad alcuni elementi "esterni". Per un maggior

Tali difficoltà nelle attività, per così dire, “a monte” impattano inevitabilmente sulla qualità della vera e propria programmazione delle misure di prevenzione; per altro verso, poi, l’inadeguatezza dell’organizzazione e del *know how* rispetto alle finalità perseguite paiono precludere interventi simmetrici sulla materia delle misure di prevenzione e sulla materia della trasparenza.

L’assai dubbio collegamento tra le responsabilità organizzative discendenti dai PTPC con i sistemi di misurazione e valutazione delle *performance* (76), unitamente alla mancanza di un’adeguata e generalizzata sensibilizzazione interna ed esterna al fenomeno, rischia di inficiare il sistema di responsabilizzazione interna.

Certamente è possibile che le successive analisi che saranno condotte sul punto smentiscano queste prime indicazioni fornite dall’ANAC ma, fino a quell’eventuale momento, non si può fare a meno di evidenziare la difficoltà delle amministrazioni nel predisporre efficaci misure di prevenzione a causa di un approccio che può sinteticamente essere descritto come “passivo”, orientato cioè a trasporre nei PTPC le misure obbligatorie previste dalla normativa, senza particolari e/o ulteriori apporti sostanziali, alla stregua di quanto accade con un adempimento meramente formale.

approfondimento sulla materia, che esula dall’oggetto della presente trattazione, si rimanda a: A. VANNUCCHI, *Inefficienza amministrativa e corruzione. Elementi per un’analisi del caso italiano*, in *Rivista trimestrale scienza amministrativa*, 1997, pp. 29-55.

(76) L’analisi delle *performance* dei dipendenti pubblici non può, come sostenuto da B. G. Mattarella, prescindere dall’osservazione che «una volta che un cittadino ha assunto una carica pubblica, egli è soggetto a una serie di regole di comportamento, che nel loro complesso costituiscono esplicitazione della previsione fondamentale dell’articolo 54 della Costituzione» (cfr. B. G. MATTARELLA, *Doveri di comportamento*, in F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), op. cit., p.225). Per ulteriori approfondimenti sul tema della valutazione dell’operato di un dipendente pubblico si rimanda a B. G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare*, in *giornale di diritto amministrativo*, n.1/2010, p.37; ed ancora G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, *passim*.

I risultati evidenziati dovrebbero incentivare un incremento degli sforzi a tutti i livelli, affinché lo strumento dei Piani triennali venga utilizzato al massimo del potenziale in esso insito.

In proposito, si auspica una semplificazione degli indirizzi ed una differenziazione degli stessi per comparti di amministrazioni che tenga in debito conto la dimensione organizzativa e le fasi, oltre che di programmazione, di rendicontazione ed attuazione delle misure.

Sarebbe ancora opportuna una maggiore chiarezza nella distribuzione delle responsabilità e dei ruoli nelle amministrazioni, come pure una rivisitazione delle logiche sanzionatorie che renda perseguibile non solo la mancata adozione del Piano triennale, ma anche la redazione dello stesso secondo regole non conformi agli indirizzi metodologici previsti dal PNA.

Infine, pare coerente con le prospettive di sviluppo sinora indicate riconsiderare le facoltà dell'ANAC: gli attuali poteri di vigilanza ad essa riconosciuti – in virtù dei quali essa ha il potere di sindacare e valutare l'operato dei pubblici dipendenti (77) – ne rendono il ruolo collaborativo già solido, ma ulteriori facoltà, magari di tipo eminentemente sanzionatorio, potrebbero considerevolmente irrobustirne la posizione di garante dell'effettività e dell'efficacia del sistema di prevenzione. Dunque l'insufficiente adozione di misure di contrasto alla corruzione dovrebbe essere rilevata dall'ANAC nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza, ai quali seguirebbero, nei casi più gravi, i poteri di ordine e di sanzione.

6. I Codici di Condotta

(77) cfr. F. NARDUCCI e R. NARDUCCI, *Guida normativa per l'amministrazione locale 2015*, Rimini, Maggioli editore, 2015, p. 671.

All'interno di una logica molto simile a quella della pianificazione delle regole di prevenzione si situano anche i codici di condotta, prestandosi all'esigenza di evitare la presenza di conflitti di interessi nei luoghi di decisione (78).

Ai codici, nello specifico, spetta il compito di precisare i doveri del pubblico impiegato in modo minuzioso: essi «*hanno lo scopo di aiutare a distinguere tra ciò che è corretto e ciò che non lo è, promuovendo comportamenti virtuosi, indipendentemente dalla eventuale sanzione di quelli sbagliati*» (79). Anche per questi sussiste un duplice livello di regolazione: da un lato, un codice generale, dall'altro, singoli codici validi per ogni amministrazione. Il primo costituisce il regolamento di comportamento generalmente applicabile nel pubblico impiego privatizzato, per cui rappresenta la base minima e indefettibile di ciascun codice adottato dalle varie autorità pubbliche.

Con riferimento all'ambito di applicazione, anche nei codici di condotta è stata estremizzata la distinzione tra politica e amministrazione: basta soffermarsi sul fatto che gli obblighi di condotta, previsti dal regolamento n. 62/2013, si applicano al personale professionale privatizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni; essi «*costituiscono principi di comportamento*» per il pubblico impiego, ossia per i rapporti di servizio retti dal diritto pubblico e si estendono, per quanto

(78) In realtà questi dovrebbero rappresentare la concretizzazione dell'«ideale di buona amministrazione», così come espressa da S. CASSESE, *l'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007; che a sua volta cita M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881 (ristampa: Napoli, ESI, 1992).

(79) Così in B.G. MATTARELLA, *Le nuove regole di comportamento dei pubblici funzionari, Relazione al 59° convegno di studi amministrativi* (Varenna, 19- 21 settembre 2013), in *ASTRID Rassegna*, 20 dicembre 2013, n. 193, 22/2013. Sugli originari codici di condotta o deontologici, S. CASSESE, *I codici di condotta*, in *Documenti giustizia*, n. 7-8, luglio-agosto 1994, 1373.

compatibili, al personale con rapporto di lavoro autonomo, collaboratori o consulenti, incaricati negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, ovvero dipendenti di società a cui sono esternalizzati servizi di cui l'amministrazione si avvantaggia (80).

Avendo contemplato quasi tutte le categorie di personale alle dipendenze delle amministrazioni, se ne ricava, per esclusione, che solo per il personale onorario, scelto per nomina o elezione, gli obblighi di condotta non trovano applicazione. Eppure, tali obblighi contraddistinguono il rapporto di ufficio, presente nel caso di funzionario onorario, e non il rapporto di servizio, giacché è carente l'obbligo di prestare la propria attività lavorativa a vantaggio dell'ente pubblico. Essi riguardano il dipendente più nella sua qualità di titolare di un ufficio pubblico, che in quella di lavoratore.

Un profilo problematico discende dall'intreccio che si viene a creare tra la genericità di alcune previsioni del codice e l'obbligatorietà dell'azione disciplinare, dato che qualunque violazione del codice di comportamento è fonte di responsabilità disciplinare, pur perdurando la competenza dei contratti nella definizione di illeciti e sanzioni (81). Ciò, a

(80) A tal fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice.

(81) «*La violazione degli obblighi contenuti nei codici di comportamento costituisce fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del relativo procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni, la violazione di ciascuna regola dei codici costituisce di per sé infrazione rilevante sul piano disciplinare*»; «*oltre agli effetti di natura disciplinare, penale, civile, amministrativo e contabile, tali violazioni rilevano, infine, anche in ordine alla misurazione e valutazione della performance secondo quanto già indicato con riferimento all'oggetto dei controlli*», come specificato in Delibera n. 75/2013, Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001), della Autorità nazionale anticorruzione. Sul tema, E. D'ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, in *La legge anticorruzione*, a cura di B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO, *op. cit.*; G.M. RACCA,

ben vedere, trasforma i codici stessi da strumento di orientamento a dispositivi di tipo coercitivo.

Tra gli obblighi previsti dal codice, all'art. 3, si dispone che il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione. Le prerogative e i poteri pubblici devono essere «*esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti*» (82). Oppure il dipendente deve esercitare «*i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. La gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati*».

Né appare così pacifico — come sostiene l'Autorità nazionale anticorruzione — che le infrazioni ai codici di comportamento non integrino nuove sanzioni, giacché questi ultimi integrerebbero previsioni già contemplate dalla legge e dalla contrattazione collettiva. Si tratterebbe, allora, solo di «*articolare, in relazione alle violazioni dei singoli obblighi contenuti dal codice di comportamento, le sanzioni previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva, e ciò al solo fine di limitare il potere*

Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento, in *Al servizio della Nazione*, a cura di F. Merloni e R. Cavallo Perin, Milano, Franco Angeli, 2009, 250 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, il Mulino, 2007, 136 ss.; E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 319 ss.; U. GARGIULO, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici: atto terzo*, in *Lav. p.a.*, 2012, 751 ss.

(82) D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, rubricato «*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*». Il nuovo codice sostituisce quello precedentemente adottato con decreto ministeriale, sul punto B.G. MATTARELLA, *Il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 927 ss.

discrezionale dei responsabili degli Uffici per i procedimenti disciplinari, a tutela dei singoli dipendenti» (83).

Eppure i due concetti non sono sovrapponibili, poiché un conto sono i doveri legislativi o contrattuali, che possono anche non essere muniti di strumenti sanzionatori, altra cosa gli obblighi rilevanti sul piano disciplinare. È chiaro che si tratta di misure importanti nell'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione a livello decentrato, ma è pur vero che sono azioni estremamente generiche (84). Il che, se non costituisce un problema per la lotta alle pratiche di corruttela (anzi ne amplia lo spettro), lo pone riguardo alla responsabilità disciplinare, poiché di fatto vengono così ad accrescere in modo eccessivo le ipotesi in cui deve essere obbligatoriamente attivata l'azione disciplinare (85).

A partire dal decreto Brunetta, infatti, è sanzionabile il dirigente che non attiva il procedimento, con la sospensione dal servizio o con la mancata attribuzione di una retribuzione da risultato. Non solo, la genericità di un obbligo sanzionato disciplinarmente, comprendendo condotte a forma libera, rappresenta una violazione del principio di legalità, il quale impone una chiara definizione in via preventiva delle possibili infrazioni disciplinari. Per giunta, l'inosservanza dei doveri del pubblico dipendente, canonizzati nei codici di comportamento, può dar luogo a un

(83) Delibera n. 75/2013, Linee guida, *cit.*

(84) Molti sono gli obblighi di condotta generici. Si pensi, inoltre, all'art. 11, ai sensi del quale «*il dipendente utilizza il materiale o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio e i servizi telematici e telefonici dell'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione. Il dipendente utilizza i mezzi di trasporto dell'amministrazione a sua disposizione soltanto per lo svolgimento dei compiti d'ufficio, astenendosi dal trasportare terzi, se non per motivi d'ufficio*».

(85) Del resto sono i dirigenti responsabili di ciascuna struttura a cui spetta il controllo sull'attuazione e sul rispetto dei codici; questi ultimi dovranno promuovere e accertare la conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, «*tenendo conto delle violazioni accertate e sanzionate ai fini della tempestiva attivazione del procedimento disciplinare e della valutazione individuale del singolo dipendente*», come specificato nella Delibera n. 75/2013, Linee guida, *cit.*

danno da disservizio, oggetto di giudizio contabile, quando vi sia una diminuzione di efficienza dell'apparato pubblico che si traduce in una mancata o ridotta prestazione del servizio o nella cattiva qualità dello stesso (86).

7. Divieto di cumulo tra incarichi politici e amministrativi. L'inconferibilità e l'incompatibilità.

Il terzo rimedio di precauzione è rappresentato dai limiti alla possibilità di cumulare incarichi diversi, politici e amministrativi, e si fonda sul rilievo della condotta di chi è chiamato a svolgere funzioni pubbliche (87). Sostanzialmente questo rimedio serve a garantire l'imparzialità dei pubblici funzionari nello svolgimento delle funzioni alle quali sono

(86) Come specificato da Corte conti, sez. Puglia, 10 maggio 2012, n. 621, il danno patrimoniale da disservizio è una sottospecie del danno erariale, che si registra quando si sia verificato o un esercizio illecito di pubbliche funzioni, o una mancata resa della prestazione dovuta dal pubblico dipendente, o, ancora, un mancato conseguimento della legalità, efficienza, efficacia, economicità e produttività dell'azione dell'amministrazione, per via della disorganizzazione del rispettivo servizio dovuta alla condotta commissiva od omissiva, connotata da dolo o da colpa grave, del pubblico dipendente. Sui principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa, è particolarmente esauriente, nella dottrina recente, A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 22 ss. e soprattutto, con riferimento al rapporto fra efficienza e trasparenza, 49 ss. V. anche i numerosi riferimenti ivi indicati. Inoltre, v. M. MAGRI, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, in *Istit. Fed.*, 2013, 433, e F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, cit., 18 s.

(87) Il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, emanato in base ad un delega contenuta nella legge anticorruzione, introduce una disciplina complessa relativa al regime di incompatibilità degli incarichi pubblici e di preclusione temporanea della possibilità di ricevere nomine. Diversamente, il regime dell'incandidabilità consente di tenere lontano dalle cariche pubbliche chi si è macchiato di determinati reati ed è ora disciplinata dal d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, anch'esso emanato in base ad un delega contenuta nella legge anticorruzione, e riguarda tutti gli organi rappresentativi dei diversi livelli territoriali, su cui N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 590 ss.

chiamati (88). In proposito, due sono gli istituti che trovano applicazione: l'inconferibilità, ossia la preclusione, temporanea, a conferire incarichi direttivi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati contro la pubblica amministrazione, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato, regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni, o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico, in base a quanto previsto dall'art. 1, comma 2, lett. g; ovvero l'incompatibilità, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Sul punto dell'incompatibilità e dell'inconferibilità è opportuno tenere presente come esse possano essere lette in maniera diversa a seconda che si riferiscano a dipendenti pubblici che non rivestono cariche dirigenziali, piuttosto che a dirigenti delle pubbliche amministrazioni stesse. Un maggiore sforzo è richiesto nell'analisi della situazione relativa alla prima delle due categorie appena citate: se si analizza la posizione del "non dirigente", infatti, è necessario prima individuare la sua funzione, così da poter circoscrivere quelle che sono le sue mansioni, il suo contributo al lavoro della PA e dunque lo sforzo richiesto nell'esercizio della funzione

(88) Sull'imparzialità dei funzionari si vedano i contributi raccolti nel volume *Al servizio della Nazione, Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN, Milano, Franco Angeli, 2009.

(89); sulla base delle mansioni che esso dovrà svolgere si potrà calcolare il rischio di adozione di condotte illecite, e quindi decretare l'eventuale incompatibilità/inconferibilità dell'incarico. Questa teoria non trova riscontro tuttavia in nessun dato normativo certo ed inequivocabile, ma solo attraverso un lavoro interpretativo è possibile individuare quelle singole norme che possono aiutare l'interprete a sussumere la situazione concreta all'intero sistema normativo di lotta e prevenzione della corruzione (90).

Coerentemente con i rimedi precedenti, il regime delle inconferibilità e delle incompatibilità riguarda le regole di accesso negli incarichi amministrativi, non interessandosi invece degli incarichi negli organi politici (91). Esso si rivolge espressamente ai funzionari amministrativi, anche se, impedendo che «*il soggetto che si trovi in una posizione tale da compromettere l'imparzialità acceda all'incarico senza soluzione di*

(89) B. G. MATTARELLA-M. PELISSERO, op. cit., p. 202

(90) Un esempio concreto di norma generale che in un certo senso può aiutare a scindere le due situazioni (dirigenziale/non dirigenziale) può essere rinvenuto nel comma 16 ter dell'art. 53 del D. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'articolo 1, comma 42 della l. 6 novembre 2012, n. 190, il quale afferma che «*I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti*». Si tratta della disciplina relativa al cd. *Pantouflage*, applicabile indiscriminatamente tanto ai dirigenti quanto ai semplici funzionari (sul punto, esaustivo per approfondimenti in materia può essere B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008).

(91) Sul regime di incompatibilità e inconferibilità e il divieto di cumulare cariche amministrative di vertice e funzioni politiche, nonché il passaggio diretto da cariche politiche a cariche amministrative, G. SIRIANNI, *La necessaria distinzione tra cariche politiche e cariche amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 816 ss.

continuità» (92), tale regime si viene ad applicare ovviamente a quanti provengono da organi di indirizzo politico.

Attribuendo rilievo giuridico alla condotta privata di chi svolge funzioni pubbliche, la nuova disciplina si compone di una serie di strumenti preventivi che intervengono prima della costituzione del rapporto di lavoro, principalmente al fine di garantire la posizione di imparzialità della funzione e di impedire eventuali conflitti di interesse, considerato l'antagonismo tra l'esercizio di un potere pubblico e la titolarità di certi interessi privati. Sono condizioni oggettive strettamente congiunte all'esercizio della funzione, per cui *«non riguardano lo stato giuridico dei funzionari, ma lo statuto dell'incarico attribuito»* (93).

Tra gli incarichi di vertice da disciplinare, significativa è la comprensione dell'amministratore di enti di diritto privato in controllo pubblico. Il riferimento è a quei soggetti formalmente privati, ma sostanzialmente pubblici, che più che svolgere attività economiche sul mercato, esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici. Si tratta delle società di capitali, delle fondazioni e delle associazioni sulle quali le amministrazioni pubbliche abbiano un controllo effettivo, per titolarità della maggioranza delle azioni o per il riconoscimento, anche in caso di posizioni di minoranza, del potere di influire fortemente sull'attività dell'ente, quale soprattutto la nomina degli amministratori.

Ponendo limiti all'accesso alle cariche, la legge opera in questo caso un bilanciamento tra l'interesse all'imparzialità e alla correttezza e *«il*

(92) F. MERLONI, *Il regime delle inconfiribilità e incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 808.

(93) F. MERLONI, *Il regime delle inconfiribilità e incompatibilità*, *cit.*, p. 815.

sacrificio degli interessi dei soggetti che non possono accedervi» (94). Ciò costituisce un'operazione niente affatto semplice, per la quale presentava una certa utilità il potere in capo all'Autorità nazionale anticorruzione di rilasciare pareri — *«su richiesta delle amministrazioni e degli enti interessati, sulla interpretazione delle disposizioni del presente decreto e sulla loro applicazione alle diverse fattispecie di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi»* (95) — precisando gli ambiti di applicazione e chiarendo i confini della normativa.

Eppure, più che irrobustire tale potere, si è pensato di ridurlo in modo significativo: con il successivo decreto, denominato “del fare”, si è arginato il potere della Autorità nazionale di esprimere pareri, ora non più su richiesta, né sull'intero regime degli incarichi, ma unicamente, in via obbligatoria, sulle sole ipotesi coinvolgenti le *«direttive e le circolari ministeriali concernenti l'interpretazione delle disposizioni del presente decreto e la loro applicazione alle diverse fattispecie di inconferibilità degli incarichi e di incompatibilità»* (96). Oltre a ciò, il decreto legislativo n. 39 del 2013 prevede apposite disposizioni dedicate alla vigilanza e alle sanzioni, dirette a definire una serie di conseguenze che scaturiscono al momento dell'infrazione delle regole a presidio dell'incompatibilità e dell'inconferibilità (97).

Tale rimedio preventivo è, infatti, dotato di un privilegiato meccanismo di *enforcement*, particolarmente efficace, che consiste in una

(94) Così in B.G. MATTARELLA, *Le nuove regole di comportamento dei pubblici funzionari, cit.*, che sottolinea come ciò comporta dei costi, che consistono *«nell'esigenza di rinunciare ad amministratori possibilmente capaci e onesti»*.

(95) Quanto riportato è il testo dell'originario comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 39 del 2013.

(96) Secondo la modifica all'art. 16 del d.lgs. n. 39/2013 intervenuta con l'art. 54-ter della l. 9 agosto 2013, n. 98, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69.

(97) B. PONTI, *La vigilanza e le sanzioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 821 ss.

sanzione, che scatta automaticamente al momento della violazione, e può assumere la forma della nullità dell'incarico eventualmente conferito in caso di inosservanza delle norme di legge, del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione per tre anni, e, infine, dell'obbligo di restituzione dei compensi percepiti.

8. I rimedi amministrativi di tipo repressivo.

I rimedi repressivi sono fondati sull'efficacia deterrente delle sanzioni amministrative, diverse da quelle penali, come la responsabilità per danno erariale o la responsabilità disciplinare. Tali rimedi non servono a punire o a reprimere *ex post* chi abusi del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, bensì a rafforzare gli strumenti di prevenzione della corruzione mediante l'*accountability*, dotando il sistema di meccanismi per punire le omissioni e le inadempienze agli obblighi di legge.

Innanzitutto, è sanzionato disciplinarmente il funzionario che, pur essendo a conoscenza di un fenomeno corruttivo, non segnala al proprio superiore gerarchico la situazione di illecito di cui sia venuto a conoscenza.

Lo prevede espressamente l'art. 8 del codice di comportamento dei dipendenti pubblici (98).

È evidente allora la differenza: se per il dipendente pubblico vi è un obbligo di denunciare chi commetta fatti di corruzione, per i cittadini che denunciano in buona fede fatti illeciti sorgono unicamente situazioni giuridiche di protezione. I *whistleblowers* non possono essere destinatari di sanzioni o misure discriminatorie in ragione della segnalazione che hanno effettuato. Il loro anonimato è protetto nel procedimento disciplinare, per cui è vietato rivelarne l'identità, salva la presenza di interessi superiori da

(98) D.P.R. n. 62 del 2013.

tutelare, ossia a meno che tale rivelazione non sia indispensabile per la difesa dell'incolpato.

Sebbene l'esigenza di salvaguardia corrisponda al minimo *standard* di garanzia per coloro i quali riportano fatti di corruzione, l'esperienza dei paesi anglosassoni insegna che i sistemi premiali, secondo il modello statunitense del *False Claim Act*, costituiscono un forte incentivo alla denuncia delle illegalità, in quanto funzionano da deterrente (99). In base a questo modello, il responsabile della frode deve sia rifondere l'amministrazione sia riconoscere un indennizzo, in termini percentuali, a chi ha effettuato la relativa denuncia. Del resto, se denunciare l'illegalità è un dovere civico di ogni cittadino, è vero pure che lo Stato è chiamato a proteggere e a ricompensare quest'ultimo per il rischio che corre. Forse questa occasione poteva essere colta per arricchire così i rimedi amministrativi di repressione (100).

In secondo luogo, l'affermazione delle politiche di prevenzione è affidata ad una misura di carattere organizzativo, rimessa generalmente all'autonomia degli enti, ossia la nomina di un responsabile della prevenzione della corruzione all'interno di ogni apparato. È evidentemente una scelta gestionale funzionale a centralizzare le responsabilità e a rendere più facilmente rendicontabile l'esercizio del potere in questo campo. La

(99) Stando ai dati, raccolti nel 2010, il *False Claim Act* ha consentito la sanzione di 750 milioni alla Glaxo per irregolarità in un impianto, 430 milioni alla Pfizer per aver truccato i conti con il servizio sanitario. Secondo informazioni contenute nei quotidiani, sono stati pagati oltre 30 miliardi di dollari da quando esiste la legge.

(100) Come nota R. GAROFOLI, *Politiche di prevenzione della corruzione e crisi finanziaria, politica e istituzionale*, Intervento al seminario "La prevenzione della corruzione, pratiche a confronto", 11 marzo 2013, «non è stata dal legislatore condivisa l'idea proposta dalla Commissione ministeriale per lo studio di misure per la prevenzione della corruzione e attuata in altri ordinamenti (per esempio, negli Stati Uniti) di introdurre un sistema premiale, volto ad incentivare la segnalazione, per esempio basato sulla corresponsione di una somma di denaro parametrata in termini percentuali a quella oggetto di recupero a seguito della sentenza di condanna della Corte dei conti per danno all'erario o all'immagine».

nomina di un referente per la corruzione, in base ad una articolazione per centri di responsabilità, serve a superare il carattere complesso dell'organizzazione amministrativa. Al responsabile è rimesso il compito di implementare le politiche di prevenzione all'interno dell'amministrazione. Individuato dall'organo politico tra i dirigenti di ruolo di prima fascia in servizio (101), elabora e adotta il piano per la prevenzione della corruzione e ne verifica l'attuazione. È lui che si raccorda e coordina con l'Autorità nazionale anticorruzione. Molteplici sono i compiti rimessi al responsabile anticorruzione, altrettante le responsabilità che la legge gli attribuisce; vige, infatti, un sistema particolarmente penalizzante di *enforcement*, ripreso dalla disciplina in tema di responsabilità amministrativa degli enti: in breve, qualora vi sia un "reato di corruzione", il responsabile per la prevenzione risponde a titolo di responsabilità dirigenziale e disciplinare, nonché per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, a meno che non provi di aver predisposto il piano per la prevenzione della corruzione e di aver curato la sua attuazione (102).

Lo stesso inadempimento o la stessa omissione dà luogo, insomma, a una pluralità di titoli di responsabilità, implicanti un numero eccessivo di sovrapposizioni, e la sovrabbondanza può generare il rischio di un diritto

(101) Con l'eccezione degli enti locali, nei quali il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato «*di norma*» — in base all'art. 1, comma 7 — nel segretario, salva diversa e motivata determinazione. La designazione dei responsabili deve essere comunicata all'Autorità nazionale anticorruzione, a cui è rimesso il compito di raccogliere i relativi dati.

(102) Come si sottolinea nel Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012 dell'Autorità nazionale anticorruzione, dicembre 2013, «*l'efficace attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione dipende anche da un assetto organizzativo coerente con l'insieme delle responsabilità riconducibili al ruolo che il responsabile è chiamato a svolgere. Oltre che al suo collocamento adeguato nella scala gerarchica, sono necessari poteri di controllo e risorse (in termini di competenze professionali e di sistemi informativi) in modo che tale figura possa effettivamente incidere sui comportamenti e sul funzionamento e non costituire solo un capro espiatorio*».

più manipolabile. Mentre è preferibile un funzionamento per gradi in cui, quando gli anticorpi non funzionano, intervengono i rimedi di ultima istanza.

CAPITOLO TERZO

La prevenzione del malcostume amministrativo.

Gli strumenti di “controllo sociale”

1. La prevenzione dal “basso”

I rimedi preventivi possono, inoltre, promuovere un controllo dal “basso”, favorendo forme di verifica diffuse e generalizzate da parte dei cittadini, affinché la pratica corruttiva non sia intesa come una prassi remunerativa e tollerata.

Da qui, l’obbligo di trasparenza che incombe sulle pubbliche amministrazioni. Rendere trasparente e pubblicizzare i modi di esercizio del potere pubblico comporta, infatti, una trasformazione della corruzione, rendendola un’attività ad alto rischio e scarso guadagno.

Per questa ragione il principio di trasparenza è un asse portante delle politiche di prevenzione della corruzione (103). I relativi obblighi di

(103) A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, Relazione al 59° convegno di studi amministrativi (Varenna, 19-21 settembre 2013); F. MANGANARO, *L’evoluzione del principio di trasparenza*, in *Scritti in Memoria di Roberto Marrama*, I, Napoli, 2012, 639 ss.; G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all’informazione amministrativa?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9/2014; F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33. *Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative*, a cura di B. PONTI, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 18; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, pp. 795 ss.; A. SANDULLI, *La trasparenza amministrativa e l’informazione dei cittadini*, in *Diritto amministrativo comparato*, a cura di G. NAPOLITANO, Milano, 2007, pp. 158 ss.; M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2013, pp. 657-685; F. SATTA, *Prevenire la corruzione*, in *apertacontrada.it*, 25 luglio 2013; P. MARSOCCI, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d.lgs. 33/2013 nell’interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, in *Istituz. Fed.*, 2013, 687 ss. Per una disamina generale del rapporto fra pubblicità e trasparenza v., nella dottrina recente, M. OCCHIENA, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA, F. SATTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2011, 143 ss.

pubblicazione dei dati non mirano a proteggere coloro i quali si trovano in posizione di svantaggio, come nell'ipotesi dei mercati finanziari nei quali la trasparenza opera a compensazione delle asimmetrie informative tra risparmiatori e investitori, bensì dovrebbero puntare a mantenere la giusta pressione dei cittadini sul corretto e imparziale svolgimento dell'azione amministrativa.

In considerazione di questo obiettivo, il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 sostiene che la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, finalizzata alla realizzazione di un'amministrazione aperta e al servizio del cittadino (104).

La pubblicazione dei dati, informazioni e documenti riguarda un ambito particolarmente vasto del potere pubblico, che va dall'attività amministrativa alla dimensione organizzativa, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Difatti, *«perché i cittadini, singoli associati, possano svolgere il loro compito di controllori dell'esercizio dei poteri che in loro nome la legge attribuisce alle amministrazioni e ai loro*

(104) L'intervento normativo modifica e riordina le previsioni in tema di Programma triennale della trasparenza e dell'integrità, il quale costituisce oggi, di norma, una sezione del Piano triennale della prevenzione della corruzione, modificando la disciplina contenuta nell'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2009. Ogni amministrazione deve creare, nel proprio sito istituzionale, una sezione, denominata "Amministrazione trasparente", articolata a sua volta in sottosezioni a seconda della tipologia di dati da pubblicare. Sul rapporto tra gli obblighi di pubblicazione del decreto n. 33/2013 e il diritto alla *privacy*, si v. Parere del Garante della protezione dei dati personali, 7 febbraio 2013 n. 49 (su uno schema di decreto legislativo concernente il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

organi, occorre che ad essi sia consentita una conoscenza diffusa dell'azione, anche relativamente ai suoi principali risultati» (105).

Non vi è, dunque, solo l'esigenza di verificare quanto fatto o di consentire ai destinatari di appurare le scelte pubbliche compiute, ma si intende rendere effettivo, in capo ad ogni cittadino, il diritto di verificare le modalità d'impiego delle risorse pubbliche, necessarie a perseguire i risultati, sì da far comprendere il modo d'essere dell'amministrazione, migliorando la fiducia dei cittadini verso di essa. Inoltre, si specifica il principio di imparzialità, imponendo di non adottare – ovvero innalzandone il costo — decisioni partigiane, condizionate da interessi di singoli gruppi.

Insomma, *vaste programme*, per riprendere la nota espressione del Generale *de Gaulle*.

Ed inoltre, il decreto n. 33/2013 ha implementato anche il sistema dei controlli e delle sanzioni sull'attuazione delle norme in materia di trasparenza (106), introducendo per la prima volta nel nostro ordinamento l'istituto dell'accesso civico, poiché solo un'amministrazione non opacizzata può realizzare una democrazia partecipativa e garantire la legittimità e la responsabilità della stessa. È un accesso diverso e ulteriore rispetto a quello agli atti e ai documenti disciplinato dalla legge sul procedimento amministrativo, garantito al fine di irrobustire i diritti di difesa. Consiste in un diritto di accedere ai dati pubblici, quest'ultimi da

(105) F. Merloni, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, cit., p. 18.

(106) Sono gli organismi indipendenti di valutazione che devono attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza, verificando la pubblicazione dei dati previsti dalla normativa vigente. Sulla base delle attestazioni degli OIV, sarà successivamente l'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo, ad accertare l'effettivo adempimento alle regole della trasparenza. in argomento, delibera n. 77/2013, relativa alle “*attestazioni OIV sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione per l'anno 2013 e attività di vigilanza e controllo dell'Autorità*”.

intendersi come dati e documenti per i quali la legge prescrive la pubblicazione obbligatoria (e dunque soggetti a libero accesso).

Visto da diversa angolazione, l'accesso civico è, insomma, uno strumento di *enforcement* degli obblighi legali per l'integrità e la trasparenza di pubblicazione dei dati attualmente vigenti. Si estrinseca nel chiedere e ottenere che le pubbliche amministrazioni pubblichino gli atti, i documenti e le informazioni — a pubblicazione obbligatoria — da queste detenute, ma che, per qualsiasi motivo, non abbiano provveduto a rendere pubbliche sui propri siti istituzionali (107).

Come poi previsto dall'art. 5, ciascuno ha il diritto di accesso civico secondo un modello di *open government*.

Sulla scorta dell'esempio dell'accesso in materia ambientale o nella materia dell'ordinamento degli enti locali, l'accesso civico non riguarda tanto i documenti amministrativi, quanto piuttosto le mere informazioni, ancorché non trasposte in appositi documenti (108). Riprendendo l'esempio del *Freedom of Information Act (Foia)* (109), si riconosce e codifica un diritto all'informazione, in capo ad ogni cittadino, a prescindere dalla

(107) Sul sito istituzionale deve essere pubblicato l'indirizzo di posta elettronica cui inoltrare le richieste di accesso civico, corredate dalle informazioni relative alle modalità di esercitare tale diritto. Ai sensi dell'art. 5, il responsabile della trasparenza si pronuncia sulle richieste di accesso, ne controlla e assicura la regolare attuazione. Deve essere attivabile anche un potere sostitutivo: qualora il responsabile non ottemperi alla richiesta, il richiedente deve poter ricorrere al titolare del potere sostitutivo che assicura la pubblicazione e la trasmissione dei dati richiesti.

(108) Le figure dell'accesso alle informazioni in materia ambientale e dell'accesso nella materia dell'ordinamento degli enti locali costituivano le uniche ipotesi in cui l'ordinamento ammetteva l'accesso non ai "documenti amministrativi", ma alle mere informazioni. Sull'ampio e generalizzato diritto d'accesso nella tematica ambientale (anche se con la necessità di qualche bilanciamento), Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 2013 n. 4181. Per una comparazione delle legislazioni, A. SANDULLI, *La trasparenza amministrativa e l'informazione dei cittadini*, cit., pp. 158 ss.

(109) La legislazione fondata sul modello del *Freedom of Information Act* è stata adottata fino agli Ottanta del secolo scorso negli ordinamenti scandinavi e in quelli anglo-americani. Nell'ultimo ventennio da novantaquattro paesi, ossia la quasi totalità delle democrazie liberali.

sussistenza di presupposti legittimanti, in ragione della sola appartenenza alla collettività amministrata. Per questa ragione, non presupponendo un interesse qualificato in capo al richiedente, l'accesso civico risulta essere a tutti gli effetti una forma di completamento della cittadinanza amministrativa (110).

Purtuttavia, come è stato attentamente notato, il modello “Foia”, prevalente nelle democrazie liberali, è rovesciato: preso atto che «è il legislatore a stabilire ciò che il singolo ha il diritto di conoscere», «l'accesso non è configurato come un diritto fondamentale, ma come un diritto “riflesso”» (111). Se ciò è vero, è altrettanto vero che la nozione impiegata dal legislatore è quella di “accessibilità totale”, al punto che le amministrazioni devono impegnarsi, nell'esercizio della propria discrezionalità e in relazione all'attività istituzionale espletata, a pubblicare sui propri siti dati ulteriori oltre a quelli espressamente indicati e richiesti da specifiche norme di legge. Sotto questo profilo, «i dati ulteriori sono quelli che ogni amministrazione, in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, dovrebbe individuare a partire dalle richieste di conoscenza dei propri portatori di interesse, anche in coerenza con le finalità del d.lgs. n. 150/2009 e della legge n. 190/2012» (112).

(110) Correlata alla configurazione della trasparenza, quale strumento per il controllo diffuso sull'esercizio delle pubbliche funzioni, è la previsione contenuta nell'art. 3 del diritto di ciascuno «alla conoscibilità», ossia del diritto a conoscere, utilizzare e riutilizzare, alle condizioni descritte, i dati, i documenti e le informazioni “pubblici”, in quanto oggetto “di pubblicazione obbligatoria”. Pubblici ai fini in esame, da parte di ciascuno sono pertanto non già dati e documenti qualificati espressamente come pubblici dalla normativa vigente, ma solo quelli per i quali si prescrive la pubblicazione obbligatoria.

(111) Così in M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 795 ss.

(112) Secondo la Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 50/2013, “Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016”, che prosegue «a titolo esemplificativo si richiamano alcune categorie di dati già indicate dal paragrafo n. 5 della delibera CIVIT n. 2/2012, quali

Data l'estensione degli impegni — anche mediante clausole in bianco — a pubblicare dati riconducibili alle amministrazioni, la logica di questa forma di accesso sembra essere più quella di una piena apertura dell'amministrazione verso l'esterno in funzione democratica, che non quella di un mero adempimento delle norme puntuali, di stampo dirigitico, relative ad obblighi legali di pubblicazione. Sotto questo profilo, l'accesso civico appare più espressione di una libertà fondamentale, che non un «diritto riflesso».

2. La trasparenza amministrativa. Cenni introduttivi.

L'art. 1, c. 35, l. 6 novembre 2012, n. 190 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (113) – ha, come noto, delegato al governo l'emanazione

ad esempio quelli sulle tipologie di spesa e sulle tipologie di entrata, quelli sull'attività ispettiva e quelli sul sistema della responsabilità disciplinare e, per quanto riguarda i pagamenti, i dati sulle fatture, i mandati e i relativi tempi di pagamento».

(113) Precisamente, in base a questa disposizione (che, per la sua complessità, merita di essere riportata integralmente): *«Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi :a) ricognizione e coordinamento delle disposizioni che prevedono obblighi di pubblicità a carico delle amministrazioni pubbliche; b) previsione di forme di pubblicità sia in ordine all'uso delle risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative; c) precisazione degli obblighi di pubblicità di dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale. Le dichiarazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria di cui alla lettera a) devono concernere almeno la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di parentela, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica; d) ampliamento delle ipotesi di pubblicità, mediante pubblicazione nei siti web istituzionali, di informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30*

della disciplina di riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte della p.a. Il legislatore delegato è, dunque, intervenuto con il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (114), riforma che si sostanzia in un recepimento a livello normativo della mutata percezione del ruolo dell'amministrazione nei suoi rapporti con i cittadini e, conseguentemente, in una opportuna valorizzazione – giocoforza imposta

marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sia con riferimento a quelli che comportano funzioni di amministrazione e gestione, sia con riferimento agli incarichi di responsabilità degli uffici di diretta collaborazione; e) definizione di categorie di informazioni che le amministrazioni devono pubblicare e delle modalità di elaborazione dei relativi formati; f) obbligo di pubblicare tutti gli atti, i documenti e le informazioni di cui al presente comma anche in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti. Per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità; g) individuazione, anche mediante integrazione e coordinamento della disciplina vigente, della durata e dei termini di aggiornamento per ciascuna pubblicazione obbligatoria; h) individuazione, anche mediante revisione e integrazione della disciplina vigente, delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione».

(114) La pubblicità, come noto, si concretizza nella pubblicazione degli atti per i quali l'ordinamento espressamente prevede tale adempimento; occorre, tuttavia, osservare come la “materiale pubblicazione” non necessariamente soddisfi il parametro della trasparenza che richiede la “comprensibilità” delle informazioni da parte degli interessati. Per un'analisi complessiva della riforma a ridosso della sua entrata in vigore, v., per esempio, B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, Maggioli, Rimini, 2013. Inoltre, v., per esempio: F. TENTONI, *Trasparenza “riservata”*, in *Azienditalia — Il Personale*, 2013, n. 5, 236 ss.; IDEM, *L'“oscura” trasparenza*, in *Azienditalia*, 2013, n. 3, 231 ss.; A.E. MATARAZZO, *Il nuovo codice della trasparenza*, in *Lo stato civ. italiano*, 2013, n. 5, 50 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della Pubblica Amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *www.federalismi.it*, 2013, n. 8, 12; 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*, 2013, n. 4, 27, il quale annovera fra gli antecedenti normativi rilevanti anche l'art. 10 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che parla della pubblicità degli atti delle amministrazioni provinciali e comunali e del diritto dei cittadini di accedere alle informazioni in possesso dell'amministrazione. Infine, v., in prospettiva in parte diversa, R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto di trasparenza e le politiche necessarie*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 30 marzo 2013 e B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 123 ss.

dal momento storico – della circolazione del patrimonio informativo utilizzato per il perseguimento dell'interesse pubblico (115).

In ragione di quanto premesso, nonché in considerazione dei più recenti sviluppi legislativi e dottrinali innescati, vi è, allora, da chiedersi se non sia il caso di riconsiderare e rimisurare non solo la rilevanza del

(115) Nella relazione di accompagnamento, il Governo ha dichiarato espressamente di essersi ispirato, per formulare le regole contenute nel decreto, al *Freedom of Information Act* statunitense del 4 luglio 1966 (il quale, peraltro, non definisce la trasparenza e si limita a dettare regole operative per l'attuazione concreta del principio). In realtà, come si è rilevato nell'immediatezza della predisposizione del decreto (v., per esempio, G. MANCOSU, *La transparence administrative en Italie face au défi de l'open data, Conférence-débat du CDPC sur la transparence administrative et ses déclinaisons technologiques récentes, Cycle Les valeurs du droit public, 15 avril 2013*, in <http://www.u-paris2.fr>, consultato il 28 febbraio 2014), il riferimento all'esperienza nordamericana è in larga misura ingiustificato e fuorviante, dal momento che — deludendo in tal modo molte aspettative — il decreto del 2013 non ha certo determinato una svolta epocale nell'attuazione concreta del principio di trasparenza da parte delle autorità pubbliche. Per esempio, a questo proposito v. l'interessante dibattito che da tempo si svolge, grazie al contributo di numerosi interlocutori qualificati, su www.foia.it, sito web dedicato alle iniziative rivolte all'adozione in Italia di un *Freedom of Information Act*. V. anche F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della Pubblica Amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, cit. e B. PONTI, *Il codice della trasparenza amministrativa: non solo riordino, ma ridefinizione complessiva del regime della trasparenza amministrativa on-line*, in www.neldiritto.it (consultato il 28 febbraio 2014). Inoltre, v. M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 795 ss., ove sono reperibili ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali in prospettiva comparatistica e sovranazionale, e A. BONOMO, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Istituz. Fed.*, 2013, 725 ss. Proprio in quest'ottica, può essere interessante segnalare che altri ordinamenti europei si stanno muovendo per introdurre riforme a garanzia della trasparenza (in senso ampio) dell'attività amministrativa. Per esempio, merita un cenno la recente approvazione in Francia della l. 11 ottobre 2013, n. 2013-907 (*Loi relative à la transparence de la vie publique*) e della omonima *loi organique* 11 ottobre 2013, n. 2013-906; la nuova normativa introduce varie disposizioni rivolte a contrastare i conflitti di interesse negli organismi pubblici (soprattutto mediante la previsione di obblighi di astensione e di regole rigorose sui profili finanziari). Anche in Spagna è recentissima (28 novembre 2013) l'approvazione formale del *Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, incentrato sulla trasparenza in senso ampio.

principio di trasparenza nell'attività delle autorità, ma anche la sua stessa consistenza ontologica per come definita nel diritto positivo (116).

Prima di azzardare un qualsiasi suggerimento in merito alle direzioni interpretative potenzialmente percorribili, vale la pena, innanzitutto, ricordare come la definizione del concetto di trasparenza accolta nel 2013 non fosse, in realtà, in linea con quella precedentemente elaborata dalla dottrina (117) e dalla giurisprudenza italiana (118). Il tradizionale

(116) Sul punto v. B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, cit., 128, a parere del quale l'approvazione della l. n. 190/2012 (a cui, come si è detto, il d.lgs. n. 33/2013 è profondamente correlato) ha determinato «*il passaggio [...] dal diritto d'accesso, come diritto degli individui ad accedere ai documenti o alle informazioni che li riguardano, alla pubblicità delle informazioni, che le amministrazioni hanno l'obbligo di rendere note a tutti i cittadini, spesso senza bisogno che nessuno lo chieda*». V. anche le interessanti considerazioni di M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Istituz. Fed.*, 2013, 657 ss., a parere del quale nella riforma del 2013 emerge quanto meno una duplice valenza del principio di trasparenza, come meccanismo di garanzia contro la corruzione e come strumento a presidio della buona amministrazione.

(117) Le opinioni avanzate in dottrina a proposito della consistenza giuridica della trasparenza sono assai numerose. Sia qui sufficiente richiamare, a scopo esemplificativo, la posizione di M.R. SPASIANO, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, in particolare 89 ss., il quale precisa che, in base al principio di trasparenza, l'amministrazione «è obbligata ad assumere modelli organizzativi e forme comportamentali lineari, semplici, comprensibili e certi». Inoltre, evidenzia il legame fra la trasparenza e il diritto di accesso ai documenti amministrativi F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Studi in memoria di Roberto Marrama*, Napoli, ES, 2012, anche in www.astridonline.it, il quale sottolinea che la trasparenza richiede, da un lato, il rispetto da parte della p.a. delle regole procedurali e, dall'altro lato, la comprensibilità dell'azione amministrativa da parte degli amministrati. Del resto, la dottrina da tempo riconosce anche come la trasparenza — che richiede la conoscenza e la comprensione dell'agire amministrativo — non si risolve affatto nella pubblicità, benché questa possa risultare funzionale alla prima; sul punto v., per esempio; R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 416 ss; G. ABBAMONTE, *Introduzione al tema*, in AA.VV., *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza. Atti del XXXV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1991, 8 ss.; a parere del quale il principio di trasparenza incarna una regola generale di correttezza nell'esercizio del potere, per cui la funzione pubblica deve risultare proprio «*conoscibile [...] nei suoi vari svolgimenti e leggibile nei suoi prodotti finali*». Sul tema v. anche a mero scopo esemplificativo, oltre alla dottrina già citata: G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle*

orientamento previgente, infatti, guardava alla trasparenza come ad un'unità ontologica ben scissa dalla pubblicità degli atti e, semmai, come ad un'area giuridica contigua e correlata con il tema della circolazione delle informazioni all'interno e all'esterno della p.a., date le finalità sinergicamente confluenti nella comprensione e nel controllo dell'attività svolta dalle autorità (119).

pubbliche amministrazioni, Rimini, 2001; R. CHIEPPA, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994, 613 ss.; A. CONTALDO, *Breve contributo per una definizione del principio di trasparenza*, in *Nuovo dir.*, 1993, I, 235 ss. S. PIRAINO, *La trasparenza dell'azione amministrativa: diafanità di un concetto*, in *Nuova rass.*, 1991, 263 ss.; F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, cit., 9 ss.; S. LARICCIA, *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, in particolare 576 ss. G. ARENA, *Trasparenza amministrativa* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 5945 ss. e IDEM, *Trasparenza amministrativa* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, XXXI, 1995, 1 ss.; F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in F. MERLONI, G. ARENA, G. CORSO, G. GARDINI, C. MARZUOLI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 9 ss.; M.R. SPASIANO, *Qualità e strumentalità del diritto di informazione*, in F. MANGANARO, A. ROMANO-TASSONE (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Torino, 2005, 129 ss. Per una ricostruzione dell'evoluzione del concetto di trasparenza nell'ordinamento italiano, v., poi, A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Carocci, Bari, 2012; inoltre, v. ancora più recentemente V. ESPOSITO, F. DEL GRASSO, G. PASSANANTI, *Il diritto sociale alla trasparenza tra il diritto di accesso ed il diritto civico*, in www.filodiritto.it, 8 luglio 2013.

(118) In realtà, i giudici amministrativi raramente si soffermano a ricostruire e definire il concetto di trasparenza, limitandosi per lo più a darne per scontata la consistenza, che normalmente non si fa coincidere con la pubblicità dell'azione amministrativa. Alcune sentenze, però, richiamano espressamente l'immagine della "casa di vetro" per affermare che la trasparenza, quale corollario dei principi costituzionali di efficienza e buon andamento, deve applicarsi a tutti gli uffici pubblici. V., per esempio, *Cons. St.*, IV, 14 aprile 2010, n. 2093, in *Foro amm. C.d.S.*, 2010, 822; analogamente, v. *Tar Campania, Napoli*, V, 2 marzo 2009, n. 1192, in *Foro amm. Tar*, 2009, 843, ove la medesima immagine è richiamata a fondamento della previsione del diritto di accesso ai documenti amministrativi; v., poi, *Tar Campania, Napoli*, VI, 31 gennaio 2005, in *Foro amm. Tar*, 2005, 212. È interessante anche *C. conti*, I, 9 gennaio 2008, n. 14, in *Foro amm. C.d.S.*, 2008, 194, in cui si ricostruisce la trasparenza come «immediata e agevole controllabilità di tutti i momenti e passaggi in cui si esplica l'operato di una p.a., onde garantirne e favorirne lo svolgimento imparziale».

(119) Può essere interessante riportare la definizione generale di "trasparenza" reperibile online sul sito web ufficiale della Presidenza del Consiglio dei Ministri dedicato alla comunicazione pubblica (<http://www.urp.it/Sezione.jsp?idSezione=803>,

Il decreto n. 33, invece, ha chiaramente posto in relazione la trasparenza con la pubblicità: oggi, occorre perciò riflettere sull'avvio di questo rapporto simbiotico, apparentemente volto a promuovere la correttezza ed il buon andamento della P.A. mediante un rivisitato passaggio per il “canale della pubblicità”. Si tratta, in altri termini ed in definitiva, di indagare se per davvero la riforma imponga, o comunque promuova, la conoscibilità dell'operato della p.a. da parte del pubblico oltre i confini degli strumenti preesistenti. In proposito, non si può non prestare particolare attenzione al diritto di accesso ai documenti amministrativi (120), diritto che ha rappresentato fino ad oggi, forse, l'estrinsecazione più diretta e compiuta del principio di trasparenza, nonché, al contempo, lo strumento operativamente ed ontologicamente maggiormente vicino ai fondamentali lineamenti concettuali della pubblicità.

L'evoluzione degli strumenti giuridici sovente comporta l'apertura di discrepanze tra la disciplina previgente e quella evolutivamente introdotta.

Il legislatore, in particolare, con riguardo alla questione in analisi, ha avuto il non facile compito di armonizzare la disciplina del 2013 con quella precedente e, soprattutto, con i poliedrici, assai tecnici e tutt'oggi vigenti

consultato il 28 febbraio 2014): «la trasparenza amministrativa consiste, nella sua accezione più ampia, nell'assicurare la massima circolazione possibile delle informazioni sia all'interno del sistema amministrativo, sia fra questo ultimo ed il mondo esterno».

(120) Secondo M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, cit., 797, l'entrata in vigore del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) ha determinato una trasformazione radicale. Esso, infatti, ha definito — all'art. 54 — il contenuto obbligatorio dei siti web delle pubbliche amministrazioni; di conseguenza, *«l'istituto cardine della trasparenza amministrativa in Italia non è più l'accesso, ma la pubblicità, imposta attraverso obblighi previsti in via legislativa».* Parla di schizofrenia del modello di trasparenza accolto dal legislatore E. CARLONI, *I principi del codice della trasparenza*, in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, cit., 37; v. anche E. CARLONI, *La “casa di vetro” e le riforme, Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 779 ss.

dettami della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Ebbene, urge chiarire sin da ora che il decreto n. 33/2013 impone la pubblicazione *online* solo per talune determinate categorie di atti, relegando le restanti all'ambito di applicazione del regime dell'accesso agli atti e ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 ss., l. n. 241/1990: se da un lato, quindi, la traduzione sul piano applicativo della riforma ha recato con sé nuovi e rilevanti oneri in termini di adeguamento tecnico per le autorità, dall'altro non vi è ragione per temere ampli ed inconciliabili contrastati con il quadro normativo preesistente, la cui efficacia permane, anzi, in tutti i settori non “coperti” dall'obbligo di pubblicazione *online*. Tuttavia – ed è qui che il compito dell'ermeneuta va complicandosi – il decreto n. 33/2013 non contiene soltanto previsioni di portata “operativa”, ma anche definizioni di concetti giuridici la cui portata precettiva, talora, non pare contenutisticamente circoscritta all'ambito oggettivo della fonte in cui sono inserite. Proprio le previsioni in punto di trasparenza, apparentemente parte di un intervento riformatore dalle finalità ben delimitate, hanno visto e tutt'ora vedono il proprio ruolo espandersi nell'ambito della prevenzione e della repressione della corruzione nell'azione della p.a.

Il ridefinito rapporto trasparenza-pubblicità si pone, allora, come un qualcosa che trascende la realtà operativa che il legislatore ha preteso ristrutturare, per assurgere ad innovazione di portata generale, con attitudine a trovare un'assai rilevante specificazione all'interno della lotta al fenomeno corruttivo, a prescindere, quindi, dalla portata effettuale esplicitata nella disciplina del 2013.

Si comprenderà, perciò, la necessità di approfondire la questione.

2.1. Segue: le ragioni e gli obiettivi di tale approfondimento

Trattare del principio di trasparenza, impone di ritagliarne una dimensione immediatamente percepibile in termini di fattualità.

Emblematico punto di partenza definitorio risulta l'autorevole e risalente assunto secondo il quale «dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro» (121). Efficace prosieguo della delineazione di sintesi che si tenta di proporre, può essere ravvisata in quell'autorevole opinione, fondamento di tutta la recente legislazione in punto di trasparenza amministrativa, con la quale «si dice che la luce del sole sia il migliore dei disinfettanti; quella elettrica il più efficiente dei poliziotti» (122). Tale espressione coglie effettivamente il senso del ruolo che il legislatore ha cercato di attribuire alla l. 6 novembre 2012 n. 190 e al d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33, testi normativi in virtù dei quali la trasparenza assurge a «diritto civico alla pubblicità» delle informazioni indicate dalla legge, sostanziandosi altresì quale nuovo diritto di «accesso civico», posto a presidio della legalità nella gestione della cosa pubblica (123).

(121) F. TURATI, in Atti del Parlamento Italiano, Camera dei Deputati, sessione 1904-1908, 17 giugno 1908, 22962. Nello stesso periodo, in Francia, prendeva piede la tesi della concezione “verticale” della trasparenza. Sul punto si rinvia a V. H. CHARDON, *L'administration de la France. Les fonctionnaires*, Paris, 1908, VI ss., il quale riteneva che i cittadini dovessero essere tenuti all'oscuro delle scelte compiute dai depositari del potere pubblico e dei meccanismi che determinano il funzionamento dell'amministrazione — assumeva una concezione gerarchica, in base alla quale l'autorità superiore deve sempre essere in grado di controllare l'operato di quelle subordinate e quelle che si trovano in regime di reciproca equiordinazione devono essere in grado di comunicare consapevolmente tra loro e sono dunque tenute a trasmettersi reciprocamente le informazioni utili.

(122) L.D. BRANDEIS, *Other's People Money — and How the Bankers Use It*, London, 1914, 89.

(123) L'espressione «diritto civico alla pubblicità» è di C. MARZUOLI, *La trasparenza come diritto civico alla pubblicità*, in F. MERLONI (a cura di), *La*

Restituire una dimensione unitaria ad un concetto intrinsecamente sfaccettato quale è la trasparenza è impresa assai ardua, cionondimeno, semplificando, è pacifico affermare che l'esigenza di limitare l'insorgere di abusi e malversazioni impone sforzi operativi in termini di chiarezza, comprensibilità e di non equivocità dell'attività amministrativa (124).

Sovente il termine «trasparenza» è utilizzato come sinonimo di pubblicità, nonché per indicare concetti ontologicamente ancor più distanti quali coerenza, equità, linearità e immediatezza, finendo, in definitiva, per conglobare tutte le principali caratteristiche che dovrebbero connotare l'agire della pubblica amministrazione (125).

trasparenza amministrativa, Milano, 2008, 45 ss. La l. 6 novembre 2012 n. 190 reca disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione; il d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 procede al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

(124) P. TANDA, *Trasparenza (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., III, Torino, 2008, 891.

(125) C. SILVESTRO, *Trasparenza e riforma Brunetta*, in *Foro amm. TAR*, 2011, 2, 706 ss. La trasparenza amministrativa ha animato un'amplessissima produzione scientifica che può essere in questa sede richiamata solo per sommi capi: F. TERESI, *Partecipazione e pubblicità nelle proposte di legge sull'azione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 519 ss.; R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, 528 ss.; G. D'AURIA, *Trasparenza e segreti nell'amministrazione italiana*, in *Pol. dir.*, 1990, 115 ss.; R. LASCHENA, A. PAJNO, *Trasparenza e riservatezza nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, 5 ss.; S. AGRIFOGLIO, *La trasparenza dell'azione amministrativa e il principio del contraddittorio: tra procedimento e processo*, ibidem, 1991, 46 ss.; S. PIRAINO, *La trasparenza dell'azione amministrativa: diafanità di un concetto*, in *N. rass. leg.*, 1991, 263 ss.; R. CHIEPPA, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994, 613 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, 1994; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1995, 1 ss.; I.F. CARAMAZZA, *Dal principio di segretezza al principio di trasparenza. Profili generali di una riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 94 ss.; B. GUALTIERI, *La trasparenza nell'attività della pubblica amministrazione*, in M. QUARANTA (a cura di), *Il codice della pubblica amministrazione digitale*, Napoli, 2006, 121 ss.; P. TANDA, *Trasparenza (principio di)*, cit., 884 ss.; F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, cit.; E. CARLONI, *La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 3; Id., *La trasparenza "totale" delle amministrazioni pubbliche: caratteri, finalità, potenzialità*, in *Astrid*,

Ciò premesso, è doveroso precisare che il legislatore del 2012-2013 si è ispirato all'idea di pubblicità dell'azione amministrativa degli ordinamenti aventi un *Freedom of Information Act* (FOIA), il cui primo esempio è stato l'editto di re Adolfo Federico di Svezia del 2 dicembre 1766 sulla libertà di scrittura e stampa (126). Tali legislazioni muovono dalla fondamentale condizione per la quale «la garanzia di una cittadinanza correttamente informata è indispensabile al funzionamento di una società democratica e necessaria per il controllo contro la corruzione e per far sì che i governanti rendano conto ai governati del proprio operato» (127). Il punto è che nei sistemi FOIA, attraverso la conoscenza delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni, si sostanzia un fondamentale diritto di libertà dell'individuo, mentre in Italia detta conoscenza rileva in

2011, 13; F. DI DONATO, *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, 2010; C. MARZUOLI, *La transparencia de la administracion y el derecho a la information de los ciudadanos en Italia*, in R. GARCIA MACHO (a cura di), *Derecho administrativo de la informacion y administracion transparente*, Madrid, 2010, 151 ss.; E. CARLONI, F. MARZANO, *La trasparenza nella Pubblica Amministrazione passa dall'Open Data o l'Open Data passa dalla trasparenza?*, in *Inform. e dir.*, 2011, 1-2, 299 ss.; G. MANCOSU, *Trasparenza amministrativa e Open Data: un binomio in fase di rodaggio*, in *www.federalismi.it*, 2012.

(126) Sull'editto di Adolfo Federico, ispirato dall'opera del giurista Anders Chydenius, si rinvia al lavoro di J. MUSTONEN (ed.), *The World's First Freedom of Information Act. Anders Chydenius' Legacy Today*, Kokkola, 2006.

(127) A.L. ESPOSITO, *La gestione dei documenti amministrativi coperti dal segreto di Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 2, 499 ss., che cita sul punto il lavoro di G. ARENA, *La «legge sul diritto all'informazione» e la pubblicità degli atti dell'Amministrazione negli Stati Uniti*, in *Pol. dir.*, 1978, 279 ss. Quanto agli ordinamenti che contemplano un *Freedom of Information Act*, il testo della legge federale statunitense è reperibile su <http://www.justice.gov/oip/amended-foia-redlined-2010.pdf>. Estendendo l'indagine agli altri Stati di tradizione anglosassone, si rammenta che: nel Regno Unito vige il *Freedom of Information Act* del 2000, reperibile su <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36>; in Scozia, dal 2002 opera il *Freedom of Information (Scotland) Act*, su <http://www.legislation.gov.uk/asp/2002/13>; in Canada, dal 1985 è in vigore l'*Access to Information Act*, reperibile su <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-1.pdf>; in Australia, dal 1982 ha efficacia il *Freedom of Information Act*, su <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00242>; in Nuova Zelanda, invece, su <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/whole.html#DLM64785> è reperibile l'*Official Information Act* del 1982.

chiave di contenzioso, ovvero di pre-contenzioso e, ora, con l'accesso civico, anche in termini di azione popolare correttiva (128). Insomma, mentre la tendenza di tutti gli ordinamenti democratici e liberali è di riconoscere alla trasparenza nell'amministrazione il rango di diritto umano fondamentale spettante a «chiunque», in Italia, con il d.lgs. 33/2013, si è andati in una direzione abbastanza differente (129): in particolare, grazie all'introduzione dell'accesso civico, il diritto d'informazione del cittadino è ora svincolato da previgenti strettoie; tuttavia, riferendosi lo stesso alle sole informazioni che siano per legge oggetto di pubblicazione obbligatoria, non può essere considerato vero e perfetto attributo della personalità. Il risultato è in definitiva ben lontano dal penetrante *Right to Know* che connota le legislazioni FOIA e si pone come strumento di tutela dell'interesse pubblico diffuso al corretto funzionamento degli apparati amministrativi. In proposito, si rammenta che la volontà di superare i confini del diritto di accesso ai documenti era emersa già con l'art. 54, d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82

(128) Per una prospettiva comparata del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 con i sistemi FOIA v. M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, 795 ss. che, sulla progressiva diffusione di questo genere di legislazioni, cita le opere di: J.M. ACKERMAN, I.E. SANDOVAL-BALLESTEROS, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, in *Administrative Law Review*, 2006, vol. 58, 85 ss., spec. 95 ss.; T. MENDEL, *Freedom of information: A Comparative Legal Survey*, Unesco, 2008; C. DARCH, P. UNDERWOOD, *Freedom of Information and the Developing World: The Citizen, the State and Models of Openness*, Cambridge, 2009.

(129) M. SAVINO, *La nuova disciplina*, cit., che, sul progressivo riconoscimento della libertà di accesso alle informazioni in possesso delle amministrazioni come diritto fondamentale della persona, cita: R. PELED, Y. RABIN, *The Constitutional Right to Information*, in *Columbia Human Rights Law Review*, 2011, vol. 42, 357 ss.; C. BISHOP, *Internationalizing the Right to Know: Conceptualizations of Access to Information in Human Rights Law*, University of North Carolina, Chapel Hill, 2009; T.S. BLANTON, *240 years after the First Freedom of Information Law. Access to Government Information Now Seen as a Human Right*, in J. MUSTONEN (ed.), *The World's First Freedom of Information Act.*, cit., 80 ss.; P. BIRKINSHAW, *Freedom of information and openness: fundamental human rights*, in *Administrative Law Review*, 2006, vol. 58, 177 ss.; M. BOVENS, *Information Rights: Citizenship in the Information Society*, in *The Journal of Political Philosophy*, 2002, vol. 10, 317 ss.

(c.d. Codice dell'amministrazione digitale), la l. 4 marzo 2009 n. 15, l'art. 11, d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 e l'art. 18, d.l. 22 giugno 2012 n. 83, convertito nella l. 7 agosto 2012 n. 134, che avevano impostato importanti rapporti di strumentalità tra la lotta alla corruzione e i principi di trasparenza e di integrità, individuando nella «accessibilità totale» una vera e propria panacea (130). L'ulteriore *step* era stato rappresentato dalla legislazione del 2009, focalizzata su aspetti quali la conoscibilità di dati, indicatori, misurazioni, valutazioni e risultati, facendo della trasparenza, con le dovute proporzioni, il «sostituto della concorrenza di mercato che

(130) C. SILVESTRO, *Trasparenza e riforma Brunetta*, loc. cit. Premesso che tutti gli articoli di legge citati sono stati abrogati dall'art. 53, d.lgs. n. 33 cit., l'art. 54, d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82, includeva nel contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni una serie di «dati pubblici» (es. organigramma, bandi di gara e di concorso, ecc.), da rendere fruibili in rete gratuitamente e senza necessità d'identificazione informatica, con obbligo delle amministrazioni di garantire che le informazioni sui siti fossero «accessibili, conformi e corrispondenti alle informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali dei quali si fornisce comunicazione tramite il sito». La l. 4 marzo 2009 n. 15 contiene la delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni; il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, invece, ne reca l'attuazione e all'art. 11, comma 1, evocava per la prima volta la trasparenza «*intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*». L'art. 18, d.l. n. 83 cit., subordinava «*la concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e l'attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere [...] alla pubblicità sulla rete internet, ai sensi del presente articolo e secondo il principio di accessibilità totale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*», qualificando detto obbligo di pubblicazione come «*diretta attuazione dei principi di legalità, buon andamento e imparzialità sanciti dall'articolo 97 della Costituzione*», oltre che come «*condizione legale di efficacia del titolo legittimante delle concessioni ed attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare*».

anima il settore privato» (131). L'intervento in esame aveva inoltre dato una forte spinta all'informatizzazione della PA e agli aspetti inerenti la trasparenza (c.d. «trasparenza elettronica»), dal momento che, solo attraverso un canale connotato da siffatta accessibilità, gli obiettivi poc'anzi accennati avrebbero potuto trovare piena attuazione (132). Con l'accesso civico, attraverso l'informatica, la trasparenza è stata, dunque, elevata a diritto soggettivo pubblico a conoscere, fruire e utilizzare liberamente documenti, informazioni e dati che le amministrazioni sono obbligate per legge a mettere a disposizione *on line* (133).

3. La trasparenza fra accesso amministrativo e accesso “civico”: profili sostanziali.

Come a più riprese evidenziato, il decreto n. 33/2013 ha mantenuto in vita la disciplina sul diritto di accesso ai documenti amministrativi e, con essa, il modello, per così dire, “tradizionale” della trasparenza di cui agli artt. 22-25 della legge n. 241/1990, pure richiamandone espressamente i limiti fissati per l'accesso. Precisamente, ci si riferisce all'art. 4, c. 6, del decreto, in base al quale restano fermi, tra l'altro, «*i limiti alla diffusione e all'accesso delle informazioni di cui all'articolo 24, comma 1 e comma 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche*». Al preservato modello, il legislatore ha, però, affiancato lo strumento rubricato all'art. 5 del d.lgs. 33/2013 come “accesso civico”.

(131) In argomento, v. C. SILVESTRO, *op. loc. cit.*

(132) F. TENTONI, *L'“oscura” trasparenza*, in *Azienditalia*, 2013, 3, 231 ss.; E. ZAFFARONI, *L'informatizzazione della Pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1996, 2516 ss.

(133) F. TENTONI, *op. ult. cit.* Le modalità tecnico-informatiche sono state esplicitate nella direttiva del Ministero della pubblica amministrazione e innovazione 26 novembre 2009 n. 8 per la riduzione dei siti web delle pubbliche amministrazioni e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni online al cittadino.

Prima facie, potrebbe sembrare che l'introduzione dell'accesso civico non abbia portato variazioni sistematiche di particolare rilievo dal momento che, sul piano strettamente quantitativo, ha soltanto introdotto taluni nuovi obblighi di pubblicazione, precisando, cioè, singole categorie di atti che devono oggi essere inserite nei siti *web* delle autorità.

Sul piano metodologico, tuttavia, si palesano profili di innovazione, risultanti dal previsto dovere di rendere disponibili in modo diretto e gratuito alla collettività documenti e informazioni di per sé pubblici in base alla disciplina vigente. Si tratta di una previsione dai rilievi affatto banali, in quanto comporta una sostanziale metamorfosi nella posizione giuridica degli amministrati, in capo ai quali espressamente si riconosce la titolarità di un vero e proprio diritto soggettivo (134) alla pubblicazione *online* del

(134) Può essere utile richiamare brevemente in questa sede il dibattito dottrinale e giurisprudenziale circa la natura giuridica di diritto soggettivo o interesse legittimo dell'accesso ai documenti amministrativi *ex artt.* 22 ss., l. n. 241/1990. In giurisprudenza, seguono la via della ricostruzione in termini di diritto soggettivo, per esempio: Cons. St., VI, 20 febbraio 2008, n. 593, in *Foro amm. CdS*, 2008, 551; Id., V, 10 agosto 2007 n. 4411, in *G. amm.*, 2007, 1152; *Id.*, atti norm., par. 13 febbraio 2006, n. 3586/05, in *Foro amm. CdS*, 2006, 2, 639; Id., IV, 12 aprile 2005, n. 1679, in *Foro amm. CdS*, 2005, 1168; Id., VI, 14 dicembre 2004, n. 8062, in *Foro amm. CdS*, 2004, 3603; *Id.*, 27 maggio 2003, n. 2938, in *Foro it.*, 2004, III, 510 con nota di M. OCCHIENA, *I diritti di accesso dopo il codice della privacy; nella stessa direzione*, in dottrina, v., per esempio: F. FIGORILLI, *Alcune osservazioni sui profili sostanziali e processuali del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *D.proc. amm.*, 1994, 257 e IDEM, *Il contraddittorio nel giudizio speciale sul diritto di accesso*, *ivi*, 1995, 584; M. CLARICH, *Diritto d'accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *D.proc. amm.*, 1996, 430; R. RAGGI, *Diritto alla prova e diritto al documento dopo la legge n. 241 del 1990: due categorie distinte ed autonome*, in *D. proc. amm.*, 1996, 137 ss.; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998; P. SANTORO, *Diritto di accesso partecipativo e diritto di accesso conoscitivo: posizioni soggettive ed effettività*, in *Foro amm.*, 1992, 1799 ss.; C.E. GALLO, S. FOÀ, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., 2000, 1 ss.; F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 1999, in più punti; F. CARINGELLA, *Compendio di diritto amministrativo*, Roma, 2008, 257 ss.; S. SABETTA, Art. 22 l. 7 agosto 1990 n. 241 in F. CARINGELLA, L. TARANTINO (a cura di), *Codice amministrativo*, 2013, 1358 ss. In giurisprudenza, ritengono, invece, che si tratti di interesse legittimo, per esempio: Cons. St., V, 8 settembre 2003, n. 5034, in *Foro it.*,

dato o del documento (135), che comporta la piena legittimazione (senza oneri, né economici né motivazionali) a richiederla in caso di indebita inerzia da parte dell'ente (136).

2004, III, 510; Id., IV, 19 marzo 2001, n. 1621, in *Foro it.*, Rep. 2001, Atto amministrativo, 191, 208; Id., V, 2 dicembre 1998, n. 1725, in *Foro it.*, 1999, III, 433, nonché Cons. St., ad. plen., 24 giugno 1999, n. 16, in *Dir. proc. amm.*, 2000, 148, con nota di C. CACCIAVILLANI); nella stessa direzione, in dottrina, v., per esempio; G. PALEOLOGO, *La legge 1990 n. 241: procedimenti amministrativi ed accesso ai documenti dell'amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, 8 ss.; L. MAZZAROLLI, *L'accesso ai documenti della pubblica amministrazione. Profili sostanziali*, Padova, 1998; M.A. SANDULLI, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. Dir.*, Agg. vol. IV, 2000.; C. CACCIAVILLANI, *Il diritto di accesso è un interesse legittimo*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, 148 ss.; F. FRACCHIA, *Riti speciali a rilevanza endoprocedimentale*, Torino, 2003; A. POLICE, *Riflessi processuali della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, 461 ss. Per una esauriente ricostruzione generale, v., per esempio, S. BACCARINI, *Posizione giuridico-soggettiva dell'aspirante all'accesso amministrativo: natura giuridica e implicazioni applicative*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 136 ss. Di recente, ha ripreso globalmente il tema anche D. GIANNINI, *L'accesso ai documenti*, Milano, 2013, 14 ss.

(135) In dottrina, sul punto, v., per esempio, R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto di trasparenza e le politiche necessarie*, cit., e F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della Pubblica Amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, cit. V. anche A. BONOMO, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, cit., 734. Si sofferma sinteticamente sul rapporto fra l'accesso ai documenti amministrativi e l'accesso civico M. MAGRI, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, cit., 425 ss.

(136)V. art. 5, cc. 1-3, d.lgs. 33/2013. Precisamente, entro trenta giorni l'amministrazione deve comunicare all'istante l'informazione richiesta o trasmettergli i riferimenti relativi al collegamento ipertestuale ove essa è reperibile. L'intento di semplificare al massimo gli adempimenti a cui il singolo è tenuto emerge anche dalla precisazione per cui la domanda deve essere presentata al responsabile della trasparenza. È significativo, poi, il riferimento alla possibile attivazione di poteri sostitutivi nell'ipotesi di inerzia dell'autorità competente. Precisamente, il potere sostitutivo è esercitato in base al c. 9-bis dell'art. 2, l. n. 241/1990, il quale prevede che: «l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. Per ciascun procedimento, sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella homepage, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi [...]. Tale soggetto, in caso di ritardo, comunica senza indugio il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione

Oltre che per la configurazione di un inedito diritto soggettivo, la disciplina in esame segna un punto di svolta anche rispetto ad alcuni aspetti strettamente correlati all'introduzione di una siffatta situazione giuridica:

- *in primis*, rispetto ad altri interventi riformatori pensati nell'ottica di contenere la spesa pubblica, quanto istituito 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 (137);
- inoltre, le norme sull'accesso civico, vincolano esclusivamente le pubbliche amministrazioni in senso formale, perciò ponendosi tendenzialmente in controtendenza pure rispetto alla progressiva apertura dell'applicazione delle disposizioni sull'accesso ai documenti ai quei soggetti privati che svolgono attività di interesse pubblico (138).

Il dato da ultimo evidenziato emerge dalla formulazione dell'art. 11, c. 1, d.lgs. n. 33/2013, la quale richiama quali destinatari delle disposizioni i soggetti formalmente pubblici tassativamente elencati nell'art. 1, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165: in base a questa disposizione, «*per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli*

dell'avvio del procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni del presente comma, assume la sua medesima responsabilità oltre a quella propria».

(137) Lo sottolinea, per esempio, R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto di trasparenza e le politiche necessarie*, cit.

(138) Sul punto sia consentito rinviare ad A. SIMONATI, *La legittimazione passiva all'accesso in Europa: profili di diritto comparato*, in B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato. Oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Padova, 2013, 230 ss.

istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300», nonché, «fino alla revisione organica della disciplina di settore», il CONI.

È certamente opportuno osservare che il c. 2 dell'art. 11 del decreto del 2013 estende «*alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni [...] e alle società da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile [...], limitatamente alla attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*», l'efficacia dell'art. 1, cc. 15-33, l. 6 novembre 2012, n. 190; tuttavia, tali previsioni riguardano soprattutto la trasparenza dei contratti pubblici e degli arbitrati.

Sul tema, assumono peculiare rilievo i commi 15 e 30:

- 1) in base al primo, «*la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili*» ex art. 117, c. 2, lett. m), Cost., «*è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali*»;

2) in base al secondo, «*le amministrazioni, nel rispetto della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, in materia di procedimento amministrativo, hanno l'obbligo di rendere accessibili in ogni momento agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica [...], le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano*».

Data, insomma, la formulazione del c. 15 e il rinvio espresso alla disciplina dell'accesso ai documenti nel c. 30, è osservabile come nessuna delle due disposizioni si presenti di per sé sufficiente per ritenere imponibile alle società partecipate l'applicazione dell'istituto dell'accesso civico.

Inoltre, stante l'impossibilità di considerare la trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 come una *species* della trasparenza disciplinata nella l. n. 241/1990, risulta impedita la possibilità di applicare estensivamente la disposizione di cui all'art. 1 di questa legge, in base alla quale, come è noto, «*i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi*» fondamentali — tra cui, appunto, la trasparenza e la pubblicità — «*con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni*» (139). In realtà, tale ostacolo potrebbe forse essere superato riconducendo le norme contenute nell'art. 5 del decreto n. 33/2013 non alla trasparenza, bensì al principio di pubblicità (140); il punto è che i soggetti diversi dalle amministrazioni in senso tecnico appaiono chiaramente esclusi da quelli in

(139) V. così il c. 1-ter dell'art. 1, l. n. 241/1990, come modificato, da ultimo, dal c. 37 dell'art. 1, l. 6 novembre 2012, n. 190.

(140) In tal senso in dottrina v., per esempio, C. CUDIA, *Il diritto alla conoscibilità*, cit., 64 ss.

capo ai quali la disciplina del 2013 pone i nuovi oneri connessi all'esercizio del diritto di accesso civico (141).

Numerose, infatti, sono le previsioni del decreto, che, soprattutto se considerate in combinato disposto fra loro, sembrano evidentemente rivolgersi alle sole autorità. In proposito, si pensi, ad esempio:

- alla regola fissata all'art. 4, c. 5, d.lgs. n. 33/2013 in cui si precisa che *«le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili dall'amministrazione di appartenenza»*, mentre non sono normalmente accessibili i dati sensibili relativi alle patologie e agli *«impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro, nonché le componenti della valutazione o le notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il predetto dipendente e l'amministrazione, idonee a rivelare»* dati sensibili dell'interessato;
- al riferimento ad istituti palesemente pubblicistici, come quello di cui all'art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013, ossia il *«responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione»* destinatario dell'istanza di accesso civico;
- all'attivazione del potere sostitutivo per i casi di inerzia, disciplinata dall' art. 5, c. 4, d.lgs. n. 33/2013, con l'attribuzione dei ruoli chiave

(141) Incidentalmente può essere segnalata l'opportunità di un ampliamento in chiave “sostanzialistica” della gamma dei soggetti a cui può essere rivolta l'istanza di accesso civico, tale da comprendervi anche i privati che esercitano attività di interesse pubblico (i quali peraltro, come si è detto, già sono sottoposti a numerose disposizioni contenute nel decreto n. 33). In questo modo, la *ratio* di prevenzione e contrasto della corruzione troverebbe più compiuta espressione e nel contempo si arginerebbero i rischi di aggiramento della disciplina del 2013 mediante l'utilizzo da parte della p.a. di partners solo formalmente privati. Ciò potrebbe compensare nella prospettiva della tutela di primari interessi della collettività i maggiori oneri gravanti sui privati coinvolti nello svolgimento di compiti pubblicistici.

alle figure tipiche dell'apparato amministrativo in senso stretto (dirigente generale, dirigente preposto all'ufficio, funzionario).

Insomma, malgrado suggestioni derivanti dalle scelte lessicali operate nel decreto del 2013, sul piano del diritto sostanziale è evidente come l'accesso ai documenti amministrativi di cui alla l. n. 241/1990 e l'accesso civico assumano caratteri e, perciò, ambiti di applicazione ben distinti (142).

3.1. Segue: I profili processuali.

Se, come da ultimo osservato, “accesso ai documenti” e “accesso civico” rimangono due unità ben distinte sul piano del diritto sostanziale, lo stesso non accade, invece, sul piano processuale. Infatti, si osserva che:

- con una formulazione quanto mai sintetica, l'art. 5, c. 5, del decreto n. 33 stabilisce che «*la tutela del diritto di accesso civico è disciplinata dalle disposizioni*» contenute nel d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104;
- l'art. 116 del Codice del processo amministrativo, inoltre, equipara il rito predisposto per l'accesso ai documenti e quello per l'esercizio dell'accesso civico (143).

(142) In questi termini si pone anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato. Precisamente, v. Cons. St., VI, 20 novembre 2013, n. 5515 (in www.giustizia-amministrativa.it), 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. Per un commento alla sentenza, v. E. STEFANELLI, *Diritto di accesso: la diversificazione fra le disposizioni dettate dal nuovo d.lgs. 33/2013 e la disciplina di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 241/1990. Necessità di bilanciamento tra diritto di accesso e tutela della riservatezza*, in www.diritto.it, 4 dicembre 2013.

(143) A proposito di questa disposizione e dei numerosi profili problematici che la contraddistinguono, sia consentito richiamare A. SIMONATI, M. CALABRÒ, *Le modalità di esercizio del diritto di accesso e la relativa tutela*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., in particolare 1185 ss.; v. i numerosi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali ivi indicati.

Pertanto, risulta evidente l'equiparazione operata dal legislatore del 2013 in termini di tutela giurisdizionale approntata ed accordata (144). Dunque, alla tutela dell'accesso civico si applicano:

- l'art. art. 49, d.lgs. n. 104/2010, che impone l'integrazione del contraddittorio;
- l'art. 23, d.lgs. n. 104/2010, che consente alle parti di stare in giudizio personalmente, senza l'assistenza di un difensore tecnico;
- l'art. 87, c. 2, lett. c), d.lgs. n. 104/2010, che impone, per ragioni di celerità, la trattazione della causa in camera di consiglio;
- l'art. 133, c. 1, n. 6, d.lgs. n. 104/2010, come modificato, da ultimo, dall'art. 52, c. 4, lett. c), d.lgs. n. 33/2013 che qualifica in termini di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo il processo in materia di accesso ai documenti e ora anche quello in materia di *«tutela del diritto di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza»*

L'assimilazione *de qua* pone inevitabilmente una serie di quesiti, innanzitutto in punto di legittimazione alla presentazione del ricorso.

Ebbene, in dottrina è stata avanzata la tesi per cui il “nuovo” diritto di accesso civico potrebbe essere tutelato in giudizio da chiunque, in maniera analoga a quanto accade con l'esercizio di un'azione popolare (145). Può, però, essere prospettata un'altra soluzione in base alla quale dalla

(144) V. anche, in prospettiva generale, l'art. 50, d.lgs., n. 33/2013.

(145) V. così, per esempio, B. PONTI, *Il codice della trasparenza amministrativa: non solo riordino, ma ridefinizione complessiva del regime della trasparenza amministrativa on-line*, cit., il quale, appunto, espressamente individua a sostegno del diritto di accesso civico *«un meccanismo di implementazione (in caso di inadempimento dell'obbligo di pubblicazione) attivabile da chiunque, quasi nella forma dell'azione popolare»*. V. anche S. TOSCHEI, *Accesso civico: per l'utente arriva l'azione diffusa*, in *Guida dir.*, 2013, n. 18, 73 ss., e F. DINELLI, *Le sanzioni per le violazioni degli obblighi di pubblicazione e la tutela giurisdizionale dell'accesso civico*, in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, cit., 418 ss.

legittimazione diffusa all'esercizio dell'accesso civico deriverebbe la legittimazione processuale non già del *quisquis de populo*, ma esclusivamente dell'autore della richiesta di accesso civico a cui la p.a. non abbia risposto o abbia risposto in modo non soddisfacente (146).

Quanto alle conseguenze derivanti dall'esito del processo, è necessario partire dall'art. 116, c. 4, d.lgs. n. 104/2010, in base al quale il giudice adito, «*sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione e, ove previsto, la pubblicazione dei documenti richiesti, [...] dettando, ove occorra, le relative modalità*». In proposito, rileva attualmente anche il già richiamato c. 30 dell'art. 1, l. n. 190/2012, che obbliga le amministrazioni a consentire agli interessati l'accesso *ex artt.* 22 segg., l. n. 241/1990 in via informatica, mediante predisposizione di adeguati meccanismi di identificazione.

4. Una questione ontologica: la trasparenza come principio, come obiettivo o come insieme di meccanismi operativi?

Data la portata del dato testuale “trasparenza”, non pare inopportuno interrogarsi circa gli effettivi limiti ontologici della nozione giuridica in esame, tradizionalmente indicata come “principio”. È, in effetti, il caso di ricordare che, fin dalle origini, la riflessione giuridica è stata contraddistinta dall'incertezza circa la natura del concetto di trasparenza.

Inizialmente, quando la sua introduzione nell'ordinamento italiano rappresentava una novità e la sua applicazione assumeva i contorni di una vera e propria sfida interpretativa, si puntava prevalentemente sulla sua

(146) Secondo M. MAGRI, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, cit., 431 ss., il diritto di accesso civico di cui all'art. 5, d.lgs. n. 33/2013 (distinto e strumentale rispetto al generale diritto alla conoscibilità delle informazioni relative all'azione amministrativa) «*riceve [...] la tutela tipica dell'interesse legittimo*»; anch'egli nega che a difesa del diritto di accesso civico si ponga un'azione popolare in senso tecnico (ivi, 436 ss.).

consistenza di finalità a cui l'attività dell'amministrazione doveva essere rivolta. Questo orientamento determinava la possibilità che il riferimento normativo alla trasparenza fosse reputato come dotato di valenza meramente programmatica e richiedesse necessariamente l'emanazione di norme attuative. Inizialmente, infatti, l'art. 31 della l. n. 241/1990 subordinava la piena efficacia delle disposizioni sul diritto di accesso ai documenti all'emanazione della relativa normativa di rango regolamentare, di cui all'art. 24 della legge. Col passare del tempo, però, anche a fronte della progressiva e inesorabile implementazione della trasparenza, si è intensificata la sua percezione come principio generale.

Il legislatore del 2013 si è, allora, trovato nella condizione di dover riservare grande attenzione all'armonizzazione della disciplina contenuta nel decreto n. 33/2013 con quella rintracciabile in altre fonti: un buon operato in tal senso avrebbe offerto una soluzione “a monte” al possibile conflitto fra disposizioni eventualmente contrastanti.

Tuttavia, dato che la riforma ha offerto una definizione di trasparenza in parte innovativa, non pare irrilevante riconsiderare, sin nelle fondamenta, il senso più profondo dell'espressione letterale “trasparenza”.

Da una più attenta disamina della l. n. 241/1990, emerge innanzitutto quanto fosse riduttivo attribuire alla trasparenza natura meramente programmatica, essa risultava, infatti, essere:

- innanzitutto principio, dal momento che l'art. 1 della legge la indica espressamente come uno dei «*criteri*» che reggono l'azione amministrativa, configurandola quindi, come dato normativo sovraordinato;
- obiettivo, dato che il c. 2 dell'art. 22 della legge n. 241, parla dell'accesso (*rectius*, l'accessibilità) ai documenti amministrativi

«*principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza*»;

- strumento operativo, considerato che il c. 5 dell'art. 27 impone alla Commissione per l'accesso di redigere una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, come se quest'ultima fosse, per l'appunto, strumentario tecnico dalla cui incidenza misurabile in base a parametri (anche) quantitativi.

Per quanto osservato, risulterà evidente come la legge n. 241/90 abbia prediletto un'impostazione polisemantica del termine *trasparenza*.

Con l'avvento del d.lgs. 33/2013 si assiste, però, ad una virata verso la predominanza della “trasparenza come principio”: illuminante risulta, in tal senso, l'art. 1 del decreto, rubricato, per l'appunto, “*Principio generale di trasparenza*”. Tale prevalenza non deve, tuttavia, far pensare ad un appiattimento della valenza giuridica del concetto giuridico in esame, che, invero, era ed è rimasto assai multiforme. Infatti, nonostante sia descritta perlopiù come corollario dei macro-principi che, *ex art. 97 Cost.*, stanno alla base dell'operato della p.a. (147), in varie occasioni la trasparenza si pone come insieme di meccanismi puntuali, attuativi del principio di buon andamento, dal quale derivano doveri specifici in capo all'amministrazione (148). Inoltre, la concezione accolta nel decreto non

(147) In questi termini, v. per tutti M.R. SPASIANO, *Trasparenza e qualità dell'amministrazione*, cit., 154 ss., e IDEM, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, cit., in particolare 90. Sul fondamento costituzionale del principio di trasparenza amministrativa, v. vari contributi contenuti in F. MERLONI, G. ARENA, G. CORSO, G. GARDINI, C. MARZUOLI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, cit., nonché E. CARLONI, *I principi del codice della trasparenza*, cit., 34 ss.

(148) Non a caso, si precisa, nel definire l'oggetto del decreto, che esso individua gli «*obblighi di trasparenza concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la sua realizzazione*»: v. così l'art. 2, c. 1, del decreto. Analogamente, si parla di «*obblighi di trasparenza*» gravanti sull'amministrazione anche in altre disposizioni: nell'art. 43, c. 2, è stabilito che il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità debba fissare, tra l'altro, «*specifiche misure di monitoraggio*

pare essere estranea neppure all'idea della trasparenza come obiettivo, dato che nello stesso si afferma – per esempio l'art. 4, c. 2 – che essa «*integra una finalità di rilevante interesse pubblico nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali*».

Insomma, anche per il legislatore del 2013, la convivenza fra le varie dimensioni dello stesso concetto non ha rappresentato un problema; del resto, la compresenza di diversi profili ontologici è probabilmente insita nella sostanza stessa della trasparenza amministrativa. Tale polivalenza potrebbe tuttavia produrre incertezze di non poco conto in un settore di primario rilievo quale l'applicazione delle regole sul processo dal momento che l'art. 50 del decreto n. 33/2013 afferma, in termini estremamente generali, che «*le controversie relative agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente sono disciplinate dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104*». Il Codice del processo amministrativo è dunque richiamato nel suo insieme e non con riferimento a specifiche disposizioni. Vero è che alcune di queste – ossia gli artt. 23, 87 e 133 – sono state modificate appositamente per consentirne l'applicazione nella fattispecie di lesione del “nuovo” principio di trasparenza, cionondimeno il rinvio generale al Codice è suscettibile di sollevare non poche perplessità per quel che concerne la natura dell'azione proponibile a fronte della condotta di

sull'attuazione degli obblighi di trasparenza»; nell'art. 44 si dice che gli organismi indipendenti di valutazione utilizzano, fra l'altro, i dati relativi al livello di attuazione di tali obblighi per misurare la qualità della performance e l'art. 45, c. 2, precisa che queste informazioni devono essere trasmesse, su sua richiesta, alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni; l'art. 46 predispone le sanzioni per la violazione degli «*obblighi di trasparenza*» (anche se, a fronte della rubrica formulata esattamente in questi termini, il testo della disposizione parla di «*inadempimento degli obblighi di pubblicazione*»: sulla confusione fra trasparenza e pubblicità; l'art. 50 rinvia al Codice del processo amministrativo per la disciplina delle «*controversie relative agli obblighi di trasparenza*» e nei medesimi termini è avvenuta l'integrazione testuale degli artt. 87, c. 2, lett. c), 116, c. 1, e 133, c. 1, lett. a), n. 6, del Codice.

un'autorità incompatibile con le norme contenute nel decreto n. 33/2013 diverse (149) dall'art. 5 sull'esercizio del diritto di accesso civico (150).

È ragionevole supporre, in generale, che la fattispecie più frequente fra quelle contestate sarà quella in cui la p.a. abbia tenuto comportamenti omissivi. La via maestra sembra essere, dunque, quella dell'esperimento di un'azione di condanna (151), per ottenere dal giudice l'emanazione di un ordine di pubblicazione delle informazioni (eventualmente, congiuntamente alla richiesta di risarcimento del danno, subito a causa dell'inadempimento agli obblighi di legge da parte dell'autorità). Ove permangano, eccezionalmente, margini valutativi in capo all'amministrazione, il giudice potrebbe comunque essere adito con un'azione di adempimento, salvo ovviamente nominare un commissario *ad acta* per l'adozione delle conseguenti iniziative (152). In questo caso la soluzione più logica sembra essere quella che prevede la coincidenza soggettiva fra il commissario e il responsabile della trasparenza.

5. Trasparenza e “interpretazione della realtà”

Rilevata la scarsa chiarezza dell'uso del termine *trasparenza* effettuato dal legislatore, in parte pure giustificata dalla natura, per così dire, “trasversale” della sostanza che compone l'elemento giuridico *de quo*, si potrebbe nutrire del disappunto verso le esaminate scelte terminologiche,

(149) La fattispecie potrebbe consistere, per esempio, nella violazione del termine quinquennale o di quello coincidente con la perdurante efficacia dell'atto, ex art. 8, c. 3, d.lgs. n. 33/2013. Ancora, si pensi alla possibile violazione del dovere di predisporre apposite sezioni dei siti web in cui collocare i dati accessibili, ex art. 9. Un altro esempio concerne la violazione dell'art. 10 sulla predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Profili di ulteriore complessità emergono, poi, rispetto all'attuazione dell'art. 6, che richiede un livello qualitativo minimo dei dati pubblicati.

(150) In quest'ultimo caso, infatti, si applicheranno le norme dettate nel Codice del processo per il giudizio speciale in materia di accesso ai documenti amministrativi.

(151) V. art. 30, Codice del processo amministrativo.

(152) V. in proposito l'art. 21 del Codice del processo amministrativo.

specie in considerazione del corrente frangente storico, in cui stabilire il significato della nozione di trasparenza in un settore determinato — quello della trasparenza mediante pubblicazione delle informazioni amministrative sui siti *web* delle autorità — avrebbe potuto contribuire a salvaguardare la certezza del diritto.

Lo sforzo compiuto dal legislatore del 2013 verso la codificazione del concetto di trasparenza va interpretato, in realtà, in stretta connessione con le finalità di prevenzione e repressione della corruzione nell'azione amministrativa, rispetto alle quali la riforma certamente è suscettibile di produrre un importante passo avanti, grazie alle previsioni puntuali volte all'instaurazione di virtuosi circuiti di controllabilità dell'attività dei soggetti pubblici. Sul piano giuridico-terminologico, però, la riforma non ha determinato né maggiore chiarezza, né la semplificazione del ruolo degli interpreti.

A livello ermeneutico si aprono ora, perciò, due percorsi alternativi.

Ci si potrebbe limitare a riscontrare l'attuale incertezza dei contorni sostanziali della trasparenza, che oggi assume una portata semantica variabile a seconda dell'ambito in cui trova applicazione, così accertando una portata generale della “nuova” trasparenza del 2013. Quest'ultima, definita dal legislatore come accessibilità totale alle informazioni, potrebbe essere ritenuta coincidente con la pubblicità (*online*), nonostante le disposizioni abbiano fatti salvi i limiti che impongono margini di segretezza a protezione dell'interesse pubblico e della riservatezza dei dati personali. La “nuova” trasparenza, però, non coincide con l'obbligo di pubblicazione degli atti e dei dati, che continua, invece, a corrispondere a norme specifiche e puntuali, sicché, quasi paradossalmente, la nozione di trasparenza accolta nel decreto n. 33/2013 potrebbe risultare meno ampia di quella “tradizionale”.

L'altra via potrebbe essere accettare che la definizione della trasparenza contenuta nell'art. 1, d.lgs. n. 33/2013 possa operare solo nei ristretti limiti dell'applicazione del decreto medesimo, in un regime di parallelismo con quanto esplicitamente indicato dal legislatore rispetto alla definizione della pubblicità contenuta nell'art. 2. Tale impostazione potrebbe, forse, scongiurare sia la riduzione del concetto di trasparenza amministrativa a una sorta di “guscio vuoto”, inutilizzabile fruttuosamente a livello sistematico, sia i rischi di “entropia” che rappresentano il prodotto dei recenti interventi legislativi. Inoltre, con ogni probabilità, tale linea è quella che meglio coglie l'*intentio legis* dato che, a più riprese, è emersa la volontà di non sostituire, bensì di affiancare la “nuova” trasparenza a quella “tradizionale”. L'esaminato perdurante rinvio ai preesistenti meccanismi di trasparenza in senso classico, da un lato, e la tipicità degli ambiti a cui si applica la “nuova” trasparenza, dall'altro lato, non fanno che rafforzare siffatta posizione.

In definitiva, la conservazione della trasparenza “tradizionale” quale principio fondamentale dell'azione dei soggetti pubblici può forse fungere da provvidenziale monito contro i pericoli insiti in una fiducia incondizionata nell'efficacia della positivizzazione dei nuovi doveri di trasparenza/pubblicità. In particolare, solo la trasparenza “tradizionale”, è suscettibile di fronteggiare le problematiche relative alla gestione dei dati personali. Ove quest'ultima fosse improntata a un'indiscriminata pubblicazione, si rischierebbe di pregiudicare un valore anch'esso di primario rilievo, quale la protezione del diritto alla riservatezza individuale.

Insomma, non va dimenticata l'avvertenza di chi, in dottrina, saggiamente ha sottolineato che, se «*il diritto ad essere informati è ormai riconosciuto sotto forma di affermazione generalizzata del principio della pubblicità dell'azione amministrativa*», tuttavia «*l'esperienza derivante*

dall'applicazione di tale principio dimostra che la conoscibilità non è sufficiente, perché poi non tutti e non sempre sono in grado di passare dalla potenzialità della conoscenza alla conoscenza vera e propria e da questa alla comprensione, intesa come interpretazione della realtà» (153).

6. Il diritto di accesso civico come misura preventiva della corruzione e dell'illegalità nell'amministrazione:

- la legge 6 novembre 2012 n. 190 come cornice delle nuove misure di trasparenza.

Premesso ciò in ordine alla trasparenza amministrativa, necessita focalizzare l'attenzione in ordine all'istituto dell'accesso civico.

Il fenomeno corruttivo, come ampiamente riportato, rappresenta un'unità ontologica che si estende, spiegando le sue nefaste conseguenze, ben oltre i confini dell'omonima fattispecie di reato; infatti, è nota e convenzionalmente accettata *«un'accezione più ampia del termine, che è connessa alla prevenzione del malcostume politico e amministrativo, da operare con gli strumenti propri del diritto costituzionale e del diritto amministrativo»* e che ha trovato nella l. n. 190/2012 una disciplina generale (154).

(153) V. G. ARENA, M. BOMBARDELLI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, Jovene, Napoli, 2006, 412.

(154) B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 2, 123 ss., il quale ricorda che, prima dell'entrata in vigore della l. n. 190 cit., l'art. 1, l. 16 gennaio 2003 n. 3 aveva istituito l'Alto commissario per la prevenzione della corruzione — poi soppresso dal d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. nella l. 6 agosto 2008 n. 133 — e che l'art. 13, d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 aveva già attribuito funzioni in materia alla Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza (Civit). L'A. rileva anche i limiti della l. n. 190 cit., tra i quali: un'attenzione pressoché esclusiva sulla corruzione amministrativa, trascurando così quella politica (oltre che privata), facendo dei parlamentari *«l'unica categoria di funzionari pubblici per i quali, nel nostro ordinamento, il conflitto d'interessi è giuridicamente irrilevante»*; la tecnica di formulazione delle norme amministrative, pensate ad uso delle amministrazioni statali centrali e, quindi, recanti problemi di

Il concetto di corruzione ingloba tutte «varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica [...]» (155).

Ebbene, come puntualmente osservato in dottrina, la l. n. 190/2012, intervenendo, oltre che sul codice penale, anche sul versante della prevenzione amministrativa, ha detronizzato la politica criminale dal ruolo di principale arma contro l'emergenza corruzione in Italia (156). Si tratta di un passaggio di non scarsa rilevanza dal momento che, in questo modo, il novero dei beni giuridici tutelati attraverso la persecuzione della corruzione è risultato ampliato, ricomprendendo anche la concorrenza (157).

In linea con ciò, come noto, era stata costituita, in veste di autorità indipendente, la CIVIT, investita del compito di elaborare e implementare,

adattamento per le autonomie regionali e locali; la sottovalutazione delle complessità applicative, con una focalizzazione sul solo aspetto sanzionatorio per la mancata predisposizione dei presidi previsti.

(155) Così la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, 25 gennaio 2013 n. 1 (Legge n. 190 del 2012 — Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), in G.U. n. 97 del 26 aprile 2013.

(156) C. BENUSSI, *La riforma Severino e il nuovo volto della corruzione*, in *Corr. merito*, 2013, 4, 361 ss.; G. VIGLIETTA, *La l. 6 novembre 2012, n. 190 e la lotta alla corruzione*, in *Cass. pen.*, 2013, 1, 17 ss. Sull'approccio non solo penalistico al contrasto del fenomeno corruttivo v. anche: F. CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto "integrato"*, Torino, 2012; F. PALAZZO (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, 2011.

(157) P. SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Dir. pen. e proc.*, 2013, 1, 7 ss. In argomento, v. anche G. FORNASARI, *Il significato della riforma dei delitti di corruzione (e incidenze "minori" su altri delitti contro la P.A.)*, in *Giur. it.*, 2012, 12; R. RUFFINI, *L'evoluzione del sistema dei controlli interni negli enti locali alla luce della legge n. 190/2012 in tema di corruzione*, in *Azienditalia*, 2013, 1, 5 ss.

tramite funzioni di amministrazione attiva, consultiva e di controllo, una politica di prevenzione e contrasto della corruzione (158).

Passaggi successivi e complementari sono, poi, risultati essere:

- la definizione di una specifica attività di pianificazione, nazionale e decentrata, affidata in ogni ente pubblico alle cure di un dirigente responsabile; (159);

- l'esaltazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, qualificato come livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., che ha comportato l'obbligo per ogni amministrazione di dotarsi di un sito *web*, su cui pubblicare le informazioni puntualmente indicate dalla legge (160).

Sulla scorta di quanto appena richiamato, non pare azzardato ravvisare un vero e proprio rapporto simbiotico tra la trasparenza ed i nuovi assetti strutturali posti dal legislatore ai fini della lotta alla corruzione; rapporto sul quale si reputa opportuno approfondire ulteriormente ai fini delle successive rilevazioni.

6.1. Segue:

(158) S. FOÀ, *Le novità della legge anticorruzione*, cit.; B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit. Sulla qualificazione della Civit alla stregua di un'amministrazione indipendente v. Cons. Stato, sez. I, 22 marzo 2010 n. 1081/2010, in www.giustizia-amministrativa.it; R. TOMEI, V.D. SCIANCALEPORE, *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., Torino, 2012, 203 ss.

(159) E. D'ALTERIO, *Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità (Commento alla delibera della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche [Civit])*, 14 ottobre 2010, n. 105), in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 440 ss.

(160) B.G. MATTARELLA, *op. cit.* Sul ruolo della trasparenza v. anche la monografia di A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, 2012; sulla collocazione delle garanzie del procedimento amministrativo tra i livelli essenziali delle prestazioni, M. COCCONI, *Il giusto procedimento fra i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le regioni*, 2010, 2.

- **il decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 e in particolare l'articolo 5 sul diritto di accesso civico.**

Ai fini di una più compiuta disamina circa il rapporto tra trasparenza e prevenzione della corruzione, occorre, innanzitutto, precisare come il d.lgs. n. 33/2013 abbia razionalizzato i numerosi obblighi di pubblicazione entrati in vigore allorquando, per effetto del varo del d.lgs. n. 82/2005, il fulcro della trasparenza amministrativa è progressivamente divenuta la pubblicità veicolata dalle tecnologie dell'informazione, soppiantando via via l'accesso su istanza individuale (161).

Allo scopo di massimizzare le possibilità di controllo da parte degli amministrati sullo svolgimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche da parte delle amministrazioni, il decreto ha implementato uno strumento di accessibilità totale delle informazioni concernenti organizzazione e attività amministrativa. Il *nomen* di «diritto di accesso civico» identifica siffatto strumento, consistente, come parzialmente anticipato, in un'inedita azione popolare correttiva, introdotta al precipuo scopo di garantire un controllo diffuso sull'amministrazione, che ne contrasti l'eventuale inerzia.

Elementi assai peculiari della richiesta di accesso civico sono rappresentati dall'assenza di limitazioni circa la legittimazione soggettiva del richiedente, dalla gratuità della richiesta e dal fatto che la stessa non debba necessariamente essere motivata. La stessa va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione, il quale, poi, si pronuncerà sull'istanza *de qua*.

Successivamente alla presentazione della richiesta, entro trenta giorni, l'amministrazione dovrà procedere alla pubblicazione, nel proprio sito *internet* istituzionale, del documento, dell'informazione o del dato

(161) M. SAVINO, *op. cit.*

richiesto e avrà l'obbligo di trasmetterlo contestualmente al richiedente, ovvero di comunicare al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicandone il relativo collegamento ipertestuale.

Nel caso in cui il documento, l'informazione o il dato richiesto risulti già pubblicato nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione dovrà semplicemente indicare al richiedente il collegamento ipertestuale già sussistente (162).

Nonostante gli interventi normativi abbiano portato l'ordinamento italiano, relativamente alla materia in esame, in una direzione affatto coincidente con quella percorsa dai moderni sistemi FOIA, lo strumento dell'accesso civico riprende indubbiamente alcune caratteristiche salienti del *Right to Know*, in particolare dal modello statunitense, senza tuttavia mai ricalcarlo pedissequamente (163). La normativa nordamericana, infatti, prevede che il diritto, azionabile in giudizio, di accedere alle informazioni (*records*) in possesso di amministrazioni (*agencies*) federali, sia riconosciuto a «chiunque», salvo che le informazioni in questione non siano, in tutto o in parte, sottratti all'accesso pubblico, in quanto rientranti in uno dei casi di esenzione (*exemptions*) o di esclusione (*exclusions*) espressamente previsti (164). Il modello in analisi non si limita a prevedere

(162) Nei casi di ritardo o mancata risposta, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9-bis, l. 7 agosto 1990 n. 241, che, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, provvede. La richiesta di accesso civico comporta, da parte del responsabile della trasparenza, l'obbligo di segnalazione dei casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione all'ufficio di disciplina, al vertice politico dell'amministrazione e all'organismo indipendente di valutazione.

(163) S. FOÀ, *op. cit.* Sulla total disclosure cfr. anche E. CARLONI, *La trasparenza "totale" delle amministrazioni pubbliche*, in *Astrid*, 2011.

(164) A.L. ESPOSITO, *La gestione dei documenti*, cit. Il Foia statunitense definisce «*record*» ogni informazione conservata in qualunque formato, compreso quello elettronico ed «*agency*» ogni dipartimento, anche militare, dipendente dall'Esecutivo ed ogni ente governativo o istituzione sottoposta al controllo dell'Esecutivo, ed anche le agenzie di regolazione indipendenti, con esclusione delle

la conoscibilità su istanza di parte, ben contemplando, anzi, pure l'automatica pubblicazione di determinate informazioni, incluse quelle maggiormente richieste (c.d. *reading room access*), oltre a quelle già eventualmente rese note sul *Federal Register* (165). Il Presidente e il Procuratore generale (*Attorney General*) degli Stati Uniti hanno, inoltre, precisato che le richieste di accesso ai sensi del FOIA sono rette da una «presunzione di apertura» e vanno trattate con «spirito di collaborazione» (166).

Il modello illustrato configura, in definitiva, un diritto a legittimazione illimitata, che non presuppone la sussistenza di interessi diversi e ulteriori rispetto alla conoscenza dell'informazione di fonte pubblica. L'ambito oggettivo abbracciato dal diritto si caratterizza per la più ampia estensione possibile, potendo comprendere pressoché qualunque informazione detenuta dagli enti federali, a prescindere dalla preesistenza di un obbligo di pubblicazione.

A partire da dette caratteristiche è possibile cogliere le differenze, solo apparentemente sottili, intercorrenti con il diritto di accesso civico

amministrazioni statali, locali, degli organi giudiziari, del Congresso, dei privati e degli uffici del Presidente che hanno compiti meramente consultivi. Le «*exemptions*» riguardano: 1) sicurezza nazionale; 2) funzionamento interno degli enti; 3) casi specificamente previsti dalla legge; 4) segreti commerciali o finanziari; 5) atti interni o interorganici/intersoggettivi; 6) dati sanitari; 7) lotta alla criminalità; 8) vigilanza sulle istituzioni finanziarie; 9) dati geologici. Le «*exclusions*», invece, autorizzano le amministrazioni responsabili dell'applicazione della legge penale a trattare alcuni particolari *records* come informazioni non accessibili, rispondendo che non esistono *records* (*no records response*) nei seguenti casi: 1) pendenza di indagini penali; 2) tutela dell'identità di collaboratori di giustizia; 3) intelligence e terrorismo internazionale.

(165) Il *Federal Register* è un bollettino governativo assimilabile alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

(166) Si tratta del *Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies* del Presidente degli Stati Uniti, emanato il 21 gennaio 2009 e reperibile su http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct/ e dell'omonimo documento dell'*Attorney General*, emanato il 19 marzo 2009 e reperibile <http://www.justice.gov/ag/foia-memo-march2009.pdf>.

dell'ordinamento italiano. Quest'ultimo, infatti, si limita a prevedere che ogni obbligo normativamente imposto alle amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati «comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione». L'accesso civico non è quindi espressione di un diritto, a prescindere comunque sussistente, della persona umana ad informarsi; è, semmai, strumento la cui utilizzabilità emerge a fronte di un'omissione da parte dell'amministrazione. Attraverso esso, il *quivis de populo* esercita il potere di esigere la conoscibilità delle informazioni dichiarate pubbliche per legge e, in particolare, di quelle indicate agli artt. 12 ss., d.lgs. n. 33/2013 (167).

A ben vedere, quindi, l'accesso civico non consente affatto a «chiunque» di conoscere «qualunque» informazione in possesso

(167) Gli artt. 12 ss., d.lgs. n. 33 cit., introducono o ribadiscono obblighi di pubblicazione concernenti: gli atti di carattere normativo e amministrativo generale; l'organizzazione; i componenti degli organi di indirizzo politico; i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza; la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato; i dati relativi al personale non a tempo indeterminato; i dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici; i bandi di concorso; i dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale; i dati sulla contrattazione collettiva; i dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato; i provvedimenti amministrativi; i dati aggregati relativi all'attività amministrativa; i controlli sulle imprese; gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati; l'elenco dei soggetti beneficiari; i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali; il bilancio preventivo e consuntivo, il piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio e i dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi attesi; i beni immobili e la gestione del patrimonio; i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione; i servizi erogati; i tempi di pagamento; gli oneri informativi; i procedimenti amministrativi e i controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati; le informazioni necessarie per i pagamenti informatici; i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; i processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche; l'attività di pianificazione e governo del territorio; le informazioni ambientali; il servizio sanitario nazionale; gli interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente.

dell'amministrazione e, perciò, pur nella sua indubbia innovatività, risulta un mezzo piuttosto limitato, *in primis* nei presupposti che ne condizionano la spendibilità, *in secundis* negli effetti.

Sulla scorta di quanto esposto, è possibile scorgere due fondamentali profili nell'istituto *de quo*:

- per un verso, esso si pone come rimedio rispetto a quel *facere* infungibile a cui è obbligata l'amministrazione, consistente nella pubblicazione del documento, dell'informazione o del dato in formato aperto (168);

- per altro verso, rappresenta la più recente evoluzione italiana del concetto di *open data* applicato alla funzione amministrativa, atteso che chiunque ha diritto di conoscere, fruire gratuitamente, utilizzare e riutilizzare i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, fermo restando il dovere delle amministrazioni di «rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione» (169).

Nonostante gli indubbi tratti progressisti dell'istituto, nello stesso sono stati ravvisati presunti profili d'illegittimità costituzionale, basati sul

(168) S. TOSCHEI, *Accesso civico ed accesso ai documenti amministrativi, due volti del nuovo sistema amministrativo Italia, intervento al convegno di studi Anticorruzione e trasparenza: analisi dell'impatto normativo nell'ente locale*, Frascati, 15 luglio 2013, 11.

(169) S. TOSCHEI, *Accesso civico ed accesso ai documenti amministrativi*, cit., 4. Ai sensi dell'art. 68, comma 3, d.lgs. n. 82 cit., un formato dati «di tipo aperto» è un formato reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione di essi. Sono, poi, di tipo aperto i dati che sono: disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione in formato aperto e sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione oppure ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione.

fatto che l'art. 1, comma 35, l. n. 190/2012, nel dettare i criteri per l'esercizio della delega non contempla una nuova ipotesi di accesso alle informazioni, quale strumento per la verifica diffusa dell'adempimento degli obblighi pubblicitari (170). In senso contrario, è tuttavia possibile argomentare che, oltre alla diretta strumentalità dell'istituto rispetto a valori di rilevanza costituzionale, il diritto è «interesse protetto mediante l'imposizione di un obbligo» (171). Dunque, posto che l'ordinamento ha espressamente previsto l'obbligo di rendere «pubblici», quindi incondizionatamente conoscibili, determinati documenti, informazioni e dati, è implicita la tutelabilità dell'interesse all'esecuzione dell'obbligo; interesse che potremmo definire «pubblico diffuso», stante la generalità dei soggetti in capo ai quali si configura (172).

Riepilogando, il diritto di accesso civico è, in estrema sintesi, l'esplicitazione di un dato già implicito nell'esistenza stessa dell'obbligo di pubblicazione; dunque, la pretesa in giudizio dell'adempimento non è altro che la proverbiale “altra faccia della medaglia”.

In definitiva, vero è che le azioni popolari sono ammissibili solo nei casi in cui siano espressamente previste dalla legge; tuttavia, non essendo in altro modo tutelabile il generico interesse al regolare funzionamento della pubblica amministrazione, si ritiene che, per il sol fatto che la legge obblighi le amministrazioni a pubblicare determinate informazioni, si possa

(170) S. TOSCHEI, *op. cit.*, 19.

(171) Sulla definizione di diritti soggettivi (ed interessi legittimi) come interessi protetti mediante l'imposizione di obblighi, cfr. G. CARCATERRA, *Presupposti e strumenti della scienza giuridica*, Torino, 2012, 45.

(172) Il concetto di «interesse pubblico diffuso», assunto come presupposto di un'azione popolare, è di V. SCIALOJA, *Procedura civile romana*, Roma, 1936, 342 ss. e Id., *Prefazione a Le azioni popolari romane di Bruns*, in *Studi giuridici*, I, 1, Roma, 1933, 108.

ritenere tipizzata un'azione popolare volta a presidiare l'osservanza dell'obbligo stesso (173).

Del resto, la posizione individuale di chi sia interessato al rispetto degli obblighi di pubblicazione e, tramite essi, al buon andamento dell'amministrazione, è concettualmente assimilabile a quella del portatore di altri interessi diffusi, riconducibili a valori costituzionali, condivisi con la generalità dei cittadini (es. salubrità dell'ambiente, integrità del paesaggio, ecc.) (174). Con la differenza di non poco conto che, rispetto a questi ultimi, la legittimazione al ricorso per l'accesso civico (c.d. *legitimatio ad causam*) trova fondamento codificato nella consacrata connessione tra il *quivis de populo* e l'interesse pubblico diffuso alla conoscibilità delle informazioni dichiarate pubbliche per legge (175).

I dubbi sulla conformità dell'istituto al dettato costituzionale si fanno, tuttavia, ben più consistenti allorché si osservi lo stesso da una prospettiva squisitamente giusprocessualistica: ciò che in questo caso si rileva è la creazione di una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva *ratione*

(173) Sulla tipicità delle azioni popolari, cfr. F. PAVONI, *Sui possibili nuovi contenuti dell'azione popolare "locale"*, nota a Corte conti, sez. III, 24 settembre 2010 n. 599, in Resp. civ. e prev., 2011, 2, 432; in giurisprudenza v. Cons. Stato, ad. plen., 10 dicembre 1953 n. 19, in Foro it., 1954, III, 238.

(174) In argomento, v. R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 481 ss., il quale ricorda che l'interesse «superindividuale», per definizione, è magmatico e indifferenziato, concernendo pretese non riferibili ad un unico soggetto perché appartenente a tutti o, comunque, a cerchie indifferenziate e non determinabili di cittadini: l'opposto cioè del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo, che è una situazione di vantaggio a carattere materiale, qualificata, personale e differenziata. Gli interessi metaindividuali «collettivi» hanno un punto di coagulo presso un ente esponenziale di un gruppo non occasionale, fornito cioè di sufficiente forza e consistenza organizzativa e dell'idoneità a diventarne centro d'imputazione. Invece, gli interessi superindividuali «diffusi» sono adespoti, non qualificati e non differenziati, vivono in uno stato fluido, essendo riferibili a collettività indeterminate o non agevolmente determinabili di cittadini ed hanno ad oggetto beni della vita a fruizione collettiva, non sempre imputabili a uno specifico soggetto e soltanto a esso.

(175) Sul rapporto tra interesse e legittimazione a ricorrere si rinvia alle riflessioni di R. FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 468 ss.

materiae, contrastante con gli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale. In particolare, non sembra rispettata la necessità che, anche in tema di trasparenza e accesso civico, oltre ai diritti soggettivi vengano in questione pure interessi legittimi dal momento che l'amministrazione agisce nell'esercizio di poteri autoritativi. Naturalmente è da escludere che il riparto di giurisdizione possa fondarsi sul fatto che, parte in causa sia un soggetto pubblico, (176).

La tutela giurisdizionale del diritto di accesso civico va dunque configurata come tutela devoluta all'esclusiva giurisdizione amministrativa, precisamente, nelle forme del rito in materia di accesso ai documenti (177). Ne consegue che, ai sensi dell'art. 23 c.p.a, le parti possono stare in giudizio personalmente, senza assistenza del difensore e, come prevede l'art. 87 c.p.a., il procedimento deve essere trattato in camera di consiglio. In base, ancora, all'art. 116 c.p.a., il ricorso deve essere proposto – a pena di decadenza dall'azione – entro trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio, mediante notificazione all'amministrazione e ad almeno un controinteressato. Incardinato il giudizio, l'amministrazione può resistere a mezzo della rappresentanza e della difesa di un proprio dipendente a ciò autorizzato. Il

(176) Corte cost. 6 luglio 2004 n. 204, in *Giur. cost.*, 2004, 4, 2181, 11 maggio 2006 n. 191, in *Dir. proc. amm.*, 2006, 4, 1005, 27 aprile 2007 n. 140, in *Foro amm. CdS*, 2007, 4, 1109.

(177) Sul rito speciale in tema di accesso: V. PARISIO, Commento all'art. 116, in R. CARANTA (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo*, Bologna, 2010, 664 ss.; R. CHIEPPA, *Il rito in materia di accesso*, in *Il codice del processo amministrativo*, Milano, 2012, 502 ss.; L. MUSSELLI, *La tutela giurisdizionale del diritto di accesso*, in E. CATELANI, A. FIORITTO, A. MASSERA (a cura di), *La riforma del processo amministrativo. La fine dell'ingiustizia amministrativa? Giornata di studi in onore del Prof. Fabio Merusi*, Napoli, 2011, 85 ss.; N. PAOLANTONIO, *I riti speciali*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011, 494 ss.; R. DE NICTOLIS, *I riti speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1151 ss.; B. RINALDI, *La razionalizzazione del rito speciale in materia di accesso*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Nuovo processo amministrativo*, Milano, 2010, 88 ss.

rito giungerà quindi al suo naturale epilogo con la sentenza in forma semplificata emessa dal giudice; quest'ultimo, ove sussistano i presupposti, ordina la pubblicazione dei documenti richiesti entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni.

Con l'auspicio di aver restituito una panoramica dell'accesso civico, se non esaustiva, quantomeno chiarificatrice rispetto ai profili del principio di trasparenza coinvolti, si reputa a questo punto opportuno aggiungere un ulteriore tassello al presente lavoro di ricostruzione, esaminando più da vicino la collocazione dell'istituto *de quo* nell'ampio quadro delle altre forme di trasparenza previste dall'ordinamento nazionale e comunitario.

7. Accesso civico: tra diritto comunitario e modelli di trasparenza

Gli scopi più immediati del preannunciato percorso analitico – lo si anticipa sin da ora – sono in essenzialmente due:

- 1) evidenziare gli apporti del diritto comunitario allo sviluppo dell'odierno istituto;
- 2) appalesare, ove non risultasse ancora evidente, come lo strumento dell'accesso civico *ex art. 5, d.lgs. 33/2013* si distanzi e differenzi non poco dallo strumento dell'accesso di cui alla l. 241/1990.

Orbene, la possibilità di conoscere ogni decisione assunta dalle autorità e di visionare ogni documento in loro possesso costituisce principio fondamentale dall'ordinamento comunitario (178): l'art. 225 Tratt.

(178) V. TINTO, Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea, nota a Corte CE, Gr. sez., 1° luglio 2008 n. 39, in *Dir. comm. internaz.*, 2009, 3, 747 ss. Sull'evoluzione del diritto d'accesso in ambito europeo, v. A. ODDENINO, Osservazioni in tema di effettività dell'accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie, in *Dir. pubbl. compar. eur.*, 2000, 4, 1653 ss.; M. MIGLIAZZA, Brevi riflessioni sugli sviluppi della trasparenza nell'Unione europea, *ibidem*, 2003, 3, 1355 ss.; F. D'ORIANO, Il caso Interporc: brevi riflessioni sull'evoluzione del diritto di accesso ai documenti

UE e gli artt. 41 e 42 della Carta di Nizza del 7 dicembre 2000 hanno, infatti, previsto il diritto di accesso, aprendo a molteplici riflessioni in dottrina (179). Si badi, siffatto riconoscimento è stato privo di effetti immediati e diretti sull'ordinamento interno; del resto, il fatto che la Carta dei diritti fondamentali abbia «lo stesso valore giuridico dei trattati», non implica una tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze comunitarie.

In altri termini, l'applicazione del principio concerne solamente le fattispecie disciplinate dal diritto europeo e, quindi, non investe le norme nazionali prive di espressi legami con tale diritto (180).

comunitari, *ibidem*, 2003, 3, 1381 ss., Id., Il diritto di accesso ai documenti comunitari, *ibidem*, 2003, 4, 1990 ss.; G. GRECO, M.P. CHITI (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007; D.U. GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, 265 ss.; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011, 449 ss.

(179) Sul punto, cfr. C. MORVIDUCCI, *Diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e Trattato di Amsterdam*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 665 ss.; C. ALBERTI, *La disciplina del diritto di accesso nel post Amsterdam tra consacrazione e limitazione*, *ibidem*, 2003, 1, 55 ss. Sulla Carta europea dei diritti fondamentali, invece, v. L. CALIFANO, *La costituzione europea e la carta dei diritti fondamentali*, in AA. VV., *Verso la Costituzione europea*, Milano, 2003, 17 ss.; M.P. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 1, 1 ss.; U. DE SIERVO, *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani (a proposito della Carta dei diritti fondamentali)*, in L. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Bari, 2003, 258 ss.

(180) Sul punto, Corte cost. 25 gennaio 2011 n. 80, in www.cortecostituzionale.it; Cass. civ., sez. un., 20 giugno 2012 n. 10130, in *Ced. cass. civ.*, rv. 622864. Sulla Carta di Nizza si rinvia a: R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, 12 ss.; L. FERRARI BRAVO, *La tutela dei diritti in Europa*, in *Eur. e dir. priv.*, 2001, 37 ss.; G. CONETTI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Studium iuris*, 2001, 1163 ss.; M. FIORAVANTI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nella prospettiva del costituzionalismo moderno, relazione all'incontro di studio "Principi, diritti e regole nella Carta Europea"*, Firenze, 26-27 aprile 2001; G. G. FLORIDIA, *Nell'intenzione dell'artista, e agli occhi degli abitanti (Osservazioni sulla "Dichiarazione dei diritti" di Nizza)*, in *Dir. pubbl. comp. eur.* 2001, 166 ss.; A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2001, 193 ss.; A. BARBERA, *La Carta europea dei diritti e la Costituzione italiana*, in *Le libertà e i diritti nella prospettiva europea. Atti della giornata di studio in memoria di Paolo Barile (Firenze, 25 giugno 2001)*, Padova, 2002, 121 ss.; A. MANZELLA, *Dopo Nizza: la*

Cionondimeno, l'eco delle disposizioni comunitarie si è, per altre vie, propagato nell'ordinamento italiano. In proposito, urge premettere come l'art. 41 della Carta di Nizza, nel sancire il diritto a una buona amministrazione, comprenda anche il «*diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale*». L'impostazione adottata si palesa dunque come del tutto simile a quella caratterizzante la l. n. 241/1990, risultando, quindi, fondata sull'esistenza di un nesso funzionale tra documentazione e posizione del richiedente; con ciò escludendosi, anche in base all'art. 41 della Carta, l'ammissibilità di un controllo generalizzato sull'amministrazione (181).

Carta dei diritti "proclamata", in L. S. ROSSI (a cura di), Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea, Milano, 2002, 242; G.U. RESCIGNO, La Carta dei diritti come documento, in M. SICLARI (a cura di), Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Torino, 2003, 18 ss.; P. CARETTI, La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, in Dir. un. eur., 2005, 371 ss.; A. CELOTTO, G. PISTORIO, L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in Giur. it., 2005, 427 ss.; G. SILVESTRI, Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali, in Quad. cost., 2006, 18 ss.; M. CARTABIA, L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea, in Id. (a cura di), I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee, Bologna, 2007, 32 ss.; L. DANIELE, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona, in Dir. un. eur., 2008, 661 ss.; D. CHINNI, Una sentenza retrò. Ancora dubbi sulla forza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea?, nota a Trib. CE, sez. VI, 13 settembre 2010 n. 166, in Giur. cost., 2011, 1, 895 ss.; G. TESAURO, Diritto dell'Unione europea, Padova 2010, 140 ss.; A. CELOTTO, Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza 1220/2010 del Consiglio di Stato), in www.giustamm.it; R. SESTINI, Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla nota del Prof. Alfonso Celotto sulla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato), ibidem.

(181) F. FERRARA, *Il diritto di accesso*, cit. *Sul diritto alla buona amministrazione*: R. BIFULCO, *Art. 41, Diritto ad una buona amministrazione*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, cit., 284 e ss., per il quale «nell'ordinamento comunitario, il diritto di accesso viene riferito a diversi tipi di documenti: oltre ai documenti amministrativi in possesso delle istituzioni comunitarie, dei quali non è prevista la pubblicazione e ai documenti inerenti al processo decisionale in senso proprio, l'accesso è riferibile anche ai documenti rilevanti per la difesa in giudizio e per la tutela endoprocedimentale delle parti nei procedimenti

La Carta di Nizza prosegue, con il successivo art. 42, disponendo che «*qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*». Si può rinvenire nel reg. n. 1049/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio, datato 30 maggio 2001, una disciplina particolare che pone l'attenzione su modalità e limiti di accesso ai documenti delle istituzioni (182). Il reg. n. 1049 cit. non impone, in particolare, di giustificare la richiesta di accesso, e questo perché la sua natura di «diritto di cittadinanza» ad ampia legittimazione non è condizionata ad altri interessi qualificati, quali ad esempio quelli indicati dall'art. 22, l. n. 241 cit. (183). Altro punto disciplinato in maniera dettagliata riguarda la titolarità del diritto d'accesso, che viene estesa a tutti i cittadini di Stati terzi, a condizione che le singole istituzioni prevedano esplicitamente tale possibilità nella propria disciplina interna. L'oggetto dell'istanza di ostensione è «*qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal supporto, che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione*»: con questo si vuole indicare un'utilità riferita al contenuto sostanziale del documento e non a quest'ultimo.

amministrativi». In merito v. anche D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 819 ss.

(182) In argomento, v. A. RIZZO, *Il regolamento n. 1049/2001 e la "nuova" politica comunitaria della trasparenza*, in *Com. internaz.*, 2002, 87 ss.; N. PARISI, D. RINOLDI, *Profili di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Napoli, 2004, 81 ss.; F. SANTINI, *Il nuovo regime giuridico dell'accesso del pubblico ai documenti: la disciplina di attuazione dell'articolo 255 del Trattato CE*, in *Dir. un. eur.*, 2002, 443 ss.

(183) D.U. GALETTA, *Trasparenza e Governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2006, 2, 265; E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 579 ss.

Per ciò che concerne i limiti del diritto di accesso, essi sono individuati negli interessi, pubblici o privati, di primaria importanza (es. sicurezza pubblica, politica finanziaria o monetaria, vita privata, interessi commerciali, procedure giurisdizionali) – da valutare sulla base di una comparazione da effettuare caso per caso (cd. *Balancing test*) – in ragione dei quali è necessario far prevalere la segretezza o la sensibilità dell'informazione.

In ultimo è prevista una esenzione dalla disciplina dell'accesso, nel caso in cui l'oggetto dell'istanza sia un documento elaborato per uso interno: una simile esenzione è stata predisposta con il precipuo scopo di salvaguardare il procedimento decisionale delle singole istituzioni, impedendo che l'accesso del pubblico possa arrecare un grave pregiudizio all'indipendenza dell'istituzione stessa.

Si può, al termine di questo breve *excursus*, affermare che nell'ordinamento comunitario la conoscibilità dell'azione amministrativa è disciplinata attraverso un impianto maggiormente progressista rispetto alla l. n. 241, in particolare, sotto il profilo della legittimazione soggettiva e dell'inerenza ai contenuti informativi piuttosto che ai documenti, tendendo a uniformarsi ai livelli di tutela dei sistemi FOIA.

7.1. Segue: b) l'accesso «esoprocedimentale» ai documenti amministrativi e l'accesso civico.

L'introduzione del diritto di accesso c.d. esoprocedimentale o conoscitivo ai documenti amministrativi ha segnato il passaggio da un regime improntato alla segretezza ad uno informato alla pubblicità (184).

(184) L'aggettivazione «esoprocedimentale o conoscitivo» vale a differenziare questa ipotesi di accesso da quello «endoprocedimentale o partecipativo» di cui all'art. 10, l. n. 241 cit., che si rivolge ai soli soggetti legittimati ad intervenire in uno specifico procedimento. Tra l'ampio numero di contributi in materia si ricordano almeno: R.

VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, 528 ss.; A. MARI, *Diritto all'informazione e pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1992, 2893 ss.; S. MAZZAMUTO, *Sul diritto di accesso nella l. n. 241 del 1990*, *ibidem*, 1992, 1571 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1995, 1 ss.; Id., *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, VI, 5953 ss.; A. PUBUSA, *Spunti critici sulla giurisprudenza applicativa della legge sul procedimento amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 191 ss.; A. ROMANO TASSONE, *A chi serve il diritto di accesso?* (Riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto d'accesso nella l. n. 241 del 1990), in *Dir. amm.*, 1995, 315 ss.; M. CLARICH, *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 444 ss.; R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 416 ss.; L.A. MAZZAROLLI, *L'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione: profili sostanziali*, Padova, 1998; M.A. SANDULLI, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, 2000, agg., IV, 1 ss.; Id. (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: esperienze europee a confronto*, I e II, Milano, 2000 e 2001; C.E. GALLO, S. FOÀ, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, agg., Torino, 2000, 1 ss.; F. CARINGELLA, M.T. SEMPREVIVA, R. GAROFOLI, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 2003; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, II, 2003, 1083 ss.; Id., *L'accesso ai documenti amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 494 ss.; C. MARZUOLI, *Ancora su accesso e forme privatistiche (di soggetti e di attività): anche l'accesso ha dei limiti*, in www.giustamm.it, 2004; A. TRAVI, *La legge n. 15/2005: verso un nuovo diritto amministrativo?*, in *Corr. giur.*, 2005, 4, 2005; L. LAMBERTI, *Definizioni e principi in materia di accesso*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di), *Saggi critici sulla legge n. 241 del 1990 riformata dalle leggi n. 15 del 2005 e n. 80 del 2005*, Torino, 2005, 711 ss.; M. OCCHIENA, *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241/1990*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 905 ss.; Id., *Accesso agli atti amministrativi e Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, I, 57 ss. e V, 4128 ss.; Id., *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 141 ss.; M. BOMBARDELLI, G. ARENA, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, 409 ss.; G. BOTTINO, *Il nuovo regolamento statale in materia di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi: l'applicazione nei confronti delle regioni e degli enti locali*, in *Foro amm. CdS*, 2006, 1993 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Napoli, 2006; A. SANDULLI, *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 669 ss.; A. SIMONATI, *Il regolamento sull'accesso ai documenti amministrativi*, *ibidem*, 2007, 1057 ss.; M. BOMBARDELLI, *La trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi*, in G. ARENA, F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 385 ss.; Id., *Nuove questioni relative alla legittimazione soggettiva e all'oggetto del diritto di accesso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 807 ss.; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2012, 1077 ss.; S. GIACCHETTI, *Diritto di accesso, processo amministrativo, effetto Fukushima*, in www.giustizia-amministrativa.it.

L'ostensione degli atti è evidentemente uno strumento di giustizia e democrazia, al punto da indurre parte della dottrina a qualificare l'accedente quale «*collaboratore di giustizia amministrativa*» e «*partecipante esterno al buon andamento della pubblica amministrazione*» (185).

Tuttavia, la limitata legittimazione soggettiva è sempre stata il vero punto debole dell'istituto, che ne segna oggi anche la principale differenza con l'accesso civico (186). Già nella sua stesura originaria, l'attribuzione del diritto di accesso «*a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti*» escludeva il *quivis de populo*, distaccandosi dal progetto di legge della Commissione Nigro, che lo attribuiva «a tutti i cittadini» (187). L'*actio ad exhibendum* ex art. 22, l. n. 241 cit., infatti, è nata soltanto per garantire l'informazione a chi agisca per la tutela di interessi giuridicamente rilevanti, incrementando al contempo anche la trasparenza dell'amministrazione (188).

(185) R. LEONARDI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: a proposito dei soggetti attivi per un'azione amministrativa trasparente, ma non troppo*, in *Foro amm. TAR*, 2012, 6, 2155; S. GIACCHETTI, *Diritto di accesso, processo amministrativo*, cit.

(186) M. CIAMMOLA, *La legittimazione ad accedere ai documenti amministrativi (prima e dopo la l. 11 febbraio 2005 n. 15)*, in *Foro amm. TAR*, 2007, 3, 1181 ss.

(187) Cfr. F. CARINGELLA, M.T. SEMPREVIVA, R. GAROFOLI, *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003, 59, ove si segnala che «*la scelta della restrizione soggettiva, operata dal legislatore, trova la sua ratio in motivi di ordine pratico, riconducibili al rischio che il riconoscimento a chiunque della facoltà di proporre istanza di accesso avrebbe comportato una mole di lavoro tale da provocare consequenziali difficoltà organizzative da parte dell'amministrazione*».

(188) R. LEONARDI, *Il diritto di accesso*, cit.; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 1084 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 3 agosto 2010, n. 5173, in *Foro amm. CdS*, 2010, 1455 ss. In ogni modo, la legittimazione all'accesso non corrisponde a quella ad agire, trattandosi di concetti diversi e distinti, i cui scopi non sono pienamente sovrapponibili (Cons. Stato, sez. VI, 11 novembre 2004 n. 7306, in *Cons. St.*, 2004, 11, 2362; sez. IV, 3 febbraio 1996 n. 98, *ibidem*, 1996, 2, 133; T.A.R. Basilicata 6 febbraio 2001 n. 109, in *TAR*, 2001, 4, 1465). L'interesse all'accesso, infatti, è riconosciuto come meritevole di protezione in sé, come pure attestato dalla giurisprudenza che consente la richiesta di ostensione anche dopo la scadenza dei termini per impugnare. Sul punto, v. F. CARINGELLA, *Riservatezza ed accesso ai documenti amministrativi a cavallo tra*

La l. 11 febbraio 2005 n. 15 ha successivamente inasprito la disciplina dei requisiti dell'accesso, rendendo ancora più angusto il ricorso a tale istituto: l'interesse, che è *condicio sine qua non* per la proposizione dell'istanza di ostensione, viene infatti a essere qualificato come «diretto, concreto e attuale», e dunque corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento di cui è chiesta l'ostensione (189). Sul punto, la dottrina non ha mancato di rilevare l'evidente ostacolo al percorso di apertura dell'amministrazione iniziato nel 1990, rappresentato in particolare dalla sempre più elevata difficoltà per il cittadino di ottenere le informazioni desiderate (190). Non si può difatti

parametri costituzionali e oscillazioni legislative, in *Foro it.*, 1997, n. 11, 568; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 2005, 426. In giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 novembre 2000 n. 6246, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 19 dicembre 1997 n. 598, in TAR, 1998, 690.

(189) A. SANDULLI, *L'accesso*, cit., 494 ss.; S. GIACCHETTI, *Accesso «uber alles»?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 9; A. SIMONATI, *I principi in materia di accesso*, cit., 1013 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241 del 1990*, in www.giustamm.it; R. CARANTA, L. FERRARIS, S. RODRIGUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2005, 222; G. BUSIA, *Commento all'art. 22*, in AA.VV., *L'azione amministrativa. Commento alla l. 7 agosto 1990 n. 241, modificata dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15 e dal d.l. 14 marzo 2005 n. 35*, Milano, 2005, 984; S. CIMINI, *Il diritto di accesso. La nuova disciplina legislativa (l. n. 15 del 2005) alla luce della revisione costituzionale del titolo V*, in www.federalismi.it. In particolare, il carattere dell'attualità dell'interesse era stato fissato dalla giurisprudenza anteriore alla l. 11 febbraio 2005 n. 15 (Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2003, 569, in *Giur. it.*, 2003, 1946, 24 luglio 2000 n. 4092, in *Foro amm.*, 2000, 2625; Cons. sic., 25 ottobre 1996 n. 376, in *Giust. amm. sic.*, 1997, 60). Per la disamina della giurisprudenza ante-riforma si rinvia a F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, cit., 45 e ss.; B.G. MATTARELLA, *Il rilievo costituzionale del principio di pubblicità*, nota a Corte cost. 17 marzo 2006 n. 104, in *Urb. e app.*, 2007, 169 ss.; F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, cit. Anche parte della giurisprudenza, specialmente più recente, concorda sull'arretramento dei livelli di tutela assicurati dalla l. n. 15 cit. rispetto alla l. n. 241 cit.: Cons. Stato, sez. VI, 15 giugno 2011 n. 3654, in *Foro amm.* CdS, 2011, 2064 ss., 13 settembre 2010 n. 6576, *ibidem*, 2010, 1918 ss.; sez. IV, 12 aprile 2011 n. 2285, *ibidem*, 2011, 1178.

(190) In questo senso A. SANDULLI, *Verso la codificazione della disciplina dell'azione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 6, 686 ss.; Id., *L'accesso ai documenti amministrativi*, *ibidem*, 2005, 5, 494, afferma che «il legislatore del 2005, in nulla ispirandosi a talune discipline di settore [...] o ad esperienze di altri paesi

negare come il nuovo testo preveda uno smodato ampliamento del potere di discrezionalità della PA, che può essere usato per negare o limitare l'accesso, riducendo così la trasparenza (191). Particolarmente critico è il riferimento alla «attualità», perché sono meritevoli di tutela anche gli interessi non rilevabili con immediatezza, *«ma che possano concretizzarsi e specificarsi proprio a seguito degli elementi di conoscenza acquisibili attraverso l'iter procedimentale all'uopo previsto dal legislatore»* (192).

In conseguenza di quanto appena riportato, l'accesso ai documenti non consente di perseguire quella finalità di controllo democratico, che

europèi, ha ritenuto opportuno introdurre una disciplina di eguale (se non, addirittura, piú ampia) limitazione della legittimazione ad accedere». A. ROMANO TASSONE, *Considerazioni in tema di diritto d'accesso*, in *Scritti per Enzo Silvestri offerti dagli allievi*, Milano, 1992, 435, rileva invece che *«nel testo elaborato dalla Commissione Nigro, all'affermazione per cui il diritto di accesso ha il fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e la sua imparzialità, seguiva l'ovvia e conseguente attribuzione a tutti (a tutti i cittadini, ed anzi non soltanto ad essi) del diritto di accesso alle informazioni amministrative»*, mentre *«l'attribuzione della titolarità del diritto di accesso a coloro che siano già portatori di situazioni giuridiche soggettive, sembra quindi inserire tale diritto in un ambito strumentale, costituendolo non come diritto "politico" ma "giuridico", in funzione non del principio di buon andamento ed imparzialità della p.a., ma della garanzia delle situazioni giuridiche soggettive, nella loro proiezione processuale ed anche nell'ambito del procedimento»*.

(191) Osservano V. PASTACALDI, M. PERRINO, *Il nuovo diritto di accesso*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 2005, 1, 99, che *«la nuova disposizione compie un notevole passo indietro rispetto all'elaborazione giurisprudenziale, che aveva [...] allargato notevolmente gli ambiti soggettivi dell'accesso, scollegando la posizione giuridica sostanziale deducibile in giudizio da quella sottesa alla richiesta di accesso [...]. In questo modo, è evidente la probabile compressione dei casi di accessibilità, poiché vengono meno sia l'astrattezza della valutazione, che la mera eventualità del collegamento con la posizione giuridica che si intende tutelare»*. Di diverso avviso è F. PUBUSA, *Il nuovo diritto d'accesso (prima parte)*, in *Dir. econ.*, 2005, 361, per la quale *«non si può tuttavia non rilevare come la novellata disciplina elimini sensibilmente i margini di discrezionalità che il precedente disposto lasciava all'amministrazione: è cioè innegabile che la precisione, quasi la minuzia, con cui il legislatore si è espresso, se da un lato riduce fortemente l'operatività dell'accesso, dall'altro vincola l'attività dell'amministrazione di fronte della relativa istanza. Limiti, dunque, non sono stati posti solo al richiedente e, quindi, all'operatività dell'istituto, ma anche rispetto all'attività dell'amministrazione»*.

(192) Cons. Stato, sez. V, 7 settembre 2004 n. 5873, in www.giustizia-amministrativa.it, 4 luglio 1996 n. 820, in *Giust. civ.*, 1997, I, 835.

invece connota il diritto di accesso civico (193). L'art. 22, l. n. 241 cit., non disciplina, dunque, un'azione popolare diretta a consentire forme di controllo generalizzato sull'amministrazione, né tantomeno attività che possano configurarsi come mezzo di supervisione o di indagine ispettiva su attività che si sospettano inefficienti o inefficaci, e questo si può senza dubbio affermare se si considera la stretta finalizzazione alla tutela di «situazioni giuridicamente rilevanti» (194). Infatti, la necessaria connessione con un differente interesse giuridicamente rilevante già protetto, non consente di motivare l'istanza di accesso con il generico e indistinto “interesse di ogni cittadino alla legalità o al buon andamento dell'attività amministrativa” (195). Ciò è vero anche per le associazioni di

(193) Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 1996 n. 727, in Cons. St., 1996, I, 982.

(194) Cons. St., VI, 22 novembre 2012, n. 5936, in *Foro amm. C.d.S.*, 2012, 3011; Idem, VI, 23 maggio 2012, n. 3031, in *Foro amm. C.d.S.*, 2012, 1334; Idem, VI, 12 marzo 2012, n. 1402, in *Foro amm. C.d.S.*, 2012, 684; Tar Sardegna, Cagliari, II, 18 febbraio 2013, n. 144, in *Foro amm. Tar*, 2013, 727; Tar Lombardia, Milano, III, 2 ottobre 2012, n. 2448, in *Foro amm. Tar*, 2012, 3052; Tar Calabria, Catanzaro, II, 22 maggio 2012, n. 497, in *Foro amm. Tar*, 2012, 1775; Tar Lazio, Roma, III, 3 gennaio 2012, n. 30, in *Foro amm. Tar*, 2012, 168; Cons. Stato, ad. plen., 24 aprile 2012 n. 7, in *Foro amm. CdS*, 2012, 4, 812; sez. IV, 12 ottobre 2010 n. 7446, *ibidem*, 2010, 10, 2110, 18 giugno 2009 n. 4019, in *Dir. & giust.*, 2009, 21 maggio 2008 n. 2422, in *Foro amm. CdS*, 2008, 5, I, 1426, 4 febbraio 2003 n. 569, in *Giur. it.*, 2003, 1946, 11 novembre 2002 n. 6204, in *Foro amm. CdS*, 2002, 2832; sez. V 21 agosto 2009 n. 5011, in *Foro amm. CdS*, 2009, 7-8, 1736, 17 maggio 2007 n. 2513, *ibidem*, 2007, 5, 1515, 14 aprile 1997 n. 362, in Cons. St., 1997, I, 508; sez. VI, 13 settembre 2010 n. 6576, in *Foro amm. CdS*, 2010, 9, 1918, 11 gennaio 2010 n. 24, in *Publica*, 2010, 27 febbraio 2008 n. 721, in *Foro amm. CdS*, 2008, 2, I, 566, 10 febbraio 2006 n. 555, in *Comuni Italia*, 2006, 4, 88. Per l'esame delle critiche dottrinali si rinvia a: M. OCCHIENA, *La necessaria riforma del diritto di accesso: diffusione e accesso telematico alle informazioni amministrative*, in L.R. PERFETTI, *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, 2008; A. SANDULLI, *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 669 ss.; E. CARLONI, *La «casa di vetro» e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 779 e ss.

(195) F. FERRARA, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi ed il limite del controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione: il caso dei risultati scolastici, nota a Cons. Stato, sez. VI, 28 ottobre 2010 n. 7650*, in *Foro amm. CdS*, 2011, 1, 300 ss. Cons. Stato, ad. plen., 24 aprile 2012 n. 7, cit., ha precisato che la titolarità di una situazione giuridicamente tutelata non è sufficiente perché l'interesse

consumatori, che non sono titolari di un potere di vigilanza su chi svolge un pubblico servizio costituente titolo per un generalizzato e indifferenziato accesso ai documenti (196).

A tali limiti connessi alla legittimazione, si deve aggiungere l'inammissibilità delle istanze di accesso generalizzate, ossia quelle riguardanti un imprecisato numero di atti - atteso che la loro soddisfazione importerebbe un'opera di ricerca, catalogazione, sistemazione che non rientra nei doveri posti all'amministrazione dalla l. n. 241 cit. (197). Deve essere a tal proposito ricordato come, alla pretesa conoscitiva del privato, vi si contrapponga sempre quella dell'autorità a non subire eccessivi intralci alla propria attività, per effetto di richieste strumentali e/o dilatorie, tali da produrre un aggravamento, oltre la comune ragionevolezza, della sua azione, e tale dunque da creare situazioni che fisiologicamente comporterebbero la violazione dei principi di economicità, efficienza ed efficacia di cui all'art. 97 Cost. (198).

Per quanto concerne l'oggetto dell'accesso, si fa espresso riferimento ai «documenti», e non ai «dati» - che esprimono un concetto informativo più ampio, giacché la telematica consente di considerare l'informazione

rivendicato possa considerarsi «diretto, concreto e attuale», essendo anche necessario che la documentazione cui si chiede di accedere sia collegata a quella posizione sostanziale, impedendone o ostacolandone il soddisfacimento. In termini, v. anche: Cons. Stato, ad. plen., 20 aprile 2006 n. 7, in *Vita not.*, 2006, 1, 205, 18 aprile 2006 n. 6, in *Foro amm.* CdS, 2006, 4, 1119; sez. IV, 2 novembre 2004 n. 7069, in *Comuni Italia*, 2005, 1, 95; sez. V, 12 ottobre 2004 n. 6581, in *Foro amm.* CdS, 2004, 2874, 7 settembre 2004 n. 5873, in *Ragiusan*, 2005, 249-250, 37; sez. VI, 11 maggio 2007 n. 2314, *ibidem*, 2007, 5, 1568, 17 marzo 2000 n. 1414, in *Riv. cancellerie*, 2001, 528.

(196) T.A.R. Puglia, sez. II, 17 aprile 2009 n. 896, in *Foro amm.* TAR, 2009, 1210 ss.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 24 febbraio 2009 n. 1697, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 8, 860, con nota di A. Simonati, *L'accesso ai documenti amministrativi e la tutela dei consumatori*; sez. III, 20 febbraio 2008 n. 1559, in *Foro amm.* TAR, 2008, 530 ss.

(197) Cons. Stato, sez. IV, 27 novembre 2010 n. 8287, in *Foro amm.* CdS, 2010, 11, 2342, 22 settembre 2003 n. 5360, *ibidem*, 2003, 2545.

(198) R. LEONARDI, Il diritto di accesso, cit.; F. FERRARA, Il diritto di accesso, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2010 n. 6899, in *Foro amm.* CdS, 2010, 9, 1840.

indipendentemente dal supporto fisico su cui è incorporata, rendendola facilmente reperibile e associabile ad altri dati (199). Unico cenno a un oggetto riconducibile alla figura dei “dati” è rinvenibile all’art. 5 del d.lgs. n. 33 cit., con il quale il legislatore spezza quel binomio accesso/documento, concentrandosi sul dato conoscitivo come tale, a prescindere cioè da quelli che sono i vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione.

In definitiva, con l'accesso civico si afferma la centralità del valore della trasparenza, forgiando un istituto che non tutela preesistenti posizioni individuali, come l'ostensione dei documenti amministrativi, ma l'interesse generale alla correttezza dell'azione amministrativa, in collegamento con la conoscibilità di specifici documenti, dati o informazioni, cui la legge attribuisce natura pubblica (200). È solo dopo la riforma del 2005, tuttavia,

(199) V. FROSINI, *Telematica e informatica giuridica*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, 62, ha affermato che «l'avvento della informazione automatizzata e delle sue forme di trasmissione ha dato un nuovo risalto e un nuovo significato giuridico all'informazione; essa va infatti oggi considerata non solo nel suo valore di contenuto, come è sempre avvenuto, ma anche nel suo nuovo carattere specifico di prodotto industriale fatto a macchina, cioè nel suo valore aggiunto di forma artificiale». Sul rapporto fra «dati» e «informazioni», E. GIANNANTONIO, *Informatica giuridica*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1989, 3 osserva che «l'informazione giuridica costituisce il fine primario dell'informatica giuridica e va distinta dal dato giuridico che ne costituisce invece l'oggetto. Un dato può fornire più informazioni; viceversa, un'enorme quantità di dati può essere del tutto inutilizzabile, e non fornire alcuna informazione, se non è organizzata in modo che sia possibile una ricerca rapida ed efficace». Sul rapporto tra documento e documentazione, v. I.F. CARAMAZZA, P. PALMIERI, *Documentazione e documento*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1994, 1 ss.

(200) Ricorda B.G. MATTARELLA, *Le dieci ambiguità della l. n. 15 del 2005*, in *Giorn. dir. amm.*, 8, agosto 2005, 821-822, che «il diritto di accesso è usato prevalentemente dai dipendenti che non ottengono una promozione o un trasferimento, dai candidati bocciati agli esami o non vincitori nei concorsi, dalle imprese soccombenti nelle gare e, in generale, da chi ha intenzione di intentare un'azione giudiziaria contro una pubblica amministrazione. In pratica, l'accesso è per lo più strumentale al contenzioso». Nel medesimo senso E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 2, 579 ss., per il quale l'accesso, «che nasce, in sé, per garantire la trasparenza dell'azione pubblica ed il controllo democratico da parte

che si avverte chiaramente come la trasparenza si è «*trasformata da fine a mezzo*», azionabile solo da «*chi vanta un particolare interesse, funzionale ad una situazione giuridicamente tutelata*» (201).

7.2. Segue: c) il diritto di accesso dei cittadini agli atti delle autonomie locali.

Le amministrazioni locali, a differenza di quelle statali, si caratterizzano tradizionalmente per un maggiore livello di trasparenza legato, fra l'altro, alle dinamiche partecipative della comunità auto-amministrata (202). Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, e l'abrogato ordinamento delle autonomie locali, di cui alla l. 8 giugno 1990 n. 142, hanno previsto due tipologie di accesso «speciali» rispetto alla l. n. 241 cit., ispirate a logiche diverse, a tratti assimilabili all'accesso civico. Ci si vuole riferire, nello specifico, agli artt. 10, commi 1 e 2 per ciò che concerne il diritto di accesso dei cittadini; e 43, comma 2, d.lgs. n. 267 cit., in materia

*dei cittadini [...] vede ridimensionato il suo ruolo di meccanismo anche di trasparenza, per divenire essenzialmente strumento di diretta tutela del singolo e, non già solo mediatamente ed incidentalmente ma ormai accidentalmente, di garanzia dell'interesse collettivo alla correttezza dell'azione amministrativa». M. CIAMMOLA, La legittimazione ad accedere, cit., ricorda che la conoscibilità dell'azione amministrativa è funzionale all'attuazione dei principi d'imparzialità e di buon andamento, perché garantisce l'obiettività delle valutazioni compiute e determina una maggiore condivisione dei loro esiti. Nel medesimo senso, cfr. Corte cost. 17 marzo 2006 n. 104, in *Giorn. dir. amm.*, 2, febbraio 2007, 169, Cons. Stato, ad. plen., 22 aprile 1999 n. 5, in *Foro it.*, 1999, 6, 309.*

(201) F. PUBUSA, *Il nuovo diritto*, cit., 360.

(202) F. COLAPINTO, *L'accesso del consigliere comunale agli atti e ai documenti di una società partecipata dal comune: probabili scenari di una questione non ancora risolta*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 2, 452 ss.; C.E. GALLO, S. FOÀ, *Accesso agli atti amministrativi*, cit., 2. La possibilità di accedere agli atti degli enti locali era stata riconosciuta già dall'art. 62, comma 5, r.d. 3 marzo 1934 n. 383; successivamente, l'art. 10, l. 6 agosto 1967 n. 765, aveva reso accessibili le licenze edilizie e, infine, gli artt. 24 e 25, l. 27 dicembre 1985 n. 816, avevano introdotto, rispettivamente, l'accesso dei consiglieri ed un più generale «diritto di visione» dei cittadini su tutti i provvedimenti.

di diritto d'accesso dei consiglieri comunali e provinciali, già, rispettivamente, artt. 7, commi 3 e 4, e 31, comma 5, l. n. 142 cit. (203).

Per quanto riguarda la prima delle disposizioni appena citate, i rapporti tra l'art. 10, d.lgs. n. 267 cit., e gli artt. 22 ss., l. n. 241 cit., sono stati ampiamente analizzati da dottrina e giurisprudenza. La prima ha sostenuto la specificità dell'art. 10 cit. anche sotto il profilo della legittimazione, ritenendo che «*non è necessaria la titolarità di una situazione giuridica personale differenziata ma, è sufficiente lo status di cittadino dell'amministrazione locale*» (204). La giurisprudenza, invece, si era in un primo momento orientata nel senso che l'accesso ex art. 10 cit. garantisse un diritto più ampio, funzionale alla migliore partecipazione del singolo all'attività amministrativa della propria comunità, e tale da consentirgli una forma di controllo particolarmente incisiva, esercitabile senza condizionamenti o necessità di motivazione, in attuazione del principio generale di pubblicità e trasparenza delle istituzioni

(203) L'art. 10, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, dispone che «*1. Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese. 2. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e [...] assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione*». Il successivo art. 43, comma 2, prevede che «*2. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge*».

(204) G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, 1342 ss.; G. PASTORI, *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Considerazioni introduttive, atti del XXIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 18-20 settembre 1986*, Milano, 1989, 29 ss.; S. MAZZA, *Il diritto di accesso agli atti amministrativi, tra previsioni generali e disciplina degli enti locali: un problema ancora aperto*, in *Cons. St.*, 2004, 2204 ss.

rappresentative (205). Era stato, quindi, precisato che l'art. 10 cit., «*ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui alla l. 7 agosto 1990 n. 241. L'art. 10 [...], infatti, stabilisce espressamente e in linea generale (fatte salve, cioè, le eccezioni previste dalla norma stessa) la pubblicità degli atti adottati dal comune e dalla provincia [...] e riconosce, quindi, un diritto di accesso a tali atti da parte di tutti i cittadini appartenenti ai predetti enti territoriali (i quali sono pertanto identificati dalla norma come portatori di un interesse diffuso alla conoscenza degli atti in argomento)*» (206).

Tale indirizzo è stato abbandonato per far posto alla disciplina generale della l. n. 241 cit., che richiede la titolarità di una situazione giuridica soggettiva personale e qualificata, in modo da garantire l'amministrazione dall'aggravio di lavoro derivante da istanze emulative, mosse da mera curiosità, o strumentali, che refluiscano negativamente sull'efficienza e l'efficacia della sua azione (207).

(205) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 1° giugno 1998 n. 718, in *Foro amm.*, 1998, 1725; T.A.R. Marche, 3 aprile 2006 n. 101, in *Foro amm.* TAR, 2006, 4, 1316, 12 ottobre 2001 n. 1133, in *Foro amm.*, 2001, 2960; T.A.R. Lombardia, Milano, 24 ottobre 1996 n. 1521, in Mass. red. Giuffrè, 1997; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 16 febbraio 1996 n. 36, in *Foro amm.*, 1996, 3047; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 13 giugno 1995 n. 1044, in Mass. red. Giuffrè, 1995.

(206) T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 12 aprile 2005 n. 2067, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 1, 75. Questa esegesi era stata validata anche dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella direttiva 10 febbraio 1996 sulla «*disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi secondo le l. n. 241 del 1990 e n. 142 del 1990*», ove sottolineava l'intensità del vincolo della residenza, fondamento dell'appartenenza alla comunità locale e della «*conseguente esigenza di controllo sulla gestione amministrativa degli interessi che coinvolgono solo gli appartenenti a quella comunità*». In argomento v. A. NATALINI, Nota a direttiva 10 febbraio 1996, Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 865 ss.

(207) R. CAMELI, *Considerazioni in tema di accesso agli atti delle amministrazioni locali*, nota a Cons. Stato, sez. V, 29 novembre 2004 n. 7773, in *Foro amm. CdS*, 2004, 12, 3578 ss. In argomento, cfr. anche: G. SCIULLO, *Sintonie e dissonanze fra le leggi 8 giugno 1990 n. 142 e 7 agosto 1990 n. 241: riflessi sull'autonomia normativa locale*, in *Foro amm.*, 1990, 2198 ss.; A.S. AMODIO, *Il diritto*

In questo modo l'art. 10 ha escluso che la legittimazione soggettiva dei residenti fosse quella di un'*actio ad exhibendum* di natura "popolare", riconosciuta cioè alla generalità dei cittadini, e mirata ad un controllo di carattere politico sull'attività dell'ente (208). Ove fosse prevalso il contrario orientamento, questo modello di trasparenza avrebbe anticipato, almeno in parte, i contenuti dell'odierno accesso civico, posto che a una disposizione generale sulla pubblicità degli atti delle amministrazioni locali non poteva che corrispondere una altrettanto generale previsione sulla legittimazione ad accedervi.

7.3. Segue: d) il diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali.

Si può a questo punto esaminare un altro modello di accesso, sicuramente più «evoluto» di quello ordinario, previsto dall'art. 43, comma 2, d.lgs. n. 267 cit., che prevede il diritto – in capo ai consiglieri comunali e provinciali – di ottenere dall'ente locale e dalle sue strutture dipendenti

di accesso agli atti degli enti locali, ibidem, 1990, 2974 ss.; E. CASSETTA, Brevi osservazioni sugli istituti di partecipazione previsti dalla legge sulle autonomie locali, in Dir. e soc., 1992, 475 ss.; L. CICALINI, Il diritto di accesso e di informazione, in G. DE MARZO, A. TOMEI (a cura di) Commentario al nuovo t.u. enti locali, Padova, 2002, 103 ss.; N. GULLO, Il diritto di accesso agli atti degli enti locali: un problema ancora aperto, in Foro amm., 2002, 2211; G. DE NITTO, Diritto di accesso sub art. 10, in AA. VV., La Riforma degli enti locali, Torino, 2002, 83 ss.; M.A. SANDULLI, Partecipazione ed autonomie locali, in Dir. amm., 2005, 555 ss. ; A. SIMONATI, L'accesso agli atti degli enti locali, in Giorn. dir. amm., 2006, 75 ss.; F. MANGANARO, L'accesso agli atti e alle informazioni degli enti locali, in M.A. SANDULLI (a cura di), Codice dell'azione amministrativa, Milano, 2011, 1066 ss. V. anche Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2011 n. 1772, in Foro amm. CdS, 2011, 3, 921, 29 novembre 2004 n. 7773, ibidem, 2004, 3257, 20 ottobre 2004 n. 6879, ibidem, 2004, 2898, 8 settembre 2003 n. 5034, in Foro amm. CdS, 2003, 2558, 26 settembre 2000 n. 5105, in Foro amm., 2000, 9; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 13 novembre 2003 n. 4197, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 17 marzo 2003 n. 198, in Foro amm. TAR, 2003, 1086; T.A.R. Campania, sez. III, 4 giugno 1996 n. 470, ibidem, 1997, 276.

(208) R. CAMELI, *Considerazioni*, cit.

«tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato» (209).

L'*actio ad exhibendum*, così come disciplinata dalla legge, presenta i tratti tipici di un'azione contraddistinta da una marcata specialità e, anche e soprattutto in ragione della sua estensione, comprende tutti gli atti ritenuti utili dal consigliere richiedente, senza i vincoli e le limitazioni imposti dalla disciplina generale, avendo peraltro una *ratio* diversa (210). L'utilità, l'esistenza e l'attualità dell'interesse che sostanzia la speciale azione ostensiva sono, infatti, presunte *iuris et de iure* in ragione della natura politica e dei fini generali connessi allo svolgimento del mandato elettivo

(209) Il diritto di accesso consiliare è stato introdotto per la prima volta dall'art. 24, comma 1, l. n. 816 cit., modificato dall'art. 31, comma 5, l. n. 142 cit. e trasfuso nell'art. 43, comma 2, cit. In argomento, v.: F. Manganaro, *L'accesso agli atti e alle informazioni degli enti locali*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 1066 ss.; M. Bombardelli, *L'esercizio del diritto di accesso da parte dei consiglieri comunali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 10, 1112 ss.; R. PAPANIA, *Brevi riflessioni sul diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali*, nota a Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2007 n. 929, in *Foro amm. CdS*, 2007, 3, 924 ss.; B. ROSASPINA, *Il diritto di accesso dei consiglieri comunali alla luce della dottrina e della giurisprudenza*, in *N. rass.*, 2006, 1460 ss.; D. GIORGIO, *Diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali*, *ibidem*, 2006, 2281 ss.; G. LA TORRE, *In tema di accesso ai documenti dei Consiglieri comunali*, in *Amm. it.*, 2006, 641 ss.; C. SAFFIOTI, *Accesso dei consiglieri: non può essere condizionato*, in *Comuni it.*, 2006, 78 ss.; V. ITALIA, E. MAGGIORA, A. ROMANO, *L'ordinamento comunale. Strutture — competenze — attività*, Milano, 2005; M. LUCCA, *Limiti impropri del diritto di accesso e fattispecie concrete. Accesso agli atti degli enti economici e esercizio del diritto di informazione dei consiglieri comunali*, in *Riv. C. conti*, 2005, 391 ss.; S. MORRONE, *Sul diritto di accesso dei consiglieri degli enti locali*, in *Riv. amm. rep. it.*, 2005, 985 ss.; V. PALMIERI, *Il diritto all'informazione dei consiglieri comunali e provinciali*, in *Foro amm. CdS*, 2005, 3329 ss.; R. CAMELI, *Considerazioni in tema di accesso agli atti delle amministrazioni locali*, in *Foro amm. CdS*, 2004, 3578 ss.; M. ALESSIO, *Il controverso diritto di accesso ai documenti amministrativi dei consiglieri comunali*, in *N. dir.*, 2003, 836 ss.; I. GRAVELLESE, *Accesso agli atti dei consiglieri comunali fra tutela e abuso del diritto*, in *N. rass.*, 2003, 1846 ss.; M.A. SANDULLI, *Partecipazione e autonomie locali*, in *Dir. amm.*, 2002, 554 ss.; G. PASTORI, *I diritti di informazione di cui alla l. n. 816 del 1985 e la loro attuazione in Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, III, 1988, 581 ss.

(210) F. COLAPINTO, *L'accesso del consigliere comunale*, cit.; Cons. Stato, sez. V, 9 ottobre 2007, n. 5264, in *Foro amm. CdS*, 2007, 10, 2807, 2 settembre 2005 n. 4471, *ibidem*, 2005, 9, 2598, 21 febbraio 1994 n. 119, in Cons. St., 1994, I, 188.

(211). Sul consigliere, poi, non grava alcun onere di motivare le proprie richieste d'informazione, né gli uffici comunali hanno titolo a richiederne le ragioni (212).

Si tratta, dunque, di uno strumento offerto al rappresentante della comunità locale, utile per la valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'amministrazione, oltre che indispensabile per la promozione di eventuali iniziative di interpellanza, interrogazione e mozione (213). La legittimazione all'accesso del consigliere, dunque, si fonda sul principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività, oltre che sui compiti d'indirizzo e di controllo dell'organo consiliare (214).

(211) L. FÈROLA, op. cit. Tuttavia, contra Cons. Stato, sez. IV, 12 febbraio 2013 n. 846, in *Dir. & giust.*, 2013, 4 marzo, per il quale «il riconoscimento [...] di una particolare forma di accesso costituita dall'accesso del consigliere comunale per l'esercizio del mandato di cui è attributario, va coordinato con la modifica introdotta all'art. 22, l. n. 241 del 1990, dalla l. n. 15 del 2005, di tal che anche il consigliere comunale deve essere portatore di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale richiede l'accesso».

(212) F. COLAPINTO, *L'accesso del consigliere comunale*, cit.

(213) L. FÈROLA, *Il diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali a documenti e informazioni detenuti dall'ente di appartenenza: profili problematici*, nota a T.A.R. Umbria, sez. I, 30 gennaio 2009 n. 21, in *Giur. merito*, 2009, 6, 1679 ss.; F. COLAPINTO, op. cit.; Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2005 n. 5879, in *Riv. amm. R. It.*, 2005, 9, 981, 2 aprile 2001 n. 1893, in *Foro amm.*, 2001, 846, 26 settembre 2000 n. 5109, in *Riv. amm. R. It.*, 2000, 1013, 21 febbraio 1994 n. 119, cit.; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 26 gennaio 2006 n. 28, in *Comuni It.*, 2006, 87; T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 1° luglio 2003 n. 827, in *Comuni It.*, 2003, 88; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 18 febbraio 2003 n. 921, in *Foro amm. TAR*, 2003, 707.

(214) F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2008, 2201, ss.; G. MISSERINI, *Gli organi di governo del comune e della provincia*, in G. DE MARZO, R. TOMEI (a cura di) *Commentario al nuovo t.u. degli enti locali*, Bologna, 2002, 327; in giurisprudenza v. Cons. Stato, sez. V, 23 settembre 2010 n. 6963, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 2, 1286 ss., 20 ottobre 2005 n. 5879, cit., 2 settembre 2005 n. 4471, in *Foro amm. CdS*, 2005, 9, 2598, 8 settembre 1994 n. 976, in *Foro amm.*, 1994, 2105; sez. IV, 21 agosto 2006 n. 4855, in *Foro amm. CdS*, 2006, 2170 ss.; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 16 marzo 2006 n. 3026, in *Foro amm. TAR*, 2006, 1073 ss.; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 7 aprile 2006 n. 970, in *Foro amm. TAR*, 2006, 1204 ss.

Peculiarità del diritto vantato dal consigliere si palesa anche nel fatto che la richiesta può involgere dati e informazioni non contenuti in documenti e, nel rispetto dei limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, può consistere nella pretesa che gli uffici eseguano l'elaborazione dei dati e delle informazioni in loro possesso (215). Anche qui si può senza dubbio rinvenire un'opera di bilanciamento, attuata dal legislatore, mirata a colmare quanto più possibile il divario fra diritto conoscitivo ed esigenza di non aggravare senza ragione il funzionamento delle amministrazioni locali (216). Infatti, anche in questo caso, il principale pericolo sotteso all'esercizio del diritto di accesso da parte del consigliere è rappresentato dal rischio di porre in essere una condotta qualificabile come «eccesso di potere istituzionale», e di conseguenza rallentare l'attività degli uffici interpellati (217).

Si può segnalare come la giurisprudenza non abbia mancato di dichiarare inammissibili le richieste ritenute irragionevolmente gravose, finalizzate ad arrecare molestie o mosse da mera curiosità, o ancora intese a creare intralci al regolare funzionamento dell'ente, ovvero finalizzate al soddisfacimento di esigenze private o comunque sproporzionate o incongrue (218). Consolidato orientamento ritiene, ancora, che in capo all'amministrazione sorga l'onere di motivare in modo puntuale l'eventuale

(215) Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2005 n. 5879, cit., 2 settembre 2005 n. 4471, cit.; contra Cons. Stato, sez. IV, 12 febbraio 2013 n. 846, cit.

(216) Cons. Stato, sez. V, 29 agosto 2011 n. 4829, in *Foro amm. CdS*, 2011, 2459.

(217) R. PAPANIA, *Brevi riflessioni*, cit.; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 12 marzo 2002 n. 571, in *Comuni it.*, 2002, 712.

(218) Cons. Stato, sez. V, 13 novembre 2002 n. 6293, in *Foro amm. CdS*, 2002, 2903; T.A.R. Veneto, sez. I, 15 febbraio 2008 n. 385, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

diniego di accesso, dimostrando come l'accedente abbia agito per interesse personale (219).

7.4. Segue: e) il diritto di accesso all'informazione ambientale.

Un esempio concreto di diritto di accesso è rappresentato dal cosiddetto “accesso all'informazione ambientale”, che può essere considerata «*la principale normativa speciale di trasparenza al di fuori della legge generale sul procedimento, caratterizzata da elementi di marcata specificità rispetto a essa*» (220).

(219) L. FÈROLA, *Il diritto di accesso dei consiglieri*, cit. In giurisprudenza, v. Cons. Stato, sez. V, 28 settembre 2007 n. 5020, in www.giustizia-amministrativa.it, 28 novembre 2006 n. 6960, in *Foro amm. CdS*, 2006, 11, 3073, 11 maggio 2004 n. 2966, *ibidem*, 2004, 1423; sez. IV, 22 novembre 2006 n. 6855, in www.giustizia-amministrativa.it, 21 agosto 2006 n. 4855, in *Foro amm. CdS*, 2006, 7-8, 2170; T.A.R. Sardegna, sez. I, 23 giugno 2010, n. 1555, in www.giustamm.it, 6/2010.

(220) M. CIAMMOLA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al d.lg. n. 195 del 2005*, in *Foro amm. CdS*, 2007, 2, 657 ss.; M. OCCHIENA, *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 3, II, 905. Per un approfondimento alle problematiche poste dal diritto di accesso ambientale si rinvia a: R. SCARCIGLIA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *N. rass.*, 1988, 8, 881 ss.; T.E. FROSINI, *Sul «nuovo» diritto all'informazione ambientale*, in *Giur. cost.*, 1992, III, 4465 ss.; E. FAMELI, A. CAMELLI, *Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino*, Padova, 1996; F. FONDERICO, *Libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 1005 ss.; *Id.*, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, *ibidem*, 2006, 678 ss.; E. TOMA, *Profili costituzionali di tutela del diritto all'informazione ambientale*, in P. DE LEONARDIS (a cura di), *Valori costituzionali dell'ambiente-paesaggio*, Torino 1997, 32 ss.; S. MIRATE, *La tutela dell'ambiente attraverso il libero accesso all'informazione*, in *Urb. e app.*, 1998, 1266 ss.; F. CARINGELLA, *Il diritto all'informazione ambientale entra nelle aule di giustizia amministrativa*, *ibidem*, 1999, 6, 674 ss.; B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d.lg. 24 febbraio 1997 n. 39. Confronto con la l. 7 agosto 1990 n. 241*, in *Cons. St.*, 1999, 1, II, 143 ss.; J. HARRISON, *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, trad. di A. WINKLER, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 27 ss.; R. CARANTA, *L'accesso alle informazioni in materia ambientale*, in *Giur. it.*, 2001, I, 406; R. MONTANARO, *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano 2002, 111 ss.; R. CARANTA, *Il diritto di accesso in materia ambientale secondo l'ordinamento comunitario*, in R. FERRARA, P.M. VIPIANA (a cura di), *I nuovi diritti nello Stato sociale in trasformazione. La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario*,

Per esemplificare tale normativa è sufficiente pensare alle prime direttive emanate nell'ambito del settore ambientale: su tutte, meritevole di menzione è innanzitutto l'art. 14, comma 3, l. 8 luglio 1986 n. 349, con il quale si prevedeva il diritto di «*qualsiasi cittadino*» ad accedere «*alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione*» e di ottenerne copia previo rimborso delle spese di riproduzione. Si può riconoscere in tale disciplina un primo esempio di trasparenza amministrativa, applicabile a prescindere dalla dimostrazione della sussistenza della titolarità di uno specifico e personale interesse, ed avente a oggetto non i documenti ma le informazioni in senso generico, «*intese come insieme di elementi (e, quindi, non solo di atti) che costituiscono la scienza dell'amministrazione*» (221).

Padova 2002, 161 ss.; *Id.*, *Il diritto di accesso alle informazioni nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 4, 886 ss.; B. GAGLIARDI, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la nozione di «ambiente» ai sensi dell'art. 2, d.lg. n. 39 del 1997*, in *Foro amm. CdS*, 2003, 1033 ss.; F. FRANZOSO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 638 ss.; V. SARCONI, *La «specialità» del diritto all'informazione ambientale*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 76 ss.; B. DI GIANNATALE, *Informazione e tutela dell'ambiente nel mondo globalizzato. I primi effetti di una rivoluzione giuridico-culturale*, in *N. rass.*, 2004, 932 ss.; V. VITIELLO, *Il diritto di accesso agli atti in materia ambientale alla luce del d.lg. 19 agosto 2005 n. 195*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 1063 ss.; C. BOVINO, *Diritto di accesso del pubblico all'eco-informazione: il nuovo modello di governance ambientale del d.lg. n. 195 del 2005*, in *Amb. e svil.*, 2006, 334 ss.; S. DELIPERI, *Diritto all'informazione ambientale, un importante strumento per la difesa dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 3-4, 594 ss.; G. RECCHIA (a cura di), *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Padova, 2007; S. FIORAVANTI, D. MARTINOJA, *Guida alla informazione ambientale*, Piacenza, 2010; M. CERUTI, *L'accesso alle informazioni ambientali in tre recenti pronunce dei Giudici europei in materia di prodotti fitosanitari, quote di emissioni di gas serra e valutazione di incidenza ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 3-4, 498 ss.

(221) T.A.R. Veneto, sez. III, 30 ottobre 2003 n. 5731, in *Foro amm. TAR*, 2004, 68. M. CIAMMOLA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al d.lg. n. 195 del 2005*, in *Foro amm. CdS*, 2007, 2, 657 ss.; R. MONTANARO, *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, cit. In giurisprudenza, il diritto d'informazione ex art. 14, l. 8 luglio 1986 n. 349 è stato qualificato come «*diritto soggettivo pieno e perfetto, immediatamente esercitabile dinanzi al giudice amministrativo*» avente carattere speciale e derogatorio rispetto alla l. n. 241 cit. (cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna,

Anche nel campo del diritto di accesso ambientale è intervenuta la giurisprudenza comunitaria, in particolar modo con l'emanazione della direttiva 90/313/CEE del Consiglio 7 giugno 1990, recepita nel nostro ordinamento dall'art. 3 d.lgs. 24 febbraio 1997 n. 39, che ha affiancato l'art. 14 l. n. 349 cit. Il modello di libertà di accesso all'informazione ambientale prevede, in particolare, una legittimazione diffusa e non subordinata a particolari requisiti, essendo uno strumento di promozione della tutela dell'ambiente (222). Successivamente, si è avuta l'emanazione degli artt. 7 e 8, d.lgs. n. 39 cit., che hanno predisposto un modello settoriale di c.d. "informazione-divulgazione", cioè di diffusione preventiva, in cui la circolazione delle conoscenze non è l'effetto di una richiesta di parte ma di misure di trasparenza e divulgazione poste in essere dall'amministrazione che le detiene, anticipando anche sotto questo profilo l'odierno accesso civico (223).

Successivamente, il d.lgs. 19 agosto 2005 n. 195 ha dato attuazione della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, riconfermandone la natura di «diritto civico» a legittimazione universale, implementato da un'azione popolare e sempre fondata anche su iniziative di informazione-divulgazione (224). Con tale decreto, le nozioni di

sez. II, 20 febbraio 1992 n. 78, in TAR, 1992, I, 1498. Sul punto, v. anche T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 dicembre 2004 n. 2912, in *Giur. merito*, 2005, 5, 1183).

(222) N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Trento, 2004, 96. Sul d.lgs. 24 febbraio 1997 n. 39 v. F. FONDERICO, *Libertà di accesso*, cit.; B. DELFINO, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, cit.

(223) M. CIAMMOLA, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, cit. L'espressione «informazione-divulgazione» distinta dall'«informazione-accesso» è di B. Delfino, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d.lg. 24 febbraio 1997 n. 39. Confronto con la l. 7 agosto 1990 n. 241*, in *Cons. St.*, 1999, 1, II, 143 ss.

(224) In questi termini si esprime P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, 195. In argomento v. anche: E. PELOSI, *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/Ce*, in *Riv. giur. amb.*,

«informazione ambientale» e di «autorità pubbliche» sono state estese e l'utilizzo degli strumenti informatici emerge come veicolo per realizzare la sistematica e progressiva messa a disposizione del pubblico delle informazioni ambientali (225).

La portata del diritto di accesso ad informazioni ambientali - e il dovere di informare, strettamente connesso ad esso, sorgente in capo all'amministrazione – lo ha reso un diritto dalla forma particolare ed unica, tale da poter essere eretto a modello e luogo di sperimentazioni per altre forme avanzate di trasparenza amministrativa, come testimoniato con l'accesso civico (226).

Ad oggi, si attende che l'Italia riconosca al diritto all'informazione il rango di diritto umano fondamentale; passaggio che comporterebbe una vera e propria evoluzione verso un più avanzato e progressista modello di

2004, 24; M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004, 186; E. FAMELI, A. CAMMELLI, *Diritto all'informazione ambientale*, cit., 6; P. VIRGA, *Brevi note sulla natura del diritto di accesso in materia ambientale*, in *Giur. amm. sic.*, 1991, 7. In argomento, v. anche N. BRUTTI, *Diritto all'informazione ambientale e «active dissemination»*, in *Dir. informaz. e informatica*, 2004, 1, 125 ss.

(225) M. CIAMMOLA, *op. cit.*, il quale osserva che la divulgazione prevista dal d.lgs. n. 195 cit. è più estesa e incisiva dell'accesso per via telematica ex art. 52, d.lgs. n. 82 cit., dato che quest'ultimo attiene ai dati e documenti e non alle informazioni, presuppone una specifica richiesta di parte e sconta una serie di limiti, diversi da quelli contenuti nella normativa comunitaria e nazionale sull'accesso ambientale.

(226) M. CIAMMOLA, *op. cit.*; di eccezionalità di tale disciplina parlano anche Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2003 n. 816, in *Foro amm. CdS*, 2003, 1031 e S. MEZZACAPO, *Il legislatore concede l'azione popolare negata dalla legge sulla trasparenza*, in *Guida al diritto*, dicembre 2005, 46, 24. F. DE LEONARDIS, *Le organizzazioni ambientali come paradigma delle strutture a rete*, in *Foro amm. CdS*, 2006, 1, 273, afferma che «Il diritto dell'ambiente possiede la caratteristica peculiare di anticipare i fenomeni che si verificano successivamente in altri settori dell'ordinamento, sicché non a caso è stato efficacemente definito come “disciplina-pilota” o “diritto-sonda”», citando i principi di precauzione e leale collaborazione, oltre al diritto di accesso. Per R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella “società del rischio”*, in *Dir. e soc.*, 2006, 4, 525., «il diritto dell'ambiente palesa — ancora una volta! — la sua straordinaria qualità di diritto-sonda, di laboratorio nel quale si materializzano problemi e si anticipano soluzioni che trovano, poi, collocazione più diffusa e sistemica nell'ordinamento generale».

trasparenza. Il nucleo della disciplina in questione risiede, del resto, proprio nell'obbligo di preventiva elaborazione delle informazioni da parte dell'amministrazione, al fine di garantirne l'accessibilità per via telematica al *quibus de populo*, senza che questi abbia neppure la necessità di attivarsi. Tale è, precisamente, il presupposto dell'accesso civico, oltre che del ricordato d.lgs. n. 195 cit.

8. I limiti generali di ogni forma di trasparenza: segreto di Stato, segreto amministrativo, segreto statistico e riservatezza dei terzi.

Come ogni legge o, più in generale, disposizione normativa, anche le regole dettate nel nostro ordinamento in relazione al diritto di accesso agli atti conoscono alcune limitazioni: ci si sta riferendo alle eccezioni previste dalla legge, e più in particolare a quelle aree di segretezza e di divieto di divulgazione poste a tutela di altri interessi pubblici (227). In tal senso, l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 33 cit. subordina i nuovi istituti di trasparenza al rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, d'ufficio, statistico e protezione dei dati personali, che sono i limiti generali di ogni accesso (228).

È opportuno, prima di analizzare le singole figure appena elencate, indagare il profondo significato giuridico del termine “segreto” rispetto all’operato della PA, e per fare questo non si può che partire dalla constatazione che il mondo pubblico e quello privato sono retti da principi, per taluni versi, di segno opposto, dato che mentre la trasparenza è la regola dell'esercizio del potere autoritativo e il segreto la sua eccezione, la

(227) Cons. Stato, ad. plen., 13 settembre 2007 n. 11, in Foro amm. CdS, 2007, 9, 2410.

(228) Cons. Stato, sez. VI, 30 settembre 2010 n. 7237, in Guida dir., 2011, dossier 3, 117; sez. V, 26 settembre 2000 n. 5105, in Foro amm., 2000, 9.

riservatezza è la normalità della dimensione privata e la pubblicità ne è l'eccezione (229). A partire da questa fisiologica dicotomia, si può affermare che un segreto pubblico è giustificabile, in quanto sia preordinato alla tutela di interessi superindividuali di rango almeno pari al diritto all'informazione tutelato dall'art. 21 Cost. (230).

Al massimo livello dei segreti pubblici riconosciuti nel nostro ordinamento come contraltare al diritto di accesso si colloca il “segreto di Stato”. Una prima definizione di tale istituto può farsi risalire all'art. 12, l. 24 ottobre 1977 n. 801, che oggi è disciplinato dall'art. 39, l. 3 agosto 2007 n. 124 (231). Ebbene, trattasi di un vincolo temporalmente limitato e

(229) M. RAVERAIRA, Segreto nel diritto costituzionale, in Dig. disc. pubbl., XIV, Torino, 1999, 22.

(230) G. PITRUZZELLA, Segreto. Profili costituzionali, in Enc. giur., XXVII, Roma, 1992, 6; Cons. Stato, ad. gen., 11 maggio 1992 n. 75, in Foro amm. 1993, 1477. G. FERRARI, L'avventura del «segreto» nell'Italia repubblicana negli anni tra il '60 e l'80, in AA.VV., Il segreto nella realtà giuridica italiana, Padova, 1983, 81 ss., ha sottolineato proprio «la necessità della corrispondenza di ogni segreto ad un interesse pubblico» che abbia un fondamento costituzionale, consistendo «in uno di quei valori che appaiono indefettibili, in quanto alla loro presenza sono intimamente ed indissociabilmente legate l'esistenza, la sopravvivenza, la connotazione del sistema creato dalla Costituzione».

(231) A.L. ESPOSITO, *La gestione dei documenti*, cit.; P. SALVATORE, *Trasparenza, dovere di comunicazione e tutela del segreto e della riservatezza*, in Cons. St., 1996, 11, 2019; S. LABRIOLA, *Segreto di Stato*, in Enc. dir., XLI, Milano, 1989, 1030 ss.; A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in Giur. cost., 1976, I, 1784 ss.; G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 253 ss. Il fondamento costituzionale del segreto di Stato è stato variamente individuato negli artt. 2 (Cass. pen., sez. III, sent. 22 febbraio 1974, in Riv. it dir. proc. pen., 1975, 1027), 54 Cost. (M. PISANI, *Testimonianza e segreti*, in *La testimonianza nel processo penale, atti del convegno di studio E. De Nicola*, Milano, 1974, 84) e 82 (G. COLLI, *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato*, in *Rass parl.*, 1968, 263). Al riguardo, mentre il segreto militare presenta giustificazioni più solide, maggiormente controverso è sempre stato quello «politico interno». Parte della dottrina (P. CARETTI, *Limiti costituzionali*, cit., 832) ha addirittura sostenuto che si tratta di un «concetto del tutto estraneo alla logica ispiratrice della nuova carta costituzionale, giacché si pone rispetto ad essa in un rapporto di insanabile contraddizione. Ciò che, infatti, è segreto politico si presuppone per definizione sottratto alla piena operatività dei meccanismi di partecipazione e controllo [...] giacché reca intrinseca l'impronta di un modello in cui certi interessi generali tornano ad avere come unico centro di imputazione (sia sotto il profilo della loro individuazione, sia sotto il profilo della loro tutela) il solo apparato statale, mentre risultano totalmente sganciati [...] dalla sede naturale, ossia l'intera

disposto, per ragioni eminentemente politiche, dal Presidente del Consiglio dei ministri su atti, documenti, notizie, attività, cose e luoghi, la cui indiscriminata conoscenza può danneggiare gravemente gli interessi fondamentali dello Stato, prevalenti rispetto alla trasparenza o al diritto d'informazione (232). Il segreto in parola è opponibile anche all'Autorità giudiziaria, eccetto la Corte costituzionale, precludendole così l'acquisizione e l'utilizzo di ciò su cui è apposto (233). Il limite in esame rappresenta uno sbarramento anche per i massimi organi giurisdizionali, e pertanto non può che essere applicato anche ai privati che vogliono vantare il diritto di accesso su atti il cui contenuto risulta essere coperto da Segreto.

Altra particolare istituto è costituito dal cd. "Segreto d'ufficio", disciplinato nella l. n. 241 cit.: detto anche segreto amministrativo, esso è

collettività». Secondo altri (Cfr. A. ALIBRANDI, *Sul fondamento, l'oggetto ed i limiti del segreto di Stato*, in *Riv. pen.*, 1994, 449, 452.), invece, sarebbe «un interesse immanente nel nostro ordinamento costituzionale, che non necessita di un'espressa proclamazione da parte di singole disposizioni della Carta costituzionale». Sul segreto di Stato v. anche: F. CLEMENTI, A. MUSCI, *Il segreto di Stato. Dal Caso Sifar alla «giustizia negata di Ustica e Bologna». Profili giuridici e prospettive di riforma*, Roma, 1990; U. ROSSI MERIGHI, *Segreto di Stato: tra politica e amministrazione*, Napoli, 1994; G. CORSO, *La difesa e l'ordine pubblico*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. L'azione dei pubblici poteri*, Bologna, 1997, 288 ss. Ai sensi dell'art. 39, l. 3 agosto 2007 n. 124, «1. Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato [...] 11. In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale o a fatti costituenti i delitti di cui agli articoli 285, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale».

(232) Rileva, G. ARENA, *Il segreto amministrativo*, II, Padova, 1984, 97 ss., che «il giudizio sul segreto e sulla sua utilizzazione raramente, forse mai, può tradursi in una presa di posizione assoluta e definitiva, ma deve piuttosto emergere ogni volta da un attento bilanciamento tra gli interessi coinvolti».

(233) Secondo P. CARETTI, *Limiti costituzionali alla tutela del segreto di Stato*, in *Dem. dir.*, 1980, 815, il tema della tutela del segreto di Stato anche nei confronti della magistratura è rilevante per «l'intero assetto degli equilibri tra organi dello Stato-apparato da una parte e dello Stato-apparato e società civile dall'altro».

strumento uscito dall'aura d'indeterminatezza che lo contrassegnava, al punto che la “copertura” dallo stesso approntata trova oggi giustificazione anche in disposizioni regolamentari, istruzioni di servizio o prassi (234).

Infatti, sino alla l. n. 241 cit., l'obbligo di segreto era concepito come una connotazione del rapporto d'impiego, una forma di soggezione speciale nei confronti dell'amministrazione che, nell'organizzare il lavoro degli impiegati, individuava pure i confini e l'ambito dell'obbligo di riservatezza (235). Oltre che strumento limitativo del diritto d'accesso, la forma di segreto in analisi poteva essere reputata funzionale all'imparzialità e al buon andamento, dal momento che l'assenza di conoscenza preventiva era ritenuta propedeutica alla corretta formazione e all'efficace esecuzione delle decisioni (236). All'indomani della legge sul procedimento, il segreto amministrativo opera nelle ipotesi eccezionali, predefinite dalla legge, di esclusione dell'accesso, oltre che nei confronti di chi non abbia un interesse all'ostensione sorretto dalla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti (237). In conseguenza di ciò, il segreto d'ufficio non è più rapportato alla natura pubblicistica del soggetto che detiene i documenti,

(234) M. RAVERAIRA, *Segreto*, cit., 29; G. RICCIO, *Abuso d'ufficio*, in *Nss. dig. it.*, I, 1, Torino, 1957, 116. L'art. 15, d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3, recita: «L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento». Sul segreto amministrativo v. anche G. ARENA, *Il segreto amministrativo*, II, Padova, 1984; S. GIRELLA, *Il segreto d'ufficio nell'evoluzione normativa disciplinare*, in TAR, 1991, 243 ss. e C. MARZUOLI, *Diritto d'accesso e segreto d'ufficio*, in M. CAMMELLI, M.P. GUERRA, *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini, 1997, 257 ss.

(235) C.E. GALLO, S. FOÀ, *op. cit.*, 2.

(236) C.E. GALLO, S. FOÀ, *op. loc. cit.*

(237) C.E. GALLO, S. FOÀ, *op. cit.*, 5; A.L. ESPOSITO, *op. cit.*

bensi alla qualità delle informazioni protette e quindi degli interessi che ne formano il vero contenuto (238).

Si può indugiare ulteriormente nell'analisi delle singole forme di segreto prendendo le mosse dalla lettura dell'art. 9, d.lgs. 6 settembre 1989 n. 322, in forza del quale «*i dati statistici non possono essere esternati, comunicati e diffusi, se non in forma aggregata, in modo che non se ne possa trarre alcun riferimento identificativo individuale, e possono essere utilizzati solo per scopi statistici*»: siffatta forma di segreto risponde a «*principi a tutela della privacy individuale che sono diffusi, pressoché in forma analoga, in tutti gli ordinamenti giuridici delle nazioni più civili*» e la cui ratio sta nel «*prevenire qualsiasi rischio che i dati raccolti siano conosciuti all'esterno nel loro riferimento nominativo o individuale ovvero in modo tale che siffatto riferimento possa esser ricostruito pur in presenza di dati anonimi e/o aggregati*» (239). In difetto, «*le statistiche potrebbero risultare non veridiche e [...] potrebbero essere messi in pericolo beni individuali strettamente connessi al godimento di libertà costituzionali e, addirittura, di diritti inviolabili*» (240). È pacifico concludere che l'accesso civico sia compatibile con il rispetto del segreto cd. statistico considerato che la pubblicazione dei dati statistici “ufficiali” avviene già nelle forme richieste dall'art. 9, d.lgs. n. 322 cit. (241).

Proseguendo nella disamina, risulta necessario riservare spazio al delicato tema della tutela della riservatezza, che trova il proprio fondamento costituzionale nel pieno sviluppo della persona umana e che induce a escludere l'accesso a tutte quelle informazioni concernenti la vita

(238) Cons. Stato, ad. plen., 7 febbraio 1997 n. 5, in *Foro amm.*, 1997, 423.

(239) Corte cost. 26 marzo 1990 n. 139, in *Giur. it.*, 1991, I, 1, 376.

(240) Corte cost. 26 marzo 1990 n. 139, cit.

(241) Sul segreto statistico e le modalità di diffusione dell'informazione statistica, v. R. TOMEI, *Statistica (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993 5; R. TOMEI, G. BELLITTI, *L'accesso ai dati statistici*, in *Quad. ric.*, 1992, 2.

privata, dalla cui divulgazione possa derivare una lesione alla dignità della persona (242). Questa dicotomia fra regola generale del diritto di accesso e tutela della riservatezza, è stata largamente dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che non hanno stabilito un'astratta prevalenza dell'uno o dell'altra, prescrivendo sempre di valutare di volta in volta le situazioni sostanziali che s'intendono salvaguardare nella singola fattispecie (243).

Infatti, alla disciplina primaria sul diritto di accesso si contrappone quella del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, il cui scopo è garantire che il trattamento di detti dati, anche da parte di soggetti pubblici, si svolga nel

(242) G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, cit., 10. Sulla riservatezza v. anche: G. CASSANO, M. DEL VECCHIO, *Diritto alla riservatezza e accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e tecniche risarcitorie*, Milano, 2001, 11 ss.; M. ATELLI, *Riservatezza (diritto alla). Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXVII, agg., Roma, 2001; G. BUSIA, *Riservatezza (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, agg., Torino, 2000, 476 ss.; G. GIACOBBE, *Riservatezza (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, 1243 ss.

(243) R. CIFARELLI, *Note su diritto d'accesso e riservatezza*, nota a T.A.R. Lombardia, Milano, 12 febbraio 2013 n. 393, in *Giur. merito*, 2013, 4, 914 ss. In argomento, v. anche: E. BARILÀ, C. CAPUTO, *La tutela della privacy nella pubblica amministrazione*, Milano, 2000; M.C. CAVALLARO, *Diritto di accesso ai documenti amministrativi e tutela della privacy: un difficile equilibrio?*, in *Foro amm. TAR*, 2002, 2929 ss.; C. MUCIO, *Il diritto alla riservatezza nella pubblica amministrazione*, Milano, 2003; A. SIMONATI, *L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza*, Trento, 2002; M. CLARICH, *Trasparenza e protezione dei dati personali nell'azione amministrativa*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 3890 ss.; S. GIACCHETTI, *Accesso e riservatezza: separati in casa*, in *Cons. St.*, 2004, II, 463 ss.; S. CIMINI, *Diritto di accesso e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giust. civ.*, 2005, 407 ss.; M. DUGATO, *L'accesso agli atti di gara tra trasparenza e privacy*, in *Riv. trim. app.*, 2005, 1, 7 ss.; F. GAVERINI, *Accesso (e accessi) ai documenti amministrativi: linee guida per le p.a. a garanzia del diritto alla privacy*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 1846 ss.; F. MARTINI, *Accesso e riservatezza: due valori a confronto*, in *Riv. inf. e inform.*, 2006, 2, 155 ss.; G. BACOSI, *Accesso e privacy prima e dopo la riforma della l. n. 241/1990: l'emblematico caso Inail. Spunti su un fantomatico "diritto" e su un "esercizio negletto"*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 2, 358 ss.; C. SARTORETTI, *Il diritto alla riservatezza ed il diritto di accesso: alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Foro amm. TAR*, 2007, 7-8, 2639 ss.; R. CIFARELLI, *Note su diritto d'accesso e riservatezza*, in *Giur. merito*, 2013, 4, 914 ss.

rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità degli interessati (244).

In questa materia, «*la diffusione indiscriminata di dati personali basata su un malinteso, e irresponsabilmente dilatato, principio di trasparenza può determinare conseguenze estremamente gravi e pregiudizievoli tanto della dignità delle persone quanto della stessa convivenza sociale. Pericoli questi che si amplificano ulteriormente quando la diffusione dei dati e la loro messa a disposizione avvenga on line [...]»* (245). Per poter adeguatamente inquadrare la disciplina del binomio diritto d'accesso/riservatezza, è oltremodo opportuno focalizzare parte dell'attenzione sugli artt. 59 e 60, d.lgs. n. 196 cit., che definiscono tre livelli di protezione dei dati di terze persone fisiche, cui corrispondono altrettanti gradi di intensità della situazione giuridica che il richiedente intende tutelare con l'accesso (246). In particolare, si richiede:

(244) Come è noto, si tratta del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali). Per alcune considerazioni sul rapporto fra il decreto del 2013 e il cosiddetto “Codice della privacy”, anche alla luce delle pronunce del Garante per la protezione dei dati personali, v., per esempio, F. TENTONI, *Trasparenza “riservata”*, cit., 236 ss. V. anche B. PONTI, *Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: i tempi, le modalità ed i limiti della diffusione; l'accesso civico; il diritto di riutilizzo*, in IDEM (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, cit., 80 ss. In proposito, v. anche M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, cit., 670 ss., ove pure si segnalano le difficoltà di armonizzazione fra la trasparenza e la tutela della riservatezza individuale che emergono dalla formulazione del d.lgs. n. 33/2013. L'art. 40, comma 2, lett. a), d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, conv. nella l. 22 dicembre 2011 n. 214, ha riformulato l'art. 4, comma 1, lett. b), d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, espungendo dall'ambito della tutela della privacy le informazioni relative a persone giuridiche, enti ed associazioni.

(245) F. PIZZETTI, *Trasparenza e riservatezza*, cit. In argomento, v. anche: R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 416 ss.; R. CHIEPPA, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994, 613 ss.

(246) R. CIFARELLI, *Note su diritto d'accesso e riservatezza*, cit.

- per i dati “super-sensibili” (che attengono alla sfera più intima della persona umana nella sua corporeità, come la sfera sessuale o la salute), la necessità di una situazione di “pari rango”;
- per quelli sensibili (origine, convinzioni religiose, filosofiche, politiche, sindacali) la “stretta indispensabilità”;
- per i dati “comuni” la “necessità”, fermo restando che l’istanza di acquisizione di dati di terzi va motivata in modo più rigoroso di quella attinente i soli dati del richiedente (247).

Per concludere, ogni qualvolta si presenta una istanza di accesso, questa produce degli effetti all’interno della PA; in particolare, essa genera l’obbligo di produzione dei dati e delle informazioni richieste, e tale tipo di onere, sorgente in capo all’amministrazione, si pone in conflitto con diritti e interessi di soggetti terzi sicuramente meritevoli di tutela; proprio a causa delle originanti situazioni di “conflitto”, spetta alla PA adita trovare un bilanciamento tra i contrapposti valori (248).

9. Conclusioni e prospettive: il diritto di accesso civico come azione popolare correttiva e non come espressione di un diritto umano fondamentale.

Non v’è dubbio che numerose aree del diritto siano state largamente rimesse in discussione dall’ipertrofica produzione normativa che ha contraddistinto le ultime due decadi dell’ordinamento giuridico italiano e, del pari, non v’è altrettanto dubbio sul fatto che ognuna di queste aree viva un fisiologico momento di dialogo con la Pubblica Amministrazione; quest’ultima, a sua volta, profondamente segnata da molteplici interventi

(247) R. CIFARELLI, *op. cit.*,

(248) P. POZZANI, *Nuovi profili del diritto d’accesso dopo la l. 15/05*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2005.

riformatori, in particolare, come ampiamente osservato, in punto di lotta al fenomeno corruttivo.

In un siffatto scenario, col tempo, il legislatore ha dovuto necessariamente provvedere ad ammodernare ed aggiornare gli strumenti funzionali al reperimento delle informazioni custodite dalla PA. Su tutti, si cita la disciplina della cd. “democrazia elettronica” (o *e-democracy*), consistente in una forma di partecipazione diretta dei cittadini alla vita pubblica che, tramite l'utilizzo della telematica, rende l'informazione conoscibile e accessibile al maggior numero possibile di utenti, in un'ottica di controllo generalizzato e costante sul comportamento dell'amministrazione (249).

Sino all'introduzione dell'art. 5, d.lgs. n. 33 cit., il legislatore non si era, in verità, mai curato di fornire al cittadino una specifica azione volta ad ottenere dall'autorità amministrativa la pubblicazione, anche mediante strumenti telematici, delle informazioni di interesse generale previste dalla legge, dal momento che, in precedenza, la violazione degli artt. 50 ss., d.lgs. n. 82 cit., non era causa di sanzioni o di altri strumenti correttivi (250).

La svolta storicamente più significativa si è avuta con l'entrata in vigore del cosiddetto testo unico sulla trasparenza, in forza del quale si è registrato il passaggio, da un regime basato sulla segretezza, ad uno fondato, invece, sulla pubblicità; ed è proprio da siffatto momento che il principio di trasparenza è risultato ulteriormente potenziato, giungendo a constare di un meccanismo di tutela approntato sulla base della nuova

(249) A. MAGGIPINTO, *Internet e Pubbliche Amministrazioni: quale democrazia elettronica?*, in *Dir. inform.*, 2008, 1, 45 ss.; C. FLICK, V. AMBRIOLA, *La cittadinanza amministrativa telematica fra previsioni normative ed effettività*, in *Dir. inform.*, 2006, 6, 825 ss.

(250) C. FLICK, V. AMBRIOLA, *op. cit.*

pretesa all'informazione – che può essere avanzata da chiunque, senza necessità di giustificazione – e calibrato sulle potenzialità offerte dalle moderne tecnologie informatiche. Cogliendo gli spunti necessari dalla circostante legislazione settoriale, l'istituto, nella sua nuova formulazione, si presenta come strumento di tutela contraddistinta da conoscibilità incondizionata e aperta a tutti, che non necessita né di una motivazione né, tantomeno, di una dimostrazione del possesso di un interesse qualificato e differenziato.

Il diritto di accesso non è più limitato ai “documenti”, ma estende il proprio raggio d’azione alle “informazioni” in generale, con un’attenzione focalizzata – parafrasando la dottrina sul punto dominante – sulla conoscenza del contenuto e non del contenitore. Ciò non implica, tuttavia, l’abrogazione o il superamento degli altri istituti di trasparenza, tra cui ad esempio quello disciplinato dagli artt. 22 ss., l. n. 241 cit.; e questo perché mentre l’accesso civico costituisce un presidio rispetto all’adempimento dell’obbligo di divulgazione dei dati pubblici, il secondo mira ad «*acquisire quegli atti necessari per curare o difendere la posizione soggettiva del richiedente l’accesso, che diversamente non potrebbero rendersi a costui disponibili*» (251).

Con il nuovo istituto riformulato dall’art. 5 cit. si concretizza un rispolvero dell’ormai risalente istituto dell’azione popolare; istituto che non ha mai trovato nel tempo stabilità nell’impianto normativo, né l’avvallo dei più influenti indirizzi dottrinali, tanto da portare i più autorevoli giuristi a confutarne la natura sostanziale o processuale, a ridurlo a misura di mera legittimazione, strumentale rispetto alla posizione dell’attore o di un

(251) S. TOSCHEI, *op. cit.*, 14.

terzo (252). L'attuale disciplina consta di due azioni popolari: le azioni «suppletive», nelle quali l'attore si sostituisce alla legale rappresentanza di un ente per far valere nei confronti di un terzo un diritto o un interesse rientrante nel patrimonio dell'ente stesso; e le azioni «correttive», ossia quelle dirette contro la pubblica amministrazione per correggere una situazione di illegittimità da essa posta in essere (253). La differenza sostanziale fra i due tipi di azioni appena richiamati e definiti si concretizza nella legittimazione passiva che, come è rilevabile *ictu oculi*, nel primo caso, spetta ad un terzo nei cui confronti è azionato il diritto di cui l'amministrazione è titolare, mentre nel secondo, coinvolge l'amministrazione stessa che ha violato l'ordine giuridico, di cui si chiede la

(252) C. MIGNONE, *Azione popolare*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 145 ss. Ricorda D. BORGHESI, *Azione popolare*, in *Enc. dir.*, IV, Roma, 1988, 1 ss., che l'azione popolare trae origine dagli studi condotti dalla dottrina del XIX secolo sulle «actiones populares» romane, in merito alle quali si riteneva che il *quivis de populo* legittimato a proporre questo tipo di azioni facesse valere un interesse non proprio ma dello Stato o del popolo, rispetto al quale svolgeva una funzione procuratoria e, quindi, un servizio pubblico. In argomento, v.: N. CODACCI PISANELLI, *Le azioni popolari*, Napoli, 1887; T. BRUNO, *Azione popolare*, in *Dig. it.*, IV, 2, Roma-Napoli, 1893-1899, 951 ss.; C. FADDA, *L'azione popolare*, Torino, 1894; V. CRISAFULLI, *Azione popolare*, in *N. dig. it.*, II, Torino, 1937, 138 ss.; U. FRAGOLA, *Coesistenza processuale dell'attore popolare e dell'ente pubblico*, in *Foro it.*, 1948, I, 664; F. CASAVOLA, *Fadda e la dottrina delle azioni popolari*, in *Labeo*, 1955, 131 ss.; *Id.*, *Studi sulle azioni popolari romane. Le «actiones populares»*, Napoli, 1958; L. PALADIN, *Azione popolare*, in *Nss. dig. it.*, Torino, 1958, 88 ss.; A. LUGO, *Azione popolare. Parte generale*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 861 ss.; P. JARICCI, *Azione popolare e interesse a ricorrere*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1964, II, 261 ss.; E. CAPACCIOLI, *Brevi note in tema di azioni popolari*, in *Giust. civ.*, 1967, I, 178 ss.; E. GUICCIARDI, *La decisione del «chiunque»*, in *Giur. it.*, 1970, III, 193 ss.; A. TROCCOLI, *Un istituto giuridico da rivalutare: l'azione popolare*, in *Rass. parl.*, 1971, 85 ss.; S. AGRIFOGLIO, *Riflessioni critiche sulle azioni popolari come strumenti di tutela degli interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1395 ss.; C. BIAGINI, *L'azione popolare (e la tutela degli interessi diffusi)*, in AA. VV., *Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività*, Milano, 1978, 191 ss.

(253) D. BORGHESI, *Azione popolare*, cit., 7. Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2010 n. 2457, in *Foro amm. CdS*, 2010, 4, 849.

reintegrazione (254). In altre parole, se da un lato l'azione correttiva è uno strumento di tutela di interessi pubblici o diffusi, dall'altro quella suppletiva dà vita ad un'autentica sostituzione processuale attribuita «al privato *uti civis*, ossia in funzione della sua appartenenza ad un determinato gruppo o categoria sociale e di un interesse civico che a questa si coordina», dato che l'attore popolare fa valere in nome proprio la posizione di un altro soggetto (255). Inoltre, la disciplina positiva delle azioni popolari non si limita quasi mai alla sola attribuzione del potere di agire, ma si estende alla procedura, mediante norme derogatorie del rito ordinariamente seguito, anche sotto il profilo dell'esonero dalla necessità di avvalersi della difesa tecnica di un avvocato, caratteristiche queste tutte ricorrenti nell'art. 5, d.lgs. n. 33 cit. (256).

La nuova formulazione del diritto di accesso civico, dunque, postula l'idea che il principio di pubblicità delle informazioni sia il risultato della sommatoria di specifici obblighi legislativi di pubblicazione attraverso mezzi idonei a diffondere la conoscenza in maniera celere e il più possibile diffusa. Tale idea, se da un lato si avvicina, negli effetti pratici, all'affermazione del diritto individuale a conoscere le informazioni in possesso delle autorità pubbliche - sulla falsariga del *Right to Know* dei sistemi FOIA - dall'altro, non s'identifica con esso e non può ergersi a diritto umano fondamentale, atto a garantire una piena autodeterminazione del cittadino (257). Punto focale di questa differenza è il rapporto intercorrente tra principio generale di trasparenza ed eccezioni di segretezza e riservatezza, che appare rovesciato rispetto ai sistemi FOIA: in

(254) D. BORGHESI, *op. loc. cit.*; F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1911, 268.

(255) Cass. civ., sez. II, 10 ottobre 1975 n. 3243, in *Giur. it.*, 1976, I, 1, 1147.

(256) C. MIGNONE, *Azione popolare*, cit., 149.

(257) M. SAVINO, *op. cit.*

questi ultimi, infatti, il *Right to Know* è generalizzato e trova comunque applicazione nei casi dubbi, ma è limitato solo dal contemperamento, codificato in eccezioni ed esenzioni, con altri interessi pubblici o privati di pari rango (258). Tuttavia, il fatto che il diritto di accesso civico non possa essere letto come diritto umano fondamentale non deve portare all'erronea conclusione che il privato sia stato investito, con esso, di un *munus publicum*, posto esclusivamente a tutela dell'interesse pubblico alla trasparenza dell'amministrazione, e che, quindi, egli possa essere quasi paragonato, nel ruolo, ad un organo pubblico (259). In proposito, basti pensare che «*l'attribuzione dell'azione popolare non tanto ha per fine l'attuazione del diritto obiettivo o la migliore salvaguardia della sfera giuridica della pubblica amministrazione, quasi che fossero insufficienti gli altri mezzi e gli altri controlli a ciò predisposti, ma tende piuttosto al riconoscimento di un sostanziale interesse del cittadino ed arricchisce di un nuovo potere la sua personalità giuridica. E conseguentemente l'azione*

(258) M. SAVINO, *op. cit.*

(259) In senso contrario alla configurazione dell'accesso civico come *munus*, può osservarsi che il cittadino il quale rilevi l'inottemperanza dell'amministrazione all'obbligo di pubblicazione ha la facoltà e non il dovere di agire per superarla, come invece avverrebbe propriamente in un *munus* (M.S. GIANNINI, *Esercizio privato di pubbliche attività*, in *Enc. dir.*, XV, Milano, 1966, 686 ss.). Il *munus publicum*, o esercizio privato di pubbliche funzioni e servizi, è una figura ben nota al diritto amministrativo sin dal XIX secolo, sulla quale si sono espressi i più grandi giuristi italiani del settore, come: F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1904, 670 ss.; S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1912, 51 ss.; O. RANELLETTI, *Diritto pubblico e privato nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. dir. pubbl.*, XXXIII, 1941, I, 26 ss.; G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle pubbliche funzioni e l'organizzazione degli enti pubblici*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, 96 ss. G. MIELE, *Funzione pubblica*, in *Nss. dig. it.*, VII, 1961, 686 ss. Specificamente, sull'azione popolare come *munus publicum* v. F.K. VON SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale* (trad. di V. SCIALOJA), II, Torino, 1888, 139; F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, 1911, I, 259 ss.; G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1935, III, 264 ss.; V. CRISAFULLI, *Azione popolare*, cit., II, 139; U. FRAGOLA, *Coesistenza processuale dell'attore popolare*, cit., 661; e R. JUSO, *Il contenzioso elettorale amministrativo*, Milano, 1959, 37.

popolare, intesa quale mezzo di partecipazione del popolo a certi singoli momenti dell'attività delle pubbliche amministrazioni, potrebbe essere fatta rientrare senz'altro, al pari del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare, in quella generale figura degli istituti di democrazia diretta» (260). Pertanto, più sinteticamente, si può affermare che l'utilità che è stata attribuita alla generalità dei soggetti dell'ordinamento dall'art. 5, d.lgs. n. 33 cit., si rivela semplicemente limitata.

Si pongono allora, soprattutto con riguardo al profilo applicativo del diritto di accesso civico, taluni problemi: il primo è quello relativo alla qualità delle informazioni da pubblicare, dato che la semplice reperibilità di esse sul *web* non implica il pieno rispetto del principio di trasparenza (261).

Su tale punto è opportuno ricordare l'art. 6 d.lgs. n. 33 cit., il quale obbliga le amministrazioni a garantire integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, provenienza e riutilizzabilità delle informazioni pubblicate su *internet* (262). È oltremodo opportuno ricordare che sino al d.lgs. n. 33 cit. mancava

(260) L. PALADIN, *Azione popolare*, cit., 90.

(261) P. TANDA, *op. cit.*, 896; G. ARENA, M. BOMBARDELLI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, 412, argomenta che «oggi il problema è l'ulteriore passaggio dalla pubblicità alla trasparenza, intesa come diritto a comprendere, non solo a conoscere. Il diritto ad essere informati è ormai riconosciuto sotto forma di affermazione generalizzata del principio della pubblicità dell'azione amministrativa. Ma l'esperienza derivante dall'applicazione di tale principio dimostra che la conoscibilità non è sufficiente, perché poi non tutti e non sempre sono in grado di passare dalla potenzialità della conoscenza alla conoscenza vera e propria e da questa alla comprensione, intesa come interpretazione della realtà».

(262) E. CARLONI, *La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 1, 155 ss.; *Id.*, *La qualità delle informazioni diffuse dalle amministrazioni federali negli Stati Uniti*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2002, 1232 ss. In argomento v. anche: A. MELONCELLI, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983, 238 ss.; F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Id.* (a cura di) *L'informazione delle*

quasi totalmente una normativa “orizzontale”, ossia mirata ad assicurare un determinato livello di qualità delle informazioni diffuse o utilizzate dagli enti pubblici anche mediante la rete, nonostante la questione importasse taluni ambiti settoriali di preminente importanza, quali la statistica e la finanza pubblica, la tutela della riservatezza dei dati personali e l'informazione ambientale (263).

È aspettativa dei cittadini che ricorrono all'istituto dell'accesso civico l'ottenimento di informazioni che siano «adeguate» (cioè complete, significative, pertinenti e utili), «affidabili» (cioè corrette, integre, obiettive e conformi all'originale), nonché «fruibili» (i.e. accessibili, comprensibili, leggibili, semplici), ma ciò potrà essere assicurato soltanto con idonee misure organizzative e gestionali interne (264). L'analisi di queste misure e la necessità di una loro implementazione non possono, ovviamente, prescindere dal parallelo studio di una materia particolarmente insidiosa quale quella dei costi dell'accesso civico; costi che per legge sono

pubbliche amministrazioni, Rimini, 2002, 74 ss.; G. CAMMAROTA, *Circolazione cartacea e circolazione telematica delle certezze pubbliche. Accertamento d'ufficio ed acquisizione d'ufficio*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 3527 ss.; L. FERRARA, *Profili problematici della responsabilità della pubblica amministrazione per mancata o inesatta informazione*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 2, 747 ss.; M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico. Tra testo unico sulla documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 525 ss.

(263) E. CARLONI, *La qualità delle informazioni pubbliche*, cit., il quale ricorda che uno degli ordinamenti più avanzati nel garantire la qualità dell'informazione pubblica è quello statunitense, in cui sono stati da tempo introdotti per legge (mediante l'*Information Quality Act* o *Data Quality Act*, approvato come paragrafo del *Treasury and General Appropriations Act*, 2001, *Public L.*, n. 106-554, app. C, § 515) degli standard minimi (le *Guidelines* predisposte dall'*Office of Management and Budget*) applicabili alle amministrazioni federali, in forza dei quali l'informazione deve essere utile, integra e obiettiva. In argomento, v. E. CARLONI, *La qualità delle informazioni diffuse da amministrazioni federali*, cit. Per la qualità dell'informazione statistica cfr.: L. TORCHIA, *Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell'informazione statistica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, 643 ss.; A. ZULIANI, *Autonomia e qualità della statistica pubblica*, *ibidem*, 1999, 653 ss.

(264) Le caratteristiche di adeguatezza, affidabilità e fruibilità sono indicate come essenziali da E. CARLONI, *La qualità delle informazioni pubbliche*, cit.

sottoposti alla nota e problematica clausola di «invarianza finanziaria» (265). Non può negarsi che consentire a chiunque di accedere alle informazioni soggette ad obblighi di pubblicazione richieda ingenti investimenti in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie, al punto che il contenimento della spesa pubblica finisce col rimanere un utopistico obiettivo.

In conclusione, anche tenuto conto delle limitazioni da ultime evidenziate, non si può non ritenere l'accesso civico in parte uno strumento dal potenziale imbrigliato, in parte come un'occasione mancata per adeguare l'ordinamento italiano agli *standard* internazionali maggiormente apprezzabili dei sistemi FOIA, che configurano in capo al cittadino un generale diritto d'informazione, la cui estensione non è collegata all'esistenza di obblighi legali di pubblicazione. Sarebbe iniquo negare come l'introduzione dell'azione popolare prevista dall'art. 5, d.lgs. n. 33 cit. abbia avuto il pregio di espandere la sfera giuridica del singolo con un nuovo potere, un potere che consente un'incisiva forma di controllo democratico e diffuso sull'attività dell'amministrazione; lo stesso, tuttavia, si presenta eccessivamente, e forse pure anacronisticamente, funzionalizzato al controllo sull'adempimento di specifici obblighi di pubblicazione. La sensazione restituita non è quella comunemente trasmessa da strumenti di tutela connotati da forza e dignità proprie a prescindere spendibili; semmai, l'impressione è di essere innanzi ad un istituto che vive «di luce riflessa».

(265) L'art. 51, d.lgs. n. 33, stabilisce che «Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

Se così davvero è, azzardando sin da ora proiezioni, pare ragionevole ipotizzare che l'accesso civico finirà con l'essere utilizzato non tanto dal *quivis de populo*, quanto piuttosto dalle associazioni di consumatori.

Queste ultime, probabilmente, troveranno in esso un efficace strumento per rivendicare, almeno in parte, quella funzione di vigilanza sulla gestione della cosa pubblica finora tenacemente preclusagli dalla giurisprudenza formatasi in punto di accesso ai documenti amministrativi (266).

Le ragioni che spingono a siffatte conclusioni risulteranno – forse – banali, eppure, si ritiene, intuitive e difficilmente non condivisibili: il punto è che, tra i soggetti concretamente interessati all'utilizzo del discusso istituto, solo le associazioni di consumatori dispongono sia della volontà che delle risorse per avviare questo tipo di iniziative giudiziarie. Si tratta, del resto, di soggetti giuridici geneticamente votati a rivestire il ruolo di «attori ideologici» (*ideological plaintiffs*) e, come tali, disposti ad agire in giudizio a prescindere da personali vantaggi, anteponendo, quindi, l'interesse della generalità o della legge (267).

(266) Al riguardo, secondo la giurisprudenza, va «*escluso in capo alle associazioni dei consumatori iscritte nel registro di cui all'art. 137, codice del consumo, un potere di vigilanza a tutto campo da esercitare a mezzo del diritto all'acquisizione conoscitiva di atti e documenti che consentano preliminari verifiche in ordine al corretto esercizio di una funzione amministrativa; infatti l'ostensione in favore delle associazioni dei consumatori e utenti dei documenti amministrativi relativi a pubbliche funzioni o servizi pubblici rivolti ai consumatori e utenti, va consentita a quelli che incidono, in via diretta ed immediata, e non in via meramente ipotetica e riflessa, sui loro interessi*» (così T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 28 marzo 2011 n. 737, in *Foro amm. TAR*, 2011, 3, 1026 ss. In termini, *ex multis*, cfr.: Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2010 n. 6576, in *Foro amm. CdS*, 2010, 9, 1918 ss.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 14 marzo 2011 n. 2260, in *Foro amm. TAR*, 2011, 3, 872 ss., 2 settembre 2010 n. 32099, *ibidem*, 2010, 9, 2840).

(267) La figura dell'*ideological plaintiff* è stata teorizzata per la prima volta da L.L. JAFFE, *The Citizen as Litigant in Public Actions: The Non-Hohfeldian or Ideological Plaintiff*, in *U. Pa. L. Rev.*, 1967-1968, 1033 ss.; più recentemente K.S. COPLAN, *Ideological Plaintiffs, Administrative Lawmaking, Standing and the Petition*

CAPITOLO QUARTO

L'imparzialità soggettiva del funzionario pubblico e ambito oggettivo di applicazione

1. Il corretto svolgimento della funzione pubblica

Nella presente disamina, è necessario considerare che la Pubblica Amministrazione, spesso intesa solamente come istituzione nella sua totalità, è in realtà composta da soggetti che collaborano tra di loro al fine di amministrare la cosa pubblica.

Prendendo le mosse da questa considerazione, è inevitabile notare come l'azione della PA, spesso annoverata come azione di un unico soggetto, sia in realtà il risultato di molteplici azioni, e nello specifico delle azioni dei dipendenti pubblici.

Ciò detto, appare quasi automatico e doveroso considerare che nel combattere la corruzione significa in concreto combattere le azioni del singolo operatore, del singolo dipendente pubblico o incaricato di pubblico servizio, che ponendo in essere una condotta illecita, vizia l'intero operato dell'amministrazione di appartenenza.

La legge 190/2012, infatti, si preoccupa di affrontare il carattere soggettivo della condotta nell'azione amministrativa, accanto a quello oggettivo nell'organizzazione dell'apparato.

Nel testo, invero, si riscontrano innumerevoli misure volte a rafforzare l'imparzialità dei pubblici funzionari, nel rispetto degli articoli

Clause, in *Main Law Review*, 2009, vol. 61.2, 377 ss., il quale ha definito gli *ideological plaintiffs* come «*parties who invoke the judicial process to establish and enforce public rights for the benefit of many people, who are not primarily motivated by individual gain*».

54, 97 e 98 Cost., che, com'è noto, cristallizzano i principi fondamentali della PA (268).

In ordine a tale aspetto, preme richiamare brevemente ciò che la Costituzione enuncia in ordine all'esercizio delle pubbliche funzioni, segnatamente sul versante dell'amministrazione. L'art. 54, mentre, al 1° co. imputa a tutti i cittadini il dovere, peraltro elementare in ogni consociazione, di essere fedeli alla Repubblica e osservarne la Costituzione e le leggi, al 2° co., con riferimento ai «cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche», stabilisce il più pregnante dovere «di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge». L'art. 97, com'è ben noto, prevede che la legge debba assicurare il buon andamento, e segnatamente l'imparzialità dell'amministrazione. E l'art. 98 afferma, infine, che i pubblici impiegati «sono al servizio esclusivo della Nazione».

Si tratta di principi che si riferiscono in genere ai pubblici agenti, cioè a coloro cui è imputato l'esercizio di funzioni pubbliche e segnatamente le funzioni di amministrazione (269). Pubblici agenti come

(268) Ci si riferisce ovviamente ai principi di imparzialità, al principio secondo il quale il pubblico operatore è al servizio della nazione, e che esso debba dunque comportarsi con onore e disciplina. Sul punto si rinvia a B. G. MATTARELLA, *Doveri di comportamento*, in F. MERLONI-L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 225; ed ancora, B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica politica, amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2007. Nonché F. MERLONI, *Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Angeli, 2009. Sulla problematica generale dell'imparzialità dei funzionari si veda Merloni, F.-Cavallo Perin, R., a cura di, *Al servizio della Nazione. Etica e studio dei funzionari pubblici*, Milano, 2009 e Ponti, B., *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Rimini, 2012.

(269) Sui principi costituzionali dell'amministrazione pubblica a titolo meramente orientativo si v. M. Nigro, «La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale», in *Studi Bachelet*, 1987, e in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1985, 162; U. Allegretti, «Pubblica amministrazione e ordinamento democratico», in *Foro italiano*, 1984, V, 205; Id., «Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione», in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1993, VIII, 131; G. Berti, «Amministrazione e Costituzione», in *Diritto amministrativo*, 1993, 455; C. Pinelli, «Commento agli artt. 97 e 98», in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bologna, 1994.

titolari di organi e di uffici, che possono essere sia a titolarità politica che a titolarità professionale. Uffici politici e uffici burocratici si alternano infatti nell'esercizio dell'amministrazione sia pure con competenze e responsabilità diverse.

In ragione di tali principi, la dottrina più avveduta (270), ha inteso che il comportamento corretto dei pubblici agenti deve essere inteso come quello da osservarsi sia nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza (elemento questo che accomuna i pubblici agenti a ogni operatore nell'ambito di aziende e società private), sia nei confronti del pubblico, cioè della collettività servita, alla quale i pubblici agenti sono legati da un diretto rapporto di servizio, si direbbe, contrappuntato da specifici doveri, che non si rinviene nell'ambito delle attività prestate nel settore privato.

In tale ottica, il legislatore del 2012 ha introdotto alcune misure al fine di orientare il corretto svolgimento della funzione pubblica (271), immune da comportamenti illeciti e che si snoda in tre punti fondamentali:

- 1) un primo punto si concretizza nella prevenzione della corruzione del funzionario, con misure che lo colpiscono prima del suo insediamento nell'amministrazione (cd. misure *pre-employment*);
- 2) un secondo deterrente viene attuato in costanza di esercizio del servizio pubblico;
- 3) un ulteriore inibitore opera dopo la conclusione dello svolgimento dell'incarico (cd. misure *post-employment*).

1.1. Le misure di *pre-employment*

(270) V. CERULLI IRELLI, *Etica Pubblica e Disciplina delle Funzioni Amministrative*, in *La corruzione amministrativa*, op. cit., pp. 107.

(271) Per corretto svolgimento dell'incarico pubblico si intende un sistema di operazioni mirate all'economicità, all'efficienza, e all'operato al servizio dei cittadini. Il pubblico funzionario deve in altre parole operare evitando lo spreco delle risorse e ponendo in essere quelle condotte che tendono alla tutela dei cittadini e dello Stato.

La legislazione anticorruzione, come detto, ha introdotto, quale misura generale di prevenzione dei conflitti tra interessi particolari e interesse pubblico, una nuova disciplina della conferibilità e delle incompatibilità degli incarichi nelle pubbliche amministrazioni, fortemente innovativa rispetto alla disciplina previgente.

La disciplina riguarda gli incarichi amministrativi, quelli di vertice e quelli dirigenziali, mentre non si occupa del regime di accesso e permanenza nelle cariche negli organi di indirizzo politico.

Le novità più rilevanti concernono le cause di inconferibilità/incompatibilità (condanna per reati penali anche non definitiva; provenienza da imprese regolate o finanziate dalle pubbliche amministrazioni; provenienza da organi di indirizzo politico), l'applicazione a tutti i livelli di governo, la previsione di sanzioni specifiche in caso di violazione delle norme.

Venendo alla tripartizione precedentemente effettuata, la prima delle tre fasi di attuazione di misure volte a combattere la corruzione, nell'affrontare il problema rispetto alla condotta del singolo operatore, viene posta in essere nella fase antecedente la nomina dell'incaricato pubblico. Preme precisare, sul punto, che la l. 190/2012 si occupa del regime dell'accesso – e della permanenza – nelle cariche di vertice della PA, tanto per gli eletti negli organi di indirizzo politico (272), quanto per i dipendenti che ricevono il conferimento di incarichi amministrativi, da intendersi qui in senso ampio (dirigenza amministrativa, figure apicali, amministratori di enti pubblici e di enti di diritto privato in controllo

(272) Il Governo, in ossequio alla l. 190/2012, ha riscritto le regole relative all'incandidabilità per condanne penali definitive, e alla sospensione dalla carica occupata in caso di condanne non definitive (d. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235)

pubblico-273). La legge ha espressamente delegato il Governo per l’emanazione delle regole sul regime delle inconferibilità e delle incompatibilità (delega attuata con il d.lgs. 39/2013). In ordine a tale aspetto, risulta strategica la posizione rivestita dall’ANAC (274), destinataria di rilevanti poteri di vigilanza sul rispetto della disciplina anti-corruttiva, nonostante quest’ultima presenti non poche lacune ed incertezze interpretative e applicative, di seguito oggetto di approfondimento.

1.2. Le inconferibilità per condanna penale, anche non definitiva

Come anticipato, l’attività dell’ANAC ha assunto particolare importanza in ordine alle pronunce in materia di “inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la PA”, fattispecie disciplinata dall’art. 3 del d. lgs. n. 39/2013 (275). L’Autorità, nella disamina della materia appena richiamata, ha abbracciato le tesi avanzate dalla Corte Costituzionale (276), emanando sul punto l’orientamento n. 54 del 3 luglio 2014. In tale pronuncia l’Autorità, *in primis*, non ha ritenuto rilevante la concessione della sospensione condizionale della pena in caso di condanna, anche non definitiva, per reati contro la PA; *in secundiis* – con l’orientamento n. 68 del 9 settembre 2014 – l’Autorità ha ricalcato

(273) Sul punto, invece, il testo legislativo di riferimento è il d. lgs. 39/2013. Per un commento al d.lgs. n. 39/2013 si veda Merloni, F., *Il nuovo regime delle inconferibilità e incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici*; Sirianni, G., *Incompatibilità ed inconferibilità: la necessaria distanza tra cariche politiche e incarichi amministrativi*; Ponti, B., *Il d.lgs. n. 39 del 2013. Vigilanza e sanzioni*, tutti in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8/9.

(274) L’Anac si è spesso pronunciata su questioni relative all’applicazione del d.lgs. 39/2013. In dottrina, si rinvia a R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.2, 2014, pag. 309.

(275) Sul tema della inconferibilità degli incarichi dirigenziali nelle PA, G. BASSI, *Cause di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi*, Rimini, Maggioli Editore, 2013.

(276) Corte cost. 31 marzo 1994, n. 118; Id. 3 giugno 1999, n. 206.

l'impossibilità di estendere il regime delle inconferibilità anche alle ipotesi di reati meramente tentati.

Sul punto, è stato precisato che rientra nella discrezionalità del legislatore l'identificazione delle ipotesi relative ai soli reati consumati, a seguito delle quali risulta impossibile conferire allo stesso dipendente un incarico dirigenziale, ovvero lo svolgimento di una funzione dirigenziale.

L'Autorità ha anche affrontato il problema dell'applicabilità temporale della norma relativa all'inconferibilità: in particolare, con l'orientamento n. 71 del 9 settembre 2014, si è risolta la questione del *dies ad quem* relativo all'efficacia della norma in esame: è stato infatti decretato che l'art. 3 è applicabile anche agli incarichi conferiti prima del 4 maggio 2013, nel caso in cui nei confronti del destinatario di tale incarico sia stata emessa una sentenza, anche non definitiva di condanna, per uno dei reati previsti dal Capo I del titolo II del *Codice penale*, anteriormente all'entrata in vigore della citata norma (4 maggio 2013).

L'ANAC si è infine pronunciata sulla natura della sanzione: essa non è annoverabile fra le sanzioni penali accessorie, ma rappresenta piuttosto una sanzione di natura amministrativa.

Altra pronuncia da considerare, sul punto, è sicuramente la n. 92 del 7 ottobre 2014, con la quale l'Anticorruzione ha definitivamente sancito che «*la revoca dell'incarico dirigenziale, conseguente all'accertamento di una situazione di inconferibilità, ex art. 3 del d.lgs. 39/2013 non deve essere preceduta da un procedimento disciplinare, essendo tale profilo di responsabilità diverso e autonomo rispetto all'effetto di natura*

amministrativa previsto dal legislatore quale conseguenza della condanna per reati previsti dal capo I del titolo II del Codice penale» (277).

Infine, con Atto di segnalazione n. 6, del 23 settembre 2015, l'ANAC ha formulato la proposta di modifica alla disciplina in tema di inconferibilità di incarichi “amministrativi”, per condanna penale, contenuta nel d.lgs. n. 235/2012 e le antinomie rispetto alle previsioni in tema di inconferibilità, per condanna penale, previste dal d.lgs. n. 39/2013, auspicando il coordinamento delle due discipline finalizzato a considerare rilevanti le stesse condizioni sia ai fini della candidabilità alle cariche elettive che del conferimento di incarichi amministrativi, teso a risolvere in radice tutte le possibili antinomie.

2. Le inconferibilità/incompatibilità e i conflitti d'interesse in ambito sanitario

Restando nell'ambito dell'operato dell'ANAC rispetto ai conflitti d'interesse, notevole rilevanza è da attribuire all'orientamento dell'Autorità n. 81 del 7 ottobre 2014, secondo il quale non sussistevano cause di inconferibilità o di incompatibilità nel caso in cui un dirigente medico di struttura complessa rivestiva al contempo la carica di presidente dell'Ordine dei medici della provincia o di presidente di un'associazione dotata di personalità giuridica di diritto privato.

Siffatta presa di posizione, certamente in grado di aprire ad aspri dibattiti, ha necessitato giocoforza di una motivazione connotata da un alto grado di tecnicismo normativo. Invero, la controversa scelta è stata giustificata argomentando che il «*D. Lgs. 39/2013 sarebbe dovuto essere applicato ai soli incarichi di direttore generale, direttore amministrativo e*

(277) cfr. ANAC, *Relazione annuale 2014*, Roma, Camera dei deputati, 2 luglio 2015, p.252

direttore sanitario delle aziende sanitarie e che tali soggetti non dovessero essere ascritti all'ambito degli enti pubblici o di diritto privato in controllo pubblico che svolgevano funzioni di controllo, vigilanza o finanziamento del servizio sanitario nazionale/regionale e neppure all'ambito degli enti di diritto privato regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale» (278).

Un tale punto di approdo non deve in alcun modo sorprendere; del resto l'impegno dell'Autorità nel settore delle strutture sanitarie ha, nel suo complesso, interessato un arco di tempo non trascurabile, caratterizzato a più riprese proprio dall'analisi del più generale ambito soggettivo di applicazione del D.Lgs. 39/2013.

A ben vedere, infatti, già con la delibera n. 58 del 15 luglio 2013, l'Autorità si era confrontata con la spinosa questione dell'interpretazione e dell'applicazione del D.Lgs. 39/2013 al settore sanitario (279), giungendo alla conclusione che i dirigenti di distretto, i direttori di dipartimento e di presidio e, in generale, i direttori di strutture complesse, dovessero ritenersi rientranti nel campo di applicazione della nuova disciplina.

La disciplina era stata, invece, ritenuta non applicabile ai dirigenti di struttura semplice non inseriti in struttura complessa.

A tale ultimo proposito, in ragione delle norme regolamentari e degli atti aziendali, con particolare riferimento all'art. 3, co. 1-*bis*, e all'art. 15, D.Lgs. 502/1992, denominato “*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*”, costituiva eccezione il caso in cui al dirigente di struttura semplice fosse riconosciuta, pur se in misura minore, significativa autonomia gestionale e amministrativa.

(278) *Ibidem*, p.253

(279) Si veda sul punto R. JANNELLI, *Il governo delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Problematiche di programmazione, rendicontazione, e controllo*, Milano, Franco Angeli, 2014, *passim*.

Alla luce di quanto riportato, risulterà evidente come la disciplina regolante il tema dell'inconferibilità/incompatibilità risultasse complessa, diramata e largamente suscettibile di fraintendimenti.

Ebbene, proprio al fine di evitare ulteriori ed incresciosi dubbi interpretativi e applicativi, l'Autorità, all'indomani dell'orientamento n. 81 del 7 ottobre 2014, ha adottato la delibera n. 149 del 22 dicembre 2014, che ha sostituito integralmente la delibera 58/2013, rendendo la disciplina di quest'ultima applicabile a tutte le strutture del servizio sanitario che erogano attività assistenziali al fine di assicurare la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo.

Il superamento del precedente orientamento, ad avviso di chi scrive, si è realizzato fondamentalmente per due versi, tra loro chiaramente complementari.

Ci si è innanzitutto lasciati alle spalle quei retaggi della delibera n. 58/2013 in ragione dei quali venivano ad essere destinatari delle norme in materia di inconferibilità/incompatibilità anche alcune figure professionali diverse da quelle in posizione apicale, che seppur oggetto di potenziali ed effettivi conflitti d'interesse, non erano in realtà state espressamente individuate dal legislatore, né nella legge delega 190/2012, né nei decreti attuativi.

In senso conforme, del resto, si era pure orientato il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5583/2014, secondo la quale in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le PA e presso gli enti privati in controllo pubblico, deve essere fatta rigorosa applicazione dell'art. 1, co. 49 e 50, della l. 190/2012, e non può, pertanto, sussistere incompatibilità tra la qualifica di dirigente medico di una ASL e la carica di consigliere comunale.

Per altro verso, l’Autorità ha sottolineato quanto potesse risultare ostica l’attività di vigilanza sull’applicazione dell’analizzata normativa, atteso che, per accertare la supposta sussistenza di una situazione di incompatibilità/inconferibilità (280), sarebbe stato necessario analizzare, caso per caso, i singoli piani aziendali di ogni realtà aziendale sanitaria, come pure i relativi regolamenti. Solo mediante un siffatto gravoso operare sarebbe stato effettivamente possibile capire se le figure professionali interessate godessero o meno di una significativa autonomia gestionale e amministrativa, con ciò che ne consegue sul piano dell’individuazione del conflitto d’interesse eventuale.

Tirando le somme, le nuove delibere dell’Anac hanno precisato, in particolare, che nell’espressione “aziende sanitarie locali”, devono intendersi ricomprese tutte le strutture preposte all’organizzazione e all’erogazione di servizi sanitari, incluse anche le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie e gli IRCCS (281).

Con specifico riferimento, poi, alle problematiche ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi presso le ASL, l’Autorità ha evidenziato che queste devono intendersi applicate solo con riferimento agli incarichi di direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario, attesa la disciplina speciale di cui all’art. 1, co. 49 e 50, della l. 190/2012, e dagli artt. 5, 8, 10 e 14, del d.lgs. 39/2013 (282).

(280) Per approfondimenti si consiglia G. BASSI, *op. cit.*, pp.109 ss.

(281) Cfr. C. Miriello, *Le aziende sanitarie pubbliche*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2009, *passim*.

(282) Sul punto, preme evidenziare che recentemente il TAR Lazio – Roma, con Ordinanza 05/11/2015, n. 4850, ha statuito che *l’incarico di commissario straordinario sembra implicare lo svolgimento “in concreto” di funzioni esattamente corrispondenti a quelle del direttore generale attinenti alla gestione economico amministrativa dell’Azienda sanitaria ... non sembra emergere alcuna evidente differenza tra le due*

2.1. (Segue) Le incompatibilità negli ordini professionali

Con riguardo ai profili di incompatibilità per gli ordini professionali, l'ANAC ha affrontato il rapporto tra le cariche di natura elettiva e le funzioni pubbliche elettive ricoperte rispettivamente all'interno degli ordini professionali e negli organi costituzionali di rappresentanza politica dello Stato.

Il primo nodo da sciogliere per l'Autorità è stato rappresentato dalla questione dell'inconferibilità tra mandato parlamentare e svolgimento di cariche elettive ricoperte negli ordini professionali, questione risolta con la delibera n. 8 del 21 gennaio 2015, che sancisce, in ossequio alla lettera del d.lgs. 39/2013, l'insussistenza della predetta inconferibilità.

L'Autorità ha preso le mosse dal dettato dell'art. 6 del decreto *de quo*, il quale non contempla la carica di parlamentare tra quelle che danno luogo ad inconferibilità di incarichi amministrativi; in un secondo momento la stessa Autorità non ha potuto tuttavia non rilevare la concreta sussistenza dell'incompatibilità tra l'incarico di amministratore di ente pubblico e la carica parlamentare, il tutto dovuto alla normativa contenuta nell' art. 11, co. 1, del d.lgs. 39/2013.

Si rileva sul punto anche una doppia legittimazione a contestare l'incompatibilità, spettante *tam* all'amministrazione che ha conferito l'incarico amministrativo, *quam* alla camera di appartenenza del parlamentare.

figure sia in ordine al tipo di attività da svolgere, sia in relazione ai poteri attribuiti al commissario straordinario, posto che non si evincono significative limitazioni alle attribuzioni conferite.

La prima, per la contestazione anzidetta, deve seguire il procedimento disciplinato dall'art. 19 del richiamato d.lgs. 39/2013, il quale stabilisce l'assegnazione del termine, previsto dalla legge, per esercitare l'opzione: l'ANAC è tenuta ad esercitare la vigilanza sul rispetto delle norme *ivi* previste da parte delle PA.

Più problematico appare il secondo caso sopra esposto, e cioè l'eventualità in cui sarà la Camera di appartenenza ad eccepire l'incompatibilità: in tale ipotesi è ovvio che l'Autorità non potrà sostituirsi alla camera stessa.

L'ANAC è stata poi investita del compito di pronunciarsi su una posizione ricoperta all'interno degli organi elettivi; e in particolare, con la segnalazione relativa all'applicazione della citata delibera 8/2015 è stato chiesto se l'incarico di Presidente di tali Ordini comportasse deleghe gestionali dirette. La questione è stata ritenuta fondata, ed è stata riconosciuta la sussistenza di una delega gestionale diretta, ai sensi del citato art. 1, co. 2, lett. 1), del d.lgs. 39/2013, con conseguente configurazione della causa di incompatibilità di cui all'art. 11, co. 1, del d.lgs. 39/2013.

L'Autorità ha quindi decretato la sussistenza dell'incompatibilità a carico di uno dei presidenti di un ordine interprovinciale interessato con la carica di parlamentare, stabilendo altresì che un eventuale rinnovo delle cariche conferite agli altri soggetti coinvolti si sarebbe posto parimenti in contrasto con il d.lgs. 39/2013.

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato non si è, tuttavia, conformata all'interpretazione dell'Autorità, richiamando una prassi consolidata in ordine agli accertamenti affidati alla Giunta stessa

in materia di incompatibilità parlamentari (283); ha infatti ricalcato la separatezza dei giudizi riguardanti la convalida dei risultati elettorali da quelli relativi alle incompatibilità, sottolineando come le Camere esaminino le cariche ricoperte dai parlamentari dopo la convalida delle elezioni, e come queste cariche non influiscano minimamente sulla legittimità dell'esito delle elezioni stesse.

Si potrebbe eccepire alla pronuncia della Giunta (sicuramente lecita) come, nel rispetto del principio di leale collaborazione, sarebbe auspicabile un confronto con altri organismi, come ad esempio l'ANAC, per garantire un maggior rispetto delle norme previste per le PA, nell'ambito del procedimento di accertamento e contestazione delle cause di incompatibilità disciplinato dall'art. 19 del d.lgs. 39/2013.

Nonostante ciò, la Giunta, in totale autonomia, ha deliberato la compatibilità della carica di parlamentare con quella di Presidente di un ordine o di un collegio professionale.

La vicenda può essere utile per giungere, con una chiara disposizione legislativa, a stabilire quale rapporto intercorra tra l'accertamento delle situazioni di incompatibilità svolto dalle amministrazioni di appartenenza (sul quale l'Autorità svolge funzioni consultive e di vigilanza) e l'accertamento compiuto dalla Camere di appartenenza del parlamentare.

3. La disciplina transitoria dell'art. 29-ter della l. 98/2013

Un nodo cruciale della disciplina relativa all'incompatibilità degli incarichi dirigenziali è rappresentato, come già accennato in precedenza, dalla determinazione del *dies a quo* degli effetti della normativa in esame.

(283) Si può qui efficacemente richiamare l'art. 66 Cost, a norma del quale «Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità». Tale norma sembra inequivocabilmente escludere qualsivoglia tipo di controllo esterno circa la validità delle elezioni

Si nota infatti che nell'arco temporale antecedente l'introduzione di norme – come ad esempio l'art 29-ter della l. 98/2013 – risulti mancante una disciplina transitoria; tale mancanza ha reso la normativa in esame di difficile applicazione a quegli incarichi conferiti prima dell'inizio del dispiego degli effetti, ma che si protraggono anche nel periodo di vigenza.

In dottrina, infatti, è stato ritenuto che in materia di incompatibilità degli incarichi si sono addirittura registrati dei passi indietro con la legge n. 98/2013, la quale ha previsto che il regime delle incompatibilità si applichi solo agli incarichi conferiti dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 39/2013, facendo così salvi tutti quelli in essere (284).

Sul punto, con l'orientamento n. 52 del 3 luglio 2014, l'Autorità ha stabilito, ad esempio, che non ricorre una causa di incompatibilità prevista dal d.lgs. 39/2013, tra un incarico dirigenziale – nella fattispecie dirigente di un consorzio di bonifica – conferito prima dell'entrata in vigore del decreto (4 maggio 2013), e la carica di assessore comunale conferita successivamente all'entrata in vigore del medesimo, versando tale ipotesi in una fattispecie regolata dall'art. 29-ter in questione (285).

L'Autorità ha, inoltre, specificato che, in caso di rinnovo o proroga dell'incarico dirigenziale, ai sensi dell'art. 29-ter del d.l. 69/2013, si ricade nell'ambito dell'incompatibilità poiché l'esenzione non può essere estesa anche alle proroghe stesse.

(284) Così F. DI MASCIO, *Il primo anno di attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.1, 2014, pag. 273.

(285) Si segnala tuttavia che, con l'orientamento n. 77 del 23 settembre 2014, l'ANAC si è espressa per la sussistenza dell'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, co. 2, lett. c), d.lgs. 39/2013, tra l'incarico di presidente e amministratore delegato del Gruppo europeo di interesse economico (GEIE), in quanto carica equiparata a quella di un amministratore di ente pubblico di livello comunale, con la carica di componente della giunta o del consiglio del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico

Altro caso meritevole di nota è il cd. “caso De Magistris”, che come noto ha indotto il TAR Campania-Napoli, con l’ordinanza n. 4798/2014 del 30 ottobre 2014, a sollevare la questione di legittimità costituzionale in ordine all’art. 11, co. 1, lett. a), del d.lgs. 235/2012, in relazione all’art. 10, co. 1, lett. c), del medesimo decreto legislativo.

In questa sede, l’ANAC ha contribuito in veste di organo consultivo, collaborando nel giudizio di legittimità costituzionale relativo al d.lgs. 235/2012, e ritenendo opportuno l’intervento nel giudizio della Presidenza del Consiglio a tutela di strumenti di garanzia dell’imparzialità dell’amministrazione, da applicarsi sia in presenza di sentenza definitiva per il compimento di reati di grave allarme sociale e di reati contro la PA, sia in presenza - per gli amministratori regionali e locali - di sentenza non definitiva.

L’Autorità ha concluso affermando che si versava nel caso di emissione di misure rispondenti al principio di libero accesso alle cariche pubbliche, seppur limitate dai requisiti stabiliti dalla legge e dalla Costituzione (286).

Tale interpretazione, tuttavia, è stata accolta dal Giudice delle leggi, in quanto, con la sentenza 19 novembre 2015 – Red. de Pretis – ha ritenuto legittima l’applicazione della “misura cautelare” della sospensione dalla carica prevista dalla c.d. legge Severino anche a fattispecie di reato realizzatesi prima della sua entrata in vigore.

4. Le misure di *post-employment*: astensione e *pantouflage*

(286) In particolare si possono qui richiamare gli artt.54 (disciplina e onore nello svolgimento di funzioni pubbliche) e 97 co.1 (imparzialità).

Le misure fin qui analizzate volte alla prevenzione del fenomeno corruttivo, rivolte in particolar modo ai singoli funzionari, sono tutte misure ascrivibili al *genus* delle misure coercitive.

Sono in altre parole misure che si realizzano attraverso l'intervento di organi giurisdizionali esterni.

Accanto ad esse, tuttavia, si devono rilevare talune misure che si prefiggono il medesimo scopo di quelle appena richiamate, ma che giungono ad applicazione mediante un comportamento autonomo del funzionario.

Fra esse si può annoverare ad esempio la novella dell'art. 6-*bis* della l. 241/1990, così come introdotta dalla l. 190/2012, che configura un dovere di astensione del pubblico funzionario in caso di conflitto di interesse, anche solo potenziale. Tale dettato normativo è ovviamente il frutto del combinato disposto dei principi di cui all'art. 97 della Costituzione e all'art. 51 del Codice di procedura civile. Trattasi, quindi, di un percorso per così dire virtuoso, che ha condotto ad una rinnovata consapevolezza del ruolo stesso del funzionario amministrativo, nel quadro di un ideale ravvicinamento tra funzione pubblica e funzione giurisdizionale (287).

(287) Per un approfondimento, si rinvia a L.R. PERFETTI, *Funzione e compito nella teoria delle procedure amministrative. metateoria su procedimento e processo amministrativo*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc.1, 2014, pag. 53; G. FONDERICO, *Le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo*, in *La legge anticorruzione*, cit., pp. 153-166; S.A. FREGO LUPPI, *L'obbligo di astensione nella disciplina del procedimento dopo la legge n. 190 del 2012*, in *Dir. Amm.*, fasc.4, 2013, pag. 671. Per una disamina sul conflitto di interesse, in dottrina, G. Colavitti, *Il trattamento normativo del conflitto di interessi tra ragionevolezza e imparzialità*, in *Nomos*, 2002, 67 ss.; A. Pertici, *Il conflitto di interessi*, Torino, 2002; S. Cassese, *Conflitti di interessi: il fiume di Eraclito*, in *Riv. dir. priv.*, 2004, 235 ss.; E. Veltri, F. Paola, *Il governo dei conflitti*, Milano, 2006; C. Marchetta, *La legislazione italiana sul conflitto di interessi. La legge 20 luglio 2004, n. 215. Orientamenti applicativi, criticità e prospettive di riforma*, Milano, 2013; M.R. Spasiano, *Conflitto di interessi ed esercizio delle professioni*, in *Nuove autonomie*, 2013, 45 ss. Specificamente

La massima espressione delle misure cd. auto-applicabili da parte dei funzionari non può che essere il Codice di comportamento (288), il cui art. 7 stabilisce che: *«Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza»*.

sull'obbligo di astensione del funzionario pubblico v.: L. Galateria, Astensione (dir.cost. e amm.), in Enc. Dir., III, 1958, 939 (ivi la bipartizione tra incompatibilità strutturale e funzionale); V. Caianiello, Astensione e ricusazione (nel procedimento e nel processo amministrativo), in Enc. Giur., III, Roma, 1988; M. Occhiena, Un Comune deus ex machina di una lite proprietaria tra cittadini: indagine giurisprudenziale sull'astensione obbligatoria, in Giur. it., 1994, III, 174 ss.; A. Pubusa, Ricusazione e astensione nel diritto amministrativo, in Dig. disc. pubbl., vol. XIII, Torino, 1997. Per un approfondimento giurisprudenziale, invece, TAR Lazio, Roma, III, 14 aprile 2008, n. 3122 ove specificamente si afferma: «le cause d'incompatibilità e di astensione del giudice, codificate dall'art. 51 c.p.c., sono estensibili ed applicabili, in omaggio al principio costituzionale d'imparzialità, ad ogni campo dell'azione amministrativa, e segnatamente, quando manchi una disciplina specifica propria, alla materia dei concorsi pubblici, anche universitari, ed alle relative commissioni giudicatrici, dato che nella composizione di queste ultime particolarmente rilevano esigenze di trasparenza, obiettività e terzietà di giudizio» (cfr.: TAR Toscana, FI, I, 24 maggio 2004, n. 1490; TAR Sicilia, PA, I, 11 febbraio 2003, n. 180; Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2001, n. 2589).

(288) Sul codice del comportamento, la sua evoluzione nel tempo, la responsabilità in capo ai funzionari che non lo osservano, e dunque sulle sanzioni, si veda M. DE PAOLIS, *La responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, Milano, IPSOA, 2014, *passim*. Ed ancora L. MARTUCCI, *La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 67 ss.

Uno dei compiti fondamentali svolti e dagli organi apicali dell'amministrazione e soprattutto dall'ANAC, con il precipuo scopo di vigilare sul comportamento dei funzionari, consiste proprio nella verifica di una corretta adozione e del rispetto di quanto previsto dal Codice di comportamento da parte dei soggetti destinatari. Questo rappresenta, secondo quanto indicato nel Piano Nazionale Anticorruzione, una delle azioni principali per l'attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione a livello decentrato, volte a prevenire distorsioni nelle scelte individuali e conflitti di interesse.

Su tale punto è inevitabilmente intervenuta l'ANAC, stabilendo *«l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti, nel caso per l'appunto di un conflitto di interessi, rappresenta una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni»* (289).

Altro intervento relativo a situazioni specifiche, da parte dell'Autorità, risulta essere l'orientamento n. 57 del 3 luglio 2014, relativo agli incarichi attribuiti alla figura del comandante della polizia municipale.

È stato stabilito che *«quest'ultimo non può svolgere funzioni di responsabilità nell'esercizio di servizi di un comune per i quali è necessario emettere provvedimenti autorizzativi o concessori oggetto di attività di controllo in virtù della sua principale qualifica, sussistendo un'ipotesi di conflitto di interesse, anche potenziale»*. Va tuttavia sottolineato come, alla luce dei numerosi quesiti pervenuti in merito, l'Autorità stia valutando l'ipotesi di una riformulazione dell'orientamento.

Preme aprire una parentesi e, quindi, sottolineare come l'Autorità abbia ribadito, in linea con il disposto legislativo, come in attesa di appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 17, co. 2, della l. 400/1988, in

(289) cfr. orientamento ANAC n. 95 del 7 ottobre 2014

ordine all'individuazione, secondo criteri differenziali in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, trovi applicazione incontrastata l'art. 53, co. 6, del d.lgs. 165/2001, in materia di incompatibilità, cumulo degli impieghi e incarichi (cfr. orientamento n. 123 del 17 dicembre 2014 - 290).

È stata fatta salva inoltre la facoltà, per l'organo di vigilanza – in sede di conferimenti di incarichi - di sindacare eventuali ipotesi di conflitti di interessi, anche potenziali, comunicandoli tempestivamente alle amministrazioni di appartenenza.

A proposito, poi, del cd. fenomeno del *pantouflage* (291), con l'orientamento n. 78 del 23 settembre 2014, ribadito poi nell'orientamento 95/2014, l'Autorità si è pronunciata facendo divieto di assumere incarichi in enti privati per coloro che hanno esercitato poteri autoritativi e negoziali per conto di una PA negli ultimi tre anni di servizio, anche se tali poteri sono stati esercitati presso un settore di attività diverso ma comunque afferente alle attività precedentemente svolte. In questi casi si può infatti rinvenire *ictu oculi* un conflitto di interessi, seppur meramente potenziale, dal quale discende l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti di cui all'art. 6-bis, della l. 241/1990 (292).

Carattere eccezionale è da assegnare al parere reso dall'ANAC sulla correttezza dell'operato dell'Avvocatura dello Stato, con particolare riferimento alle formule inserite all'interno dei contratti di affidamento di lavori, forniture e servizi e agli strumenti di verifica delle relazioni di

(290) B. PONTI, *Le modifiche all'art. 53 del testo unico sul lavoro alle dipendenze della p.a. (art. 1. commi 39-40 e 42-43)*, in Mattarella, B.G.-Pelissero, M., *La legge anticorruzione*, cit.

(291) Si veda, sul tema del *pantouflage*, fra i tanti: AA. VV., *Gestire e valutare le performance nella PA*, Rimini, Maggioli Editore, 2010, pp. 202 ss.

(292) Si tratta, sempre sulla base della pronuncia in esame, di una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni.

parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dell'amministrazione (di cui all'art. 1, co. 9, lett. e), della l. 190/2012), e più in generale delle situazioni di conflitto di interesse anche potenziale.

Sul punto, l'Autorità ha affermato la legittimità delle clausole inserite nei contratti stipulati dall'Avvocatura in ordine all'attestazione dell'assenza di situazioni di parentela e affinità o *pantouflage* (art. 1, co. 9, lett. e), e art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, rimettendo alle funzioni svolte dal Responsabile della prevenzione della corruzione la verifica dell'efficienza delle misure di cui al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, all'interno del quale è contenuta quella diretta al monitoraggio dei rapporti fra PA e soggetti con i quali la stessa stipula contratti (293).

Altro caso da segnalare per il particolare interesse suscitato risulta essere quello relativo alla questione sottoposta all'attenzione dell'Autorità dall'Istituto per il Commercio Estero (ICE) di Berlino, riferito all'applicazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001 nell'ambito di procedure di affidamento di contratti pubblici da esperirsi in Paesi esteri.

L'Autorità ha stabilito la legittimità delle disposizioni date dalla sede centrale dell'ICE - sulle quali verte la richiesta di parere formulata dallo stesso ICE di Berlino - in ordine all'introduzione nei bandi di gara della causa ostativa derivante dal citato co. 16-ter, anche nel caso in cui la procedura di gara si svolga in uno Stato diverso dall'Italia. Con la conseguenza che, ove i privati contraenti si rifiutino di rendere la relativa dichiarazione ai fini della partecipazione alla gara, gli stessi devono essere esclusi dalla procedura selettiva e non possono stipulare i relativi contratti.

(293) Sul punto, B. PONTI, *Le modifiche all'art. 53 del testo unico sul lavoro alle dipendenze della pa*, in *La legge anticorruzione*, cit., pp. 185-190.

La legittimità dell'introduzione del principio di cui all'art. 53, *co-16-ter* è, altresì, rinvenibile nella rilevanza della disciplina di prevenzione della corruzione di cui alla l. 190/2012 che, essendo posta a tutela di esigenze comuni a tutte le amministrazioni ed essendo normativa a tutela dell'ordine pubblico, non deve subire limitazioni solo perché non espressamente prevista dalla disciplina di un diverso paese europeo (294).

5. La *ratio* delle misure anticorruzione.

La lotta alla corruzione impone, come visto, quello che può considerarsi un approccio integrale, volto a combinare insieme un metodo funzionale, in cui la riforma del sistema amministrativo sta nel cambiamento di attività, di motivazioni e di condotte, e un criterio istituzionale, per cui si dà prevalenza agli edifici e alla formulazione di modelli strutturali. Parallelamente si rafforzano i rimedi repressivi, si introducono e si potenziano gli strumenti di prevenzione, si adegua l'assetto organizzativo, si diffonde la cultura della legalità.

Si tratta, purtuttavia, di un approccio settoriale, il quale non sembra tenere in adeguata considerazione le cause che sono alla base dei rischi di corruzione per intervenire direttamente su quelle. Molte sono, infatti, le ragioni che consentono al fenomeno corruttivo di stabilizzarsi e di moltiplicare le occasioni di abuso dei ruoli e delle risorse al fine di ottenere vantaggi personali, dato che *«l'amministrazione è "captive", perché non ha al suo interno le risorse per decidere»* (295). Si pensi alla "fuga dall'amministrazione" dei corpi tecnici — come ingegneri, geometri, topografi, statistici, architetti — realizzata allorquando emerse che, per accedere alle funzioni direttive, occorreva quasi unicamente un sapere

(294) Cfr. Relazione annuale 2014 ANAC, *cit.*

(295) S. CASSESE, *Idee per limitare la corruzione politica, cit.*, p. 701.

giuridico (296). Attualmente l'assenza di quelle che possono essere chiamate, con un'espressione felice, le "burocrazie non burocratiche" pesa molto, perché implica la necessità di ricorrere ossessivamente al mercato, alla pratica dell'*outsourcing*, «con il risultato che, in molti settori vitali, lo Stato è privo di occhi per vedere e di mani per intervenire, in balia dei grandi interessi privati coi quali entra in contatto, esposto persino alla minaccia tangibile di un coinvolgimento sempre più rilevante nella corruzione» (297).

Quanto ai mezzi delle politiche di contrasto all'illegalità occorre sottolineare quantomeno tre profili che molto ci dicono sulla logica complessiva del sistema e sulle leve che si pretende di azionare per arginare il fenomeno corruttivo. In primo luogo, si registra un evidente processo di imitazione della disciplina della responsabilità delle persone giuridiche. Ciò anche se, da un lato, le relative fattispecie non sembrano pienamente assimilabili, dall'altro, non sempre può dirsi che il regime di responsabilità delle persone giuridiche abbia avuto riscontri positivi in termini di effettivo contrasto ai fenomeni di corruzione (298).

(296) Come emerge da un rapporto del 2013, realizzato da *Price&Water-house* per l'Olaf, l'agenzia antifrode europea — consegnato al Parlamento europeo come contributo per un'audizione sui costi della corruzione nelle gare di appalto — «in molti Stati i funzionari pubblici non sono specificamente addestrati per assicurare la trasparenza» e, in Italia, «la mancanza di capacità nella pubblica amministrazione nella gestione di strutture altamente complesse crea spazio per frodi e corruzione»: la frequente presenza di consulenti esterni in un quadro di ridotta managerialità è facilmente una scintilla di possibile corruzione. In particolare, «soprattutto dove potenti cartelli privati e organizzazioni criminali possono influenzare il processo di decisione politica».

(297) G. MELIS, *La fuga dall'amministrazione. Ascesa e declino dei tecnici nell'amministrazione dell'Italia unita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, p. 478.

(298) Sui modelli anticorruzione delle società relativi agli assetti organizzativi e ai controlli interni per evitare o attenuare possibili responsabilità per reati di corruzione commessi dai propri esponenti, P. IELO, *Compliance Programs: natura e funzione del sistema della responsabilità degli enti. Modelli organizzativi e d.lgs. 231/2001*, in *Rivista 231*, 2006, pp. 101 ss.; nonché A. MUSELLA, *Corruzione internazionale*,

In secondo luogo, molti dei rimedi sopra esaminati si fondano sul dato reputazionale, venendo così ad assomigliare nel funzionamento alle tecniche di *soft law* (299). Si fondano sull'ammonimento e non sulla coercizione o sull'obbedienza, imponendo un forte disagio legato alla violazione della legge. La valuta del sistema diventa, quindi, il disprezzo sociale, in grado di accendere un *fire alarm*, un campanello d'allarme sui pericoli ai quali si può andare incontro, più efficiente della combinazione di divieti e controlli. Con il metro del giudizio di disvalore, gettando discredito su chi è coinvolto in fatti di corruzione, si pretende di innalzarne il costo e di eliminare le fratture tra costumi sociali e comportamenti individuali.

Ciò è coerente, in particolare, con il fatto che il rispetto delle regole difficilmente si impone solo per legge, poiché esso affonda le radici nella cultura ed è lì, *in primis*, che occorrerebbe, per l'appunto, intervenire. Occorre tuttavia rilevare che nella società italiana si registra una scarsa sensibilità allo scandalo e, laddove manca un alto costo morale della corruzione, i meccanismi fondati sul dato reputazionale e sul disvalore sociale non possono funzionare nel migliore dei modi.

In terzo luogo, è chiaro come il sistema, nel suo complesso, suggerisca l'elaborazione di regole etiche (o morali), nel senso di precetti

responsabilità delle società e modelli organizzativi di prevenzione del reato, in *Le Società*, 2013, pp. 1206 ss.

(299) Sugli strumenti di *compliance* in ambito internazionale che prediligono l'ammonimento alla coercizione si v., in particolare, A. CHAYES, A.H. CHAYES, *On compliance*, in *47 International Organization*, 1993, pp. 175 ss.; D. SHELTON, *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*, 2000; N. BAYNE, *Hard Law and Soft Law in International Institutions: Complements, not Alternatives*, in *Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*, edito da J.J. KIRTON, M.J. TREBILCOCK, New York-London, 2004. Sul meccanismo di *name and shame* quale sanzione alternativa, D.M. KAHAN, *What Do Alternative Sanctions Mean?*, in *63 University of Chicago Law Review*, 1996, pp. 591 ss.

che non sono giuridicamente obbligatori, pur avendo l'inosservanza delle stesse, tuttavia, riflessi sul piano della responsabilità disciplinare. Si pensi, ad esempio, al noto divieto di accettare regali se non di modico valore (300). Sul punto, le considerazioni possono essere almeno due: per un verso, attraverso un siffatto operare si pretende di combattere la corruzione dall'interno delle organizzazioni pubbliche, puntando sui meccanismi disciplinari di autocorrezione, il che non appare il metodo più adatto (301), se non altri considerando i mali che tradizionalmente affliggono le amministrazioni, come, ad esempio, la resistenza al cambiamento, il formalismo o l'indifferenza all'efficienza; per altro verso, viene a realizzarsi una eterogenesi dei mezzi, nel senso che il rimedio nasce come preventivo, ma calato nel sistema disciplinare diventa di fatto sanzionatorio.

6. Applicazione delle misure anticorruzione e principio di separazione tra politica e amministrazione.

La legge 6 novembre 2012, n. 190, reca con sé il merito di introdurre, nel panorama ordinamentale nazionale, numerosi strumenti per la prevenzione e la repressione del fenomeno corruttivo.

(300) Da tempo le scienze sociali sottolineano «*il carattere originario del dono, ma anche la sua insopprimibile ambiguità: si porge la mano, si può tenderla verso qualcuno aprendosi ad un gesto di solidarietà ('a piene mani'), ma quella stessa mano che si tende può diventare la mano che afferra, che si allunga verso una preda*». È evidente, infatti, il gioco di ricompense con le sue «architetture sociali», per cui «*il dono tra uguali produce uguaglianza, il dono tra disuguali accentua le disuguaglianze*», come dimostra E. RESTA, *Le regole della fiducia*, cit., p. 81.

(301) Sempre sulla responsabilità disciplinare aveva già concentrato la sua attenzione — con pochi risultati positivi a quanto pare — il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, sul tema si rinvia a S. BATTINI, *L'autonomia della dirigenza pubblica e la «riforma Brunetta»: verso un equilibrio fra distinzione e fiducia?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, pp. 39 ss.

In via preliminare, appare necessario cercare di definire – seppur a livello embrionale – che cosa debba intendersi per corruzione, nonché a quali soggetti tali strumenti si indirizzino: ossia, rispettivamente, l’ambito di applicazione dell’intervento normativo da un punto oggettivo e soggettivo.

L’ambito di applicazione oggettivo dell’intervento normativo è particolarmente ampio e ciò si giustifica con il tentativo di ampliarne lo spettro di azione, dilatando la nozione di corruzione.

Per corruzione si intende, a prescindere dalla rilevanza penale, qualsiasi abuso di una posizione di fiducia per l’ottenimento di un indebito vantaggio, includendo tanto il comportamento della persona che abusa della sua posizione di fiducia, quanto quello della persona che fornisce in cambio un indebito vantaggio.

Tale fenomeno è riscontrabile sia nei rapporti con pubblici ufficiali che tra privati e risulta particolarmente diffusa in determinate procedure (ad es., i procedimenti di aggiudicazione di contratti pubblici), nonché in certi settori economici (ad es., l’esplorazione e l’estrazione di minerali). Le forme della corruzione vanno da modesti omaggi con l’aspettativa di un vantaggio futuro al versamento di ingenti somme di denaro ad alti rappresentanti del governo.

Di converso, l’ambito di applicazione soggettivo è eccessivamente circoscritto.

Oggi sono ben evidenti i legami tra corruzione politica e corruzione amministrativa, poiché di frequente l’invasività dell’organo politico nella gestione e la corrispondente debolezza della dirigenza amministrativa preparano il terreno e favoriscono la concretizzazione dei fenomeni in analisi.

Non a caso, infatti, il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa, proprie dei dirigenti, viene indicato come espressione dell'art. 97 Cost.; detta separazione crea infatti, ovvero dovrebbe creare, le opportune condizioni per i dirigenti affinché l'esercizio delle loro funzioni avvenga nel rispetto dei principi d'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (302).

Già Tocqueville osservava, difatti, che il sistema parlamentare democratico avrebbe spinto coloro che dovevano chiedere voti a servirsi della macchina amministrativa per ottenerli, tramite il *political patronage* e la sottrazione di denaro pubblico (303).

Malgrado ciò, il legislatore non ha adottato un approccio ampio e onnicomprensivo, che, muovendo dalle cause di questa disfunzione, indicasse i possibili rimedi, sul versante politico e su quello amministrativo, idonei ad attenuare la corruzione, sanzionando tanto la classe politica quanto la sfera amministrativa. Bensì si è mosso nell'errata convinzione di un perfetto funzionamento, nelle nostre istituzioni, del principio di separazione tra politica e amministrazione (304), a cui non può

(302) Come affermato in Corte cost., 23 marzo 2007, n. 104. La giurisprudenza costituzionale ha affermato più volte che una “*netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie*” costituisce una condizione “*necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa*”, così in Corte cost., 23 marzo 2007 n. 103 e in *Id.*, 20 maggio 2008 n. 161; *Id.*, 28 novembre 2008 n. 390; *Id.*, 28 ottobre 2010 n. 304.

(303) Tale citazione è contenuta in S. CASSESE, *Idee per limitare la corruzione politica*, in *Corr. giur.*, 1992, pp. 701 ss.

(304) Sul principio di distinzione tra politica e amministrazione, si rinvia a S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, pp. 39 ss. Per la letteratura tradizionale, L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *L'amministrazione pubblica in Italia*, a cura di S. CASSESE, Bologna, 1976. Sul “*mito liberale*” secondo cui «*le strutture cosiddette amministrative sono macchine senza politica e fuori dalla storia*», S. CASSESE, *L'immunità della burocrazia*, in *Pol. dir.*, 1971, p. 185. Sui rischi della degenerazione

che conseguire l'idea che la prevenzione dei fenomeni di malcostume operi unicamente laddove c'è gestione amministrativa, poiché solo nella spendita concreta del potere si può ottenere un vantaggio indebito, il che invece non accade nell'esercizio dei compiti di indirizzo e controllo (305).

Coerentemente con questa impostazione, dunque, i rimedi anticorruzione previsti dalla legge n. 190 – di seguito analizzati – si addensano tutti nello svolgersi dell'azione amministrativa, omettendo di includere la radice politica dell'esercizio di potestà pubbliche per fini privati. E qui, a sommosso avviso di chi scrive, sta una colpa grave di omissione del legislatore (306), perché, indagando in concreto, è facile accorgersi come il principio di separazione tra politica e amministrazione funzioni ancora in modo approssimativo nelle pubbliche amministrazioni e

del rapporto tra politica e amministrazione, F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in *Democrazia e amministrazione*, a cura di G. MARONGIU, G.C. DE MARTIN, Milano, 1992, pp. 23 ss. Sul rapporto tra organi elettivi e apparati amministrativi, A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di «autonomia strumentale» tra politica e amministrazione*, Napoli, 2002. Riguardo ai temi dell'etica pubblica, sul distorto rapporto dell'amministrazione con la politica, V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. MERLONI, L. VANDELLI, Firenze, 2010, pp. 99 ss.

(305) La ridefinizione dei principi informatori dei rapporti tra gli uffici politici e gli uffici amministrativi è avvenuta, per la prima volta, con la l. 23 ottobre 1992, n. 421, di delega al Governo per la razionalizzazione del pubblico impiego, che prevedeva alla lettera g), primo comma, dell'art. 2: «*la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa; l'affidamento ai dirigenti — nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo — di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo, in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e la gestione di risorse strumentali; ciò al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti*».

(306) Altre colpe di omissione della legge n. 190 stanno nel non aver colto l'occasione per regolamentare la disciplina del *lobbying*, il contenimento dello *spoils system*, la centralizzazione dei concorsi, il rafforzamento dei corpi tecnici e ispettivi, l'incremento dei controlli sulle amministrazioni, in particolare a campione. Su questo, si v. B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, cit., pp. 123 ss.

di come siano frequenti situazioni di incertezza negli spazi di confine. Sia sufficiente, a tal proposito, menzionare tre diversi profili.

Il primo riguarda le decisioni a contenuto strategico — come le valutazioni di impatto ambientale per le grandi infrastrutture — che intrecciano complesse valutazioni di una pluralità di interessi pubblici, le quali assumono un particolare rilievo politico, poiché ad esse sottostanno profili di programmazione o valutazioni di indirizzo (307). Data la vicinanza tra i due ambiti e la difficoltà, in alcuni casi, di identificare dove inizia l'amministrazione e dove finisce la politica, è qui più evidente il rischio di sovrapposizioni e intromissioni negli atti di amministrazione attiva.

Il secondo è relativo al noto problema della precarietà e della fiduciarità che informano il regime degli incarichi dirigenziali: la precarizzazione funzionale (dell'incarico) della dirigenza, rimessa alle scelte ampiamente discrezionali della politica, crea una condizione di supremazia della seconda sulla prima (308).

(307) Come affermato in Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81, a parere della quale il potere decisionale in ordine alla valutazione di impatto ambientale (ma «*sulla base dell'attività istruttoria*» svolta dai dirigenti), attribuito alla Giunta regionale, anziché ai dirigenti, non viola il principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa, «*espressione diretta dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione*», in quanto la valutazione di impatto ambientale non costituisce solo un atto amministrativo di gestione, di natura tecnico discrezionale, anche in considerazione della sua particolare complessità. In quest'ultimo atto, infatti, «*a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto e che vengono realizzate nell'ambito della fase istruttoria, possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che — nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico — assumono indubbiamente un particolare rilievo politico. In ragione di ciò, il riparto di competenze previsto dalla disposizione censurata, in un ambito caratterizzato da un intreccio di attività a carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico, non viola l'art. 97 Cost.*».

(308) S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Lav. nelle p.a.*, 2003, pp. 233 ss.; S. BATTINI, B. CIMINO, *La dirigenza*

Il terzo, infine, concerne le ipotesi in cui gli uffici di diretta collaborazione sono lo strumento in concreto impiegato per orientare e supervisionare l'attività gestionale, posta in essere dalla dirigenza, mantenendo così il "polso" della gestione amministrativa, al riparo da meccanismi diretti di *accountability* (309).

Escludendo dall'ambito di applicazione delle norme anticorruzione i titolari degli organi di indirizzo politico, i rimedi preventivi sembrano non tenere attentamente conto delle intrusioni della politica sulle decisioni gestionali, ossia delle ipotesi in cui i politici prendono il posto dei burocrati. Si tratta di "fattispecie sostitutive" che avvengono in assenza di adeguati meccanismi di responsabilità, e che costituiscono un moltiplicatore delle occasioni di corruzione. Nella formulazione della legge anticorruzione, insomma, la classe politica, per un verso, si è protetta, per l'altro, ha tentato di guidare l'amministrazione, moltiplicando gli obblighi di legge, disciplinari ovvero le fonti della responsabilità amministrativa (310). Alla fine, non può non menzionarsi il rischio discendente dal

pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, pp. 1001 ss.; G. GARDINI, *Spoil system all'italiana: mito o realtà?*, in *Lav. nelle p.a.*, 2002, pp. 953 ss. Sulla natura degli atti di conferimento degli incarichi, A. POLICE, *Gli incarichi dirigenziali, le dispute di Pomponazzi e le garanzie del diritto pubblico*, in *Dir. econ.*, 2009, pp. 529 ss. Si consenta, inoltre, il rinvio a R. ROLLI, D. D'AMICO, *Il 'canto del cigno' dello spoil system regionale. Nota a Tar Calabria – Cz – II^a Sez.*, 21 maggio 2015, n. 924, in www.giustamm.it, 2015.

(309) Sul sistema degli uffici di diretta collaborazione nei Ministeri, S. BATTINI, *Gli uffici di staff dei ministri: diversi, ma uguali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, pp. 671 ss. Per un'analisi dell'organizzazione e del funzionamento dei gabinetti in generale, tenuto conto che le strutture di staff sono disomogenee tra loro e poco uniformi, nel senso che presentano differenze significative a seconda del contesto amministrativo in cui sono inserite, si veda la ricerca *Gli uffici di staff nelle pubbliche amministrazioni italiane e straniere*, a cura di S. CASSESE, B.G. MATTARELLA, Roma, 2007.

(310) Come, infatti, nota S. CASSESE, *Meno Stato e più Stato. Qualche idea per la modernizzazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 685, occorrerebbe «riprendere il controllo (democratico) dell'amministrazione. Il Parlamento ha rinunciato all'attività di controllo dell'amministrazione, illudendosi che la moltiplicazione delle leggi possa supplire a questa mancanza. Le leggi sono, però,

concentrare l'attenzione unicamente sui dirigenti, nel senso che, incrementando il carico di incombenze, può aumentare parallelamente l'inefficienza delle strutture pubbliche (311).

Le politiche che si prefiggono di prevenire la corruzione, peraltro, sono vischiose, possono cioè dare l'impressione che sia sufficiente irrobustire le regole, ma presto ci si accorge di quanto il tema sia fluido, sfuggente e mal si presti ad un approccio unicamente giuridico. È evidente come si venga a confondere una dimensione giuridica e una dimensione morale, perché l'illegalità diffusa si annida innanzitutto in comportamenti privati, fondati su transazioni informali, in cui si scambia senza dover e poter pretendere, anzi proprio in questo modo si aggira la regolarità delle transazioni, favorite da un basso costo morale della corruzione ossia il disagio associato alla violazione della legge (312). Di conseguenza, sembra tornare attuale l'analisi di Rudolf von Jhering, il quale metteva in evidenza come la mancia — ossia il denaro per la bevuta, è impiegato come esempio di un comportamento ambiguo, di confine, cui ricollegare disvalore sociale, perché gratuito e obbligatorio nello stesso tempo — pur essendo un atto volontario di liberalità, fosse fonte di malcostume e disordine, al limite

editti, che non vengono necessariamente eseguiti. Anche i vertici amministrativi non controllano, sia perché i gabinetti ministeriali sono del tutto insufficienti, sia perché le attività di vigilanza ed ispezione sono scomparse». M. D'ALBERTI, Corruzione «soggettiva» e «oggettiva», in Corruzione e sistema istituzionale, cit., 16, nota che «la politica ha largamente prevalso sull'amministrazione. O meglio, i burocrati e i dirigenti pubblici non sono mai divenuti ruling class e sono stati dominati dai politici e dai loro uomini. [...] Il ruolo subalterno della burocrazia, e la connessa demotivazione professionale, hanno contribuito ad alimentare, più che a contenere, il coinvolgimento dei funzionari in vicende di corruttela».

(311) M. AINIS, *La parabola dell'inefficienza*, in *corriere.it*, 22 ottobre 2014.

(312) B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007, 17, sottolinea come «la lotta contro la corruzione — non diversamente da quella contro l'inquinamento — non può essere condotta con misure di breve periodo e limitate nel tempo, ma deve essere durevole: è una guerra contro un nemico che non si può eliminare definitivamente, ma si può contenere».

della corruttela, che nessuna regola formale del diritto o della politica riesce a neutralizzare (313).

Sotto questo profilo, la politica di prevenzione deve essere dunque in grado di combinare insieme rimedi giuridici e dibattito culturale (314). Su tale fronte i risultati non sono finora mancati: se, per un verso, è vero che non è facile intravedere gli effetti di riforma, gli effetti organizzativi e di stimolo di questo intervento normativo; per l'altro, di certo — sia prima che dopo la legge anticorruzione — è germinata una serie imponente di studi e iniziative di conoscenza su “come” prevenire la corruzione nelle pubbliche amministrazioni (315). Stando così le cose, si può affermare che la legge ha generato effetti culturali che ci si augura presto si rivolgano al tessuto connettivo degli apparati pubblici, visto che innanzitutto la corruzione si combatte su un piano culturale.

(313) R. VON JHERING, *Das Trinkgeld* (1882), tr. it. *La mancia*, a cura di L. PANNARALE, Bologna, Grasso, 1998. «*Mentre la remunerazione (da munus) è tipica dell'uomo libero che presta magisterium e non ministerium, la compensatio gratuita, capricciosa e occasionale riguarda opere e si riferisce ad un'assenza di libertà*», così in E. RESTA, *Le regole della fiducia*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 77.

(314) Come scrivono M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO, Torino, Giappichelli, 2013, «*una politica di prevenzione della corruzione è da tempo ben definita al livello teorico, ma non altrettanto ben declinata al livello legislativo e amministrativo*».

(315) Basti pensare, per fare uno dei molti esempi, al programma PON *Governance* e assistenza tecnica 2007-2013, cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale, a cui hanno partecipato il Formez, il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dello sviluppo economico, che ha prodotto un volume su *La corruzione. Definizioni, misurazione e impatti economici*.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

“La corruzione non farà che aumentare tra i corrotti, ed aumenterà tra coloro i quali sono già corrotti. Il popolo avocherà a se stesso tutte le ricchezze pubbliche e, quando avrà aggiunto al proprio ozio la gestione degli affari, vorrà aggiungere alla propria povertà, i divertimenti concessi dal lusso. Ma, col suo ozio e il suo lusso, non ci sarà che il pubblico tesoro sufficiente alle sue brame”.

CHARLES-LOUIS DE SECONDAT BARON DE MONTESQUIEU, *Les esprits de loi*, trad. it. *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. COTTA, Torino, 2015, p. 210.

All’esito della presente disamina, non si può fare a meno di segnalare quelli che, a sommosso avviso di chi scrive, sono stati gli elementi di maggiore criticità delle misure in questione, mettendo in luce i punti di debolezza nel momento in cui le tecniche sopra esaminate, pur compiendo un passo decisivo verso gli *standard* internazionali in tema di prevenzione, hanno centrato poco l’obiettivo, in quanto, ad oggi, si sono rivelate limitatamente in grado di ridurre i fenomeni di corruttela.

In primo luogo, i rimedi introdotti nell’azione e nell’organizzazione amministrativa non sono stati soggetti a meccanismi di applicazione differenziati in base all’amministrazione o all’ente pubblico di riferimento, in quanto trattasi di misure orizzontali, valide — a prescindere da una valutazione di necessità — per qualsivoglia tipologia di amministrazione.

Come se i rischi di corruzione fossero identici nel concreto a qualunque livello organizzativo. Ma così non è, ci dice la realtà concreta.

Basti pensare alle differenze intercorrenti tra un istituto scolastico di istruzione primaria (dove è basso il rischio di corruzione) e un pubblico potere poco conosciuto, in cui non si fa uso di denaro pubblico, eppure

necessitante di controlli ben maggiori. Il riferimento è all'Ente di regolazione dei giochi e delle scommesse, affidata ora all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, in cui, ad esempio, la sola definizione del palinsesto degli eventi sportivi ovvero la fissazione delle modalità operative, tramite le quali è possibile scommettere sull'evento, possono avere un risvolto decisivo – in termini di guadagni – per le società concessionarie (316).

Si pensi, inoltre, alle circostanze sottese ad una semplice richiesta di offerta formulata dal Direttore di un Dipartimento universitario per la fornitura di materiale di cancelleria rispetto a quelle che, invece, connotano l'affidamento dei lavori per l'ammodernamento di un tratto della famigerata "Salerno-Reggio Calabria".

Insomma, piuttosto che imporre un unico modello valido per ogni autorità pubblica, forse sarebbe stato opportuno ipotizzare misure *ad hoc* per limitati e specifici settori, individuando prima i contesti e le sfere istituzionali nelle quali si annida un maggior rischio di corruzione e tenendo conto, oltre al maneggio di denaro, anche dell'attitudine a distribuire benefici pubblici. Quantomeno, allora, sarebbe stato auspicabile che, nell'applicare le norme in questione, ogni amministrazione ne avesse parametrato l'intensità in relazione alle esigenze e alle condizioni ad essa più appropriate.

(316) Sui poteri di regolazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, M. MACCHIA, *L'organizzazione dell'amministrazione dei giochi*, in *Le regole dei giochi. La disciplina pubblicistica dei giochi e delle scommesse in Italia*, a cura di A. BATTAGLIA, Napoli, Jovene, 2013, 79 ss. Sul rapporto tra privatizzazione del gioco d'azzardo, contrasto al fenomeno della ludopatia e infiltrazioni criminali, G. SIRIANNI, *Il gioco pubblico dal monopolio fiscale alla regolamentazione, nello crisi dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2012, pp. 801 ss.

In secondo luogo, il paventato rischio dell'attuazione meramente burocratica di queste norme-manifesto (317), a distanza di soli tre anni, sembra essersi concretizzato, nel senso che i rimedi anticorruzione si sono tradotti in meri elenchi programmatici ed enunciazioni di principio.

La parziale inattuabilità di alcune misure è dovuta, in parte, dal loro essere a tratti inadeguate o sproporzionate. In questo, la legge anticorruzione sembrerebbe quasi figlia di una "incultura amministrativa", in quanto alcune decisioni parrebbero assunte senza che venisse previamente postulata «*la rappresentazione delle conseguenze amministrative o almeno la rappresentazione di quelle conseguenze che consistono in una organizzazione ed in una azione amministrativa stabili*» (318).

L'esempio più evidente di ciò sta nella produzione documentale che il responsabile della prevenzione della corruzione, nonché – sovente – anche responsabile della trasparenza, deve raccogliere per liberarsi dal rischio di imputazione di molteplici responsabilità. Vi è stata, insomma, una parziale indifferenza del legislatore per l'attuabilità amministrativa della legge — del resto, frequente negli ultimi anni — mancando una rappresentazione e una stima dei relativi effetti amministrativi.

Ciò si spiega con una scarsa conoscenza da parte del legislatore dell'amministrazione, nonché con il fatto che, da tanti anni, non c'è più – salvo rarissime eccezioni – osmosi tra amministrazione e politica, per cui i

(317) M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cit., p. 69.

(318) M. NIGRO, *Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Giannini*, cit., p. 1723.

ministri conoscono poco gli apparati e i problemi di gestione amministrativa *day-to-day* (319).

In terzo luogo, rispetto alla clausola di invarianza finanziaria, secondo la quale i rimedi anticorruzione sono per la pubblica amministrazione a costo zero, i timori prospettati sull'impatto finanziario della normativa sono risultati fondati, giacché ad essi sono risultati connessi elevati costi organizzativi e burocratici per l'amministrazione. A volte eccessivi e non sempre giustificati. Basti pensare al fatto che esiste un *right to know*, una trasparenza "buona", poiché in grado di accendere la luce sull'uso di risorse pubbliche, ma anche una "cattiva", che si è limitata a soddisfare curiosità, ad alimentare la cultura del sospetto o, addirittura, si è rivelata uno strumento utile per l'attività di *lobbying* o un ausilio a chi ha inteso impiegare illegalmente alcune informazioni (320).

Perciò è prioritario sottolineare che i dati da pubblicare debbano realmente essere strategici e utili per i portatori di interesse e, in quest'ottica, occorrerà monitorare il sistema della trasparenza per migliorarlo con rivelazioni quantitative dei dati e «*con la raccolta del feedback degli stakeholder sul livello di utilità dei dati pubblicati nonché di eventuali reclami in merito a inadempienze riscontrate, pubblicando annualmente i risultati di tali rilevazioni*» (321).

(319) S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983, p. 67.

(320) Per un approfondimento, G. SGUEO, *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.2, 2014, pag. 477; D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Roma-Bari, Laterza, 1997; G. GRAZIANO, *Le lobbies*, Roma-Bari, Laterza, 2002; L. MATTINA, *I gruppi di interesse*, Bologna, il Mulino, 2010

(321) Delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 50/2013, "Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016".

Per giunta, molti dati a pubblicazione obbligatoria ancora oggi non sono a disposizione delle amministrazioni e ha un diverso impatto economico mostrare quello che si ha rispetto a produrlo.

I costi per l'amministrazione sono, per giunta, anche maggiori se comparati a quelli che, a pari condizioni, potrebbero essere sostenuti dal mondo delle imprese.

Difatti, mentre nei poteri pubblici si registra una nota assenza di elasticità organizzativa e un maggiore tasso di conservatorismo, le imprese private danno invece dimostrazione di saper rapidamente adeguare l'organizzazione ai bisogni dell'azione e alla necessità di soddisfare i propri interessi di volta in volta.

È vero, purtroppo, che per calcolare l'effettivo costo di transazione di questa operazione occorre tenere conto dei contestuali vantaggi che la lotta alla corruzione porta con sé. Come noto, la corruzione provoca ingenti costi economici e sociali, e non solo perché un funzionario mal pagato commercia la sua influenza e «*recupera a spese della società ciò che lo Stato gli rifiuta*» (322). La corruzione porta, tra i motivi economici, a un taglio drastico della attrazione di investimenti esteri, poiché tradisce la fiducia degli investitori indotti a investire altrove, oppure a uno spreco delle risorse pubbliche (323).

(322) Così in S. CASSESE, *Ipotesi sulla storia della corruzione in Italia*, in *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, a cura di G. Melis, Napoli, 1999, p. 180.

(323) Come emerge da un rapporto del 2013, realizzato da *Price&Water-house* per l'Olaf, precedentemente citato, le possibilità che in Italia un appalto pubblico sia viziato dalla corruzione arrivano al 10% delle gare, oltre tre volte il dato francese e più di dieci volte quello dell'Olanda, dove il malaffare influisce per meno dell'1% sull'aggiudicazione dei contratti. Posto un campione di otto stati (Italia, Francia, Paesi bassi, Lituania, Ungheria, Spagna, Polonia, Romania) e cinque settori chiave (come costruzioni e risorse idriche), nel 2010 sono stati sottratti dalle casse pubbliche (nazionali ed europee) 2,2 miliardi.

Oltre a rappresentare uno dei principali ostacoli allo sviluppo, la corruzione presenta, poi, costi occulti: fa perdere ai cittadini la fiducia nelle istituzioni statali, mina lo Stato di diritto, alimenta il crimine organizzato, altera la concorrenza, mette in pericolo le fondamenta della democrazia, stravolge l'accesso alle prestazioni statali, conduce all'illegittimo arricchimento di singole persone e provoca tensioni nel tessuto sociale.

L'operazione non è, dunque, semplice e deve essere lasciata a quanti si occupano di misurare gli oneri amministrativi (324).

In ultimo, non sembra ancora esservi una piena sintonia tra cause e finalità degli strumenti anticorruzione, nel senso che la corruzione sfrutta un ordinamento amministrativo complesso e opaco, annidandosi maggiormente in esso (325).

Difatti, risulta necessario accelerare una pratica presso gli uffici pubblici quando questi ultimi sono oberati di lavoro. Si manifesta l'esigenza di assegnare una consulenza allorquando è difficile inquadrare il contesto normativo di riferimento (326).

È ovvio che, al contrario, qualora il lavoro pubblico fosse pianificato in modo corretto, qualora vi fossero adeguati monitoraggi, oppure se il quadro legislativo risultasse chiaro e comprensibile, minori sarebbero le occasioni per abusare dell'ufficio pubblico, ovvero per favorire lo scambio

(324) Per “oneri amministrativi”, in questa ipotesi, si intendono non le procedure e gli adempimenti burocratici richiesti ai privati, quanto gli obblighi imposti alle stesse amministrazioni per l'esercizio delle loro funzioni. Nel Dipartimento della funzione pubblica, all'interno dell'Ufficio per la semplificazione, opera una unità che, impiegando lo *standard cost model*, si propone di misurare e ridurre gli oneri amministrativi, sul presupposto che la semplificazione della regolazione rappresenta un fattore chiave per la competitività e una condizione essenziale per agevolare l'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza.

(325) M. AINIS, *Le troppe norme aiutano i furbi*, in *corriere.it*, 16 giugno 2014.

(326) Basta soffermarsi sul fatto che, dai dati pubblicati sul sito del Ministero della funzione pubblica, risulta che, solo nel 2012, le amministrazioni hanno stipulato 294.096 contratti di consulenza, che insieme ammontano a 1,36 miliardi di euro.

corruttivo. «*Se il cittadino sa in quanto tempo ha diritto a un provvedimento ed è sicuro che l'amministrazione è pronta a sanzionare in modo efficace chi non rispetta i tempi, non è costretto a comprare l'efficienza dell'amministrazione*» (327). Ciò significa che la complessità del sistema amministrativo può essere, a volte, lo schermo che cela malcostume e corruzione.

Le leggi inutili — per riprendere le parole di *Montesquieu* — tolgono la forza a quelle necessarie. Per quanto sia difficile, la prima via per contrastare la corruzione sarebbe quella di semplificare e facilitare il modo di fare amministrazione; infatti, come autorevolmente affermato, “*per semplificarci l'esistenza, nonché per liberarci dai corrotti, serve una legge in meno, non un decreto in più*” (328).

In procedure più semplici, in controlli più efficaci verrebbero meno gli spazi per concretizzare la pratica corruttiva.

Qualunque riforma amministrativa, che miri a migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, è di fatto pure diretta ad eliminare occasioni di corruttela.

La criticità sta allora nella constatazione che alcuni rimedi anticorruzione — basti pensare ai piani, ai singoli codici, agli obblighi del responsabile, ai dati inutili da pubblicare — incrementano in modo significativo il tasso di complicazione amministrativa. Essi sembrano combattere il “nemico” con quelle stesse armi che avrebbero dovuto

(327) S. CASSESE, *Idee per limitare la corruzione politica*, cit., p. 701.

(328) M. AINIS, *Le troppe norme aiutano i furbi*, cit.; *Id.*, *La semplificazione complicante*, intervento al 60° Convegno di studi amministrativi: «*Diritto amministrativo ed economia: una sinergia per la competitività del Paese*» (Varenna, 20 settembre 2014), in *Federalismi.it*, n. 18/2014; *Id.*, *Economia e diritto: una questione di misura*, intervento alla tavola rotonda su *Economia e giurisdizione nel modello costituzionale*, nell'ambito del «XXXII Congresso dell'Associazione nazionale magistrati» (Bari, 23 ottobre 2015), in *Id.*, n. 21/2015.

contribuire a distruggerlo (329). Non tanto perché quegli stessi rimedi possano costituire occasioni favorevoli per lo scambio corruttivo, quanto piuttosto perché gli stessi concorrono a rendere più complesso e confuso il sistema amministrativo, moltiplicando gli obblighi, imponendo criteri selettivi e permettendone una più agevole manipolazione.

Malgrado ciò, è altrettanto vero che la prevenzione e la repressione del fenomeno corruttivo, in una società in rapida e forte trasformazione, presentano un “prezzo” da pagare, affinché si tenda all’obiettivo di aumentare il costo della corruzione. Ossia impongono un disordine che fa parte dell’ordinamento giuridico e — come meditava *Richelieu* — «*questo disordine è utile all’ordine dello Stato*» (330).

(329) Si pensi, ad esempio, al fatto che gli obblighi di trasparenza dei commi 31 e 32, dell’art. 1 della l. n. 190 del 2012, si sovrappongono a quelli del d.lgs. n. 33 del 2013, senza che possano operare meccanismi di successione delle leggi nel tempo (poiché sono espressamente esclusi), creando un «*mosaico di norme*», le cui tessere cambiano di frequente con il risultato di rendere l’ordinamento «*un indecifrabile garbuglio di principi e di disposizioni*», per utilizzare l’espressione di M. NIGRO, *Le riforme amministrative*, cit., p. 1723.

(330) Il motto di Richelieu è riportato nel testo di S. CASSESE, *Ipotesi sulla storia della corruzione in Italia*, cit., p. 180.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Gestire e valutare le performance nella PA*, Rimini, Maggioli Editore, 2010.
- AA. VV., *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza. Atti del XXXV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1991.
- AA. VV., *Il Big Bang della trasparenza*, a cura di A. Natalini e G. Vesperini, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.
- ABBAMONTE G., *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza. Introduzione al tema*, in AA.VV., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza. Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione — Varenna 1989*, Milano, Giuffrè, 1991.
- ACKERMAN J.M., SANDOVAL-BALLESTEROS I.E., *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, in *Administrative Law Review*, vol. 58, 2006.
- AGRIFOGLIO S., *Riflessioni critiche sulle azioni popolari come strumenti di tutela degli interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974.
- AICARDI N., *La sanità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, *Le funzioni di ordine, le funzioni di benessere*, Milano, Giuffrè, 2003.
- AINIS M., *Le troppe norme aiutano i furbi*, in *Corriere.it*, 16-06-2014.
- AINIS M., *La parabola dell'inefficienza*, in *corriere.it*, 22 ottobre 2014.
- AINIS M., *La semplificazione complicante*, in www.federalismi.it, 1 ottobre 2014.
- AINIS M., *Economia e diritto: una questione di misura*, in www.federalismi.it, 11 novembre 2015.

- ALBALATE DEL SOL, D. 2013. *The Institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency*, *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1): 90-107.
- ALESSIO M., *Il controverso diritto di accesso ai documenti amministrativi dei consiglieri comunali*, in *N. dir.*, 2003.
- ALIBRANDI A., *Sul fondamento, l'oggetto ed i limiti del segreto di Stato*, in *Riv. pen.*, 1994.
- AMATO G., *La riforma della concussione: gli effetti sulla responsabilità degli enti*, in *Resp. Amm. Soc. enti*, 2013.
- AMOROSO G., BRUNETTI M., *La legge anticorruzione*, *Diritto e Scienza*, n.2/2012. AMOROSO G., *Le norme amministrative*, in G. AMOROSO - M. BRUNETTI (a cura di), *La legge anticorruzione*, in *Diritto e scienza*, 2012, 12.
- ANAC, *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012, dicembre 2013*.
- ANAC, *Relazione annuale 2014*, in www.anticorruzione.it.
- ANGELETTI A. (a cura di), *La riforma dei lavori pubblici. Commentario*, Torino, Utet, 2000.
- ANSA, AGI, DIRE, *Libro bianco della corruzione. Siamo al sessantanovesimo posto, pari demerito con Ghana e Macedonia*, *L'Huffington post*, 22-10-2012.
- ANZON A., *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1976, I.
- ARENA G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2001.

- ARENA G., BOMBARDELLI M., *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, Jovene, 2006.
- ARENA G., *Il segreto amministrativo: profili teorici*, Padova, Cedam, 1984.
- ARENA G., *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1995.
- ARENA G., *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*. Milano, Giuffrè, 2006.
- ARENA M., *Le misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa per fatti corruttivi*, *Filo diritto*, 16-09-2014.
- ASPROMONTE D., *Nimby, accettabilità sociale, analisi costi – benefici e partecipazione: serve un nuovo approccio per la realizzazione delle infrastrutture in Italia*, ECBA project, 28-05-2014.
- ATELLI M., *Riservatezza (diritto alla)*. *Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXVII, agg., Roma, 2001.
- ATTI PARLAMENTARI - XIII LEGISLATURA, *Rapporto del comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, documento CXI, n. 1, Camera dei deputati, Roma – Bari, Laterza, 1998.*
- AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI, SERVIZI E FORNITURE, *Relazione annuale 2008, Senato della Repubblica, Roma, 25 giugno 2009.*
- AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI, SERVIZI E FORNITURE, *Relazione annuale 2012, Roma, Senato della Repubblica – 17 luglio 2013.*
- AVALLONE F., BONARETTI M., *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Presidenza del Consiglio dei

- Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Analisi e strumenti per l'innovazione, I Manuali*, Sovaria Mannelli, Rubbettino Editore, 2003.
- AVALLONE F., PAPLOMATAS A., *La salute organizzativa*, Milano, Cortina R. Editore, 2008.
 - B. GUALTIERI, *La trasparenza nell'attività della pubblica amministrazione*, in M. QUARANTA (a cura di), *Il codice della pubblica amministrazione digitale*, Napoli, 2006.
 - B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008.
 - BACCARINI S., *Posizione giuridico-soggettiva dell'aspirante all'accesso amministrativo: natura giuridica e implicazioni applicative*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011.
 - BACOSI G., *Accesso e privacy prima e dopo la riforma della l. n. 241/1990: l'emblematico caso Inail. Spunti su un fantomatico "diritto" e su un "esercizio negletto"*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 2.
 - BALL, C., *What is Transparency? Public Integrity*, 11(4): 293-307, 2009.
 - BANCA MONDIALE, *Helping countries combat corruption. progress at world bank since 1997*, World Bank, 2000.
 - BANCA MONDIALE, *Helping countries combat corruption: The Role of The World Bank*, in World Bank, 1997.
 - BANNISTER, F. - R. CONNOLLY, *The Trouble with Transparency: a Critical Review of Openness in E-Government, Policy and Internet*, 3(1): 1-30, 2011.

- BARBERA A., *La Carta europea dei diritti e la Costituzione italiana*, in *Le libertà e i diritti nella prospettiva europea. Atti della giornata di studio in memoria di Paolo Barile (Firenze, 25 giugno 2001)*, Padova, Cedam, 2002.
- BARBIERI G., GIAVAZZI F., *Corruzione a norma di legge, la lobby delle grandi opere che affonda l'Italia*, Milano, Rizzoli, 2014.
- BARCA L., CAZZANIGA G., CAZZOLA F., CHIRI S., DE RITA G., FRANZINI M., GRECA G., LANDOLFI A., MAGNANI M., RODOTÀ S., SYLOS LABINI P., TOCCI W., ZAMAGNI S., *L'economia della corruzione*, in L. BARCA E S. TRENTO (a cura di), *Libri del tempo*, Bari, Laterza, 1994;
- BARILÀ E., CAPUTO C., *La tutela della privacy nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2000.
- BARRERA P., *Istituzioni locali, controlli interni e garanzie di legalità*, in F. MERLONI E L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa: cause, prevenzioni e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010
- Barrera P., *La responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici*, Astrid, F. Merloni e L. Vandelli (a cura di), Passigli Editori, Firenze, 2010;
- BASSANINI F., REVIGLIO E., *Più infrastrutture per crescere*, Sole 24Ore, 21-04-2012.
- BASSI G., *Cause di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi*, Rimini, Maggioli Editore, 2013
- BATTINI S.– CIMINO B, *La valutazione della performance nella Riforma Brunetta*, in L. ZOCCOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico. Ragioni e innovazioni della legge 4 marzo 2009, n 15 e del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, Napoli, Jovene, 2009.

- BATTINI S., *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, *Rivista trim. dir. Pubbl.* n.1/2012.
- BATTINI S., *Responsabilità e responsabilizzazioni dei funzionari e dipendenti pubblici*, in *Riv. Tri. Dir. Pubbl.*, I, 2015.
- BATTINI S., *L'autonomia della dirigenza pubblica e la riforma Brunetta: verso un equilibrio fra distinzione e fiducia?*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2010, pp. 39 ss.
- BAUDUIN D., *Expo: Tar si pronuncia su illegittimità gara e la risoluzione del contratto di appalto*, *Il Quotidiano giuridico WoltersKluwer*, 17-07-2014;
- BAUHR, M. e GRIMES M., *Indignation or Resignation: The Implication of Transparency for Societal Accountability*, *Governance*, 27(2): 291-320, 2013.
- BEI F., *“Delrio: basta con l'emergenza e con le grandi opere, solo così possiamo battere la corruzione”*, in *Repubblica.it*, 12-04-2015.
- BELTRAMI GADOLA L., *Il caso Acerbo e l'immoralità milanese*, *Arcipelago Milano*, 24-09-2014;
- BENUSSI C., *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici ha ora natura regolamentare*, *Diritto penale contemporaneo*, 18-06-2013;
- BERDINI P., *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia dal ventennio fascista al prossimo futuro*, Donzelli Editore, Roma, 2010.
- BERIONNI L., *Attuazione della trasparenza: il responsabile per la trasparenza e l'invarianza finanziaria*, in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33
- BERTI G., *Amministrazione e Costituzione*, in *Diritto amministrativo*, IV, 1993.
- BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A., *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

- BIGI L., *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* in TIRABOSCHI – VERBARO (a cura di) , *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010.
- BILARDO F. - PROSPERI M., *Piano nazionale e piani decentrati anticorruzione*, Maggioli Editore, Rimini, 2013.
- BINELLI R., *Il Senato dice sì al reato di falso in bilancio. La parola passa alla Camera*, *il Giornale.it*, 1-04-2015.
- BOBBIO N., *Autobiografia*, a cura di A. PAPUZZI, Laterza, Roma-Bari, 1997.
- BOLOGNINO D., *Per una risposta corale dell'amministrazione etica al fenomeno corruttivo: compiti e responsabilità del responsabile della prevenzione e l'auspicabile task force della prevenzione (L. N. 190/12)*, *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni (II)*, fasc.5, 2013.
- BOMBARDELLI M., ARENA G., *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, Jovene, 2006.
- BOMBARDELLI M., *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3–4/2013.
- BOMBARDELLI M., *La trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi*, in G. ARENA, F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008.
- BOMBARDELLI, M., *Fra sospetto e partecipazione: la declinazione duplice del principio di trasparenza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 34(3-4): 657-685, 2013.
- BONFIGLI S., *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in

- MERLONI – VANDELLI, *La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e rimedi*, in *Astrid*, Firenze - Antella, 2010.
- BONFIGLI S., *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione* in *Astrid, La corruzione amministrativa*, a cura di F. MERLONI E L. VANDELLI, Firenze - Antella, Passigli, 2010
 - BONOMO A., *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici, le istituzioni del federalismo*, 2013, 34(3-4).
 - BONOMO A., *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci, 2012.
 - BORGHESI D., *Azione popolare*, in *Enc. dir.*, IV, Roma, 1988
 - BORLINI L. - MAGRINI P., *La lotta alla corruzione internazionale dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1/2007
 - BOSCOLO E., *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2004.
 - BOTTINO G., *Il nuovo regolamento statale in materia di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi: l'applicazione nei confronti delle regioni e degli enti locali*, in *Foro amm. CdS*, 2006.
 - BOVINO C., *Diritto di accesso del pubblico all'eco-informazione: il nuovo modello di governance ambientale del d.lg. n. 195 del 2005*, in *Amb. e svil.*, 2006.
 - BOWLES, N., J.T. HAMILTON e D.A.L. LEVY (a cura di). 2014. *Transparency in Politics and the Media: Accountability and Open Government*, London: I.B. Tauris.

- BRANCASI A., *I controlli. Profili generali*, in F. MERLONI, L. VANDELLI, *La corruzione amministrativa*, Astrid, Firenze-Antella, Passigli, 2010;
- BRIOSCHI C. A., *Il malaffare: breve storia della corruzione*, Milano, Longanesi Editore, 2010.
- BRUNO T., *Azione popolare*, in *Dig. it.*, IV, 2, Roma-Napoli, 1893-1899.
- BUSCEMA A., *L'informativa prefettizia antimafia tra esigenze di prevenzione e libertà d'iniziativa economica privata*, in www.giustamm.it; 2012.
- BUSCEMA A., *La giurisdizione della Corte dei conti negli appalti pubblici: criticità ed evoluzione giurisprudenziale*, *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc.5, 2013, Relazione tenuta al convegno *Gli appalti pubblici tra istanze di legalità ed esigenza di efficienza*, Prefettura di Verona, 18 ottobre 2013.
- BUSCEMA A., *La giurisdizione della Corte dei conti negli appalti pubblici: criticità ed evoluzione giurisprudenziale*, in *Foro amm. TAR*, fasc.10, 2013.
- BUSIA G., *Commento all'art. 22*, in AA.VV., *L'azione amministrativa. Commento alla l. 7 agosto 1990 n. 241, modificata dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15 e dal d.l. 14 marzo 2005 n. 35*, Milano, Giuffrè, 2005.
- BUSIA G., *Riservatezza (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, agg., Torino, 2000.
- CAAMANO-ALEGRE, J., S. LAGO-PENAS, F. REYES-SANTIAS e A. SANTIAGO-BOUBETA, *Budget Transparency in Local Governments*, *Local Government Studies*, 39(2): 182-207, 2013.
- CACCIA P., *La diga affonda nelle sabbie della politica*, *Il Manifesto*, 10-12-2014;
- CACCIAVILLANI C., *Il diritto di accesso è un interesse legittimo*, in *Dir. proc. amm.*, 2000.

- CALABRÒ M., *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2004.
- CALIFANO L., *La costituzione europea e la carta dei diritti fondamentali*, in AA. VV., *Verso la Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2003.
- CAMELI R., *Considerazioni in tema di accesso agli atti delle amministrazioni locali*, nota a *Cons. Stato*, sez. V, 29 novembre 2004 n. 7773, in *Foro amm. CdS*, 12, 2004.
- CAMMAROTA G., *Circolazione cartacea e circolazione telematica delle certezze pubbliche. Accertamento d'ufficio ed acquisizione d'ufficio*, in *Foro amm. TAR*, 2004.
- CAMMEO F., *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Milano, Villardi, 1911.
- CANAPARO P., *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*, n. 4., 2013.
- CANAPARO P., *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, *federalismi.it*, n.4/2014.
- CANNIZZARO E., *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. internazionale*, 2008.
- CANTONE R., *Appalti pubblici e corruzione. Dalla legittimità formale alla legalità sostanziale*, Roma, Camera dei deputati, Sala della Regina, 14 luglio 2014;

- CANTONE R., Di Feo G., *Il male italiano liberarsi dalla corruzione per cambiare il paese*, Milano, Rizzoli, 2015.
- CAPACCIOLI E., *Brevi note in tema di azioni popolari*, in *Giust. civ.*, 1967.
- CAPORALE M., *La declassificazione delle informazioni: un esercizio di trasparenza?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1, 2015.
- CAPPELLETTI M., *La corruzione nel governo del territorio. Forme, attori e decisioni nella gestione occulta del territorio*, BookSprint Editori, 2012.
- CARAMAZZA I.F., PALMIERI P., *Documentazione e documento*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1994
- CARANTA R., FERRARIS L., RODRIGUEZ S., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005.
- CARANTA R., *Il diritto di accesso in materia ambientale secondo l'ordinamento comunitario*, in R. FERRARA, P.M. VIPIANA (a cura di), *I nuovi diritti nello Stato sociale in trasformazione. La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2002.
- CARANTA R., *L'accesso alle informazioni in materia ambientale*, in *Giur. it.*, 2001, I.
- CARAVITA DI TORITTO B., DE VERGOTTINI G., ZANON N., *Parere pro veritate sulla conformità a Costituzione dell'art. 3 del decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235*, www.federalismi.it, Roma, 23-08-2013.
- CARBONE P., *Normativa antimafia e contratti pubblici*, in *Riv. Trim. appalti*, n.12/2012.
- CARCATERRA G., *Presupposti e strumenti della scienza giuridica*, Torino, Giappichelli, 2012.

- CARDI - SEPE E, *La scuola superiore della pubblica amministrazione*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1995.
- CARDI E. - SEPE S., *La scuola superiore della pubblica amministrazione*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1995.
- CARETTI P., *La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Dir. un. eur.*, 2005.
- CARETTI P., *La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Dir. un. eur.*, 2005.
- CARETTI P., *Limiti costituzionali alla tutela del segreto di Stato*, in *Dem. dir.*, 1980.
- CARIDÀ R., *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, *Consulta online*, 2014.
- CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2008.
- CARINGELLA F., *Il procedimento amministrativo*, Commento organico alla legge 7 agosto 1990, n. 241, Napoli, 1998.
- CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2012, 1077 ss.; S. GIACCHETTI, *Diritto di accesso, processo amministrativo, effetto Fukushima*, in www.giustizia-amministrativa.it.
- CARINGELLA F., *Riservatezza ed accesso ai documenti amministrativi a cavallo tra parametri costituzionali e oscillazioni legislative*, in *Foro it.*, 1997, n. 11.
- CARINGELLA F., SEMPREVIVA M.T., GAROFOLI R., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 2003.

- CARINGELLA F., SEMPREVIVA M.T., GAROFOLI R., *L'accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e processuali*, Milano, Giuffrè, 2003.
- CARINGELLA F., *La normativa antimafia*, in *Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Milano, Giuffrè, 2007.
- CARLONI E., *Il nuovo Codice di comportamento ed il rafforzamento dell'imparzialità di funzionari pubblici*, in *Ist. Fed.* n.2/2013;
- CARLONI E., *La «casa di vetro» e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2009.
- CARLONI E., *La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2009.
- CARLONI E., *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2005.
- CAROLI CASAVOLA H., *La memoria del Procuratore generale della Corte dei conti nel giudizio sul rendiconto generale dello stato 2013*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2014;
- CARPANI G., *I settori «caldi»: la sanità*, in MERLONI - VANDELLI, *La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e rimedi*, in *Astrid*, Firenze - Antella, Passigli, 2010.
- CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- CARULLO A., IUDICA G., *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*, Padova, Cedam, 2009,
- CASAVOLA F., *Fadda e la dottrina delle azioni popolari*, in *Labeo*, 1955.

- CASSETTA E., *Brevi osservazioni sugli istituti di partecipazione previsti dalla legge sulle autonomie locali*, in *Dir. e soc.*, 1992.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2005.
- CASSANO G., DEL VECCHIO M., *Diritto alla riservatezza e accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e tecniche risarcitorie*, Milano, 2001.
- CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.
- CASSESE S., (a cura di), *Diritto amministrativo generale*, Milano, 2003.
- CASSESE S., «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro.it*, 1992, V.
- CASSESE S., *A cosa serve la formazione dei dipendenti pubblici?*, in *Pol.dir.* 1989.
- CASSESE S., *Appalti e tangenti*, in *La Repubblica*, 2-09-1992.
- CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- CASSESE S., *Ipotesi sulla storia della corruzione in Italia*, in G. MELIS, (a cura di), *I controlli nella Pubblica amministrazione*, Bologna, il Mulino, 1993.
- CASSESE S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012.
- CASSESE S., *L'etica pubblica*, *Giornale diritto amministrativo*, n.10/2003.
- CASSESE S., *L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007.
- CASSESE S., *L'Italia una società senza Stato?* il Mulino, Bologna, 2011.
- CASSESE S., *L'Italia: una società senza Stato?*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- CASSESE S., *Le disfunzioni dei controlli amministrativi*, in S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- CASSESE S., *Stato e popolo nella storia italiana, rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè editore, n.2/2013.

- CASTRONOVO G., *Corruzione nel campo degli appalti pubblici: i termini del problema*, in *Amm.it*, n.3/1993.
- CAVALLARO M.C., *Diritto di accesso ai documenti amministrativi e tutela della privacy: un difficile equilibrio?*, in *Foro amm. TAR*, 2002.
- CAVALLO PERIN R. - RACCA G. M., *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici*, *Dir. Amm.*, 2010.
- CAVALLO PERIN R., RACCA G. M., *Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni*, *Diritto Amministrativo*, fasc.4, 2013.
- CAVALLO PERIN R., GAGLIARDI B., *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.2, 2014.
- CAVALLO PERIN R., *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, in F. Merloni - R. Cavallo Perin, *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Angeli, 2009.
- CAVINO M. (a cura di), CELVA, *DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33, IURIS testo commentato del decreto legislativo n. 33/2013 – TRASPARENZA*, in www.celva.it
- CAZZOLA F., *Dopo "Tangentopoli". Ovvero: storia di un paese miracolato*, in AA.VV., *Studi in onore di Miguel Beltran*, Università Autonoma di Madrid, 2008.
- CAZZOLA F., *La corruzione in Italia e in ambito internazionale*, da *la Repubblica*, 2010.

- CELOTTO A., *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, in www.giustamm.it
- CELOTTO A., *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, in www.giustamm.it
- CELOTTO A., PISTORIO G., *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Giur. it.*, 2005.
- CELOTTO A., PISTORIO G., *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Giur. it.*, 2005.
- CENTORRIMO M., DAVID P., GANGEMI A., *Come curare la sanità "grigia"*, *lavoce.info*, 30-08-2013;
- CENTORRIMO M., DAVID P., *Quando corruzione e illegalità sono di massa*, *lavoce.info*, 20-11-12;
- CENTORRIMO M., OFRIA F., *L'impresa mafiosa*, in *Segno*, vol.243, 2002;
- CENTRO STUDI UNIOCAMERE, *Rapporto 2007 sulle società partecipate dagli enti lo- cali*, Roma, 2007.
- CERIANA R.- MAZZELLA C., *La formazione del personale degli enti locali*, in *Nuova rass.*, 2000.
- CERULLI IRELLI V., *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, ASTRID, Passigli Editori, Firenze, 2010.
- CERULLI IRELLI V., *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n.241/90*, www.giustamm.it, 2005.

- CERULLI IRELLI V., *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241 del 1990*, in *www.giustamm.it*
- CERULLI IRELLI V., *Per una politica dell'etica pubblica nella disciplina delle funzioni amministrative*, *Astrid*, 27-07-2009, n. 97, (numero 14/2009).
- CERUTI M., *L'accesso alle informazioni ambientali in tre recenti pronunce dei Giudici europei in materia di prodotti fitosanitari, quote di emissioni di gas serra e valutazione di incidenza ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 3-4.
- CHARDON V. H., *L'administration de la France. Les fonctionnaires*, Paris, 1908.
- CHIEPPA R., *Il rito in materia di accesso*, in *Il codice del processo amministrativo*, Milano, 2012.
- CHIEPPA R., *Il rito in materia di accesso*, in *Il codice del processo amministrativo*, Milano, 2012.
- CHIEPPA R., *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994.
- CHINNI D., *Una sentenza retrò. Ancora dubbi sulla forza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea?*, nota a Trib. CE, sez. VI, 13 settembre 2010 n. 166, in *Giur. cost.*, 2011, 1.
- CHITI M.P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011.
- CHITI M.P., *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 1.
- CIAMMOLA M., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al d.lg. n. 195 del 2005*, in *Foro amm. CdS*, 2007, 2.

- CIAMMOLA M., *La legittimazione ad accedere ai documenti amministrativi (prima e dopo la l. 11 febbraio 2005 n. 15)*, in *Foro amm. TAR*, 2007, 3.
- CICALINI L., *Il diritto di accesso e di informazione*, in G. DE MARZO, A. TOMEI (a cura di) *Commentario al nuovo t.u. enti locali*, Padova, 2002.
- CICONI I., *Lo stato dell'arte: il codice degli appalti e le sue criticità*, Prima sessione, Roma, Camera dei deputati, Sala della Regina, *Appalti pubblici e corruzione*, 14 luglio 2014.
- CIFARELLI R., *Corruzione, "amministrazione" e controlli: spunti di riflessione*, in *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*, 10 dicembre 2013, CNEL, Volume I.
- CIFARELLI R., *La legge anticorruzione e i controlli: verso un "nuovo" controllo di legalità? Prissime riflessioni*, *Diritto dei Servizi pubblici*, 18-10-2013.
- CIFARELLI R., *Note su diritto d'accesso e riservatezza*, in *Giur. merito*, 2013, 4.
- CIFARELLI R., *Note su diritto d'accesso e riservatezza, nota a T.A.R. Lombardia, Milano, 12 febbraio 2013 n. 393*, in *Giur. merito*, 2013, 4.
- CIMINI S., *Diritto di accesso e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giust. civ.*, 2005.
- CINGARI F., *La corruzione pubblica: trasformazioni fenomenologiche ed esigenze di riforma*, *Diritto penale contemporaneo*, Milano, 2010.
- CINGARI F., *Possibilità e limiti del diritto penale nel contrasto alla corruzione*, in F.PALAZZO (a cura di), *Corruzione pubblica, Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze University Press, 2011.

- CIRIELLO M. F., *Autorità indipendenti. AVCP e ANAC: le novità del D.L. 90/2014*, Studio Cataldi, *Quotidiano giuridico*, 30-12-2014;
- CIRILLO F., *Gli elenchi di operatori economici vistuosi*, in A. CONZ - L. LEVITA, *La legge anticorruzione*, Roma, Dike Giuridica, 2012.
- CIVIT, *Delibera 105/2010 - Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, paragrafo 1.1. *Integrità e doveri di comportamento dei titolari di funzioni pubbliche*.
- CLARICH M. - MATTARELLA B. G., *La prevenzione della corruzione*, in B. G. MATTARELLA - M. PELISSERO, *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013
- CLARICH M. - MATTARELLA B.G., *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche nel panorama delle Autorità amministrative indipendenti*, in G. Scognamiglio (a cura di), *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, , Roma-Lucca, 2010.
- CLARICH M., *Appunti tratti dal convegno "Il problema del contrasto alla corruzione tra norme e giudici"*, Luiss Guido Carli, Roma, 7 maggio 2013.
- CLARICH M., *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2010;
- CLARICH M., *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2010.
- CLARICH M., *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1996.
- CLARICH M., *Sulle resistenze all'interno dell'amministrazione si gioca il*

- successo della legge anticorruzione*, in *Guida al diritto, Il Sole 24 Ore*, n° 47, novembre 2012.
- CLARICH M., *Trasparenza e protezione dei dati personali nell'azione amministrativa*, in *Foro amm. TAR*, 2004.
 - CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Napoli, 2006.
 - CLEMENTI F., *L'Etica pubblica negli Stati Uniti. Un quadro d'insieme*, in F. Merloni - R. Cavallo Perin, *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Angeli, 2009.
 - CLEMENTI F., MUSCI A., *Il segreto di Stato. Dal Caso Sifar alla «giustizia negata di Ustica e Bologna». Profili giuridici e prospettive di riforma*, Roma, 1990.
 - COBIANCHI M., *Corruzione e tangenti: la Germania peggio dell'Italia*, *Panorama*, 3-07-2014.
 - CODACCI PISANELLI N., *Le azioni popolari*, Napoli, 1887.
 - COLAPINTO F., *L'accesso del consigliere comunale agli atti e ai documenti di una società partecipata dal comune: probabili scenari di una questione non ancora risolta*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 2.
 - COLLI G., *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato*, in *Rass parl.*, 1968
 - COMANDINI VISCO V., *Profili economici della corruzione*, in *ASTRID*, Firenze, Passigli, 2010.
 - COMITATO DI STUDI SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, CAMERA DEI DEPUTATI, *La lotta alla corruzione*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

- COMITATO DI STUDI SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati, Roma, 1996.*
- COMMISSIONE EUROPEA, *Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione, 03-02-2014.*
- COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde del 30/4/2004.*
- COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti, Bruxelles, 2011.*
- CONETTI G., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Studium iuris*, 2001.
- CONETTI G., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Studium iuris*, 2001.
- CONFORTI B., *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro. It.*, V, 2002.
- CONTALDO A., *Breve contributo per una definizione del principio di trasparenza*, in *Nuovo dir.*, 1993, I.
- COOPER T. L., *The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States*, Los Angeles, University of Southern California, 2001.
- COPLAN K.S., *Ideological Plaintiffs, Administrative Lawmaking, Standing and the Petition Clause*, in *Main Law Review*, 2009, vol. 61.2.
- COPPIER R., *Corruzione e crescita economica*, Carocci, 2005.
- COPPOLA C., *Controstoria dell'Unità d'Italia, ribellione popolare e repressione militare 1860 – 1865*, Lecce, M.C.E. Editore, 2003.

- CORCELLA R., *Rapporto corruzione nella sanità "Voragine" da 23,6 miliardi di euro*, *Corriere della Sera – Salute*, 16-04-2014.
- CORRADO D., *La 'ndrangheta in Lombardia, dal dopoguerra all'Expo 2015*, *Paginauno* n.31, Febbraio – marzo 2013.
- CORSO G., *La difesa e l'ordine pubblico*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. L'azione dei pubblici poteri*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- CORSO S. M., *Codice della responsabilità da reato degli enti*, Torino, Giappichelli, 2014.
- CORTE DEI CONTI, *Giudizio sul rendiconto generale dello Stato*, 2008, 2009.
- CORTE DEI CONTI, *Giudizio sul rendiconto generale dello Stato*, 2011, 2012.
- CORTE DEI CONTI, *Sez. Un.controllo, 13 settembre 2011, n. 47/AUD/11, di approvazione del testo per l'audizione sul d.d.l. A.C. 4434*.
- COSENTINO M. G., *Il ciclo di gestione della performance*, TIRABOSCHI – VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010.
- COTTONE N., *Corte dei conti: "corruzione tassa occulta da 50/60 miliardi"*, in *Il Sole24Ore*, 25-06-2009.
- CRISAFULLI V., *Azione popolare*, in *N. dig. it.*, II, Torino, 1937.
- CROCE B., *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, V, Laterza, Roma-Bari, 1934.
- CROCE C., *Il nuovo regime delle inconfiribilità e incompatibilità*, *Il Sole24Ore, Professioni e Imprese* 24, 21-02-2014.

- CUBELLI R., PASCUZZI G., ZAMBELLI S., *Giurare? Mai! Ma dimmi, per favore, come devo comportarmi*, *Giurdanella.it, Rivista di Diritto amministrativo*, 24-03-2014.
- CUCCINIELLO M. e NASI G., *Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency?*, *International Journal of Public Administration*, 37(13): 911-921, 2014.
- CUDIA C., *Il diritto alla conoscibilità*, in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33.
- CURTIN, D. - A.J. MEIJER, *Does transparency strengthens legitimacy?*, *Information Polity*, 11(2): 109-123, 2013.
- CURTIN, D. - J. MENDES, *Transparency and Participation*, *Revue Francaise d'Administration Publique*, 137-138: 101-121, 2011.
- D'ALTERIO, E. 2011. *Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, *Giornale di diritto amministrativo*, 17(4): 440-454.
- D'ANGELO L., *Corte dei Conti e nuove misure anticorruptive in materia di pubblici affidamenti*, *Respamm.it*, 16-09-2014.
- D'AVIRRO A., DEL CORSO S., DE MARTINO E., LUCIBELLO P., MAZZOTTA M., *I nuovi delitti contro la pubblica amministrazione, commento alla legge 6 novembre 2012 n. 190*, Milano, Giuffrè, 2013.
- DA CRUZ N.F., TAVARES A.F., CUNHA-MARQUES R., JORGE S. e DE SOUSA S., *Measuring Local Government Transparency*, *Public Management Review*, Advance Online Publication, 2015.
- D'ALBERTI M., *Le nuove mete del diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2010.

- D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2010.
- D'ALTERIO E., *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare*, in B. G. MATTARELLA – M. PELISSERO (a cura di) *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013.
- D'ANDREA L., RISICATO L., SAIITA A., *Potere e responsabilità nello stato costituzionale: Prospettive costituzionalistiche e penalistiche. Atti del convegno Messina, 11 Marzo 2011*, Torino, Giappichelli, 2014.
- DANIELE L., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Dir. un. eur.*, 2008.
- DANIELE L., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Dir. un. eur.*, 2008.
- DARCH C., UNDERWOOD P., *Freedom of Information and the Developing World: The Citizen, the State and Models of Openness*, Oxford, Chandos, 2010.
- D'AURIA G., *Civit e Consigliere di parità: quale indipendenza dall'autorità politica*, in *Riv. Giur .lav.*, 2011, II.
- DAVIGO P., MANOZZI G., *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Bari, Laterza 2007.
- DAWES, S., *Stewardship and Usefulness: Policy-Principles for Information-based Transparency*, *Government Information Quarterly*, 27(4): 377-383, 2010.
- DE BENEDETTI M., *La funzione del controllo di regolarità amministrativa e contabile e del controllo sugli organi ai fini della prevenzione della corruzione negli enti locali*, *Amministrazione in cammino*, 16-03-2015.

- DE FINE LICHT, J., D. NAURIN, P. ESAIASSON e M.GILLJAM, *When does transparency generate legitimacy?*, *Governance*, 27(1): 111-134.
- DE FINE LICHT, J., *The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision-making on Perceived Legitimacy*, *Scandinavian Political Studies*, 34(3): 183-201, 2011.
- DE GASPARE G., *Miti e paradossi della riforma amministrativa: tra asimmetria informativa e indirizzo politico-amministrativo, verso un modello neocavouriano di amministrazione pubblica?*, in *Dir. pubbl.*, 2001.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI J. L. – BLANCO CORDERO I., *La criminalizzazione della corruzione nel settore privato: aspetti sovranazionali e di diritto comparato*, in ACQUAROLI R. - FOFFANI L. (a cura di), *La corruzione tra privati. Esperienze comparatistiche e prospettive di riforma*, Milano, Giuffrè, 2003.
- DE LEONARDIS F., *Le organizzazioni ambientali come paradigma delle strutture a rete*, in *Foro amm. CdS*, 2006.
- DE LUCIA V., *Nella città dolente mezzo secolo di scempi, condoni e signori del cemento. dalla sconfitta di Fiorentino Sullo a Silvio Berlusconi*, Roma, Castelvecchi, 2013.
- DE MARTIN G. C. – DI FOLCO M., *I controlli interni di regolarità e il ruolo dei segretari comunali e provinciali*, in F. MERLONI – L. VANDELLI, *La corruzione amministrativa: cause, prevenzioni e rimedi*, Firenze, Passigli, 2010.
- DE NICTOLIS R., *I riti speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010.
- DE NICTOLIS R., *I riti speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010.
- DE NICTORILIS R., *La riforma del Codice appalti: la nuova disciplina antimafia*, in *Urbanistica e Appalti*, n.12/2011.

- DE NITTO G., *Diritto di accesso sub art. 10*, in AA.VV., *La Riforma degli enti locali*, Torino, 2002.
- DE PAOLIS M., *La responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, Milano, Ipsoa, 2014.
- DE SIERVO U., I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani (a proposito della Carta dei diritti fondamentali), in L. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Bari, 2003
- DE SOUSA L., MARMOUR P., HINDESS B., *Government, NGOs and Anti-Corruption. The New Integrity Warriors*, Abingdon, Routledge, 2008
- DECARIOLIS F., *Awarding Price, Contract Performance and Bids Screening: evidence from Procurement Auctions in American Economic Journal, Applied Economics*, Vol. 6, n.1/2014.
- DECKMYN, V. e THOMSON I. (a cura di), *Openness and Transparency in the European Union. Maastricht: European Institute of Public Administration*, 1998.
- DEL MONTE A., *Quanto pesa la corruzione sul debito pubblico*, *lavoce.info*, 07-10-2014.
- DEL VECCHIO M. - CARBONE C., *Stabilità aziendale e mobilità dei Direttori Generali nelle aziende sanitarie*, in E. ANESSI PESSINA - E. CANTÙ (a cura di), *Rapporto OASI*, Cergas, Milano, Egea. 2002.
- DELFINO B., *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali secondo il d.lg. 24 febbraio 1997 n. 39. Confronto con la l. 7 agosto 1990 n. 241*, in *Cons. St.*, 1999.

- DELIPERI S., *Diritto all'informazione ambientale, un importante strumento per la difesa dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2007.
- DELLA PORTA D. - MENY Y., *Democrazia e corruzione*, Napoli, Liguori, 1995.
- DELLA PORTA D. – VANNUCCI A., *Forme di controllo e corruzione politica in Italia*, in *Riv. Trim. scienza amm.*, n.1/1997.
- DELLA PORTA D. – VANNUCCI A., *Mani impulite. Vecchia e nuova corruzione in Italia.*, Laterza, Roma, 2007.
- DELLA PORTA D. – VANNUCCI A., *The Hidden Order of Corruption. An Institutional Approach*, Burlington, Ashgate, 2012;
- DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003
- DENTE B. – PIRAINO N., *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato, relazione presentata al convegno Il sistema amministrativo a dieci anni dalla 'Riforma Bassanini'*, Università degli Studi Roma Tre, 30-31 gennaio.
- DI CRISTINA F., *Contrasto alla corruzione e istituti internazionali*, in *Corruzione contro Costituzione, Percorsi costituzionali*, Padova, Cedam, n. 1/2 2012.
- DI CRISTINA F., *I piani per la prevenzione della corruzione*, in B. G. MATTARELLA – M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013.
- DI CRISTINA F., *Il trapasso dell'Avcp rivitalizza l'Anac: nuove norme in tema di anticorruzione ed opere pubbliche*, *Rivista nel merito*, 20-07-2014.
- DI CRISTINA F., *L'Anti-Corruption Report della Commissione europea, ovvero la distanza dalla Luna*, 17 febbraio 2014, in www.nelmerito.com
- DI CRISTINA F., *La corruzione negli appalti pubblici in Rivista trimestrale di*

- diritto pubblico*, n. 1, 2012.
- DI CRISTINA F., *La corruzione negli appalti pubblici*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1/2012.
 - DI CRISTINA F., *La prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (Legge 190/2012)*, in *Studium iuris*, 6/2013.
 - DI FEO G., *Ispettori e trasparenza, nasce l'Anticorruzione*, *l'Espresso*, 5-01-2015.
 - DI GIANNATALE B., *Informazione e tutela dell'ambiente nel mondo globalizzato. I primi effetti di una rivoluzione giuridico-culturale*, in *N. rass.*, 2004.
 - DI MASCIO F., *Il primo anno di attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.1, 2014.
 - DI MASCIO F., *Una relazione della Commissione Europea sulle politiche Anti-Corruzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2014.
 - DI REDAZIONE, *Corte di conti, è nella sanità che si registra il maggior numero di sprechi accertati nel 2013*, *Il Quotidiano del Sud*, 27-02-2014.
 - DI REDAZIONE, *I partiti ci hanno legato le mani*, *La Repubblica.it*, 16-07-1992.
 - DI REDAZIONE, *La nuova direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici: analisi dei contenuti*, *EdilTecnico*, 28-08-2014.
 - DI REDAZIONE, *Modifiche al Codice antimafia. Relazione illustrativa*, *Giurdanella.it*, *Rivista di diritto amministrativo*, 16-05-2014.
 - DI REDAZIONE, *Salerno, De Luca come De Magistris: condannato, sospeso, fa ricorso al Tar e vince*, *Libero Quotidiano.it*, 26-01-2015.
 - DI REDAZIONE, *Tangentopoli per Expo 2015: 22 anni dopo tornano in carcere il "compagno G" e l'ex Dc Frigerio*, *Secolo d'Italia*, 8-05-2014.

- DI SERI C., *L'aggiornamento dei programmi triennali per la trasparenza e l'integrità secondo il d.lgs. n. 33/2013*, *Giornale di diritto amministrativo*, 20(1): 70-76, 2014.
- DIACONALE A., *Expo 2015: ovvero eccellenze corruttive*, *l'Opinione*, 20-09-2014.
- DIFFIDENTI E., TURNO R., *Corruzione, dossier Corte dei conti sulla sanità*, *Sanità24, Il Sole 24Ore*, 25-03-2015.
- DINELLI F., *Le sanzioni per le violazioni degli obblighi di pubblicazione e la tutela giurisdizionale dell'accesso civico*, in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Semplificazione e trasparenza, lo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.
- DOLCINI E., *Appunti su corruzione e legge anti – corruzione*, *Riv. it. dir. e proc. pen.*, fasc.2, 2013.
- DONALDSON, M. e KINSGBURY B., *The Adoption of Transparency Policies in Global Governance Institutions*, *Annual Review of Law and Social Science*, 9: 119-147, 2013.
- DONATI A., *La truffa delle grandi opere*, *eddyburg*, 27-03-2015.
- DONATI D., *I caratteri distintivi delle persone giuridiche*, in *Temi emiliani*, 1930.
- DRAGHI M., *Premessa in L'efficienza della spesa per infrastrutture*, Roma, Banca d'Italia Eurosystema, giugno 2012.

- DUGATO M., *L'accesso agli atti di gara tra trasparenza e privacy*, in *Riv. trim. app.*, 2005.
- ERKKILA, T. 2012. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*, New York, Palgrave Macmillan.
- ESPOSITO A.L., *La gestione dei documenti amministrativi coperti dal segreto di Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003.
- ESPOSITO V., DEL GRASSO F., PASSANANTI G., *Il diritto sociale alla trasparenza tra il diritto di accesso ed il diritto civico*, in *www.filodiritto.it*, 8 luglio 2013.
- ESTELLER-MORÈ, A. e OTERO J.P., *Fiscal Transparency: (Why) Does Your Local Government Respond?*, *Public Management Review*, 14(8): 1153-1173, 2012.
- ETZIONI, A., *Is Transparency the Best Disinfectant?*, *The Journal of Political Philosophy*, 18(4): 389-404, 2010.
- ETZIONI, A., *The Limits of Transparency*, *Public Administration Review*, 74(6): 687-688, 2014.
- EVANS, M.A. e CAMPOS A., *Open Government Initiatives: Challenges of Citizen Participation*, *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1): 172-185, 2013.
- F. DI DONATO, *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, 2010
- FADDA C., *L'azione popolare*, Torino, Utet, 1894.
- FAMELI E., CAMELLI A., *Diritto all'informazione ambientale e sistemi informativi orientati al cittadino*, Padova, 1996.

- FANTINI S., *Profili pubblicistici dei diritti edificatori, Relazione alla Scuola Superiore del Ministero degli Interni*, Roma, in www.giustizia-amministrativa.it, 6 ottobre 2011.
- FAVA T., *Do ut des: genesi, evoluzione e crisi del sistema della corruzione*, Carocci Editore, 1999.
- FENSTER, M., *The Opacity of Transparency*, *Iowa Law Review*, 91: 885-949, 2006.
- FÈROLA L., *Il diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali a documenti e informazioni detenuti dall'ente di appartenenza: profili problematici*, nota a T.A.R. Umbria, sez. I, 30 gennaio 2009 n. 21, in *Giur. merito*, 6, 2009.
- FERRARA F., *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi ed il limite del controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione: il caso dei risultati scolastici*, nota a Cons. Stato, sez. VI, 28 ottobre 2010 n. 7650, in *Foro amm. CdS*, 1, 2011.
- FERRARA L., *Profili problematici della responsabilità della pubblica amministrazione per mancata o inesatta informazione*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2004.
- FERRARA R., *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993.
- FERRARA R., *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993.
- FERRARA R., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Dir. e soc.*, 4, 2006.
- FERRARA R., *Organizzazione e principio di aziendalizzazione nel servizio sanitario nazionale: spunti problematici*, in C. BOTTARI- P. TULLINI (a cura di),

- La dirigenza sanitaria. Amministrativisti e lavoristi a confronti*, Rimini, Maggioli, 2004.
- FERRARI BRAVO L., *La tutela dei diritti in Europa*, in *Eur. e dir. priv.*, 2001.
 - FERRARI BRAVO L., *La tutela dei diritti in Europa*, in *Eur. e dir. priv.*, 2001.
 - FERRARI G., *Il proliferare delle autorità amministrative indipendenti: verifica in ordine alla possibilità di riconoscere in via interpretativa tale qualificazione ad organismi pubblici di nuova istituzione*, in *Foro amm. CDS*, 2011.
 - FERRARI G., *L'avventura del «segreto» nell'Italia repubblicana negli anni tra il '60 e l'80*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, Padova, Cedam, 1983.
 - FERRARI G., *Il cd. Protocollo di legalità nell'affidamento degli appalti pubblici*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2011.
 - FERRARO F. – GAMBACURTA S., *Anticorruzione, Commento alla riforma, La legge 6 novembre 2012, n.190 e i provvedimenti attuativi*, Santarcangelo di Romagna (Rimini), Maggioli Editore, 2013.
 - FIGORILLI F., *Alcune osservazioni sui profili sostanziali e processuali del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *D.proc. amm.*, 1994.
 - FIORAVANTI M., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nella prospettiva del costituzionalismo moderno, relazione all'incontro di studio "Principi, diritti e regole nella Carta Europea"*, Firenze, 26-27 aprile 2001.
 - FIORAVANTI S., MARTINOJA D., *Guida alla informazione ambientale*, Piacenza, 2010.
 - FIORE M., *La riforma della PA e la SpendingReview nel DL 90 del 24 giugno 2014*, *Innovatori PA*, 15-07-2014.

- FIORENTINO L., *Attività di impresa della criminalità organizzata e distorsioni della concorrenza*, intervento agli incontri seminari *Cultura e legalità per lo sviluppo, l'impresa criminale organizzata e il libero mercato*, Casal di Principe, 17 aprile 2009.
- FIORENTINO L., LACAVALA C. (a cura di), *Le nuove direttive europee sugli appalti pubblici*, Milano, Ipsoa, 2004
- FIORINO N., GALLI E., *La corruzione in Italia. Un'analisi economica*, il Mulino, 2013;
- FLICK C., AMBRIOLA V., *La cittadinanza amministrativa telematica fra previsioni normative ed effettività*, in *Dir. inform.*, 6, 2006.
- FLICK G.M., *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, Cassazione Penale, fasc.9, 2014.
- FLICK G.M., *Efficienza in deroga alle regole. Così la corruzione avanza*, in *www.corriere.it*, 2010.
- FLICK G.M., *Mafia e imprese vent'anni dopo Capaci, via d'Amelio, Mani pulite. Dai progressi nella lotta al crimine organizzato, ai passi indietro nel contrasto alla criminalità economica e alla corruzione*, *Federalismi.it*, 30-01-2013.
- FLICK G.M., *Politica e amministrazione della spesa pubblica: controlli, trasparenza e lotta alla corruzione*, I quaderni europei, Centro di Documentazione europea, UniCT, Settembre 2013, n. 56.
- FLICK G.M., *Governance e prevenzione della corruzione: dal pubblico al privato*, in www.astrid-online.it, 2015.

- FLORIDIA G., *Nell'intenzione dell'artista, e agli occhi degli abitanti (Osservazioni sulla "Dichiarazione dei diritti" di Nizza)*, in *Dir. pubbl. comp. eur.* 2001.
- FOÀ S. (commento di), *Le novità della legge anticorruzione, Urbanistica e appalti n.3/2013.*
- FOÀ S., *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urb. e app.*, 2013, 2
- FOÀ S., *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urbanistica e appalti*, n. 3/2013
- FOFFANI L., *Le infedeltà*, in A. ALESSANDRI (a cura di), *Il nuovo diritto penale delle società*, Milano, Ipsoa, 2002.
- FONDERICO F., *Libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997.
- FONDERICO G., *Le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo*, in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013.
- FORMEZ, *"La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali"*, Gangemi Editore, Roma, Luglio 2013, Responsabile progetto MARRAS S., Autori del volume MONTEDURO F., BRUNELLI S., BURATTI A., Revisione editoriale FRANCESCHETTI P., RUSSO M., Organizzazione editoriale D'ELIA V., PEZZUTO P.
- FORMEZ, *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici*, PON Governance e Assistenza Tecnica 2007 – 2013.
- FOX, J., *The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability*, *Development in Practice*, 17(4-5): 663-771, 2007.
- FRACCHIA F., *Riti speciali a rilevanza endoprocedimentale*, Torino, Giappichelli, 2003.

- FRAGOLA U., *Coesistenza processuale dell'attore popolare e dell'ente pubblico*, in *Foro it.*, I, 1948
- FRANCESE D., *Sanità spa*, Roma, Newton Compton Editori, 2011.
- FRANZOSO F., *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 2004.
- FRASCHINI G. - PARISI N. - RINOLDI D. (a cura di), *Il whistleblowing nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Catania, Bonanno, 2011.
- FREGO LUPPI S. A., *L'obbligo di astensione nella disciplina del procedimento dopo la legge n.190 del 2012*, *Diritto Amministrativo*, fasc.4, 2013.
- FROSINI T.E., *Sul «nuovo» diritto all'informazione ambientale*, in *Giur. cost.*, III, 1992.
- FROSINI V., *Telematica e informatica giuridica*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992
- FROST, A., *Restoring Faith in Government: Transparency Reform in the United States and the European Union*, *European Public Law*, 9(1): 87-104, 2013.
- FUNG, A., M. GRAHAM e D. WEIL. 2007. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge, Cambridge University Press.
- G20, *Anti-Corruption Action Plan* , *G20 Agenda for Action on Combating Corruption, Promoting Market Integrity, and Supporting a Clean Business Environment*.
- GAGLIARDI B., *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la nozione di «ambiente» ai sensi dell'art. 2, d.lg. n. 39 del 1997*, in *Foro amm. CdS*, 2003.

- GAJA G., *Il limite costituzionale del rispetto degli obblighi internazionali: un parametro definito solo parzialmente*, in *Riv. dir. internazionale*, 2008.
- GALANTINO L., *Diritto del lavoro pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012.
- GALETTA D.U., *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006.
- GALETTA D.U., *Trasparenza e Governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2, 2006.
- GALLO C.E., FOÀ S., *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, agg., Torino, 2000.
- GALLO C.E., *Legge Anticorruzione e funzione amministrativa*, in www.giustamm.it, 14 marzo 2014.
- GANDINI F., *Il whistleblowing negli strumenti internazionali in materia di corruzione*, in AA.VV., *il whistleblowing nuovo strumento di lotta alla corruzione*, a cura di G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI, Bonanno, Catania, 2011
- GARDINI, G., *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, *Giornale di diritto amministrativo*, 20(8-9): 875-891, 2014.
- GARGIULO U., *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici: atto terzo*, Lavoro nelle p.a., fasc.5, 2012.
- GARIONI G., *Appalti pubblici: legittimo richiedere il protocollo di legalità*, Ipsa, 07-10-2014.
- GAROFALI G. - FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Nel

- diritto editore, 2008.
- GAROFALI R., *Politiche di prevenzione della corruzione e crisi finanziaria, politica e istituzionale*, intervento al seminario *La prevenzione della corruzione, pratiche a confronto*, 11-03-2013.
 - GAROFOLI R., *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie*, in *Astrid Rassegna*, n. 177, 6, 2013.
 - GATTI F., *Tutti i segreti di Expo 2015*, *L'Espresso*, 10-04-2014.
 - GAVERINI F., *Accesso (e accessi) ai documenti amministrativi: linee guida per le p.a. a garanzia del diritto alla privacy*, in *Foro amm. TAR*, 2005.
 - GBETNKOM D., *Corruption and small and medium-sized enterprise growth in Cameroon*, 2012.
 - GENNARI D., *L'attività contrattuale della pubblica amministrazione e la vis espansiva della c.d. "evidenza pubblica comunitaria"*, in *App. Contr.*, n.5/2009.
 - GIACCHETTI S., *Accesso «uber alles»?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007.
 - GIACCHETTI S., *Accesso e riservatezza: separati in casa*, in *Cons. St.*, II, 2004.
 - GIACOBBE G., *Riservatezza (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989.
 - GIAMPAOLINO L., *Le misure anticorruzione negli appalti: rimedio adeguato al male?*, *Giustizia Amministrativa*, 17-7-2014.
 - GIANNINI D., *L'accesso ai documenti*, Milano, Giuffrè, 2013
 - GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, vol. II., Milano, Giuffrè, 1993.
 - GIANNINI M. S., *Esercizio privato di pubbliche attività*, in *Enc. dir.*, XV, Milano, 1966.

- GIANNINI M. S., *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 16 novembre 1979.
- GIORGINI G., *La concezione della politica di Aristotele e la democrazia*, in *Treccani.it*, 9-06-2010;
- GNES M., CHITI E., *Cronache europee 2013*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.3, 2014;
- GOBBI B., *Sanità malata e sostenibilità a rischio, la Corte dei conti lancia l'allarme*, *Sanità24, Il Sole 24Ore*, 26-06-2014;
- GOLA M., *Effettività della legislazione e tecniche legislative di garanzia*, in A. Bardu – F. Pizzetti (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, Milano, Giuffrè, 1998.
- GRANDIS, F.G., *La Riforma Brunetta del lavoro pubblico. D. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, *Giornale di diritto amministrativo*, 16(1): 23-28.
- GRAVELLESE I., *Accesso agli atti dei consiglieri comunali fra tutela e abuso del diritto*, in *N. rass.*, 2003
- GRECO G., CHITI M.P. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007.
- GRECO, *Rapporto di valutazione sull'Italia adottato dal GRECO, 27 maggio 2011, Greco Eval RC-I/II (2001) 1E*.
- GRIGORESCU, A. 2003. International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms, *International Studies Quarterly*, 47(4): 643-667.

- GRILLO L., *Tangenti Expo 2015, giudizio immediato a Milano per Rognoni e altri sette indagati*, *Repubblica.it*, 23-06-2014.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.G e A. MEIJER, *Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1): 137-157, 2014.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.G, G. PORUMBESCU, B. HONG E T. IM, *The Effect of Transparency on Trust in Government*, *Public Administration Review*, 73(4): 575-586, 2013.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.G. - WELCH E.W., *Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Government*, *Public Administration Review*, 72(4): 562-571, 2012.
- GUCCIO C., PIGNATARO G., RIZZO I., *Efficienza delle procedure di appalto dei lavori pubblici: un'analisi empirica del caso italiano*, Relazione presentata alla XIX conferenza della Società italiana di economia pubblica, Pavia, settembre 2007.
- GUERRA M.P., *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico. Tra testo unico sulla documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. pubbl.*, 2005
- GUICCIARDI E., *La decisione del « chiunque »*, in *Giur. it.*, 1970, III
- GULLO N., *Il diritto di accesso agli atti degli enti locali: un problema ancora aperto*, in *Foro amm.*, 2002
- HARRISON J., *Legislazione ambientale europea e libertà di informazione: la Convenzione di Aarhus*, trad. di A. WINKLER, in *Riv. giur. amb.*, 2000

- HEALD, D., Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and the UK Practice, *Public Administration*, 81(4): 723-759, 2013.
- HELLMAN S. - JONES G. – KAUFMAN D. - SCHANKERMAN M., *Measuring Governance, Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*, The World Bank, Policy Research Working Papers, n. 2312, 2000.
- HILGERS D., *Open Government*, *Journal of Business Economics*, 82(6): 631-660, 2012.
- HINNA L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Padova, Cedam, 2002.
- HOOD, C. - D.HEALD (a cura di), *Transparency: The key to better governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- HOOD, C., *Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?*, *West European Politics*, 33(5): 989-1009, 2010.
- HOOD, C., *From FOI World to WikiLeaks World: A New Chapter in the Transparency History?*, *Governance*, 24(4): 635-638, 2011.
- HOOD, C., *What happens when transparency meets blame avoidance?*, *Public Management Review*, 9(2): 191-210, 2007.
- IASI R., *Modelli organizzativi per la prevenzione della corruzione*, Iasi Editore, 2014.
- ICHINO P., *I nullafacenti – Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Milano, Mondadori, 2006.
- IMPERIALI R., *Normativa e Autorità Nazionale Anticorruzione*, *Diritto24, Il Sole 24Ore, Osservatorio Anticorruzione*, 3-02-2014.

- ISLAM, R., *Does More Transparency Go along with Better Governance?*, *Economics & Politics*, 18(2): 121-167, 2006.
- ITALIA V. (a cura di), *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2005.
- ITALIA V., MAGGIORA E., ROMANO A., *L'ordinamento comunale. Strutture — competenze — attività*, Milano, 2005
- JAEGER, P.T. e J.C. BERTOT, *Transparency and Technological Change: Ensuring Equal and Sustained Access to Government Information*, *Government Information Quarterly*, 27(4): 371-376, 2010.
- JAFFE L.L., *The Citizen as Litigant in Public Actions: The Non-Hohfeldian or Ideological Plaintiff*, in *U. Pa. L. Rev.*, 1967-1968.
- JANNELLI R., *Il governo delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Problematiche di programmazione, rendicontazione, e controllo*, Milano, Franco Angeli, 2014.
- JANSSEN M., Y. CHARALABIDIS e ZUIDERWIJK. A., *Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government*, *Information Systems Management*, 29(4): 258-268, 2012.
- JARICCI P., *Azione popolare e interesse a ricorrere*, in *Riv. dir. pubbl.*, II, 1964.
- JAZZETTI A. - BOVE A., *La legge anticorruzione vol. 1-2*, Napoli, Giapeto editore s.r.l., 2014
- JING S., *A comparative study of Singapore, Hong Kong and mainland China*, Crawford School of economic and government, Hong Kong, 2007.
- JORGE F., MALEM SENA, *Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione*, Il Mulino, 2005;

- KELLY, M. (a cura di), *Openness and Transparency in Governance*. Maastricht, NISPAcee Forum, 1999.
- KLITGAARD R., *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.
- KLITGAARD R., *International Cooperation against corruption*, FINANCE & DEVELOPMENT, March 1998.
- KOENIG G., *Il fascino discreto della corruzione*, Milano, Bompiani, 2010.
- KOSACK, S. e FUNG A., *Does Transparency Improve Governance?*, *Annual Political Science Review*, 17: 65-87, 2014.
- LA TORRE G., *In tema di accesso ai documenti dei Consiglieri comunali*, in *Amm. it.*, 2006.
- LABRIOLA S., *Segreto di Stato*, in *Enc. dir.*, XLI, Milano, 1989.
- LAMBERTI L., *Definizioni e principi in materia di accesso*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di), *Saggi critici sulla legge n. 241 del 1990 riformata dalle leggi n. 15 del 2005 e n. 80 del 2005*, Torino, 2005.
- LAMBSDORFF J.G., *Institutional Economics of Corruption and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 16, 2007.
- LARICCIA S., *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011.
- LATHROP D. e RUMA L. (a cura di), *Open Government*, Pechino, O'Reilly, 2010.
- LATTANZI R., *Prime riflessioni sul cd. Whistleblowing: un modello da replicare "ad occhi chiusi"*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2010.
- LE DONNE A. - PIEROTTI C., *Gestione in house dei servizi pubblici locali: contaminazioni, suggestioni, soluzioni*, in *Astrid-Rassegna*, 5, 2006.

- LEONARDI R., *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: a proposito dei soggetti attivi per un'azione amministrativa trasparente, ma non troppo*, in *Foro amm. TAR*, 2012, 6.
- LEOTTA E., *I poteri certificativi del Prefetto quali strumenti di contrasto alla criminalità organizzata: inquadramento sistematico ed aspetti problematici*, Relazione alla Conferenza Nazionale *Le nuove disposizioni penali in materia di sicurezza pubblica – strumenti e poteri di prevenzione antimafia*, organizzata dall'Osservatorio Permanente sulla criminalità organizzata, Siracusa 25 – 27 giugno 2010.
- LICANDRO A., VARANO A., *La città dolente. Confessione di un sindaco corrotto*, collana gli struzzi, Einaudi, 1994.
- LINDSTEDT, C. e D. NAURIN. 2010. Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption, *International Political Science Review*, 31(3): 301-322.
- LO PRETE G. A., *Incompatibilità ed inconfiribilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*, in www.ildirittoamministrativo.it.
- LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967.
- LOMBROSO C., *L'uomo delinquente*, 1876.
- LOURENCO, R.P., P.M. SA, S. JORGE e A.F. PATTARO. 2013. Online Transparency for Accountability, *Electronic Journal of E-government*, 11(2): 280-292.

- LUCCA M., *Limiti impropri del diritto di accesso e fattispecie concrete. Accesso agli atti degli enti economici e esercizio del diritto di informazione dei consiglieri comunali*, in *Riv. C. conti*, 2005.
- LUGARESÌ N., *Diritto dell'ambiente*, Trento, 2004.
- LUGO A., *Azione popolare. Parte generale*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959.
- LUNA-REYES, L.F. e S.A. CHUN, *Open Government and Public Participation: Issues and Challenges in Creating Public Value*, *Information Polity*, 17: 77-81, 2012.
- LUPO N., RIVOSECCHI G., *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 6, 2013.
- LUPO N., RIVOSECCHI G., *Le incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013
- MACCHIA M., *Gli obblighi di trasparenza per le società pubbliche*, *Giornale di diritto amministrativo*, 20(7): 767-775, 2014.
- MACCHIA M., *La corruzione e gli strumenti amministrativi a carattere preventivo*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA, (a cura di), *Diritto amministrativo e criminalità organizzata*, Milano, 2014.
- MACCHIAVELLI N., *Discorsi*, Libro I, cap. XVI E XVIII, 1531.
- MAGGIPINTO A., *Internet e Pubbliche Amministrazioni: quale democrazia elettronica?*, in *Dir. inform.*, 1, 2008.
- MAGGIPINTO A., *Internet e pubbliche amministrazioni: quale democrazia elettronica?* In *Riv. inf. e informatica*, 1, 4, 2008.
- MAGLIONE A. , *Il parere de Consiglio di Stato sull'indipendenza della Commissione per la valutazione, trasparenza, e integrità delle*

- amministrazioni pubbliche*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010.
- MAGRI, M. 2014. Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale, *Le istituzioni del federalismo*, 35(2): 425-451.
 - MANCINI A., *Appalti e contratti pubblici, D.L. 90/2014 convertito: le principali novità*, *Anticipazioni e notizie*, n.7-8/2014.
 - MANCOSU G., *La transparence administrative en Italie face au défi de l'open data*, *Conférence-débat du CDPC sur la transparence administrative et ses déclinaisons technologiques récentes*, *Cycle Les valeurs du droit public*, 15 avril 2013, in <http://www.u-paris2.fr>.
 - MANDEVILLE B., *La favola delle api*, *Grande Antologia Filosofica*, Milano, Marzorati, 1968, volume XIV.
 - MANGANARO F., *Corruzione e criminalità organizzata*, in *L'area grigia della ndrangheta*, a cura di C. LA CAMERA, Roma, Aracne, 2012.
 - MANGANARO F., *Il contrasto alla corruzione in materia di contratti pubblici*, *Giustizia amministrativa*, *Rivista di diritto pubblico*, n.11/2014.
 - MANGANARO F., *La corruzione in Italia*, in *Foro amministrativo*, fasc. 6, 2014.
 - MANGANARO F., *La specialità del lavoro presso le amministrazioni pubbliche*, *Foro amm. TAR*, fasc.6, 2013.
 - MANGANARO F., *L'accesso agli atti e alle informazioni degli enti locali*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011.
 - MANGANARO F., *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in www.astrid-online.it e A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione – Relazione al 59° Convegno di Studi Amministrativi*, Varenna, 19-21 settembre 2013.

- MANGANI R., *Corruzione negli appalti, revoca dei contratti, commissariamento: brevi note anche a seguito dell'entrata in vigore del Decreto legge 24 giugno 2014, n.90, Giustizia amministrativa, Rivista di diritto pubblico, 7, 2014.*
- MANTINI P., *Appalti pubblici e semplificazione urbanistico – edilizia nel decreto “Sblocca Italia”, Osservatorio sugli appalti pubblici, IV.*
- MANZELLA A., *Dopo Nizza: la Carta dei diritti “proclamata”, in L. S. ROSSI (a cura di), Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea, Milano, 2002.*
- MANZELLA A., *Dopo Nizza: la Carta dei diritti “proclamata”, in L. S. ROSSI (a cura di), Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea, Milano, 2002.*
- MARI A., *Diritto all'informazione e pubblica amministrazione, in Foro amm., 1992.*
- MARRA M., *La disciplina anticorruzione: ruolo e poteri dell'ANAC, resoconto della lezione tenuta dal Prof. Francesco Merloni, GiustaAmm.it, 26-03-2015.*
- MARRAMA R., *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo, in Dir. proc. amm., 1998.*
- MARRAMA R., *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo, in Dir. proc. amm., 1989.*
- MARSOCCHI P., *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d.lgs. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale di amministrazione, in Istituz. Fed., 2013.*

- MARTINES F., *La legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella pubblica amministrazione*, www.federalismi.it, n.5, 11-03-2015.
- MARTINES F., *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in www.federalismi.it, n. 5, 11 marzo 2015.
- MARTINES T. - RUGGERI A.- SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005.
- MARTINI F., *Accesso e riservatezza: due valori a confronto*, in *Riv. inf. e inform.*, 2006.
- MARTONE A., *Il ruolo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, in *Giur. It.*, 2010.
- MARTUCCI L., *La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 2010.
- MARZUOLI C., *Ancora su accesso e forme privatistiche (di soggetti e di attività): anche l'accesso ha dei limiti*, in www.giustamm.it, 2004.
- MARZUOLI C., *La transparencia de la administracion y el derecho a la information de los ciudadanos en Italia*, in R. GARCIA MACHO (a cura di), *Derecho administrativo de la informacion y administracion transparente*, Madrid, 2010.
- MASSERA A., *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011.
- MASTROVINCENZO L., *Brevi annotazioni in tema di subappalto di lavori pubblici*, in *Appalti e Contratti*, n.12/2009.

- MATARAZZO A. E., *Il nuovo codice della trasparenza*, in *Lo stato civ. italiano*, 5, 2013.
- MATTARELLA B. G., *Controllo della corruzione amministrativa e regole di etica pubblica*, *De jure, Riv. It. Dir. Pubbl. comunit.*, 2002.
- MATTARELLA B. G., *Doveri di comportamento*, in F. MERLONI - L. VANDELLI, *La corruzione amministrativa: cause, prevenzioni e rimedi*, Firenze, Passigli, 2010.
- MATTARELLA B. G., *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, *Giorn. Dir. Amm.* 2013;
- MATTARELLA B. G., *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola Superiore della pubblica amministrazione*, Roma, Spa edizioni, 2009.
- MATTARELLA B. G., *La prevenzione della corruzione in Italia, Legge 6 novembre 2012, n. 190*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2013.
- MATTARELLA B. G., *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini: profili sostanziali*, *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2013.
- MATTARELLA B. G., *Le nuove regole di comportamento dei pubblici funzionari*, Relazione al 59 convegno di studi amministrativi (Varenna 19 – 21 settembre 2013) in *Astrid rassegna* 20 dicembre 2013, n.193, 22, 2013.
- MATTARELLA B. G., *Le regole dell'onestà. Etica politica, amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- MATTARELLA B. G., PELISSERO M., *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino 2013.
- MATTARELLA B. G., *Politicamente Scorretto, Corruzione e Finanza*, 24/11/2013.

- MATTARELLA B.G. - PELISSERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013.
- MATTARELLA B.G. (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Sspa edizioni, Roma, 2009.
- MATTARELLA B.G., *Il rilievo costituzionale del principio di pubblicità*, nota a Corte cost. 17 marzo 2006 n. 104, in *Urb. e app.*, 2007
- MATTARELLA B.G., *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, Bologna, il Mulino, 2011.
- MATTARELLA B.G., *Le dieci ambiguità della l. n. 15 del 2005*, in *Giorn. dir. amm.*, 8, agosto 2005
- MATTARELLA B.G., *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione alla corruzione*, in *Percorsi cost.*, 1-2, 2012.
- MAZZA S., *Il diritto di accesso agli atti amministrativi, tra previsioni generali e disciplina degli enti locali: un problema ancora aperto*, in *Cons. St.*, 2004.
- MAZZAROLLI L.A., *L'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione: profili sostanziali*, Padova, 1998.
- MCDERMOTT, P., *Building Open Government*, *Government Information Quarterly*, 27: 401-413, 2010.
- MEDICI C., *I Controlli amministrativi nella Valutazione e nella Gestione del Rischio corruttivo*, in *Gazzetta amministrativa*, 2, 2013.
- MEIJER A., *Transparency*, in M. BOVENS, R.E. GOODIN, T. SCHILLEMANS (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 507-524, 2014.

- MEIJER, A. (a cura di), *Symposium on Government Transparency: Creating Clarity in a Confusing Conceptual Debate*, Numero Speciale della “*International Review of Administrative Sciences*”, 2012.
- MEIJER, A., *Understanding the Complex Dynamics of Transparency*, *Public Administration Review*, 73(3): 429-439, 2013.
- MEIJER, A.J., *Understanding modern transparency*, *International Review of Administrative Sciences*, 75(2): 255-269, 2009.
- MELCHIONDA A., art. 2635c.c. («Corruzione tra privati»), in *Giur. It.*, 2012.
- MELIS G., *La fuga dall'amministrazione. Ascesa e declino dei tecnici nell'amministrazione dell'Italia unita*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2, 2013.
- MELIS G., *Perché abbiamo il primato della corruzione pubblica*, ANLG Associazione Nazionale Legalità e Giustizia.
- MELONCELLI A., *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1983
- MERLONI F. E VANDELLI L. (a cura di), *La corruzione amministrativa: cause, prevenzioni e rimedi*, Firenze, Passigli, 2010.
- MERLONI F., *Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Angeli, 2009.
- MERLONI F., CAVALLO PERIN R., *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Angeli Editore, 2009.
- MERLONI F., *Codici di comportamento, Libro dell'anno del Diritto 2014*, in *Treccani.it*; 2014.
- MERLONI F., *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, Angeli, 2009

- MERLONI F., *Il regime delle inconferibilità e incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, Norme pubblica amministrazione, prevenzione della corruzione, *La nuova disciplina degli incarichi pubblici*, Decreto legislativo 8 aprile 2013, n.39, *Giornale di diritto amministrativo*, 8–9, 2013.
- MERLONI F., *Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi*, *Libro dell'anno del Diritto 2014*, in *Treccani.it*, 2014.
- MERLONI F., *Introduzione. L'etica dei funzionari pubblici*, a cura di *Al servizio della Nazione*, Angeli, Milano, 2009.
- MERLONI F., *La legge anticorruzione e le garanzie dell'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici*, in *Atti del Convegno di Firenze*, 12 aprile 2013
- MERLONI F., *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d. lgs. N. 33 del 2013*, in B. Ponti (a cura) *La trasparenza amministrativa dopo il d. lgs 14 marzo 2013, n. 33. Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative*, Santarcangelo di Romagna, 2013.
- MERLONI F., *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Id.* (a cura di) *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002.
- MERLONI F., *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in F. MERLONI, G. ARENA, G. CORSO, G. GARDINI, C. MARZUOLI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008
- MERLONI F., VANDELLI L., *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, *Astrid*, Passigli Editori, 2010.
- MERLONI, F. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano: Giuffrè, 2008.

- MEZZACAPO S., *Il legislatore concede l'azione popolare negata dalla legge sulla trasparenza*, in *Guida al diritto*, dicembre 2005.
- MIELE G., *Funzione pubblica*, in *Nss. dig. it.*, VII, 1961.
- MIGNONE C., *Azione popolare*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987.
- MILELLA L., *Orlando: Vanno colpiti i patrimoni e va reintrodotta il falso in bilancio*, in *Repubblica.it*, 10-12-2014.
- MINISTERO DELL'INTERNO, *circ. 23 giugno 2010, recante Controlli antimafia preventivi nelle attività a rischio di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali*.
- MIRATE S., *La tutela dell'ambiente attraverso il libero accesso all'informazione*, in *Urb. e app.*, 1998.
- MIRIELLO C., *Le aziende sanitarie pubbliche*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2009.
- MISSERINI G., *Gli organi di governo del comune e della provincia*, in G. DE MARZO, R. TOMEI (a cura di) *Commentario al nuovo t.u. degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- MISSORI A., *I modelli procedurali per la realizzazione di opere pubbliche*, IUAV, Febbraio 2013.
- MONE D., CORSI S., *Rapporto sullo stato della città metropolitana di Napoli*, Osservatorio città metropolitane n.2, 10/10/2014, *federalismi.it*.
- MONEA P. - MORDENTI M., *Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le PA*, *Il Sole 24 Ore, Professioni E Imprese 24*, 31-07-2013.
- MONEA P. - MORDENTI M., *Rapporto di lavoro e gestione del personale nelle regioni e negli enti locali*, Rimini, Maggioli Editore, 2013.

- MONTANARO R., *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, Giuffrè, 2002.
- MONTARULI V., *I protocolli di legalità: orientamenti giurisprudenziali e problematiche interpretative*, *Diritto amministrativo*, 13-12-2013.
- MONTEDURO F, BRUNELLI S., BURATTI A, *La corruzione: definizione, misurazione e impatti economici*, in *Progetto E.T.I.CA. pubblica nel Sud: accrescere l'Efficacia, la Trasparenza, l'Innovazione e le Capability dell'Amministrazione Pubblica*, Revisione editoriale FRANCESCHETTI P., RUSSO M., Organizzazione editoriale D'ELIA V., PEZZUTO P., Ricerca marzo 2013.
- MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in MAZZAROLLI, PERICU, ROMANO, ROVERSI, MONACO, COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 2005.
- MORRONE S., *Sul diritto di accesso dei consiglieri degli enti locali*, in *Riv. amm. rep. it.*, 2005
- MORVIDUCCI C., *Diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e Trattato di Amsterdam*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000.
- MURARO G., *La battaglia da fare contro la corruzione*, *lavoce.info*, 25-02-14.
- MUSACCHIO V., *Corruzione ed appalti pubblici in ambito europeo*, Tribuna FOCUS, casa editrice la Tribuna CELT.
- MUSACCHIO V., *Prevenzione e repressione nella lotta alla corruzione nella Pubblica amministrazione*, *Gazzetta amministrativa*, 1, 2012.

- MUSSELLI L., *La tutela giurisdizionale del diritto di accesso*, in E. CATELANI, A. FIORITTO, A. MASSERA (a cura di), *La riforma del processo amministrativo. La fine dell'ingiustizia amministrativa? Giornata di studi in onore del Prof. Fabio Merusi*, Napoli, 2011.
- NARDUCCI F. e NARDUCCI R., *Guida normativa per l'amministrazione locale 2015*, Rimini, Maggioli editore, 2015.
- NATALINI, A. - VESPERINI G. (a cura di), *Il Big Bang della trasparenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.
- NEILD R., *Public corruption: the dark side of social evolution*, Anthem Pr, 2002.
- NERI G., *Requisiti di ordine generale per la partecipazione agli appalti pubblici: spunti ricostruttivi*, in *Riv. Trim. App. Pubbl.*, 2, 2009.
- NIGRO M., *Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Giannini*, in *Le Reg.*, 1984 e ora anche in *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996.
- OCCHIENA M., *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 3, II
- OCCHIENA M., *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA, F. SATTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2011.
- OCCHIENA M., *La necessaria riforma del diritto di accesso: diffusione e accesso telematico alle informazioni amministrative*, in L.R. PERFETTI, *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Padova, Cedam, 2008.
- OCCORSIO E., *Corruzione, la piaga mondiale 2000 miliardi di euro l'anno sottratti allo sviluppo economico*, *laRepubblica.it, Economia & Finanza*, 15-12-2014.

- ODDENINO A., *Osservazioni in tema di effettività dell'accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie*, in *Dir. pubbl. compar. eur.*, 4, 2000.
- OLIVIERI L., *Anticorruzione negli enti locali*, Rimini, Maggioli Editore, 2013.
- OLIVIERI L., *Anticorruzione negli Enti locali. Le Nuove Responsabilità dopo la L.6 novembre 2012, n.190 e la Riforma dei Controlli interni (D.L. 174/2012 conv. In L.213/2012)*, Maggioli Editore, 2013.
- OROFINO A.G., *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Cacucci Editore, Bari, 2013.
- OSSERVATORIO AMBIENTE E LEGALITA' LEGAMBIENTE, ECOMAFIA, *Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Annuari, Edizioni Ambiente, 2014.
- PACE A., *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2001.
- PAJNO A., *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, Relazione al 59 convegno di studi amministrativi, Varenna 19 – 21 settembre 2013.
- PALAZZO F. (a cura di), *Corruzione pubblica: repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze, Firenze University Press, 2011.
- PALMIERI V., *Il diritto all'informazione dei consiglieri comunali e provinciali*, in *Foro amm. CdS*, 2005.
- PAOLANTONIO N., *I riti speciali*, in F.G. COCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011.
- PARISI F. - D'ALESSIO G., *Accesso, formazione e assetto unitario della dirigenza*, in G. D'ALESSIO G., (a cura di), *L'amministrazione come*

- professione: i dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- PARISI N., RINOLDI D., *Profili di diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Napoli, 2004.
 - PARISIO V., Commento all'art. 116, in R. CARANTA (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo*, Bologna, 2010.
 - PASQUIER, M. e VILLENEUVE J.P., *Organizational barriers to transparency*, *International Review of Administrative Sciences*, 73(1): 147-162., 2007.
 - PASTACALDI V., PERRINO M., *Il nuovo diritto di accesso*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 1, 2005.
 - PASTORI G., *I diritti di informazione di cui alla l. n. 816 del 1985 e la loro attuazione in Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, 1988.
 - PASTORI G., *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Considerazioni introduttive, atti del XXIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 18-20 settembre 1986*, Milano, 1989.
 - PATRONI GRIFFI F., *Gli strumenti di prevenzione nel contrasto alla corruzione*, Editoriale Anno XI n.14, 09/07/2015.
 - PATRONI GRIFFI F., *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Commento alla legge 6 novembre 2012, n.190 e ai suoi decreti attuativi*, Eurolink, 2013.
 - PATRONI GRIFFI F., *La trasparenza della Pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in www.federalismi.it, 8, 2013.
 - PATRONI GRIFFI F., *Battere la corruzione: una sfida impossibile?*, in www.federalismi.it, 28 ottobre 2015.

- PAVONI F., *Sui possibili nuovi contenuti dell'azione popolare "locale"*, nota a Corte conti, sez. III, 24 settembre 2010 n. 599, in *Resp. civ. e prev.*, 2011.
- PELOSI E., *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/Ce*, in *Riv. giur. amb.*, 2004.
- PEPINO L., *La corruzione del sistema*, Gruppo Abele, giugno 2014.
- PERELLI L., *La corruzione politica nell'Antica Roma*, Milano, Rizzoli, 1994.
- PERFETTI L. R., *Funzione e compito nella teoria delle procedure amministrative. Metateoria su procedimento e processo amministrativo*, Diritto Processuale Amministrativo, fasc.1, 2014.
- PERIN M., *Tipologia di danni erariali conseguenti ad attività di corruzione e concussione nella p.a.: danno da tangente, danno da disservizio e lesione all'immagine pubblica*, *Giustizia amministrativa*, 1-10-2013.
- PERONGINI S., *Profili giuridici della perequazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 2005.
- PICOZZA E., Police A., (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Diritto dell'economia, Collana diretta da PICOZZA E., LENER R., Torino, Giappichelli, 2013.
- PIETRANGELO M., *Il diritto all'uso delle tecnologie nei "rapporti" con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in *Informatica e dir.*, 1/2, 2005.
- PINA, V., L. TORRES e S. ROYO, *Are ICTs Improving Transparency and Accountability in the EU Regional and Local Governments?*, *Public Administration*, 85(2): 449-472, 2009.
- PINELLI C., *Commento agli articoli 97 e 98*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA E A. PIZZORUSSO, Roma–Bologna, 1994.

- PINZANI S., *Il Veneto ai tempi del cemento: corruzione, ecomafie e devastazione ambientale*, *A Sud*, 16-04-2014.
- PIOTROWSKI, S. *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*, Albany, SUNY Press, 2007.
- PIOTROWSKY, S.J. - G. VAN RYZIN, Citizen Attitudes towards Transparency in Local Government, *American Review of Public Administration*, 37(3): 306-323, 2008.
- PIPERATA G., *Contrattazione pubblica e lotta alla corruzione. Uno sguardo alle recenti riforme amministrative*, in www.federalismi.it, 2 settembre 2015.
- PIRAINO S., *La trasparenza dell'azione amministrativa: diafanità di un concetto*, in *Nuova rass.*, 1991.
- PISANI M., *Testimonianza e segreti*, in *La testimonianza nel processo penale, atti del convegno di studio E. De Nicola*, Milano, 1974
- PITRUZZELLA G., *Segreto. Profili costituzionali*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1992
- PIZZORNO A., *La corruzione nel sistema politico*, in D. DELLA PORTA (a cura di), *Lo scambio occulto*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- POLETTI F., *Manca un mese all'avvio dell'Expo, in ritardo tre cantieri su quattro*, *La Stampa*, 1-04-2015.
- POLICE A., *Riflessi processuali della disciplina generale dell'azione amministrativa*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, Jovene, 2006.
- POLO M., VANNUCCI A., *I gattopardi delle mazzette*, *lavoce.info*, 20-05-2014.

- PONTI B. (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, Rimini, Maggioli, 2013.
- PONTI B., *Il codice della trasparenza amministrativa: non solo riordino, ma ridefinizione complessiva del regime della trasparenza amministrativa on-line*, in *www.neldiritto.it*.
- PONTI B., *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Rimini, Maggioli editore, 2012.
- PONTI, B., *I primi sei mesi di attività della CiVIT*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 16(9): 986-991, 2010.
- PONTI, B., *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. n. 33/2013*, Rimini, Maggioli, 2013.
- PORTANOVA M., *Expo, Consiglio di Stato: appalto resta a Maltauro nonostante l'inchiesta tangenti*, *Il Fatto Quotidiano*, 17-09-2014.
- PORTANOVA M., *Expo, il conto delle tangenti: un milione di euro alle aziende escluse dai lavori*, in *Il Fatto Quotidiano*, 20/04/2015.
- POZZANI P., *Nuovi profili del diritto d'accesso dopo la l. 15/05*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2005.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS, *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, studio per la Commissione europea preparato da PricewaterhouseCoopers (PwC) ed Ecorys, in collaborazione con l'Università di Utrecht.
- PUBUSA F., *Il nuovo diritto d'accesso (prima parte)*, in *Dir. econ.*, 2005.

- RACCA A., *Problematiche costituzionali del nuovo regime dell'incandidabilità per le cariche elettive (e di Governo) nell'ordinamento italiano*, in *www.giurcost.org*, 16-01-2014.
- RACCA G. M., *La prevenzione il contrasto della corruzione nei contratti pubblici*, in B. G. MATTARELLA – M. PELISSERO (a cura di) *La legge anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2013.
- RAFFA G. – VERBARO F., *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in M. TIRABOSCHI – F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano, 2010.
- RAGANELLI F., *Finanza di progetto e opere pubbliche quali incentivi*, Giappichelli, Torino, 2006..
- RANDACIO E., *Inchiesta Expo, così Acerbo manovrava affari e favori per le imprese a caccia di appalti*, *Repubblica.it*, 16-10-2014.
- RANELLETTI O., *Diritto pubblico e privato nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. dir. pubbl.*, XXXIII, I, 1941.
- RAVERAIRA M., *Segreto nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999.
- RESCIGNO G.U., *La Carta dei diritti come documento*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003.
- RESTA R., *Natura e criteri di identificazione delle persone giuridiche pubbliche*, in *Giurisprudenza italiana*, I, 1938.
- RINALDI B., *La razionalizzazione del rito speciale in materia di accesso*, in M.A. SANDULLI (a cura di), in *Nuovo processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010.

- RINALDI B., *La razionalizzazione del rito speciale in materia di accesso*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Nuovo processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010.
- RIVOSECCHI G., *L'ANAC uniforma il regime sanzionatorio sulla trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3: 422-430, 2015.
- RIZZO A., *Il regolamento n. 1049/2001 e la "nuova" politica comunitaria della trasparenza*, in *Com. internaz.*, 2002.
- ROBERTS, A., *Blacked out: Government secrecy in the information age*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- RODRIGUEZ-BOLIVAR M.P., ALCAIDE L. e LOPEZ A., *Determinants of Financial Transparency in Local Government*, *International Public Management Journal*, 16(4): 557-602, 2013.
- RODRIGUEZ-BOLIVAR M.P., CABA-PEREZ M.C., LOPEZ-HERNANDEZ A.M., *Online Budget Transparency in OECD Member Countries and Administrative Culture*, *Administration & Society*, in <http://aas.sagepub.com/>, 2013.
- ROMANI P., *Corruzione: Italia prima in Europa*, *Il Quotidiano della PA.it*, 4-12-2014.
- ROMANO S., *L'affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Milano, Giuffrè, 2011.
- ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1912.
- ROMANO S., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1930.
- ROMANO TASSONE A., *A chi serve il diritto di accesso? (Riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto d'accesso nella l. n. 241 del 1990)*, in *Dir. amm.*, 1995.

- ROMANO TASSONE A., *Considerazioni in tema di diritto d'accesso*, in *Scritti per Enzo Silvestri offerti dagli allievi*, Milano, Giuffrè, 1992.
- ROSE-ACKERMAN S. - SOREIDE T., *The International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2001.
- ROSE-ACKERMAN S., *Corruption and Government, Causes, consequences and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- ROSSI G., *Pubblico e privato nell'economia semiglobalizzata. L'impresa pubblica nei sistemi permeabili e in competizione*, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc.1, 2014.
- ROSSI G., *Quando la corruzione diventa legalità*, *Il Sole24Ore*, 24-08-2014.
- ROSSI MERIGHI U., *Segreto di Stato: tra politica e amministrazione*, Napoli, 1994
- RUSCIANO M., *Formazione e professionalità della dirigenza amministrativa*, in Il Mulino, 1997.
- SABBATINI P., *Keynes: come uscire dalla crisi*, Bari, Laterza, 2004.
- SABBATO G., *La perequazione urbanistica*, relazione al Convegno di studi di Salerno, 20 novembre 2009, *Attività edilizia fra governo del territorio e tutela paesaggistica e ambientale*, 2009.
- SABETTA S., *Art. 22 l. 7 agosto 1990 n. 241* in F. CARINGELLA, L. TARANTINO (a cura di), *Codice amministrativo*, 2013
- SAFFIOTI C., *Accesso dei consiglieri: non può essere condizionato*, in *Comuni it.*, 2006.
- SAITTA F., *I protocolli di legalità al vaglio dei giudici europei*, in *Riv. It. Dir. Pubbl.*, I, 2015.

- SALERNO M., FRONTERA M., *Sblocca Italia, Cantone: troppi poteri all'AdFs sulla Napoli – Bari. Bankitalia: da deroghe rischio corruzione, Il Sole 24Ore, Edilizia e Territorio*, 30-09-2014.
- SALVATORE P., *Trasparenza, dovere di comunicazione e tutela del segreto e della riservatezza*, in Cons. St., 11, 1996.
- SANDULLI A., *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- SANDULLI A., *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, II, 2003.
- SANDULLI A., *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007.
- SANDULLI A., *La trasparenza amministrativa e l'informazione dei cittadini*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, Giuffrè, 2007.
- SANDULLI A., *Verso la codificazione della disciplina dell'azione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2006.
- SANDULLI M. A. - CANCRINI A., *I contratti pubblici*, in F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa: cause, prevenzioni e rimedi*, Firenze, Passigli, 2010.
- SANDULLI M. A., *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, IV agg., Milano, 2000.
- SANDULLI M.A. - A. CANCRINI, *I settori «caldi»: i contratti pubblici*, in MERLONI - VANDELLI, *La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e*

- rimedi*, Astrid, Firenze-Antella, Passigli, 2010.
- SANDULLI M.A., *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, agg., IV, 2000.
 - SANDULLI M.A., *Partecipazione e autonomie locali*, in *Dir. amm.*, 2002.
 - SANDULLI M.A., *Partecipazione ed autonomie locali*, in *Dir. amm.*, 2005.
 - SANDULLI M.A., *Poteri dei giudici e poteri delle parti nei processi sull'attività amministrativa. Dall'unificazione al codice*, in www.federalismi.it, 25 settembre 2015.
 - SANTINI F., *Il nuovo regime giuridico dell'accesso del pubblico ai documenti: la disciplina di attuazione dell'articolo 255 del Trattato CE*, in *Dir. un. eur.*, 2002.
 - SANTORO P., *Diritto di accesso partecipativo e diritto di accesso conoscitivo: posizioni soggettive ed effettività*, in *Foro amm.*, 1992.
 - SANTORO P., *I fattori legali di rischio che incentivano la corruzione negli appalti pubblici*, GA Associazione giuristi di amministrazione, 9-02-2015.
 - SARCONE V., *La « specialità » del diritto all'informazione ambientale*, in *Foro amm. TAR*, 2004.
 - SARCONE V., *La gestione della politica di prevenzione della corruzione e le regole sulla incompatibilità e inconfiribilità nella PA: il d. lgs. 39/2013*, Roma, Formez PA, 7-04-2014.
 - SARDELLA F., *Corruzione e sprechi in sanità. Legge anticorruzione: analisi della legge n. 190/2012*, Tradate, 8-05-2014.
 - SARTORETTI C., *Il diritto alla riservatezza ed il diritto di accesso: alla ricerca di un punto di equilibrio*, in *Foro amm. TAR*, 7-8, 2007.

- SATTA F., *Intorno alla relazione della Commissione UE sulla corruzione*, , in www.apertacontrada.it, 2014.
- SATTA F., *Intorno alla corruzione*, , in www.apertacontrada.it, 2009.
- SATTA F., *La corruzione, male sociale, e la sua prevenzione*, in www.apertacontrada.it, 2015.
- SATTA F., *Prevenire la corruzione*, in www.apertacontrada.it, 2013.
- SATTA F., *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enciclopedia Giuridica dell'Istituto per l'Enciclopedia Italiana*, Roma, 1988.
- SATTA F., *Nuove frontiere per la responsabilità civile della pubblica amministrazione*, in www.apertacontrada.it, 2 maggio 2013.
- SAVINO M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Gior. Dir. Amm.*, 8/9, 2013.
- SAVINO M., *Le norme in materia di trasparenza amministrativa (art.1, comma 15-16 e 26 36)* - in B. G. MATTARELLA – M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2013.
- SAVINO M., *The right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*, Paris, Ocse-Sigma, 2010.
- SAVINO, M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, *Giornale di diritto amministrativo*, 19(8-9): 795-805, 2013.
- SCARCIGLIA R., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *N. rass.*, 8, 1988.
- SCHIFANO P., *Protocolli di legalità di seconda generazione*, *Innovatori PA*, 06-08-2014.

- SCIALOJA V., *Prefazione a Le azioni popolari romane di Bruns*, in *Studi giuridici*, I, 1, Roma, 1933
- SCIALOJA V., *Procedura civile romana*, Roma, 1936
- SCIULLO G., *L'organizzazione amministrativa della prevenzione della corruzione*, in (a cura di) MATTARELLA – PELISSERO, *La legge anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2013.
- SCIULLO G., *Sintonie e dissonanze fra le leggi 8 giugno 1990 n. 142 e 7 agosto 1990 n. 241: riflessi sull'autonomia normativa locale*, in *Foro amm.*, 1990
- SCOTTONI F., *Sequestro dei beni per i fondi neri IRI*, in *Repubblica.it*, 24-03-1988.
- SEKER M. – YANG J.S., *How bribery distorts firm growth: differences by firm attributes*, *Policy re-search working No. 6046*, Washington, Banca Mondiale, 2012.
- SEMINARA S., *Il reato di corruzione tra privati*, in *Società*, 2013.
- SEQUEIRA S., *Advances in measuring corruption in the field*, in D. SERRA, L. WANTCHECKON (a cura di) *New Advances in experimental research on corruption*, *Research in experimental economics*, Vol. 15, Emerald Books, UK.
- SESTINI R., *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla nota del Prof. Alfonso Celotto sulla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, in www.giustamm.it
- SEVERINI A., *La presunta incostituzionalità del Decreto Severino: tattica dilatoria o dubbio non manifestamente infondato?*, AIC, Osservatorio, ottobre 2013.

- SGUBBI F., GUERINI T., *L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n.90, un primo commento*, *Diritto penale contemporaneo*, Editore Luca Santa Maria, 2010 – 2014.
- SGUEO G., *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.2, 2014;
- SHKABATURM, J. 2013. Transparency with(out) Accountability: Open Government in the United States, *Yale Law & Policy Review*, 31(1): 1-66.
- SICLARI D., *Il controllo parlamentare sugli atti non normativi*, in R. DICKMANN – S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2008.
- SILVESTRI G., *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 2006.
- SILVESTRI G., *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 2006.
- SILVESTRO C., *Trasparenza e riforma Brunetta*, in *Foro amm. Tar*, 2011.
- SIMONATI A., *La legittimazione passiva all'accesso in Europa: profili di diritto comparato*, in B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato. Oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Padova, Cedam, 2013.
- SIMONATI A., *La trasparenza amministrativa e il legislatore: un caso di entropia normativa?*, *Diritto Amministrativo*, fasc.4, 2013;
- SIMONATI A., *L'accesso agli atti degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006
- SIMONATI A., *L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza*, Trento, 2002.
- SIRIANNI G, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98*

- della Costituzione, in F. MERLONI – L. VANDELLI, *La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e rimedi*, Astrid, Firenze - Antella, Passigli, 2010.
- SIRIANNI G., *La necessaria distinzione tra cariche politiche e cariche amministrative*, in *Giorn. Dir. Amm.* n.8/9, 2013.
 - SPANGHER G., *Parere in ordine alla legittimazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica a sollevare questione di legittimità costituzionale*, www.federalismi.it; Roma, 2013.
 - SPASIANO M. R., *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011.
 - SPASIANO M. R., *Qualità e strumentalità del diritto di informazione*, in F. MANGANARO, A. ROMANO-TASSONE (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Torino, Giappichelli, 2005.
 - SPINELLI F. - FRATIANNI M., *Storia monetaria d'Italia*, Milano, Mondadori, 1991.
 - STATE SERVICES COMMISSION, *New Zealand Public Service Code of Conduct*, Wellington, Crown Copyright, 2005.
 - STATERA A., *Il Ponte sullo Stretto e il mausoleo del cavaliere*, *la Repubblica, Affari&Finanza*, 18-02-2008.
 - STEFANELLI E., *Diritto di accesso: la diversificazione fra le disposizioni dettate dal nuovo d.lgs. 33/2013 e la disciplina di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 241/1990. Necessità di bilanciamento tra diritto di accesso e tutela della riservatezza*, in www.diritto.it, 4 dicembre 2013.

- STELLA G. A., *Giulio Cesare? Un grande. Corrotto*, *Corriere della Sera*, 14-12-2004.
- STELLA RICHTER P., *La perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2005.
- STELLA RICHTER P., *Diritto urbanistico, manuale breve*, Milano, Giuffrè, 2010.
- STIRTON, L. e LODGE M., *Transparency mechanisms: Building publicness into public services*, *Journal of Law and Society*, 28(4), 2001.
- STRAZZERI C. A., *I modelli 231 come sistemi di gestione della responsabilità amministrativa*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2012.
- SULLO F., *Lo scandalo urbanistico. Storia di un progetto di legge*, Firenze, Vellecchi, 1964.
- T. MENDEL, *Freedom of information: A Comparative Legal Survey*, Unesco, 2008
- TENTONI F., *L'“oscura” trasparenza*, in *Azienditalia*, 2013.
- TENTONI F., *Trasparenza “riservata”*, in *Azienditalia — Il Personale*, 5, 2013.
- TERZINI F., *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione della Corte dei Conti*, in F. MERLONI - L. VANDELLI, *La corruzione amministrativa: cause, prevenzioni e rimedi*, Firenze, Passigli, 2010.
- TESAURO G., *Costituzione e norme esterne*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/2009.
- TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2010.
- TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2010.

- TINTO V., *Il diritto di accesso del pubblico agli atti dell'Unione europea*, nota a Corte CE, Gr. sez., 1° luglio 2008 n. 39, in *Dir. comm. internaz.*, 3, 2009.
- TOMA E., *Profili costituzionali di tutela del diritto all'informazione ambientale*, in P. DE LEONARDIS (a cura di), *Valori costituzionali dell'ambiente-paesaggio*, Torino, 1997.
- TORCHIA L., *Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell'informazione statistica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999.
- TOSCHEI S., *Accesso civico ed accesso ai documenti amministrativi, due volti del nuovo sistema amministrativo Italia, intervento al convegno di studi Anticorruzione e trasparenza: analisi dell'impatto normativo nell'ente locale*, Frascati, 15 luglio 2013.
- TOSCHEI S., *Accesso civico: per l'utente arriva l'azione diffusa*, in *Guida dir.*, 18, 2013.
- TOSI L., *Umanesimo e mercato. Imprenditori o capitalisti?*, Perugia, Morlacchi Editore, 2006.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Handbook for curbing corruption in public procurement*, 2006.
- TRAVI A., *La legge n. 15/2005: verso un nuovo diritto amministrativo?*, in *Corr. giur.*, 4, 2005.
- TREPTE R., *Regulating Procurement. Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, IV, Torino, Giappichelli, 2014.

- TROCCOLI A., *Un istituto giuridico da rivalutare: l'azione popolare*, in *Rass. parl.*, 1971.
- UBERHOFEN M., *Korruption und Bestechungsdelikte in staatlichen Bereich. Ein Rechtsvergleich und reformüberlegungen zum deutschen Recht*, Freiburg, Iucrim, 1999.
- UNIDO/UNODC, *Corruption prevention to foster small and medium-sized enterprise development*, Vol. II, 2012.
- URBANI P., *Modeste proposte per favorire l'attuazione delle previsioni urbanistiche negoziate e superare i fenomeni di concussione nella PA in materia di pianificazione urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 1, 2012.
- URBANI P., *Urbanistica solidale*, Bollati Bottiglieri, Torino, 2012.
- VANDELLI A., (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, Angeli, 2009.
- VANDELLI L., *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, Angeli, 2009.
- VANNUCCI A. - CUBEDDU R., *Lo spettro della competitività: le radici istituzionali del declino italiano*, Catanzaro, Rubettino, 2006.
- VANNUCCI A., *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in F. MERLONI – A. VANDELLI, *La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e rimedi*, Astrid, Firenze - Antella, Passigli, 2010.
- VANNUCCI A., *Atlante della corruzione*, EGA Edizioni,

- Torino, 2012.
- VANNUCCI A., *Costituzione: unica speranza di salvare l'Italia dalla bancarotta morale, libertà e giustizia*, 16-10-2013.
 - VANNUCCI A., *Expo 2015, la corruzione non passa per timbri e bolli*, in *Il Fatto Quotidiano*, 16/05/2014.
 - VANNUCCI A., *Far tesoro della Costituzione per combattere l'illegalità, Libertà giustizia*, 5-06-2014.
 - VANNUCCI A., *Grandi opere: quando la corruzione incalza*, *Il Fatto Quotidiano*, 18-03-2015.
 - VANNUCCI A., *I codici etici e l'interfaccia della società attiva*, intervento al Seminario nazionale *La legge anticorruzione e il sistema dei controlli nella P.A. locale: profili di responsabilità e adempimenti degli enti territoriali*, Roma, 14-02-2013.
 - VANNUCCI A., *Il mercato della corruzione: i meccanismi dello scambio occulto in Italia*, Milano, Società Aperta, 2007.
 - VANNUCCI A., *Inefficienza amministrativa e corruzione. Elementi per un'analisi del caso italiano*, in *Rivista trimestrale scienza amministrativa*, 1997.
 - VANNUCCI A., *Inefficienza amministrativa e corruzione. Elementi per un'analisi del caso italiano*, in *Riv. Trim. scienza amm.*, n.1, 1997.
 - VANNUCCI A., *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, in B.G. Mattarella – M. Pelissero, *La legge anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2013.
 - VANNUCCI A., *Luci e ombre. Così la corruzione prospera*, *lavoce.info*, 19-06-2012.

- VANNUCCI A., SBERNA S., *Le mani sulla città. Corruzione e infiltrazioni criminali nel governo del territorio*, in L. FREGOLENT, M. SAVINO, *Città e politiche in tempi di crisi*, Milano, Angeli, 2014.
- VICENTE, C., B. BENITO and F. Bastida, *Transparency and Political Budget Cycles at Municipal Level*, *Swiss Political Science Review*, 19(2): 139-156, 2013.
- VIGNERI A., *I settori «caldi»: i servizi pubblici (in particolare locali)*, in F. MERLONI – A. VANDELLI, *La corruzione amministrativa: cause, prevenzione e rimedi*, Astrid, Firenze - Antella, Passigli, 2010.
- VILLATA R., *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987.
- VIOLANTE L., *Corruzione e mafia*, in M. D'ALBERTI - R. FINOCCHI (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, il Mulino, Bologna, 1994.
- VIRGA G., *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998.
- VITIELLO V., *Il diritto di accesso agli atti in materia ambientale alla luce del d.lg. 19 agosto 2005 n. 195*, in *Riv. giur. amb.*, 2005.
- VITTA C., *Note sul concetto di persona giuridica pubblica*, in *Rivista di diritto pubblico*, I, 1933.
- VIVARELLI M. G., *Il fenomeno della corruzione negli appalti pubblici*, in *Riv. Trim. app.*, 2, 2009.
- VON ALEMANN U., *Dimensionen politischer Korruption*, Wiesbaden, 2005.

- VON BOGDANDY A., IOANNIDIS M., *Il deficit sistemico nell'Unione europea*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.3, 2014.
- VON SAVIGNY F.K., *Sistema del diritto romano attuale* (trad. di V. SCIALOJA), II, Torino, 1888.
- WEBER M., *La Politica come professione*, Conferenza gennaio 1919.
- WILLIAMS R., *Explaining corruption*, edited by Robert Williams, 2000;
- WIRTZ, B.W. e S. BYRKMAYER, *Open Government: Origin, Development and Conceptual Perspectives. International Journal of Public Administration*, 38: 381-396, 2014.
- WORTHY, B., *The Impact of Open Data in the UK: Complex, Unpredictable, and Political*, *Public Administration*, Advance Online Publication, 2015.
- ZAFFARONI E., *L'informatizzazione della Pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1996
- ZAGREBELSKY G., *Su Berlusconi no al compromesso, la legge è uguale per tutti*, in *www.repubblica.it*, 27-08-2013.
- ZANOBINI G., *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, III, 1935.
- ZANOBINI G., *L'esercizio privato delle pubbliche funzioni e l'organizzazione degli enti pubblici*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955.
- ZERMAN P. M., *La progressiva giuridicizzazione delle regole etiche*, speciale diritto e pratica amministrativa, *Il Sole 24Ore*, 7/8 luglio/agosto 2013.