

La trasparenza amministrativa come sistema di prevenzione della corruzione: il contesto e la sua evoluzione normativa

Autore: Armando Pellegrino

In:

Il principio della trasparenza

Il corretto funzionamento della macchina amministrativa non può trascurare il coinvolgimento degli interessati e deve garantire un corretto utilizzo della sovranità popolare[1]. In quest'ottica, il 17 giugno del 1908 Filippo Turati nel suo celebre intervento parlamentare evocò il modello di amministrazione come "casa di vetro"[2]. Si diffonde così l'esigenza di verificare l'operato dell'amministrazione all'esterno che si evolverà, seppur lentamente, in quello che oggi conosciamo come principio di trasparenza[3].

In tempi più recenti, la legge del 7 agosto 1990, n. 241[4], rappresenta un'evoluzione nell'introduzione nel nostro ordinamento del principio della trasparenza amministrativa, inteso come il **diritto alla conoscibilità** all'esterno dell'operato della pubblica amministrazione, oltre che alla verifica della rispondenza dell'azione amministrativa ai principi di **imparzialità** e **buon andamento**[5].

Il principio della trasparenza non aveva ancora la portata odierna, ma è essenziale evidenziare come, in questa prima fase, la trasparenza fu introdotta dal legislatore come garanzia di controllo sull'azione amministrativa[6] anche in relazione, come anticipato, ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, oltre che della legalità, specie in riferimento ai destinatari del procedimento amministrativo[7].

Difatti, possiamo ricondurre come l'accesso ai documenti amministrativi veniva introdotto ad un principio generale dell'attività amministrativa, avendo lo scopo di favorire una più ampia partecipazione[8], oltre che di assicurare i principi di imparzialità, buon andamento e la trasparenza[9] dell'azione amministrativa[10].

Pertanto, possiamo considerare la trasparenza come un principio introdotto dalla legge del 7 agosto 1990, n. 241, che la eleva ad imperativo categorico[11], oggi centrale nel nostro ordinamento e, inoltre, che impone alla pubblica amministrazione l'apertura verso l'esterno del suo operato, ampliando così la **partecipazione**[12] del cittadino e degli utenti, ma anche che permette di perseguire l'interesse pubblico

generale[13].

La legge anticorruzione e la nuova portata della trasparenza

La legge anticorruzione[14] ha previsto l'adozione di un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e, per tale fine, è stato adottato il decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33[15], c.d. Decreto Trasparenza, che ha rinnovato il principio della trasparenza nel nostro ordinamento che ha oggi una concezione ancora più centrale, perché è da intendersi come **accessibilità completa** ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, al fine di garantire la promozione dei cittadini all'attività amministrativa. Inoltre, la trasparenza favorisce **forme di controllo diffuso** da parte dei cittadini sia sulla spesa delle risorse pubbliche che sul perseguimento dei fini istituzionali[16].

Difatti, già la legge del 6 novembre 2012, n. 190, aveva disposto che la trasparenza dell'attività amministrativa[17] contribuisce ad elevare il livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili[18], tramite la pubblicazione, nei siti web istituzionali, di dati, informazioni e documenti[19] al fine di garantire l'ampia conoscibilità degli stessi.

In quest'ottica, la trasparenza permette una facile controllabilità di tutti i momenti dell'operatività della pubblica amministrazione, secondo una logica di amministrazione aperta[20], anche tramite lo strumento del c.d. **accesso civico semplice** e, inoltre, contribuisce ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali[21]. Nonostante le amministrazioni si adeguarono in modo più o meno rapido agli obblighi di pubblicazione previsti dal Decreto Trasparenza, erano tuttavia emersi alcuni limiti[22]. Difatti, pur se la normativa in argomento aveva imposto degli obblighi gravosi riguardanti la pubblicazione di dati, informazioni e documenti[23], la trasparenza finiva per riguardare le sole notizie per le quali il legislatore aveva previsto la conoscibilità mentre, per tutte le altre, rimanevano regolari le disposizioni restrittive dell'accesso documentale[24] e, di conseguenza, la trasparenza amministrativa era ancora piuttosto limitata.

Per tale motivo, con la legge del 7 agosto 2015, n. 124[25], nell'ambito della c.d. Riforma Madia, è stata conferita una nuova delega al Governo al fine di modificare il Decreto Trasparenza e di introdurre una nuova forma di accesso civico, sullo stile del **FOIA**[26] con il decreto legislativo del 25 maggio 2016, n. 97[27].

Con l'adozione di tale decreto, il modello italiano della trasparenza resta comunque impostato sugli obblighi di pubblicazione[28], ma viene prevista una nuova ipotesi di accesso, c.d. **accesso civico generalizzato**[29], che garantisce a chiunque la possibilità di richiedere all'amministrazione dati, documenti e informazioni, anche ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente[30].

In conclusione, il concetto di trasparenza è stato delineato a seguito della sua funzionalità nel prevenire il fenomeno della corruzione, difatti, la trasparenza amministrativa come la conosciamo oggi diviene un efficace strumento atto a far emergere episodi di corruttela e a garantire la conoscenza all'esterno dell'operato delle pubbliche amministrazioni[31]. A tale allargamento della partecipazione alle attività dell'amministrazione pubblica da parte degli utenti e dei cittadini, corrispondono una maggiore consapevolezza dei propri diritti e una capacità di segnalare eventuali azioni da intraprendere, rendendo i cittadini e gli utenti parte attiva del processo di riforma della pubblica amministrazione, anche per quanto riguarda la prevenzione della corruzione[32].

Note

[1] Macchia E. S., Una casa di vetro sempre meno opaco. Il principio di trasparenza dell'azione amministrativa, www.rivista.camminodiritto.it, 2018.

[2] Celebre discorso di Filippo Turati avente ad oggetto la limitazione del segreto di ufficio nella PA, nel quale citò accostò l'amministrazione al termine "vetro", intesa come trasparente, da qui la metafora "casa di vetro".

[3] Barbieri M., Talamo S., Lo Stato aperto al pubblico. Trasparenza, ora o mai più: la Riforma della PA alla prova del cittadino, Milano, Il Sole 24 Ore, 2014.

[4] La legge del 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi."

[5] Marra A., La trasparenza degli atti amministrativi, tra diritto di accesso e tutela della privacy, www.ratioiuris.it, 2017.

[6] Controllo inteso come coerenza e della logicità degli atti, ma anche conoscibilità all'esterno dell'operato della pubblica amministrazione.

[7] Arena G., Le diverse finalità della trasparenza amministrativa, in La trasparenza amministrativa, Merloni F. (a cura di), Milano, Giuffrè Editore, 29 ss.

[8] Principio riconducibile anche all'articolo 118 della Costituzione, che promuove l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

[9] Articolo 22, co. 2 della legge del 7 agosto 1990, n. 241.

[10] Marra A., La trasparenza degli atti amministrativi, tra diritto di accesso e tutela della privacy, www.ratioiuris.it, 2017.

^[11] Pedaci A., *Procedimento amministrativo, accesso e privacy*, Napoli, Edizione Simone, 2020.

[12] La partecipazione negli anni ha avuto una centralità sempre maggiore, comportando il cambiamento della visione dell'amministrazione che da una posizione di supremazia rispetto al cittadino si pone invece oggi, nella maggior parte dei casi, sullo stesso piano, garantendo il rispetto del c.d. principio del giusto procedimento.

^[13] Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, Linee Guida n. 4 del novembre 2019.

^[14] Legge del 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione."

[15] Recante "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni."

[16] Articolo 1, comma 1, del decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33.

^[17] All'articolo 1, comma 15.

[18] Ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

[19] Come recepito nell'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33.

[20] Locorotolo B., Pedaci A., *Trasparenza e Anticorruzione nelle Pubbliche Amministrazioni*, Napoli, Edizione Simone, 2018.

^[21] Articolo 1, comma 2, del decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33.

[22] Cantone R., *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2020.

[23] Gardini G., *Il paradosso della trasparenza in Italia. L'arte di rendere complesse le cose semplici*, www.federalismi.it, 2017.

[24] Previsto dagli articoli 22 e ss. della legge del 7 agosto 1990, n. 241.

^[25] Recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche."

[26] Acronimo di Freedom of Information Act.

^[27] Recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.”.

[28] Tra l'altro, non è certamente stato realizzato l'obiettivo della semplificazione e riduzione degli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto legislativo del 25 maggio 2016, n. 97.

[29] Anche chiamato accesso civico universale.

[30] In particolare, indicati nell'articolo 5-bis e 5-ter del decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33.

[31] Piero M. L., La trasparenza: natura ed evoluzione, www.diritto.it, 2018.

^[32] Pedaci A., Procedimento amministrativo, accesso e privacy, Napoli, Edizione Simone, 2020.

<https://www.diritto.it/la-trasparenza-amministrativa-come-sistema-di-prevenzione-della-corruzione-il-contesto-e-la-sua-evoluzione-normativa/>