

LA CULTURA DELLA TRASPARENZA NELL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE*

IDA ANGELA NICOTRA**

La legge n. 114 del 2014 recante “misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari” attribuisce all’Autorità nazionale anticorruzione, per la valutazione e per la trasparenza, fra gli altri, anche il compito “di favorire la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione”. In particolare, l’art. 19, quindicesimo comma, trasferisce all’Autorità Anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza, circa “la definizione di criteri, modelli e schemi standard per l’organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nonché all’organizzazione della sezione “Amministrazione trasparente”. A seguito di siffatta modifica viene attribuito ad Anac anche il potere di proposta circa le norme sull’attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza che devono essere adottati con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l’Agenzia Italia digitale e l’Istat.

I provvedimenti assunti sotto forma di DPCM sono preordinati “anche per specifici settori e tipologie di dati”, a definire i requisiti di qualità delle informazioni diffuse anche individuando, per un verso, i necessari adeguamenti da parte delle singole amministrazioni che provvederanno con propri regolamenti e, dall’altra, i meccanismi di garanzia e correzione attivabili su richiesta di chi vi abbia interesse.

L’Autorità nazionale anticorruzione assume, così, la missione istituzionale di organismo preposto alla prevenzione ai fenomeni corruttivi anche attraverso la diffusione della cultura della trasparenza.

* Relazione presentata al Seminario Nazionale Avvocati INAIL, tenutasi a Rimini dal 22 al 24 ottobre 2014.

** Componente A.N.A.C. - Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il diritto alla trasparenza inteso come valore che permea di sé l'intero ordinamento giuridico si afferma anche in Italia come regola del procedimento e dell'organizzazione amministrativa grazie ad una serie di provvedimenti legislativi che culminano, prima, nel D.Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, recante norme per il "riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" e ancor più di recente nel D.L. n. 90 del 2014 convertito nella legge n. 114.

La lettura delle norme in materia di trasparenza offre un dato inconfutabile: il rilievo dato in tempi più recenti, al diritto dei cittadini di partecipazione ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche. In capo alle amministrazioni grava un vero e proprio obbligo di assicurare l'accessibilità delle informazioni ad una pluralità indeterminata di soggetti e di diffonderle attraverso i propri siti istituzionali. La trasparenza, così, si pone al tempo stesso sia come fine per garantire la conoscibilità dell'azione amministrativa, sia come mezzo per scongiurare la violazione delle regole di concorrenza e evitare accordi illeciti o corruttivi¹.

Si tratta di una aspirazione antica (contenuta già nel rapporto Giannini del 1975) di rendere l'amministrazione come una "casa dalle mura di vetro", aperta e collaborativa, in cui le istituzioni forniscono le informazioni ai cittadini, a prescindere da un loro interesse giuridicamente rilevante. La legge, infatti, configura un vero e proprio obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati che comporta "il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione" (art. 5, primo comma, D.Lgs. n. 33/2013).

La previsione contenuta nell'art. 97 della Costituzione, laddove impone che sia assicurato il rispetto dei canoni di buon andamento ed imparzialità nell'azione amministrativa, si colloca al centro di una cornice ordinamentale in cui il diritto alla conoscibilità è presupposto ineliminabile per una collaborazione consapevole di tutti i consociati alla cura dell'interesse generale.

Il dibattito intorno all'inveramento di siffatti principi costituzionali trova una sua prima significativa attuazione con gli istituti del diritto di accesso, del responsabile del procedimento amministrativo e della motivazione introdotti con la legge n. 241 del 1990. Con la L. n. 241 si inaugura una nuova stagione nella quale l'approccio finalistico del principio di trasparenza segna il passaggio dalla P.A. - autorità alla P.A. - servizio.

La conoscibilità e l'informazione ai cittadini, da eccezione, diviene regola dell'azione dei pubblici poteri. Chiarezza, comprensibilità e qualità dell'attività amministrativa divengono un ulteriore mezzo di contrasto al perseguimento di interessi personali o di gruppo².

¹ F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza*, cit. 2.

² Sul punto, si rinvia alle considerazioni di F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, ...

Cionondimeno, il principio di trasparenza assume nella fase odierna del nostro Paese una dimensione ancor più pregnante, sol che si rifletta sulla circostanza che esso rappresenta una declinazione della stessa concezione liberaldemocratica degli Stati contemporanei. Esso si pone quale presupposto retrostante alla disposizione contenuta nell'art. 1 della Costituzione, diretta conseguenza del principio di sovranità popolare. La spettanza della sovranità al popolo esige strumenti che rendono effettiva la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche fondamentali che non possono esaurirsi nella selezione dei rappresentanti nei vari livelli di governo, ma consentire, altresì, un controllo sull'operato degli stessi.

Si assiste ad un vero e proprio salto di qualità del principio di trasparenza, chiamato a svolgere un compito ancor più penetrante e delicato non solo di conoscenza ai fini della partecipazione, ma di controllo sociale diffuso da parte dei cittadini su chi esercita pubbliche funzioni, sui risultati raggiunti e sull'impiego delle risorse umane ed economiche.

Il diritto alla trasparenza costituisce - ai sensi dell'art. 1, secondo comma, del D.Lgs. n. 33 - una declinazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, integrando "l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione". La trasparenza assume i contorni di un nuovo diritto di cittadinanza: l'accessibilità totale e gli open data costituiscono la moderna frontiera della democrazia partecipativa in cui i cittadini interagiscono in maniera consapevole con le istituzioni³.

Ulteriormente, il principio di trasparenza costituisce un deterrente rispetto alla commissione di fatti corruttivi, inducendo l'amministrazione a porre in essere comportamenti legittimi e volti al buon andamento e all'imparzialità⁴. La trasparenza diviene un'opportunità per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e, più in generale, di vicende di maladministration.

Tale sistemazione teorica trova realizzazione nella figura dell'accesso civico, proprio per effetto del D.Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013. Non a torto l'accesso civico è stato giustapposto all'azione popolare, in considerazione della sua idoneità a costituire un mezzo di controllo sociale delle decisioni assunte dalle istituzioni. Ed, invero, già in apertura lo stesso D.Lgs. precisa che la trasparenza intesa come accessibilità totale "concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà, nel servizio della nazione".

L'accesso civico trova ingresso, per la prima volta, nell'ordinamento italiano e riconosce in capo ad ogni persona il diritto di conoscere informazioni e dati per i quali le P.A. non hanno adempiuto all'obbligo di pubblicazione. È proprio il

3 G. ARMAO, *Open government e trasparenza amministrativa nell'ordinamento regionale siciliano*, in www.armao.eu

4 F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, cit.

nuovo istituto dell'accesso civico che riesce a dare la cifra della distanza rispetto al diritto di accesso realizzato con la legge n. 241 del 1990; si tratta di un cambiamento di prospettiva radicale con il passaggio da un accesso qualificato e azionabile solo qualora sia servente ad un interesse giuridicamente rilevante, concreto e attuale, ad un diritto azionabile senza necessità che l'istanza sia motivata e senza dover provare la strumentalità tra le esigenze difensive del singolo con l'atto che si pretende di conoscere, assimilabile all'azione popolare⁵. Il D.Lgs. n. 33 infatti afferma che la richiesta di accesso civico "non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione" (art. 5, secondo comma). La legge istituisce la figura del responsabile della trasparenza che deve procedere, entro trenta giorni, alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione e del dato richiesto e lo deve trasmettere contestualmente al richiedente, ovvero comunicare al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

Si crea, in tal modo, un vero e proprio diritto soggettivo a conoscere da parte di chiunque, a fronte di un obbligo generalizzato dell'amministrazione ad assicurare la pubblicità delle propria attività.

A ben guardare, vi è un nesso molto stringente tra obblighi di pubblicità e lotta alla corruzione: la trasparenza consente di verificare se la fiducia che i governanti hanno riposto sui governanti sia stata ben riposta, per ribadire quella relazione fiduciaria o, in caso contrario, revocarla al successivo appuntamento elettorale. La richiamata previsione di legge espressamente afferma che il principio di trasparenza deve essere realizzato "nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali" (art. 1, secondo comma). Come dire che il legislatore ordinario, in linea con quanto previsto dalla Costituzione italiana, ha operato un bilanciamento in considerazione di tutti gli interessi meritevoli di tutela e senza che nessuno di essi subisca un sacrificio assoluto che finisca per vanificare la sua rilevanza costituzionale.

Una lettura attenta delle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 33 impone una applicazione delle stesse che consenta di operare un contemperamento tra principio di trasparenza e diritto alla riservatezza della persona, sancito espressamente nell'art. 15 della Costituzione e qualificato dalla giurisprudenza costituzionale come "inviolabile".

Il principio alla riservatezza trova anch'esso fondamento costituzionale e l'oggetto di tutela di siffatto diritto è costituito dalla sfera di intimità della persona.

⁵ F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi.it*, n. 8/2013, 7.

Quest'ultima deve essere protetta da intrusioni altrui che raccolgono aspetti della sua vita privata. Altrimenti detto, il diritto del singolo alla riservatezza non può essere sacrificato per soddisfare la curiosità sociale, nel momento in cui dalla conoscenza dei fatti di un privato non deriva alcun beneficio alla collettività.

A seguito dello sviluppo tecnologico informatico, infatti, la raccolta e il trattamento dei dati personali sono sempre più esposti al rischio di divulgazioni lesive della libertà fondamentale alla riservatezza⁶.

Una lettura costituzionalmente orientata del decreto legislativo in oggetto costituisce l'approccio corretto al fine di evitare che la pubblicazione di dati mediante inserimento sui siti istituzionali e la sua diffusione sul web costituisca una forma indebita di invasione del diritto inviolabile alla protezione dei dati personali, espressamente tutelata anche dal diritto comunitario.

Come non manca di sottolineare anche il Garante della privacy i rischi connessi al trattamento dei dati personali sulla rete "emergono ancor di più ove si consideri la delicatezza di talune informazioni e la loro facile reperibilità una volta pubblicate, grazie anche ai motori di ricerca".

Ora, dal combinato disposto degli artt. 1, 14, 15 e 22 del D.Lgs. n. 33 emerge la volontà del legislatore di operare una gradazione degli obblighi di pubblicazione, sia sotto il profilo della platea dei soggetti coinvolti, che del contenuto degli atti da pubblicare: con la richiesta solo ai titolari di incarichi politici di un dovere di trasparenza "rafforzato", comprensivo della situazione patrimoniale (art. 14), e con un obbligo in capo alle categorie di soggetti elencati nell'art. 15 di pubblicare curriculum, retribuzione e ogni altro elemento connesso con funzione svolta, ad eccezione, unicamente, della posizione patrimoniale. In particolare, la previsione contenuta nell'art. 14 impone "ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale"⁷ l'obbligo di pubblicare l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo; il curriculum, i compensi connessi all'assunzione della carica e le dichiarazioni reddituali anche del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano.

6 Sul tema, fra gli altri, BIN, PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2013, 496; I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino 2013, 102 ss.

7 Il tratto differenziale degli enti territoriali rispetto agli altri enti pubblici è racchiuso nel rilievo politico-amministrativo; gli enti territoriali realizzano il collegamento con le rispettive comunità, attraverso la elezione dei componenti dei loro organi da parte dell'intera collettività, nel rispetto del principio democratico. (Amplissima la letteratura sul punto, per tutti, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989, p. 368 ss.); *Diritto amministrativo*, vol. I, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, Monduzzi editore, 1993, p. 671 ss.). Fondando la legittimazione sul principio democratico gli enti territoriali costitutivi della Repubblica, secondo quanto dispone l'art. 114 Cost., sono gli unici cui viene riconosciuto il potere di indirizzo politico-amministrativo. Ne consegue che l'organo di indirizzo politico è manifestazione dell'ente caratterizzato dalla politicità.

Si tratta di un giudizio compiuto *ex ante* dallo stesso legislatore e basato sul principio di proporzionalità rispetto alle finalità di trasparenza che lo stesso provvedimento normativo intende perseguire, attesa anche l'invasività della pubblicazione dei dati mediante diffusione sul web. Criterio di stretta proporzionalità imposto anche dalla decisione "Data Retention", dell'8 aprile 2014 della Corte di Giustizia (pronunciata nella causa *Digital Rights Ireland Ltd contro Irlanda*) che, in fase di scrutinio circa la necessità della misura rispetto agli obiettivi perseguiti, precisa che la lotta alla criminalità e al terrorismo, per quanto costituisca un obiettivo di interesse generale, non giustifica in quanto tale, la compressione del diritto alla riservatezza.

Una certa misura non può essere considerata necessaria - precisa la Corte - in una società democratica, *solo perché persegue uno scopo di interesse generale, ma deve essere bilanciata con opposti interessi degni di tutela*. Più nel dettaglio "la garanzia del diritto fondamentale al rispetto della vita privata ammette deroghe o limitazioni alla protezione dei dati personali soltanto nella misura in cui le stesse siano strettamente necessarie"⁸.

Alla luce di tali considerazioni il sacrificio richiesto alla tutela dei dati personali (come la situazione reddituale complessiva, dunque non strettamente attinente all'incarico) dei titolari degli organi di indirizzo politico potrebbe essere ritenuto "non sproporzionato", solo laddove esso si riferisca unicamente a soggetti che ricoprono incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, in quanto solo nei confronti di questi ultimi si potrebbe ritenere preminente un'esigenza di controllo dei consociati nei confronti dei propri rappresentanti, titolari di incarichi politici di enti di livello statale, regionale e locale; esso, viceversa, appare del tutto ultroneo se applicato a soggetti che svolgono la loro attività al servizio di enti non connotati dal requisito della politicità⁹.

⁸ Cfr. O. PREVOSTI, *Tutela della privacy come presupposto della libertà: due recenti sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea a difesa della riservatezza individuale*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, settembre 2014, in particolare p. 10 e 11.

⁹ A tal proposito, sembra difficile confutare la tesi, del resto pacificamente sostenuta dalla dottrina, secondo cui gli organi politici sono unicamente quelli previsti come tali dalla Costituzione, competenti a svolgere la funzione di indirizzo politico, ossia diretta ad individuare, promuovere ed attuare fini di interesse generale che riguardano la collettività nel suo complesso: Parlamento, Governo, a livello centrale, organi rappresentativi di Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane, a livello periferico (artt. 55, 95, 114, 123 Cost.). I Costituenti, in proposito, accolsero l'idea secondo cui il carattere della "politicità" va riconosciuta solo agli enti esponenziali di una collettività stanziata sul corrispondente territorio. Vale a dire, sono quelli esponenti di un gruppo (sociologicamente inteso) il cui criterio di coesione è dato dal luogo ove si svolge la vita dei suoi membri. L'ente esponenziale è, per sua naturale vocazione, un ente a finalità generali. La Costituzione prende atto della loro sostanza sociologica di enti a finalità generali. La politicità si sostanzia nel conferire agli enti territoriali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.

Il D.Lgs. n. 33, proprio ai fini di un corretto bilanciamento degli interessi in gioco in quella disciplina (trasparenza e riservatezza), ha accolto la tradizionale nozione di “titolari di incarichi politici”, senza fornire alcuna interpretazione estensiva della stessa¹⁰.

Ciò nella consapevolezza che la trasparenza “generalizzata” attraverso la diffusione di informazioni in rete può riguardare dati sensibili “solo se autorizzata da espressa disposizione di legge”, nella quale siano specificati i tipi di dati, le operazioni eseguibili, i soggetti interessati, le finalità di rilevante interesse pubblico perseguito¹¹.

Al riguardo, il Garante della protezione dei dati personali ha affermato in merito “all’invasività della pubblicazione mediante diffusione del web, rispetto ad una massa enorme di informazioni che in alcuni casi possono rivelare aspetti, anche intimi, della vita privata delle persone, soprattutto se si riferisce al coniuge, ai figli e ai parenti, che sono estranei all’incarico pubblico (si pensi ai possibili risvolti sociali di una lettura mirata, se non tendenziosa, del reddito e della consistenza patrimoniale dei soggetti, specie in ambiti territoriali ristretti e ai connessi rischi di discriminazione sociale)”¹².

Ancora, nello stesso documento il Garante fa osservare che anche in ambito comunitario si fa strada l’orientamento enunciato dalla Corte di Giustizia secondo cui “le istituzioni prima di divulgare informazioni riguardanti una persona fisica, devono soppesare l’interesse dell’Unione a garantire la trasparenza delle proprie azioni con la lesione dei diritti riconosciuti dagli artt. 7 e 8 della Carta”, posto l’impossibilità di affermare “alcuna automatica prevalenza dell’obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali, anche qualora siano coinvolti rilevanti interessi economici” (C-455/2000, C-138/2001, C-92/2009 e 93/2009).

¹⁰ Il legislatore ordinario, dal canto suo, in attuazione del dettato costituzionale ha avvallato siffatta impostazione; infatti solo quando ha ritenuto di estendere, in via d’eccezione, la portata di una specifica disciplina normativa a soggetti pubblici non rientranti nella categoria di “organi di indirizzo politico” si è preoccupato, già in premessa, nella parte definitoria della legge, di precisare che ai (soli) fini dell’applicazione di quella determinata previsione per “componenti di organi di indirizzo politico” si intende: “le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo politico di amministrazioni statali, regionali e locali, quali Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, vice Ministro, Sottosegretario di Stato o Commissario straordinario del governo di cui all’art. 11 della legge 23 agosto 1988, n.400, parlamentare, presidente della giunta o Sindaco, assessore o consigliere nelle Regioni, nelle Province e nei Comuni e nelle forme associative tra enti locali, oppure a organi di indirizzo a enti pubblici o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali”. (così è avvenuto con il Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 in materia di incompatibilità e inconfiribilità, art. 1, secondo comma, lettera f).

¹¹ Cfr., *Garante della privacy, linee guida in materia di trattamento dei dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità pubblicazione e diffusione nel web*, 2 marzo 2011.

¹² Testualmente, in *Parere del Garante su uno schema di decreto legislativo concernente il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della P.A., Registro dei provvedimenti*, n. 49 del 7 febbraio 2013, 8).

Del resto, anche attenta dottrina non ha mancato di rimarcare talune rilevanti criticità dell'odierno testo di legge laddove il diritto alla conoscibilità delle informazioni può finire "con il favorire, anziché la trasparenza dell'amministrazione e la realizzazione del diritto all'informazione, l'esercizio di una sorta di "voyerismo" amministrativo da parte di chiunque abbia accesso al web (...). L'eccesso di informazione disponibile, (...) può diventare rumore, finendo per alimentare un generico sospetto nei confronti dell'amministrazione, anziché favorire la buona amministrazione"¹³.

La disposizione di cui all'art. 15 del D.Lgs. n. 33 descrive gli obblighi di pubblicazione cui sono tenuti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza: gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico e i relativi compensi, il curriculum vitae e ogni dato relativo allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla P.A.

Analogamente, l'obbligo di pubblicazione è previsto dall'art. 28 per i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali, con evidenza delle risorse trasferite o assegnate a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell'impiego delle risorse utilizzate. La mancata pubblicazione comporta la riduzione del 50% delle risorse da trasferire o da assegnare nel corso dell'anno.

Il Capo III del decreto si occupa, specificamente, degli obblighi di pubblicazione concernenti l'uso delle risorse pubbliche.

Sicché, al fine di assicurarne la piena accessibilità e comprensibilità, le pubbliche amministrazioni sono tenute a rendere noti, in formato aperto, i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con l'ausilio di rappresentazioni grafiche. Le amministrazioni sono, altresì, tenute a pubblicare le informazioni identificative degli immobili posseduti, nonché i canoni di locazione e di affitto versati o percepiti. Lo scopo perseguito dalla norma è chiaro e va nella direzione di invertere il principio che impone di giustificare dettagliatamente il modo di utilizzo delle risorse pubbliche, affinché i cittadini possano verificare il rispetto della regola di economicità nello svolgimento dei compiti istituzionali degli enti.

Si afferma, così, l'idea di forme sempre più penetranti di controllo diffuso preordinate a contrastare le zone d'ombra che ancora persistono negli uffici pubblici. Tale nuovo approccio culturale mira a coinvolgere le P.A. all'interno di questo innovato modello procedimentale.

Il principio alla trasparenza è ulteriormente arricchito dalle previsioni del decreto che sottolineano la necessità che le informazioni e i dati pubblicati devono essere qualitativamente adeguati alla finalità di effettiva conoscibilità degli stessi. La completezza, il costante aggiornamento, la semplicità di consultazione e la comprensibilità costituiscono indici sintomatici del livello di qualità della circo-

¹³ Così, M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Istituzioni del Federalismo* 3/4, 2013, p. 670, 671.

lazione delle informazioni. La qualità delle informazioni comporta anche la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la loro riutilizzabilità.

RIASSUNTO

Il principio della trasparenza si afferma nell'ordinamento giuridico italiano con il D.Lgs. n. 33 del 2013 e diviene regola del procedimento e dell'organizzazione amministrativa. Grazie ad una serie di provvedimenti legislativi il diritto dei cittadini ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche assume un rilievo centrale. In capo alle amministrazioni grava un vero e proprio obbligo di assicurare l'accessibilità delle informazioni ad una pluralità indeterminata di soggetti e di diffonderle attraverso i propri siti istituzionali.

La trasparenza si pone al tempo stesso come fine per garantire la conoscibilità dell'azione amministrativa e come strumento di contrasto ai fenomeni corruttivi. Chiarezza, comprensibilità e qualità dell'azione dei pubblici poteri divengono un ulteriore mezzo di diffusione al perseguimento di interessi personali o di gruppo. Il diritto alla trasparenza segna il passaggio dalla P.A. autorità alla P.A. servizio e rappresenta l'inveramento della previsione contenuta nell'art. 97 della Costituzione, laddove impone che sia assicurato il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione. Infatti, il diritto alla conoscibilità è presupposto ineliminabile per una collaborazione consapevole di tutti i consociati alla cura dell'interesse generale.

Ciò nondimeno, la trasparenza assume, nella fase odierna del nostro Paese, un ruolo ancor più pregnante e delicato non solo di conoscenza ai fini della partecipazione, ma di controllo sociale diffuso da parte dei cittadini su chi esercita pubbliche funzioni, sui risultati raggiunti e sull'impiego delle risorse umane ed economiche. La trasparenza diviene un'opportunità per la prevenzione dei fenomeni corruttivi, e più in generale, di vicende di *maladministration*.

SUMMARY

The principle of transparency is stated in Italian law as per Legislative Decree 33 of 2013 and becomes a rule of procedure and administrative organization. Thanks to a series of legislative measures, the rights of citizens play a central role in decision making of public institutions. In primary administration, a real obligation is felt to ensure the accessibility of information for a plurality of indeterminate subjects and distribute them through their corporate websites.

Transparency is, at the same time, to ensure the ability to know the administrative action and as a means of tackling corruption. Clarity, comprehensibility and

quality of the action of public authorities become additional means of communication for the pursuit of personal or group interests. The right to transparency marks the transition from PA authorities to PA services and is considered the fulfilment of the provision contained in art. 97 of the Constitution, where it is ensured that the good conduct and impartiality of public administration are imposed. In fact, the right to know is an unavoidable prerequisite for collaboration of all aware citizens for taking care of general interest.

Nevertheless, transparency assumes, in the current phase of our country, an even more poignant and delicate role, not only of knowledge in order to participate, but widespread social control by those citizens who exercise public functions, the results achieved and on the use of human and economic resources. The transparency becomes an opportunity for the prevention of corruption, and, more generally, of the events of *maladministration*.