

# La trasparenza come risposta all'emergenza

Enrico Carloni<sup>1</sup>

Sommario: 1. Premessa: la trasparenza al centro della crisi. – 2. La trasparenza pubblica nella “prima emergenza”. - 3. La trasparenza possibile: il ruolo della pubblicità. - 4. “Semplificazione” e trasparenza nei contratti pubblici. - 5. Considerazioni conclusive.

## 1. Premessa: la trasparenza al centro della crisi

Principio cardine delle riforme dell'ultimo decennio “entrato ormai a pieno titolo nella costituzione materiale del Paese”<sup>2</sup>, fondamento della democrazia amministrativa<sup>3</sup>, pilastro della prevenzione della corruzione senza però esaurirsi in questa<sup>4</sup>, la trasparenza è uno dei termini chiave per interpretare ed affrontare l'emergenza che stiamo vivendo. La crisi pandemica è in misura non secondaria una crisi frutto dell'opacità e la trasparenza contiene, sotto più angolazioni, molte delle risposte necessarie a gestire la stagione che stiamo attraversando e quella, non meno difficile, che si apre di fronte a noi.

Proprio la scarsa trasparenza nella prima fase di diffusione del virus si ritiene abbia contribuito a favorirne la diffusione e reso meno agevole il suo contenimento a livello internazionale. Così come si segnala da più parti l'esigenza di disporre di dati completi, aggiornati, raffrontabili, o comunque di tutti i dati disponibili con il massimo livello di dettaglio e di granularità. La crisi ci mostra come la trasparenza, come conoscibilità e possibilità di comprendere<sup>5</sup>, da un lato sia una condizione necessaria per la garanzia dei diritti, ma dall'altro non sia un risultato scontato né automatico, dal momento che la conoscenza poggia su un'informazione che deve anzitutto essere formata, raccolta e garantita, sia in termini di quantità che di qualità. In assenza di questa capacità conoscitiva, non stupisce la notazione del sindaco di Milano, Sala, che riscontra che “i dati sui contagi sono ufficiali ma non restituiscono il vero”.<sup>6</sup> In questo senso tutta la crisi-covid19 è una straordinaria manifestazione dell'importanza della funzione conoscitiva e informativa delle istituzioni pubbliche, e delle sue criticità, e chiama in causa la capacità dei poteri pubblici di rispondere anzitutto con politiche di informazione e trasparenza.<sup>7</sup>

Ancora ad oggi, per quanto i dati vengano quotidianamente illustrati, restano dubbi sulla effettiva estensione dell'epidemia, sul tasso di mortalità, sul momento di avvio dei contagi, sul dato relativo alle

---

<sup>1</sup> Esperto del Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione; Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Perugia.

<sup>2</sup> In questi termini Autorità nazionale anticorruzione, *Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità nel 2018*, del Presidente Raffaele Cantone, Roma, 6 giugno 2019, con riferimento in particolare alla sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale.

<sup>3</sup> “Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto”: così testualmente l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 2 aprile 2020, n. 10.

<sup>4</sup> Ci sia consentito rinviare da ultimo a E. Carloni, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 2019, pp. 497 ss.; cfr. diffusamente R. Cantone, E. Carloni, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, Feltrinelli, 2018.

<sup>5</sup> Sulla nozione di trasparenza cfr. già F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>6</sup> Dichiarazione del 27 marzo 2020: cfr. G. Ferragioni, *Coronavirus, i numeri fra trasparenza e caos: quanto è utile rendere pubblici i dati giorno per giorno?*, in *Open (Open.online)*, 27 marzo 2020.

<sup>7</sup> Si v. diffusamente M. Falcone, *La crisi del COVID-19 come crisi conoscitiva del sistema amministrativo italiano*, in *Ridiam*, aprile 2020 ([www.ridiam.it](http://www.ridiam.it)).

guarigioni, persino sul numero di tamponi. Vanno dunque nella direzione auspicata le sollecitazioni alla pubblicazione di tutti i dati granulari, prodotti dallo Stato e dalle regioni, come l'approntamento di soluzioni volte a ridurre il gap conoscitivo che ancora ostacola le strategie di risposta<sup>8</sup>, sia istituzionali che a livello diffuso.

Ciechi che guidano ciechi è il soggetto di un bellissimo quadro<sup>9</sup> di Bruegel il Vecchio, conservato al Museo di Capodimonte, che nel rappresentare la parabola del vangelo di Matteo mostra bene il rischio di chi cammina senza poter vedere ciò che ha intorno, confidando nella guida di altri comunque costretti a muoversi al buio. La totale trasparenza e pubblicità dei dati, sia statali che regionali, sicuramente aiuterebbe a comprendere meglio il fenomeno coronavirus e a sviluppare le migliori strategie di risposta, approfittando delle competenze diffuse nella società, nella migliore tradizione dei principi di *open government*<sup>10</sup>, favorendo l'integrazione tra le conoscenze presenti nel settore pubblico ma spesso frammentarie, mettendo ciascuno di noi nella condizione di apprezzare al meglio i rischi e quindi il valore delle politiche pubbliche rivolte a gestirli.

## 2. La trasparenza pubblica nella “prima emergenza”

La trasparenza si pone, però, nella crisi anche in termini diversi, come antidoto alla concentrazione di potere, come necessario strumento di riequilibrio a fronte del ruolo crescente che assumono le autorità chiamate a gestire una situazione contingibile e urgente di dimensione straordinaria. La trasparenza opera in funzione di bilanciamento, così come il segreto si pone al contrario a servizio del potere.<sup>11</sup> La democrazia è il regime un popolo informato, insegna Tocqueville, e la trasparenza può operare quale surrogato di quei meccanismi che sono al cuore della democrazia rappresentativa nel momento in cui l'emergenza ne rende difficile l'operatività.

Così la trasparenza è invocata nel dibattito pubblico proprio nei momenti in cui il potere si manifesta maggiormente e vengono avvertiti passaggi particolarmente delicati: è significativa la richiesta di trasparenza “non solo di facciata” rispetto all'App “Immuni”, come condizione di legittimazione e di fiducia in un meccanismo visto come potenzialmente invasivo delle libertà individuali<sup>12</sup>, come lo è la richiesta di trasparenza sui verbali della commissione “Colao”, chiamata a definire le strategie per la “fase due”<sup>13</sup>, o la richiesta di contraddittorio a margine delle conferenze stampa.<sup>14</sup> Come rimarcava Obama con il suo memorandum sull'*open government*, c'è un legame stretto tra trasparenza e legittimazione del potere, che è bene espresso dal concetto difficilmente traducibile di *accountability*: il dovere di chi esercita poteri pubblici di “dare conto” della sua azione è tanto più pressante quanto più il potere si concentra e quanto più il potere si manifesta. Come nel periodo che stiamo attraversando.

La trasparenza, ci insegnava tanti anni fa il giudice americano Brandeis, è “il miglior disinfettante”<sup>15</sup> quando parliamo dell'esercizio del potere pubblico: un antibiotico a largo spettro, riprendendo le parole di

---

<sup>8</sup> Si v. la proposta di campionamento statistico per ovviare a questo deficit conoscitivo, formulata da Giorgio Alleva e Alberto Zuliani, ex presidenti dell'Istat, insieme ai tre colleghi Giuseppe Arbia, Piero Falorsi e Guido Pellegrin del 1 aprile 2020 (“*Proposta di una indagine a campione per una stima affidabile dei parametri fondamentali della epidemia da sars-cov-2*”).

<sup>9</sup> La *Parabola dei ciechi*, di Pieter Bruegel il Vecchio, è un dipinto che traduce in immagini il passo del Vangelo di Matteo (15.14): “sono ciechi e guide di ciechi. E quando un cieco guida un altro cieco, tutti e due cadranno in un fosso!”.

<sup>10</sup> Il riferimento è in particolare al c.d. “Memorandum Obama”: the White House, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, Transparency and Open Government*, 21 gennaio 2009.

<sup>11</sup> “Il segreto sta nel nucleo più interno del potere”, ammoniva E. Canetti, *Massa e potere*, ed il. Milano, Adelphi, 1981, cap. VII.

<sup>12</sup> Lettera Aperta del 24 aprile 2020, inviata al Governo da parte di The Good Lobby con Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights, Eumans, Associazione Lex Digital, Associazione Luca Coscioni e Science for Democracy, in [www.vita.it](http://www.vita.it).

<sup>13</sup> Richiesta promossa da Openpolis, in <https://www.openpolis.it/task-force-per-la-fase-2-un-invito-alla-trasparenza/>

<sup>14</sup> Si veda in <https://www.ilmattinodifoggia.it/news/politica/47891/la-stampa-parlamentare-chiede-a-conte-massima-trasparenza-non-e-possibile-parlare-al-paese-da-facebook-senza-domande.html>

<sup>15</sup> L'espressione (testualmente, nell'ambito di un passaggio più ampio che merita di essere riportato: “*Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman*”) è in L. Brandeis, *What publicity can do*, in *Harper's Weekly*, 20 dicembre 1913, p. 10.

Raffaele Cantone<sup>16</sup>, tanto più utile quanto più è difficile poter fare affidamento su altri contrappesi in grado di bilanciare la concentrazione di autorità che discende inevitabilmente dall'emergenza. Una trasparenza nei confronti dei cittadini, come condizione di legittimazione di un potere emergenziale altrimenti potenzialmente non controllabile, anzitutto perché naturalmente portato a muoversi in tempi più rapidi di quelli che caratterizzano i normali *checks and balances*: il Parlamento, la magistratura. Un esito auspicabile, quello dell'esercizio del potere "alla luce del sole", specie per un governo che, riprendendo le parole del Premier Conte, proprio nell'emergenza ha "scelto la linea della trasparenza e della condivisione".<sup>17</sup>

Questo vale in termini più complessivi per la gestione dell'emergenza, sia nella sua fase iniziale, imprevedibile, sia per la sua fase di medio termine, non meno emergenziale ma oramai non inattesa: riequilibrare il potere con la trasparenza, evitando che la necessaria flessibilità e celerità divenga occasione di arbitrio o corruzione. La trasparenza viatico per la buona amministrazione, come tanto spesso sostenuto dall'Autorità anticorruzione, tanto più necessaria quanto più si pone come unico strumento di vigilanza, diffusa, sull'esercizio di un potere inevitabilmente slegato da verifiche preventive e meccanismi ordinari di controllo e autorizzazione, anche di tipo parlamentare. Trasparenza necessaria per evitare letture improprie di dinamiche di relazione tra decisori pubblici e portatori di interessi, come chiede ad esempio *Transparency International*<sup>18</sup>, in un momento nel quale scelte destinate a produrre effetti importanti e spesso non reversibili sono operate con modalità accelerate e talvolta in assenza di controlli, in deroga alle procedure ordinarie.

Che l'emergenza richieda una particolare attenzione in termini di trasparenza lo si ricava d'altra parte già dallo stesso "decreto trasparenza" (d.lgs. n. 33 del 2013) che prevede, all'art. 42, specifici obblighi di pubblicazione collegati agli interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente.<sup>19</sup>

La fase che viviamo richiede di essere governata con una dose ulteriore di pubblicità: salve limitate e circoscritte eccezioni, si impone una completa messa a disposizione di tutti gli atti di gestione emergenziale, dei documenti che supportano l'assunzione delle diverse decisioni: questo anzitutto per consentire di valutare la proporzionalità ed adeguatezza di scelte che incidono in modo inusuale (sia per le forme, che per la sostanza) sui diritti di ciascuno.

### 3. La trasparenza possibile: il ruolo della pubblicità

Eppure la trasparenza ha un costo, richiede impegno, specie nella sua forma tradizionale di diritto di accesso ai documenti ed anche nella sua forma (in Italia recente) di "accesso generalizzato" (il cosiddetto Foia): ne è consapevole il Governo, che nel disporre una generale sospensione dei termini dei procedimenti ha previsto, e recentemente prorogato, la sospensione anche di questi diritti a conoscere.<sup>20</sup> Il che dimostra, come peraltro noto da tempo nell'esperienza statunitense, che la trasparenza del "Foia", pur fondamentale<sup>21</sup>, impegna le amministrazioni, in misura potenzialmente maggiore dei meccanismi di pubblicità, perché ciascuna istanza produce uno specifico procedimento che richiede di essere valutato caso per caso. Il problema, che era alla base di un pregiudizio nei confronti del Foia<sup>22</sup>, pare sin qui

<sup>16</sup> Intervento del Presidente Raffaele Cantone per l'inaugurazione dell'Anno Accademico 2017-2018 del Dipartimento di Scienze Politiche - Università degli Studi di Perugia, 21 novembre 2017 (in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)).

<sup>17</sup> Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuseppe Conte, Comunicato del 21 marzo 2020, "fin dall'inizio ho scelto la linea della trasparenza, la linea della condivisione, ho scelto di non minimizzare, non nascondere la realtà".

<sup>18</sup> Si v. <https://www.transparency.it/la-trasparenza-ai-tempi-del-coronavirus/>

<sup>19</sup> Si v. in B. Ponti (a cura di) *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Rimini, Maggioli, 2016.

<sup>20</sup> L'art. 67 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, prevede espressamente, tra l'altro, la sospensione delle "risposte alle istanze formulate ai sensi dell'articolo 22 della legge 7 agosto, n. 241, e dell'articolo 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33". Si v. sul punto anche il comunicato del Dipartimento per la funzione pubblica (<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/27-03-2020/comunicato>).

<sup>21</sup> Sull'importanza del nuovo diritto di accesso generalizzato, ed in termini complessivi delle legislazioni "Foia", cfr. es. G. Gardini, M. Magri (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, Maggioli, 2019. L'Adunanza Plenaria, n. 10 del 2020, non ha mancato di rimarcare questo aspetto: "la conoscenza si attegga quale diritto fondamentale (c.d. *right to know*), in sé, che è premessa autonoma e fondamentale per l'esercizio di qualsivoglia altro diritto".

<sup>22</sup> Il riferimento è all'orientamento del Consiglio di Stato, in sede consultiva, contrario all'ipotesi di un diritto di accesso generalizzato inizialmente immaginato nel percorso legislativo che poi porterà alla legge n. 241 del 1990.

ridimensionato dal limitato utilizzo dello strumento, ma non per questo il diritto di accesso generalizzato è stato risparmiato dalla generale scelta di sospensione che ha interessato i meccanismi di trasparenza “reattiva”, ivi compreso il diritto di accesso documentale.<sup>23</sup>

Come evidenziato già nel dibattito pubblico e dottrinale, la trasparenza del diritto a conoscere è stata infatti prontamente sacrificata sull’altare dell’emergenza.<sup>24</sup>

Da un lato, questo non può stupire del tutto: nell’emergenza il personale pubblico spesso non ha piena disponibilità delle banche dati della propria amministrazione operando in *smart working* ed è preso da esigenze impellenti che finiscono per scongiurare anche rallentamenti dati da adempimenti e procedure “per trasparenza”. D’altro lato, però, questa scelta finisce per ridimensionare il ruolo della trasparenza proprio nel momento in cui, per l’emergenza e per la connessa concentrazione di poteri e deroghe alle ordinarie procedure, diviene tanto più necessaria.

L’ordinamento contiene però al suo interno una soluzione che è in grado di coniugare le esigenze di trasparenza e quelle di celerità, e questa soluzione è la pubblicità delle informazioni: una trasparenza da intendersi, insomma, “come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”.<sup>25</sup>

La trasparenza non è dunque una soluzione impossibile, e proprio l’Italia ha da tempo sviluppato un modello di trasparenza come pubblicazione nei siti delle amministrazioni di una serie di informazioni previste dalla legge: un meccanismo rodato, suscettibile di integrazioni e completamenti nel quadro della stessa disciplina emergenziale, sia per supportare l’emergenza “urgente”, sia per accompagnare l’emergenza “a regime” che caratterizzerà i prossimi mesi.

La trasparenza come pubblicità *on line*, piena ed immediata disponibilità di informazioni: quella che Meijer ha definito la forma più moderna di trasparenza<sup>26</sup>, sempre più al centro delle politiche di trasparenza nello scenario comparato.<sup>27</sup> Pare questa la chiave di volta per la ricerca di massima efficienza e velocità senza rinunciare alla garanzia dell’imparzialità e dell’integrità: esigenze queste ultime che non vengono meno nella in questa stagione, come ci dimostrano vicende che hanno subito contrassegnato l’avvio della gestione emergenziale.<sup>28</sup>

Il sistema pubblico italiano si trova di fronte ad una sfida, ma anche ad una occasione, potenzialmente utile non solo per rispondere ai problemi che abbiamo di fronte ma anche per elaborare risposte innovative, che possano risultare proficue anche ad emergenza passata.

#### 4. “Semplificazione” e trasparenza nei contratti pubblici

Proprio il campo dei contratti pubblici mostra più di altri queste sfide e queste opportunità.

Sono sempre più ricorrenti le prese di posizione, ora più equilibrate ora più radicali, a volte approssimative come ci ricorda Francesco Merloni nella sua recente lettera aperta<sup>29</sup>, rivolte a mettere in

<sup>23</sup> G. Pettinari, *I diritti di accesso e l’impatto dell’emergenza covid-19. La sospensione del (fondamentale) diritto a conoscere*, in corso di pubblicazione.

<sup>24</sup> Si v. ad esempio Transparency International, *Diritto d’accesso alle informazioni: cosa succede con il Covid-19?*, in [www.transparency.it](http://www.transparency.it); in senso analogo v. es. <https://www.futura.news/2020/04/01/il-decreto-cura-italia-ha-sospeso-il-foia/>

<sup>25</sup> Riprendendo la formulazione contenuta nell’art. 1, c. 1, del d.lgs. n. 33 del 2013. Ai sensi del successivo c. 2, la trasparenza, tra l’altro (ma non da ultimo), “è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”. Sugli obblighi di pubblicazione, cfr. ampiamente R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2020.

<sup>26</sup> A. Meijer, *Understanding modern transparency*, in *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, iss. 2, 2009, pp. 260 ss.

<sup>27</sup> Vedi in questo senso E. Carloni, G. Pettinari, *Obblighi di pubblicazione e affermative disclosure. La trasparenza oltre la libertà di informazione*, in G. Gardini, M. Magri (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti* cit., pp. 181 ss.

<sup>28</sup> Si veda per esempio l’inchiesta recentemente aperta dalla Procura di Roma con riferimento alla gara Consip per l’approvvigionamento di dispositivi di protezione individuale.

<sup>29</sup> Lettera aperta del Presidente Francesco Merloni, *Su Anac e contratti pubblici tante proposte, poca concretezza*, 9 aprile 2020, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

discussione il codice dei contratti visto quale fattore di complicazione del sistema amministrativo in termini avvertiti come incompatibili non solo con le esigenze emergenziali ma anche con quelle di riavvio e rilancio del sistema economico. Un codice che proponeva nella qualificazione delle stazioni appaltanti un percorso per coniugare efficienza ed integrità, ma che su questo punto si è scontrato con ritardi e resistenze, e quindi ora diviene oggetto sempre più spesso di semplicistiche, e spesso incoerenti anche rispetto alle evidenze, sollecitazioni al suo superamento.<sup>30</sup> Una regolazione, dunque, mai portata a coronamento nel suo disegno ma presto messa in discussione, vista anche recentemente come “troppo pervasiva”<sup>31</sup>, anche a causa di un recepimento delle direttive europee fatto con “una generosa dose di *gold plating*”<sup>32</sup>: in termini nuovi e con rinnovato vigore vengono rilanciate alcune critiche che già avevano portato ad una revisione del codice dei contratti e del suo impianto normativo attraverso il decreto “Sblocca cantieri”.<sup>33</sup> Ora però l'emergenza porta alcuni a proporre soluzioni di deroga o sospensione generalizzata, o ricorso “ordinario” a commissari straordinari, fino a paventare *tout court* l'abolizione del codice dei contratti.<sup>34</sup> Si vede, in questo, il rischio di cadere, di nuovo, come ravvisato già nell'ultima Relazione al Parlamento dell'Autorità anticorruzione in “ricette banalizzanti”, rivolte semplicemente verso una “inaccettabile *deregulation*, già vista in opera nel Paese negli anni scorsi con risultati deleteri”<sup>35</sup>: soluzioni già praticate e spesso alla base di successive inchieste e scandali.

Un percorso parzialmente diverso, forse in grado di assicurare la necessaria celerità senza pregiudicare in radice le esigenze di imparzialità, controllo di spesa, concorrenza, passa proprio per la trasparenza amministrativa. In un'intervista del 15 aprile il Presidente del Consiglio di Stato, Patroni Griffi, riconosce nella “massima trasparenza” lo strumento per compensare soluzioni di “deroga” nel campo dei contratti pubblici<sup>36</sup>; nello stesso senso, negli stessi giorni, Roberto Garofoli raccomanda, per la gestione dell'emergenza e le procedure di appalto in questa fase di “far operare, per una tempestiva e vitale ripresa, misure di emergenza e in deroga”, se mai affiancate da “un surplus di trasparenza”.<sup>37</sup>

L'idea di un rafforzamento della trasparenza quale soluzione per compensare deroghe ed eccezioni nel campo dei contratti pubblici è da tempo presente nella riflessione dell'Autorità anticorruzione; d'altra parte attenzione alla trasparenza come leva di governo del settore si rinviene, come rimarcato da ultimo dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>38</sup>, nel tanto vituperato codice dei contratti, che contiene una previsione di pubblicità ampia per gli atti relativi alla vicenda contrattuale, in particolare già al primo comma dell'art. 29.<sup>39</sup>

---

<sup>30</sup> Prendendo già solo a riferimento alcuni giornali del 25 aprile, queste sollecitazioni mi paiono evidenti: “smantellare il codice degli appalti” è il titolo di un articolo-intervista di M. Giordano su *Italia Oggi* del 25 aprile; Matteo Salvini risponde “anche, certo” alla domanda (“abolire il codice degli appalti?”) che gli viene fatta da M. Cremonesi sulle pagine del *Corriere della sera* sempre del 25 aprile.

<sup>31</sup> *Semplificare la disciplina degli appalti si può, meglio agire subito*, lettera di G. della Cananea, M. Dugato, A. Police, M. Renna, a *Il Foglio* del 2 aprile 2020.

<sup>32</sup> L. Torchia, *Tre priorità per una nuova disciplina degli appalti pubblici (e una postilla)*, in *Astrid-Rassegna*, n. 7, 2020.

<sup>33</sup> Sul quale per tutti v. M. Corradino (a cura di), *Gli appalti pubblici dopo la legge sblocca cantieri*, Milano, Franco Angeli, 2019.

<sup>34</sup> Così ad esempio il vicepresidente di Ance, [http://www.opinione.it/economia/2020/04/14/rocco-schiavone\\_edoardo-bianchi-ance-l-opinione-codice-degli-appalti-legge-merloni-codice-de-lise-decreto-legislativo-50-maurizio-gentile-covid-19/](http://www.opinione.it/economia/2020/04/14/rocco-schiavone_edoardo-bianchi-ance-l-opinione-codice-degli-appalti-legge-merloni-codice-de-lise-decreto-legislativo-50-maurizio-gentile-covid-19/)

<sup>35</sup> Autorità nazionale anticorruzione, *Relazione al Parlamento 2019*, cit.

<sup>36</sup> G. Bianconi, Intervista a Filippo Patroni Griffi, *Patroni Griffi: la ripresa? Necessarie leggi più chiare Ma attenti alla corruzione*, sul *Corriere della sera* del 15 aprile 2020.

<sup>37</sup> R. Garofoli, *Un appello (con proposte) per uscire dalla stagione della burocrazia frenante*, pubblicato su *Il Foglio* del 15 aprile 2020.

<sup>38</sup> Con la sentenza n. 10 del 2020, il Consiglio di Stato in sede di Adunanza Plenaria ha rimarcato “il fondamentale valore della trasparenza, perseguito dal riconoscimento dell'accesso civico generalizzato anche in questa materia [quella dei contratti pubblici, n.d.r.], come strumento fondamentale di prevenzione e contrasto alla corruzione, anche secondo la chiara posizione assunta dalla Commissione europea, la quale ha sottolineato la necessità che l'ordinamento italiano promuova la trasparenza dei processi decisionali in ogni ambito e, particolarmente, nel settore delle pubbliche gare”.

<sup>39</sup> Ai sensi del quale, in particolare, “tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente” con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”.

Una trasparenza chiamata dunque a svolgere un ruolo centrale nel campo dei contratti: per bilanciare la fase emergenziale che contraddistingue la crisi covid-19, ponendo così minime garanzie ad un sistema chiamato a muoversi anzitutto con celerità; per compensare le eventuali evoluzioni dell'ordinamento nella direzione di una deregolamentazione (sia essa per deroga, sospensione, abrogazione o revisione del codice dei contratti) che non può portare con sé la perdita di attenzione ai valori dell'integrità, dell'imparzialità, della concorrenza. Da assicurare, nell'immediato, con una completa disponibilità delle informazioni sui contratti assegnati per via emergenziale o con gestione commissariale. Da assicurare, poi, con una completa messa a disposizione delle informazioni e dei dati relativi a quei contratti ed appalti che si vuole da più parti gestire con superamento "istituzionalizzato" del sistema del codice dei contratti pubblici.

## 5. Considerazioni conclusive

Vista, sinteticamente, da angolazioni diverse, la trasparenza si pone come paradigma non solo utile, ma necessario per traghettare il sistema pubblico italiano attraverso l'emergenza. In grado di darci risposte nell'emergenza, ma forse anche di proporci soluzioni innovative, idonee a coniugare in termini che meritano di essere esplorati quelle esigenze di celerità e imparzialità che sin qui non sembrano sempre aver trovato un equilibrio convincente, o quantomeno avvertito come tale.

Un percorso solo apparentemente facile: per quanto sia relativamente semplice intravedere il ruolo che può essere giocato dalla trasparenza, all'incrocio tra la crisi che ci circonda e le linee di evoluzione dell'ordinamento, non può trascurarsi la straordinaria resistenza che su più fronti la cultura del segreto ha continuato a manifestare in questi anni, contrastando e ridimensionando le aperture alla conoscibilità promosse dalla legislazione e dall'azione dell'Autorità anticorruzione. Resistenze che verosimilmente, se non attentamente governate, potrebbero frenare l'affermazione e ostacolare l'attuazione anche delle nuove prospettive della trasparenza al tempo del covid-19.

C'è, ancora, in questo scenario, il rischio di un sovraccarico di aspettative su un principio ed un meccanismo (la trasparenza, specie nella sua forma di disponibilità delle informazioni *on line*), ma la fase che stiamo attraversando impone di accettare qualche elemento di aleatorietà: consapevoli che la trasparenza, il "potere del pubblico in pubblico"<sup>40</sup>, non è da sola la risposta a tutti i problemi, ma è comunque una cura ad ampio spettro che non può che aiutare la ripresa del Paese.

---

<sup>40</sup> Parafrasando e riprendendo N. Bobbio: "si può definire la democrazia come il potere pubblico in pubblico" (*Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984).