

AUDIZIONI INFORMALI

In relazione all'esame dello schema di decreto legislativo 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 (Atto n. 267)

MEMORIE DEPOSITATE

<i>Audizione del 6 aprile 2016</i>	
Autorità garante per la protezione dei dati personali.....	pag. 1
<i>Audizione del 7 aprile 2016</i>	
ACCADEMIA ITALIANA DEL CODICE DI INTERNET (IAIC).....	pag. 7
AGORA' DIGITALE	pag. 19
ASSOCIAZIONE NAZIONALE PER OPERATORI E RESPONSABILI DELLA CONSERVAZIONE DIGITALE (ANORC).....	pag. 23
CITTADINANZATTIVA.....	pag. 25
CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE.....	pag. 29
CONSIGLIO UNITARIO PERMANENTE DEGLI ORDINI E COLLEGI PROFESSIONALI (CUP).....	pag. 33
FORUM PA.....	pag. 65
RIPARTE IL FUTURO	pag. 69
STATI GENERALI DELL'INNOVAZIONE	pag. 71
<i>Memorie inviate da soggetti non auditi</i>	
Transparency International Italia.....	pag. 77

**Audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali,
Antonello Soro**

AG 267

Schema di decreto legislativo 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. Atto n. 267.

1. I limiti della disciplina attuale e le ragioni della delega

Ringrazio la Commissione per l'opportunità offertami di una riflessione sul tema del rapporto tra trasparenza dell'azione amministrativa e riservatezza.

Che potremmo declinare come rapporto tra democrazia e dignità personale, elemento fondativo della Carta di Nizza (e quindi della cittadinanza europea), oltre che della nostra costituzione.

Il d.lgs. 33 ha completato il processo di superamento della segretezza quale principale forma di esercizio del potere, mutando anche l'idea del rapporto tra singolo e autorità:

- da autoritativo, burocratico e insindacabile

-a paritetico, partecipato e "controllabile";

per affermare la concezione dell'amministrazione, come *servizio e non potere*.

Ma anche l'idea del cittadino, da *suddito a destinatario di prestazioni, che si avvale così di uno strumento di controllo diffuso sull'esercizio del potere*.

Questa disciplina possiede grandi potenzialità quale strumento di partecipazione, di responsabilità e legittimazione, **ma, ad un tempo**, dovrebbe essere preservata dagli effetti distorsivi di una concezione meramente burocratica e da quella "opacità per confusione" che rischia di caratterizzarla se degenera in un' indiscriminata bulimia di pubblicità.

Se priva di adeguati criteri discretivi, la divulgazione di un patrimonio informativo immenso e sempre crescente (quale quello delle pubbliche amministrazioni) rischia, infatti, di mettere in piazza spaccati di vita individuale la cui conoscenza è inutile ai fini del controllo sull'esercizio del potere ma, per l'interessato, può essere estremamente dannosa.

Un eccesso indiscriminato di pubblicità rischia, peraltro, di occultare informazioni realmente significative con altre del tutto inutili, così ostacolando, anziché agevolare, il controllo diffuso sull'esercizio del potere e degenerando in una forma di sorveglianza massiva.

Per la trasparenza c'è bisogno di un approccio qualitativo e non meramente quantitativo :**meno dati ma più qualificati**.

Questo era l'auspicio che avevamo formulato rispetto alla delega per la revisione del d.lgs. 33, alla luce delle **criticità riscontrate in sede applicativa e al carattere indifferenziato degli obblighi di pubblicità**.

Essi si applicavano infatti, con analogo contenuto, ad enti e realtà profondamente diversi tra loro, senza distinguere la portata in ragione

-del grado di esposizione dell'organo al rischio di corruzione;

-dell'ambito di esercizio della relativa azione o, comunque,

-delle risorse pubbliche assegnate, della cui gestione l'ente debba quindi rispondere.

Basti pensare che le norme sulla pubblicità della condizione patrimoniale propria e dei congiunti, pensate per i titolari di incarichi politici, sono state ritenute, nel d.lgs. 33, applicabili alla componente studentesca del senato accademico.

E che un'interpretazione estensiva (e ovviamente scorretta) della disciplina ha indotto alcuni comuni a pubblicare in rete le ordinanze applicative dei t.s.o., con indicazione del nome del paziente e della patologia sofferta, o gli elenchi dei beneficiari di esenzioni per patologia o rimborsi per spese terapeutiche.

A fronte di queste criticità, i criteri di delega per il correttivo – pur nella loro essenzialità – **avrebbero consentito un intervento più organico e incisivo**, capace di valorizzare realmente la trasparenza quale risorsa democratica, che come tale necessita di una revisione degli obblighi di pubblicità, **nel segno dell'efficacia, della selettività e della funzionalità ad esigenze di controllo sull'esercizio del potere.**

2. Razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione

In particolare, non risultano sviluppati in tutte le loro potenzialità i criteri di delega relativi alla **razionalizzazione** degli obblighi di pubblicazione, alla **“ridefinizione e precisazione dell'ambito soggettivo”** di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza” e alla **“riduzione e concentrazione degli oneri”** gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche”.

Il decreto si limita infatti, essenzialmente:

- a) **a ridefinire (ma in maniera complessivamente estensiva)** l'ambito di applicazione soggettivo degli obblighi di pubblicità, includendovi ad esempio gli enti pubblici economici, le autorità portuali, gli ordini professionali, le società in controllo pubblico, associazioni, fondazioni, enti di diritto privato anche privi di personalità giuridica ed estendendo anche ai dirigenti gli obblighi di pubblicità patrimoniale previsti per la diversa categoria dei titolari di incarichi politici;
- b) **introdurre una clausola di “flessibilità”** che demanda ad Anac la precisazione, in sede di piano nazionale anticorruzione, degli obblighi di pubblicazione e delle relative modalità di attuazione;
- 3) **demandare ad Anac** la previsione, con propria delibera (*su parere del Garante*), dei casi nei quali la pubblicazione in forma integrale possa essere sostituita da quella in forma riassuntiva.

Tali modifiche **non concorrono ancora**, di per sé sole, **a sviluppare adeguatamente** le potenzialità proprie dei suddetti criteri di delega, **che se attuati** in ogni loro parte consentirebbero invece di razionalizzare e più efficacemente rimodulare **gli obblighi di pubblicazione in funzione del grado di esposizione del singolo organo al rischio corruttivo**, della funzionalità del dato da pubblicare rispetto alla effettiva conoscibilità, da parte dei cittadini, delle modalità e delle caratteristiche dell'agire amministrativo, nonché del bilanciamento delle esigenze di trasparenza con il diritto alla protezione dei dati personali degli interessati.

Diritto che viene, peraltro, significativamente compresso anche in ragione del nuovo istituto dell'accesso civico, introdotto al comma 2 dell'articolo 5, che estende, in misura rilevante e con pochissimi limiti, i casi di ostensione di dati personali a terzi.

Tale innovazione **avrebbe reso, pertanto, ancor più necessario un complessivo ripensamento, in funzione riequilibratrice, della disciplina generale degli obblighi di pubblicazione**, tale da renderla maggiormente compatibile con il doveroso rispetto del diritto alla protezione dei dati personali dei cittadini.

Per questo il nostro parere suggerisce un più articolato e specifico sviluppo del criterio di delega, tanto sotto il profilo delle previsioni generali degli obblighi di pubblicazione, quanto relativamente alle singole disposizioni di settore.

>>Suggeriamo inoltre, in ogni caso, una più compiuta attuazione della disciplina legislativa con un apposito **regolamento che individui,**

con un maggior grado di dettaglio e con una fonte suscettibile di più agevoli novelle, le tipologie di informazioni soggette al regime di trasparenza, nonché le modalità e le caratteristiche dell'eventuale pubblicazione.

In ogni caso, la complessità dei nuovi e ulteriori adempimenti sanciti in capo alle amministrazioni consiglia l'opportunità (condivisa peraltro da Anac) di prevedere un **congruo termine di adeguamento** agli obblighi imposti, per evitare che l'applicazione, non sufficientemente preparata, delle nuove misure (anche sotto il profilo della formazione del personale e della predisposizione delle strutture necessarie) possa arrecare pregiudizio ai cittadini coinvolti (tale termine di adeguamento è stato ad esempio previsto dal *Foia britannico*)

3. L'accesso "universale"

Una delle più rilevanti innovazioni del decreto concerne l'istituzione dell'**accesso "universale" o aperto, che diversamente dall'accesso civico (cui si affianca, senza sostituirlo)** legittima chiunque ad accedere non solo ai dati soggetti a pubblicazione obbligatoria, ma ogni dato e documento ulteriore comunque detenuto da una pubblica amministrazione, **salvo esigenze di tutela di interessi "pubblici o privati"** tra i quali, appunto, **il diritto alla protezione dati.**

Nella sua genericità e in assenza di precisazioni né tantomeno di una motivazione sottesa all'istanza, che orienti il bilanciamento cui è tenuta la pubblica amministrazione, tale parametro rischia di determinare **interpretazioni eccessivamente discrezionali e difformi, quando non addirittura arbitrarie,** con conseguenze paradossali e violazioni di un diritto fondamentale quale è appunto quella alla protezione dati.

Si pensi, a mero titolo di esempio, a un'istanza di accesso "universale" relativa alla lista nominativa dei minori iscritti a una scuola, corredata da tutte le ulteriori informazioni nella disponibilità dell'amministrazione (dall'indirizzo di residenza alla composizione o allo stato reddituale della famiglia, a eventuali disabilità).

O si considerino le conseguenze cui potrebbero essere esposti i contribuenti ove l'istanza di accesso civico venisse avanzata nei confronti dell'anagrafe tributaria, ove confluiscono, tra gli altri, tutti i dati detenuti da ogni istituto di credito con riferimento a saldi, movimenti e giacenza media di tutti i conti correnti.

Per non citare l'impatto suscettibile di derivare dall'ostensione, a chiunque ne faccia richiesta, di informazioni sulla salute o la vita sessuale dei singoli, detenuti da strutture ospedaliere e di cura.

L'accesso universale, infatti, non prevede quelle cautele dettate dalla l. 241/1990 per l'accesso ad atti amministrativi contenenti dati sensibili o giudiziari e, soprattutto, la regola del "pari rango" per i dati ipersensibili, secondo cui ove siano coinvolti dati sanitari o sulla vita sessuale, l'accesso è ammesso solo per la tutela di una situazione giuridicamente rilevante di rango "almeno pari" o di un "altro" diritto o libertà fondamentale e inviolabile.

Tali limiti andrebbero dunque richiamati, a fortiori, rispetto all'accesso universale, che non presuppone una situazione giuridica qualificata in capo all'istante.

Ma proprio l'assenza di una posizione giuridica differenziata e, quindi, di motivazione sottesa all'istanza, nel privare l'amministrazione dei criteri in base ai quali effettuare il bilanciamento, rischia di determinare

o un'eccessiva rigidità interpretativa che induca al rigetto di ogni istanza (frustrando così la funzione dell'accesso universale)

o, al contrario, una tendenza all'acritico accoglimento anche in carenza di idonei presupposti, suscettibile di violare diritti fondamentali degli interessati.

La disciplina in esame andrebbe pertanto significativamente rimodulata, prevedendo che ove l'accesso coinvolga dati personali di terzi, esso possa essere effettuato solo previo accertamento della **prevalenza dell'interesse perseguito dall'accesso ovvero, previo oscuramento dei dati personali presenti.**

L'accertamento in questione terrà ovviamente conto di quanto manifestato dal **controinteressato**, al quale deve essere sempre data comunicazione della richiesta di accesso e cui deve essere concesso un termine più ampio per presentare osservazioni, pena la mera virtualità del contraddittorio, così rimodulando i termini procedurali previsti.

Tale previsione va poi completata con un **generale divieto di comunicazione di dati sensibili o giudiziari nonché di dati personali di minorenni**, in osservanza della tutela rafforzata accordata dall'ordinamento interno e dal diritto dell'Unione europea a tali categorie di dati personali.

L'opportunità delle suddette modifiche è, del resto, avvalorata da un'analisi di diritto comparato, con particolare riguardo alla disciplina del *Freedom of Information Act* di cui alla *Section 552* dell'*U.S. Code* (analogamente dispone il Foia britannico). Essa, infatti, sancisce il diniego dell'ostensione non solo di "documenti sanitari" ma anche di altre tipologie di documenti, qualora possa derivarne un'ingiustificata ingerenza nella sfera di riservatezza individuale.

Tale disciplina prevede anche la possibilità di oscurare i dati personali eventualmente presenti in atti, a carattere prevalentemente generale, ai quali il cittadino richieda di accedere.

Ma anche la disciplina francese – che diversamente da quella anglosassone non sancisce un sistema generale di pubblicità delle informazioni comunque detenute dalle pubbliche amministrazioni ma regola l'ostensione di singoli atti in base a specifiche istanze – reca norme analoghe. Essa, infatti, esclude dal diritto d'accesso documenti la cui ostensione possa violare la riservatezza individuale.

La garanzia della riservatezza dell'interessato (da assicurarsi, come suggerito, previo oscuramento dei dati personali presenti o limitando l'ostensione ai soli casi di prevalenza dell'interesse sotteso all'accesso) è **tanto più necessaria in considerazione dei rischi di alterazione, manipolazione, riproduzione per fini diversi, inevitabilmente connessi all'accesso per via telematica.**

Con la consegna del documento informatico contenente dati personali di terzi l'amministrazione declina infatti ogni responsabilità per l'uso che ne venga fatto dall'istante o da altri che da questo lo ricevano spogliandosi, quindi, di quella posizione di garanzia verso i cittadini che assume con il trattamento.

In tal modo, pertanto, i cittadini che affidano i propri dati alle pubbliche amministrazioni, nella consapevolezza dei particolari obblighi che esse si assumono e delle corrispondenti garanzie che assicurano, potranno temere usi illeciti e possibili violazioni da parte di terzi che quei dati ottengano tramite l'accesso "universale".

Per non degenerare, con una singolare eterogenesi dei fini, in uno strumento di de-legittimazione delle amministrazioni pubbliche, tale peculiare forma di accesso va dunque **rimodulata** con i correttivi indicati, a tutela della dignità dei cittadini ma anche della responsabilità delle stesse istituzioni

Le suddette modifiche legislative dovrebbero comunque essere completate con un **regolamento attuativo** (o, come suggerisce Anac, Linee guida di quell'Autorità e del Garante) volto a **individuare nel dettaglio le categorie di dati e di documenti suscettibili di accesso, nonché i casi di rigetto dell'istanza a fini di tutela degli interessi pubblici e privati evocati dall'art. 5-bis.**

In assenza di una normativa regolamentare di attuazione che declini con maggiore dettaglio oggetto e limiti dell'accesso, nella nuova forma prevista, vi è, infatti, il concreto rischio di **interpretazioni irragionevolmente diverse tra le varie amministrazioni e, al loro interno, tra i vari uffici, con un'ingiustificata disparità di trattamento, per i cittadini, che ne deriverebbe.**

Per garantire, poi, il rispetto del **riparto di giurisdizione** sancito in materia di protezione dati, andrebbe previsto che per le controversie sull'accesso "universale" che abbiano ad oggetto il diritto alla protezione dei dati personali, sia competente il **giudice ordinario.**

Analoga previsione andrebbe inserita per tutte le controversie sull'applicazione del decreto che coinvolgono il diritto alla protezione dati.

Molti altri aspetti andrebbero ulteriormente esaminati. Mi limito però a **rinvviare al nostro parere**, sottolineando qui soltanto, in primo luogo, l'importanza di meglio precisare l'estensione degli obblighi di trasparenza, definendoli in maniera puntuale e non con un generico ed indeterminato rinvio alla **"normativa vigente"**. Tale richiamo, infatti, in primo luogo lede la certezza normativa non definendo in maniera puntuale e inequivoca gli obblighi di pubblicità, il che ha effetti ancor più pregiudizievoli considerando che tanto una pubblicazione non dovuta quanto una pubblicazione omessa sono sanzionate (disciplinariamente, amministrativamente, in alcuni casi-limite anche penalmente) e che quindi in questo caso le esigenze di tassatività, stretta legalità e determinatezza sono essenziali.

Esso è inoltre suscettibile di determinare conseguenze paradossali nella misura in cui attrae, indifferentemente e acriticamente, nel regime della trasparenza (con i connessi obblighi di indicizzazione, agevole reperibilità, permanenza on-line ecc.) obblighi di pubblicità assai eterogenei e spesso funzionali a ben altre finalità (si pensi, ad esempio, alle pubblicazioni matrimoniali la cui ratio di pubblicità-notizia funzionale ad eventuali opposizioni è assolutamente diversa da quella sottesa alla disciplina della trasparenza). Tale criticità - già sottolineata rispetto al testo vigente-aveva indotto il Garante a suggerire, con le Linee guida in materia, l'esigenza di interpretare il suddetto rinvio alla normativa vigente secondo un criterio logico-sistematico, distinguendo il regime delle pubblicazioni obbligatorie per fini di *«trasparenza»* da quello previsto per altri tipi di pubblicità *online*. Dal momento che tale esigenza assume ancor maggiore rilievo nel nuovo sistema, caratterizzato da un ampliamento ulteriore degli obblighi di pubblicità, sarebbe opportuno modificare il testo del decreto, **sostituendo la locuzione relativa ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria «ai sensi della normativa vigente», con altra che limiti più chiaramente l'applicazione della disciplina** prevista dal decreto legislativo n. 33 ai soli dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa in materia di trasparenza e, segnatamente, del medesimo decreto n. 33.

Rispetto alla determinazione con cui Anac identifica **i casi nei quali la pubblicazione del dato e del documento può essere inferiore a cinque anni**, si propone di attribuire al Garante un potere di proposta al fine di inserire, nell'ambito della valutazione in ordine alla durata della pubblicazione, anche il parametro del diritto alla protezione dei dati personali, consentendo così un più completo bilanciamento dei vari interessi in gioco (art. 8, c.1, lett.b), cpv. 3-bis).

Considerazioni in parte analoghe possono svolgersi rispetto alla delibera con cui Anac individua i casi di **pubblicazione riassuntiva** (art. 4, cpv. 1-bis), rispetto alla quale è opportuno prevedere l'intesa anziché il mero parere, al fine di non indebolire eccessivamente la funzione di tutela del diritto alla protezione dei dati personali nell'ambito del contenimento con l'esigenza di trasparenza. La previsione dell'intesa del Garante su atti normativi o amministrativi generali ha, del resto, ormai diversi precedenti, la cui applicazione ne ha rivelato la particolare utilità ai fini della realizzazione del più alto equilibrio dei vari interessi in gioco (cfr., per tutti, l'intesa sulla previsione dei tempi di conservazione di campioni e profili del dna nell'ambito del regolamento attuativo della l. 85/2009).

Come già rilevato a proposito del testo vigente e a fortiori alla luce delle modifiche apportate, è opportuno ammettere la possibilità di **deindicizzazione** dei dati personali presenti negli atti

pubblicati al ricorrere di presupposti analoghi a quelli stabiliti dalla giurisprudenza europea per i motori di ricerca, modulando tale facoltà anche in ragione della rilevanza pubblica del dato di volta in volta considerato (cfr., in particolare, la sentenza Costeja v. Google Spain del 13 maggio 2014 nonché, in senso analogo, l'art. 17 del regolamento europeo sulla protezione dati che a breve costituirà il quadro giuridico di riferimento in materia). Tale strumento è infatti indispensabile per evitare i rischi di decontestualizzazione, alterazione, possibile utilizzo illecito da parte di terzi di dati personali, inevitabilmente connessi alla pubblicazione on-line e, in particolare, all'indicizzazione. I motori di ricerca, infatti, comportano un'inevitabile decontestualizzazione dei dati indicizzati, che estrapolano dal sito in cui sono contenuti per inserirli in contesti spesso eterogenei, secondo gerarchie di importanza rispondenti a criteri più commerciali che di reale funzionalità all'interesse pubblico. Il rispetto dei principi di proporzionalità, correttezza ed esattezza dei dati dovrebbe dunque indurre a prevedere una modulazione del grado di reperibilità in rete, tramite i motori di ricerca, dei dati pubblicati per fini di trasparenza, secondo i suindicati criteri. Andrebbe, comunque, in ogni caso soppresso il divieto già previsto di utilizzazione, da parte delle amministrazioni, di filtri idonei a impedire l'indicizzazione dei dati oggetto di pubblicazione (art. 9, comma 1).

Dovrebbero, infine, essere disciplinati con criteri di maggiore proporzionalità gli obblighi di **pubblicazione dei dati patrimoniali per il personale pubblico** (e i relativi coniugi e parenti entro il secondo grado), modulando gli obblighi di trasparenza a seconda del ruolo e della carica ricoperta. Questo per evitare che - con la prevista estensione ai dirigenti degli obblighi previsti per i titolari di incarichi politici - si determinino ingerenze eccessive nella vita privata di un ambito vastissimo di dipendenti pubblici (sarebbero oltre 140 mila i dirigenti tenuti alla pubblicazione della situazione patrimoniale, senza contare coniugi e parenti fino al secondo grado).



**Audizione dell'Accademia del Codice di Internet presso la
Commissione Affari Costituzionali della Camera su**

**Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 267, recante
"Schema di decreto legislativo recante revisione e semplificazione delle
disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e
trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 (recante
Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e
dell'illegalità nella pubblica amministrazione), e del decreto legislativo 14
marzo 2013, n. 33 (recate disposizioni sul Riordino della disciplina
riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di
informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni)".**

INTERVENGONO

Prof. Alberto Gambino

Presidente dell'Accademia Italiana del Codice Internet

Prorettore dell'Università Europea di Roma

Ordinario di Diritto Privato presso l'Università Europea di Roma

Prof.ssa Anna Papa

Membro del Comitato Direttivo dell'Accademia Italiana del Codice Internet

Ordinario di Diritto Pubblico presso l'Università Parthenope di Napoli

Avv. Elena Maggio

Fellow dell'Accademia Italiana del Codice Internet

Ph.D - Assegnista di ricerca in Diritto Industriale presso l'Università Europea di Roma

CONTATTI IAIC

Sede dell'Accademia: Via dei Tre Orologi, 14/a, Roma

Mail: info@iaic.it

L'Accademia Italiana del Codice di Internet ringrazia la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati per l'invito e per l'occasione rappresenta, in termini di sollecitazione al dibattito sul tema dell'accesso alle informazioni ed ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ai fini della trasparenza e dell'esercizio della libertà di informazione.

1. Premessa

Lo schema di decreto legislativo (Atto del Governo n. 267) sul quale viene oggi audita l'Accademia Italiana del Codice di Internet ha, tra le altre, la finalità di riconoscere, ai cittadini, il diritto di accedere ai documenti amministrativi per garantire trasparenza ed esercizio della libertà di informazione modificando e integrando il d.lgs. n. 33/2013 recate disposizioni sul *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

Il diritto dei cittadini all'accesso, per meri fini di informazione, ai documenti amministrativi è stato attribuito per la prima volta dal legislatore statunitense nel 1966 per mezzo del *Freedom of information act*, c.d. FOIA e, per questa ragione, il provvedimento di cui si discute in tale sede è comunemente citato come il FOIA italiano.

La previsione di tale specifico diritto di accesso alle informazioni viene ritenuto indispensabile anche al fine di consentire un più incisivo controllo dell'operato della pubblica amministrazione da parte dei cittadini. L'istituto del c.d. accesso civico, previsto dall'Atto in commento, si aggiunge al previgente istituto dell'accesso ai documenti amministrativi da parte dei soggetti portatori di legittimi interessi, previsto dalla legge n. 241/1990, ed all'accesso civico ai documenti che le amministrazioni sono tenute a pubblicare per finalità di trasparenza ai sensi del d.lgs. n. 33/2013.

Giova peraltro precisare in premessa che l'istituto introdotto dal d.lgs. n. 33/2013, ancorché denominato “accesso civico”, non attribuisce in realtà un diritto d'accesso ai documenti amministrativi in senso stretto, ma garantisce una peculiare azione volta a conseguire l'adempimento dell'obbligo di pubblicità da parte della pubblica amministrazione, latamente intesa.

La proposta di legge di cui oggi si discute prevede l'introduzione, nel nostro ordinamento, di un "accesso civico" in senso stretto che legittima i cittadini ad accedere a documenti ulteriori, rispetto a quelli afferenti alle modalità di gestione ordinaria delle amministrazioni che già devono essere resi pubblici (bilanci, bandi di concorso, nomine e consulenze, appalti) indipendentemente dall'essere o meno gli stessi portatori di un qualche specifico interesse, permettendo una maggiore conoscenza delle attività svolte dalle singole amministrazioni.

Per distinguere tra le due forme di "accesso civico" nel prosieguo con l'espressione "accesso civico semplice" si farà riferimento all'istituto di cui al d.lgs. n. 33/2013 e con l'espressione "accesso civico aperto" al nuovo istituto di cui allo schema di decreto legislativo in commento.

Dall'analisi dei lavori di codesta Commissione emerge come, allo stato, il dibattito politico si sia focalizzato solo su alcune previsioni dell'Atto in esame.

Non vi è alcun dubbio, infatti, sull'opportunità di ampliare l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza (modifiche ai commi 2 e 3 dell'art. 11 del d.lgs. n. 33/2013), di razionalizzare le previsioni sulle modalità di organizzazione della sezione "Amministrazione trasparente" dei siti istituzionali (introduzione degli artt. 4-*bis* e 9-*bis* e modifiche agli artt. 5, 9 del d.lgs. n. 33/2013), nonché dell'opportunità di rafforzare i poteri di vigilanza e controllo dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (modifiche agli artt. 45 e seguenti del d.lgs. n. 33/2013).

Il dibattito politico e dottrinale pare quindi concentrarsi sull'articolo 6 dell'Atto n. 267 che reca, al comma 1, modifiche all'articolo 5 del decreto trasparenza e, al comma 2, introduce l'articolo 5-*bis* nel medesimo decreto.

In particolare due sono gli aspetti maggiormente controversi di cui agli articoli appena citati: il primo afferisce alle modalità di esercizio del diritto di accesso civico aperto ed ai relativi presidi a disposizione del cittadino in caso di diniego da parte dell'amministrazione ed il secondo ai limiti oggettivi del diritto di accesso.

L'Accademia Italiana del Codice di Internet condivide lo spirito della modifica legislativa e reputa utile, in questa fase dei lavori parlamentari, concentrare la propria analisi proprio su tali aspetti così da provare ad offrire al dibattito soluzioni concrete nell'ottica di trovare un equo temperamento dei differenti interessi in gioco e una via mediana tra le varie posizioni sin qui emerse.

2. L'esercizio del diritto di accesso civico aperto e gli obblighi per le pubbliche amministrazioni.

L'articolo 5 del d.lgs. n. 33/2013, nella versione risultante dalla modifica che l'Atto in esame intende apportare, prevede che chiunque possa presentare un'istanza di accesso civico volta ad accedere ai dati che le amministrazioni sono tenute a pubblicare per finalità di trasparenza e o ad altri dati e informazioni, comunque detenuti dalle amministrazioni.

Tale istanza deve identificare i dati richiesti e deve essere trasmessa all'Ufficio relazioni con il pubblico o ad altro ufficio deputato, indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale o ancora, se volta ad ottenere dati già soggetti ad obbligo di pubblicazione, al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della singola amministrazione. Tali dati, secondo quanto previsto dal combinato disposto degli articoli 4 (nuovo) e 7 (già vigente) debbono essere forniti in "formato aperto", ai sensi dell'articolo 68 del d.lgs. n. 82/2005 e del d.lgs. n. 36/2006, al fine di consentire di "fruirne liberamente, di utilizzarli e riutilizzarli".

Al riguardo sarebbe auspicabile integrare il dettato normativo con la previsione dell'obbligo per il fruitore del dato o del documento, qualora lo riutilizzi in forma pubblica, di citare la fonte, dando così conto dell'attendibilità dello stesso e attivando così un controllo circolare. Analoga considerazione può estendersi anche ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, qualora permanga l'abrogazione della disposizione che oggi invece ne determina la confluenza nella sezione archivio del sito istituzionale.

Dal momento della ricezione dell'istanza l'amministrazione ha trenta giorni, per riscontrare la richiesta formulata, decorsi i quali l'istanza si intende respinta.

In altri termini, la legge qualifica come diniego il silenzio dell'amministrazione che non riscontra l'istanza formulata nei termini prescritti.

Pur nella consapevolezza che tale opzione legislativa, giova ricordarlo, è stata suggerita da diverse associazioni che si sono fatte inizialmente promotrici dell'adozione di un FOIA in Italia, l'Accademia ritiene che la qualificazione del silenzio amministrativo come implicito diniego contrasti con la *ratio* della previsione in commento, poiché priverebbe il cittadino della possibilità di conoscere le motivazioni che hanno portato l'amministrazione al rigetto della domanda, con il conseguente svilimento delle possibilità di opporsi validamente

al diniego, articolando al meglio il relativo ricorso o di riproporre l'istanza nella maniera adeguata.

Sul punto una particolare attenzione si ritiene debba darsi all'ipotesi in cui la richiesta di accesso si intersechi con la tutela di due interessi privati espressamente tutelati dall'art. 5-bis: protezione dei dati personali e libertà e segretezza della corrispondenza. Dinanzi a questi due diritti costituzionalmente garantiti si rende necessario un bilanciamento del diritto di accesso civico. L'articolo 5, nel testo proposto, prevede che, ricevuta la richiesta di accesso, l'amministrazione, se individua soggetti controinteressati, è tenuta a dar loro comunicazione. Se il dato o documento era oggetto di pubblicazione obbligatoria, tale comunicazione finisce con l'assumere solo valore informativo. Se invece il dato o documento richiesto è oggetto di un accesso civico aperto, la comunicazione si trasforma in un coinvolgimento del terzo nel procedimento, che può rimanere silente, qualora non si voglia opporre, o esprimere una "motivata opposizione". A questo punto il decreto legislativo nulla dice sul rapporto tra tale "motivata opposizione" e la decisione finale dell'amministrazione. Appare certo coerente che l'amministrazione consideri tale opposizione come non vincolante rispetto alla propria decisione, ma appare ragionevole chiedersi se in questi casi il ricorso al mero silenzio-diniego appaia la migliore strada percorribile a tutela sia di chi ha presentato istanza di accesso sia di chi si era opposto, che andrebbe comunque informato anche nell'ipotesi in cui la procedura si concluda con la fornitura dei dati o dei documenti richiesti.

In questi casi, ma in realtà in tutti, in ragione dell'esiguità del termine concesso alla pubblica amministrazione e della scarsità di risorse a disposizione delle amministrazioni per fare fronte alle istanze, ragionevolmente potrà riscontrarsi un abuso dell'istituto del silenzio-diniego.

Ben può ritenersi che la motivazione che ha legittimato la scelta di qualificare il silenzio amministrativo come implicito diniego, dipenda dal termine, relativamente esiguo, concesso alle amministrazioni per riscontrare le istanze.

Sul punto non può quindi non osservarsi l'incongruità della previsione di un termine unico per ipotesi tra loro differenti. In base all'attuale schema del decreto legislativo all'amministrazione vengono, infatti, concessi trenta giorni tanto per riscontrare istanze volte ad acquisire informazioni che avrebbero già dovuto essere di dominio pubblico, quanto nell'ipotesi in cui debba valutare istanze volte ad acquisire informazioni diverse e gli interessi coinvolti dalla diffusione delle stesse. Questi ultimi, possono essere concretamente presi in esame solo dopo che

tutte le informazioni richieste sono state raccolte con ogni conseguenza in termini di allungamento dei tempi del procedimento di valutazione.

Prevedere termini differenti, più ampi nelle ipotesi di accesso civico a documenti non pubblici, consentirebbe alle amministrazioni di avere tempi congrui per poter attentamente valutare le diverse istanze, riducendo le ipotesi di silenzio diniego.

In relazione alla specifica previsione di cui all'articolo 5, comma 4¹, si rileva l'opportunità che il termine di trenta giorni concesso all'amministrazione per riscontrare le istanze venga sospeso per la notifica ai controinteressati dell'istanza di accesso e per il successivo termine di dieci giorni concesso loro per opporsi e/o formulare osservazioni.

Inoltre, ove sussistano specifiche esigenze, ad esempio nell'ipotesi in cui un'amministrazione si trovi a dover riscontrare contemporaneamente molteplici istanze o istanze particolarmente complesse che richiedono la raccolta di numerosi documenti, il termine potrebbe essere ulteriormente prorogato. Ciò al fine di evitare che lo strumento introdotto dal decreto sia, in realtà, svilito.

L'allungamento dei termini potrebbe, peraltro, porre i diversi uffici amministrativi nelle condizioni di riscontrare formalmente tutte le istanze ricevute, facendo venir meno ciò che pare essere l'unico presupposto legittimante la scelta legislativa di qualificare come diniego il silenzio amministrativo.

Peraltro si osserva sul punto come nel nostro ordinamento il termine di trenta giorni per la formazione del silenzio diniego sia previsto solo per il riscontro alle istanze di accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge n. 241/1990, per la cui opposizione è, tuttavia, prevista una procedura stragiudiziale (v. *infra*) che di norma si forma dopo lo spirare di termini ben più lunghi. L'istituto del silenzio-diniego è, infatti, volto ad offrire all'istante un provvedimento ancorché implicito che possa essere impugnato in sede giurisdizionale, ma è indubbia la sua natura residuale ed eccezionale nell'impianto normativo complessivo.

Peraltro, mentre nelle istanze di accesso ai documenti amministrativi di cui alla legge n. 241/1990 l'interessato individua specificatamente i documenti cui chiede di accedere, nell'accesso civico l'istanza può essere formulata in modo meno

¹ Il nuovo comma 4 dell'articolo 5 del d.lgs. n. 33/2013 prevede che: *“L'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, della legge, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.”*

rigoroso² essendo finalizzata all'acquisizione di informazioni per la cui collazione diviene necessario analizzare più documenti, il che impone una maggiore attività da parte delle amministrazioni.

Si ritiene, d'altronde, che nel bilanciamento dei diversi interessi coinvolti debba prevalere il diritto ad ottenere un riscontro motivato all'istanza formulata, che consenta all'istante di valutare la legittimità del diniego, sul diritto ad avere celermente un provvedimento implicito. Pena, come anticipato, lo svilimento dell'istituto che si intende introdurre nell'ordinamento.

2.1. L'impugnazione del provvedimento di rigetto dell'istanza di accesso.

Premesso quanto già osservato in relazione all'opportunità che l'amministrazione adotti provvedimenti formali di diniego, nell'esaminare le modalità di esercizio del diritto di accesso civico aperto e gli obblighi per le pubbliche amministrazioni, un ulteriore aspetto che si ritiene opportuno affrontare in esame attiene ai rimedi riconosciuti al cittadino avverso il diniego.

L'attuale formulazione dello schema di FOIA prevede che avverso il silenzio-diniego il cittadino possa esperire esclusivamente un ricorso giurisdizionale con tutti gli oneri, soprattutto in termini economici, che conseguono.

L'Accademia reputa doveroso osservare che tale previsione rischia, di fatto, di svilire l'applicazione concreta dell'istituto dell'accesso civico. Sarebbe opportuno prevedere strumenti alternativi semplificati per la verifica della legittimità del diniego.

Pur nella consapevolezza dei diversi presupposti sussistenti tra il diritto di accesso ai sensi della legge n. 241/1990 e la proposta di riforma legislativa qui in commento, si ravvisa l'opportunità di applicare anche al caso che ci occupa la procedura di cui all'articolo 25 della legge n. 241/1990.

Essa, infatti, pur disponendo un termine per la formazione del silenzio diniego di soli trenta giorni, prevede che avverso questo l'istante possa presentare ricorso alla Commissione per l'accesso agli atti amministrativi.

Detto organismo, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio della piena conoscibilità e

² Si sottolinea, peraltro, come possa risultare di difficile comprensione per il cittadino l'espressione utilizzata dall'articolo 5, comma 3, che impone che l'istanza di accesso civico identifichi "*chiaramente*" i dati richiesti.

trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, al quale possono rivolgersi privati cittadini e pubbliche amministrazioni.

La legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della legge n. 241/1990, ha introdotto la previsione di una tutela amministrativa innanzi alla Commissione che, nel rispetto del contraddittorio degli interessati, si svolge in tempi particolarmente rapidi³.

Inoltre, a differenza di quanto non accada per i ricorsi giurisdizionali, le parti possono adire la Commissione anche personalmente senza necessità dell'assistenza del difensore.

In una ottica di analisi comparatistica sia consentito di osservare come il FOIA statunitense preveda che il ricorso avverso il diniego totale o parziale debba essere presentato alla stessa amministrazione e che solo in caso di mancato riscontro entro trenta giorni il cittadino sia legittimato ad adire il giudice ordinario.

In Europa il FOIA britannico e francese prevedono oltre al tradizionale ricorso giurisdizionale anche la possibilità di impugnare il diniego davanti a soggetti terzi, estranei all'amministrazione richiedente.

La scelta di offrire al cittadino uno strumento alternativo a quello giudiziale per tutelare il diritto di accesso civico aperto si ritiene, dunque, maggiormente aderente alla *ratio* del provvedimento in esame e la scelta di affidare tale ruolo alla Commissione per l'accesso agli atti amministrativi, rispondente all'esigenza di razionalizzazione delle amministrazioni, nel cui processo, si ricorda, si inserisce anche lo schema di decreto legislativo di cui si discute.

Vantaggio dell'attribuzione di tali poteri alla Commissione per l'accesso agli atti amministrativi nella deriverebbe dalla vasta e approfondita competenza sviluppata da tale organo in oltre quindici anni di attività sui temi dell'accesso.

3. Limiti oggettivi all'accesso civico aperto.

Si è detto in precedenza che il secondo profilo sul quale si reputa opportuno offrire un contributo afferisce ai limiti oggettivi all'accesso che, previsti dall'articolo 6 dello schema di decreto in esame, dovrebbero essere trasposti nell'articolo 5-*bis* del decreto trasparenza.

³ Peraltro l'applicazione della procedura di ricorso alla Commissione nel caso che ci occupa consentirebbe di rendere edotti gli eventuali controinteressati dell'opposizione avverso il diniego operata dall'istante, nel contemperamento degli opposti interessi.

Per offrire un'analisi quanto più completa e chiara possibile si ritiene opportuno prendere le mosse dalla *ratio* del diritto di accesso civico aperto che l'Atto n. 267 intende introdurre e disciplinare.

Esso reca un istituto giuridico che si caratterizza per essere una delle possibili forme di esercizio della libertà di informare e di essere informati che è stata declinata dalla Consulta a partire dagli anni '70⁴ con riferimento all'articolo 21 della Costituzione⁵.

Mediante l'introduzione del diritto di accesso civico aperto si intende offrire ai cittadini uno strumento per la partecipazione alla vita politica, atteso che, in un regime effettivamente democratico, le politiche e le modalità di gestione della *res publica* devono essere quantomeno conoscibili ai cittadini, affinché essi possano compiere le loro valutazioni e decidere consapevolmente.

Come tutte le libertà, tuttavia, anche quella di cui si riferisce deve conoscere dei limiti, in ragione del necessario bilanciamento con altri valori costituzionali.

Non si comprendono, allora, le critiche formulate avverso la proposta di articolo 5-*bis* che specifica i limiti oggettivi all'esercizio del diritto di accesso elencando al primo comma quelli volti a tutelare gli interessi pubblici⁶ e al secondo quelli volti a salvaguardare i diritti dei soggetti privati⁷ coinvolti.

Le osservazioni si sono incentrate prevalentemente sulla formulazione dei limiti di diritto pubblico ritenuta eccessivamente ampia, nonché sulla previsione che esclude l'accesso civico nei casi in cui questo è subordinato dalla disciplina

⁴ A partire dai primi anni settanta la Corte Costituzionale ha riconosciuto, nelle sentenze n. 105/1972, n. 225/1974 e n. 94/1977, come necessario corollario della libertà di manifestazione del pensiero l'interesse generale all'informazione, che, in un regime democratico, implica pluralità di fonti d'informazione, libero accesso alle medesime, assenza d'ingiustificati ostacoli legali, ancorché temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee. In particolare, nella sentenza n. 94/1977 la Consulta ha sinteticamente ma univocamente dichiarato che non è dubitabile che sussista, e sia implicitamente tutelato dall'art. 21 Cost., un interesse generale della collettività all'informazione.

⁵ Soltanto in alcuni testi costituzionali più recenti viene riconosciuto autonomamente il diritto di ottenere informazioni, o quantomeno di accedere liberamente alle fonti di esse, ciò, ad esempio, negli artt. 18 e 105 della Costituzione spagnola del 1978 e nell'art. 35 della Costituzione portoghese del 1976.

⁶ Tra i limiti all'accesso per prevalenti interessi pubblici (comma 1) sono richiamati: a) la sicurezza pubblica b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

⁷ Come in parte già anticipato nel testo, tra i limiti all'accesso per prevalenti interessi privati (comma 2) sono richiamati: a) la protezione dei dati personali; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n 241 del 1990⁸.

Per quanto attiene alla genericità della formulazione dei motivi si ritiene che essa sia, invero, imposta dall'astrattezza della previsione che riferendosi alla totalità dei documenti che possono essere detenuti dalle amministrazioni rischierebbe, in caso di maggiore dettaglio, di non rispondere alle effettive esigenze di contemperamento degli interessi.

Analoga formulazione delle eccezioni al diritto di accesso civico aperto è peraltro impiegata dal legislatore americano⁹ che, proprio in questa materia, è stato un precursore. A ben vedere, anzi, il legislatore americano limita l'accesso a talune tipologie di documenti (quali i memorandum e gli scambi di informazioni intra-amministrativi, ma anche alle mappe geografiche) a prescindere dagli interessi potenzialmente coinvolti, così restringendo l'ambito oggettivo di esercizio del diritto.

Peraltro già la legge n. 114/2014 di conversione del d.l. 90/201, c.d. decreto Madia, ha rafforzato gli obblighi di trasparenza eliminando ogni distinzione tra le varie tipologie di amministrazione.

Parimenti legittima risulta la previsione che esclude l'accesso civico aperto al fine di eludere i limiti all'accesso agli atti amministrativi declinati dalla legge n. 241/1990¹⁰. Sarebbe, infatti, illogico escludere dall'accesso soggetti potenzialmente interessati e riconoscere l'accesso ai medesimi documenti a terzi che non sono portatori di interesse. Questa si ritiene rappresenti, al contrario, un'indispensabile norma di raccordo, in grado di chiarire il rapporto tra i diversi istituti giuridici previsti dall'ordinamento.

4. Conclusioni.

Nel consegnare a codesta Commissione le proprie osservazioni l'Accademia ritiene opportuno evidenziare la bontà complessiva dell'iniziativa legislativa che

⁸ Lo stesso Consiglio di Stato in sede consultiva ha rilevato come *"i limiti applicabili alla nuova forma di accesso civico risultano più ampi e incisivi rispetto a quelli indicati dall'articolo 24 della legge n. 241 del 1990, consentendo alle amministrazioni di impedire l'accesso nei casi in cui questo possa compromettere alcuni rilevanti interessi pubblici generali"*.

⁹ Cfr. *The Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552, sec. (b) e (c)

¹⁰ L'accesso può essere, altresì, limitato (art. 5-bis, comma 3) in caso di: segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n 241 del 1990.

finalmente introduce nell'ordinamento italiano, rimasto tra i pochi Paesi a non aver ancora legiferato in materia, un vero diritto di accesso civico aperto ai documenti della pubblica amministrazione.

Importante sottolineare in questa sede anche la previsione dell'accesso libero per fini statistici e di ricerca a dati aggregati (art. 5-ter) e la realizzazione di un sito dedicato all'esplicazione delle spese pubbliche in formato *open* (art. 4-bis, sito "Soldi Pubblici") che consentirà l'accesso ai dati dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e permetterà la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta e alle amministrazioni che l'hanno effettuata, nonché all'ambito temporale di riferimento.

L'Accademia ritiene che i limiti oggettivi di cui all'articolo 5-bis, sui quali si sono concentrate le critiche di taluni *stakeholders* in quanto considerati uno strumento cui le amministrazioni potrebbero indebitamente ricorrere per occultare documenti e informazioni a detrimento della libertà di informazione, non si prestino di per sé a tale finalità e anzi ritiene che essi siano pienamente legittimi. La dottrina internazionale è d'altronde unanime nell'evidenziare i rischi per i quali, nel presente momento storico, caratterizzato dall'affermarsi di nuove forme di terrorismo basate sull'indottrinamento, l'accesso civico possa essere fraudolentemente impiegato da tali soggetti per finalità illecite. Prova ne sia la circostanza per cui il Patriot Act, adottato oltreoceano dall'amministrazione Bush all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001, incise anche sulle modalità di esercizio del diritto di accesso riconosciuto dal FOIA.

Tuttavia, la presenza di tali limiti rende necessario, al fine di eliminare o almeno ridurre drasticamente il rischio che le amministrazioni facciano un uso distorto degli stessi, che si individui una forma di diniego dell'istanza diversa dal "silenzio". È, infatti, la mancata conoscenza delle motivazioni che portano un'amministrazione a negare l'accesso ai documenti che comprime indebitamente il diritto del cittadino e si presta ai paventati comportamenti illeciti.

Opportuna, peraltro, si rivela la necessità della motivazione del diniego all'accesso civico da parte dell'amministrazione qualora questo discenda dall'accoglimento dell'opposizione formulata dal controinteressato nei termini prescritti (art. 5, comma 4). Nel contemperamento dei contrapposti interessi in gioco, la conoscenza da parte dell'istante degli argomenti addotti dal controinteressato a sostegno dell'opposizione permetterebbe all'istante di valutare compiutamente i termini di un eventuale ricorso avverso il diniego.

Le prospettate modifiche dell'istituto del silenzio-diniego e della procedura di ricorso avverso l'eventuale diniego alle istanze, ove accolte, eliminerebbero dunque i rischi di comportamenti illegittimi da parte delle amministrazioni, mettendo inoltre gli istanti in condizione di poter verificare la fondatezza del diniego e, in caso contrario, di ricorrere avverso lo stesso così da poter far valere davanti ad un soggetto terzo le proprie ragioni.

Il rischio di comportamenti "opachi" da parte delle amministrazioni non risiede nella previsione di limiti oggettivi, ma piuttosto nella scelta di ammettere che le amministrazioni non motivino l'eventuale diniego e non si consenta al cittadino di ricorrere anche stragiudizialmente avverso tale diniego.

Le proposte di Agorà Digitale per un vero FOIA¹



Agorà Digitale è un'organizzazione no-profit indipendente che promuove gli interessi diffusi di cittadini, imprenditori, attivisti, blogger, esperti di diritto e di tutti coloro che vogliono lo sviluppo aperto di internet e delle nuove tecnologie, consapevoli che ciò significa maggiori diritti civili, maggiore democrazia, maggiore accesso all'informazione, maggiore sviluppo economico.

Nel 2013, Agorà Digitale ha lanciato il progetto "L'era della Trasparenza" perché credevamo e crediamo che la trasparenza amministrativa non sia una insieme di adempimenti burocratici ma uno strumento per avviare una nuova relazione tra Stato e cittadino basata su fiducia e rispetto reciproci.

E' per questa ragione che, all'indomani della pubblicazione dello schema di decreto legislativo recante "*prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015 n.124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", abbiamo ritenuto doveroso scrivere una lettera aperta al Ministro Marianna Madia per esporre le nostre perplessità sul testo, proponendo soluzioni alternative.

Sono le stesse perplessità e soluzioni che riproponiamo in questa sede perché consapevoli che il provvedimento su cui il Parlamento è chiamato oggi ad esprimere il suo parere pone obiettivi importanti in termini di trasparenza e lotta alla corruzione, con l'intento di avvicinare i cittadini stessi alle istituzioni.

Preliminarmente si precisa che l'analisi si limiterà unicamente al nuovo accesso civico come delineato dall'articolo 6 dello schema di decreto legislativo in commento.

CRITICITÀ'

1. **Silenzio-diniego:** a fronte di una richiesta da parte del cittadino, la Pubblica amministrazione non sarà tenuta a rispondere: decorsi trenta giorni si formerà un provvedimento tacito di diniego. Siffatto meccanismo è stato stigmatizzato di recente dal Consiglio di Stato che, esprimendosi in sede consultiva, ha rilevato come ciò impedirebbe di fatto di sapere per quale ragione la richiesta di accesso è stata respinta con "*il paradosso che un provvedimento in tema di trasparenza neghi all'istante di conoscere in maniera trasparente gli argomenti in base ai quali la PA non gli accorda l'accesso richiesto: ciò rappresenterebbe un evidente passo indietro rispetto alla stessa legge n. 241 del 1990 e al generale obbligo di motivazione dalla stessa previsto*".
2. **Onerosità dell'accesso:** come chiarito dall'ANAC nel parere reso sullo schema di decreto in commento: "*il criterio del rimborso dei costi sostenuti dall'amministrazione potrebbe rivelarsi un serio ostacolo all'accesso.*"

¹ Si ringrazia Francesco Addante per gli spunti di riflessione offerti nella redazione del documento



3. **Eccezioni all'accesso:** sebbene sia indispensabile prevedere un contemperamento di interessi contrapposti e, dunque, si riveli necessario limitare in alcune circostanze il diritto di accesso, si evidenzia come le eccezioni enunciate nel testo siano eccessivamente ampie tali da generare un eccesso di discrezionalità amministrativa. Sotto tale profilo, anche il Consiglio di Stato ha sottolineato quanto ciò possa costituire una minaccia per la possibile proliferazione di contenzioso.
4. **Assenza di rimedi amministrativi contro i provvedimenti di diniego:** affidare le controversie avverso i provvedimenti (espresi o taciti) di diniego ai soli Tribunali Amministrativi significa scoraggiare ogni possibile controllo giudiziale sulle decisioni assunte dalle PA in merito alle istanze di accesso avanzate, stante l'onerosità del giudizio dinanzi al TAR.
5. **Impianto sanzionatorio debole:** se è vero che occorrerebbe superare la logica della paura per cui ci si adegua al precetto normativo solo in presenza di una conseguenza negativa per sé o per il proprio patrimonio, è altrettanto vero che, allo stato, un adeguato apparato sanzionatorio può fungere da "stimolo" per un cambiamento culturale di maggiore apertura verso le richieste avanzate dai cittadini. Sotto tale profilo, quanto previsto nel decreto appare ampiamente insufficiente.

SOLUZIONI

1. **Diniego motivato:** si richiede di espungere dalla nuova formulazione dell'art. 5 dlgs 33/2013 al comma 5 il periodo "*Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta*" e sostituirlo con "*In caso di diniego, l'Amministrazione comunica al richiedente le ragioni del rifiuto con provvedimento motivato che deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione*".
2. **Gratuità dell'accesso:** nel caso in cui venga richiesto l'accesso a documenti di cui era obbligatoria la pubblicazione e questa sia stata omessa, la gratuità deve essere assoluta e incondizionata. Nelle restanti ipotesi si ritiene di condividere la posizione già espressa dall'ANAC secondo cui occorre "*adottare un limite di costo che può essere posto a carico dell'amministrazione, al di sopra del quale l'accesso può essere negato o in parte posto a carico del richiedente*".
3. **Linee guida sulle eccezioni:** si suggerisce l'inserimento di una disposizioni che abiliti l'ANAC all'adozione, d'intesa con il Garante dei dati personali, di apposite linee guida che consentano un'interpretazione uniforme del regime delle eccezioni all'accesso.
4. **Sportello unico telematico per la trasparenza:** è necessario individuare un unico ufficio-sportello che agisca come una sorta di desk telematico unico per la trasparenza: l'attuale impostazione, infatti, frammenta tra diversi interlocutori le richieste di accesso rendendole più complesse per il cittadino.
5. **Rimedi amministrativi alternativi al ricorso giurisdizionale:** al fine di deflazionare l'eventuale contenzioso e garantire al cittadino uno strumento semplice e senza costi per far valere le proprie ragioni, è necessario prevedere la possibilità di un rimedio amministrativo avverso i provvedimenti di diniego. E' ipotizzabile che, al pari di quanto avviene oggi per il diniego all'accesso agli atti, i provvedimenti delle amministrazioni centrali dello Stato siano impugnabili dinanzi la Commissione di Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per quanto concerne i provvedimenti delle Pubbliche Amministrazioni Locali, si suggerisce di procedere ad una valorizzazione dei difensori civici.
6. **Ricorso al TAR – NO contributo unificato:** fermo restando quanto indicato al punto 5, è indispensabile che si preveda l'esenzione dal pagamento del contributo unificato per i ricorsi al TAR in materia di diniego all'accesso civico.
7. **Sanzioni:** necessità di prevedere sanzioni pecuniarie a carico dell'amministrazione in caso il provvedimento di diniego sia dichiarato illegittimo.



Take action. Be involved.

Infine, sia pur esuli dalla tematica dell'accesso civico ora affrontata, si ritiene opportuno segnalare il Portale Trasparenza dell'ANAC, già attivo per tutti gli appalti pubblici pubblicati dal 1° Gennaio 2011 non è stato inserito tra le Banche Dati di cui al nuovo Allegato B dello schema del decreto di modifica nonostante la sua importanza.

Se si intende davvero provvedere alla razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione al fine di eliminare le duplicazioni con la riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche e agevolare, contestualmente, il cittadino nel reperimento delle informazioni, sarà assolutamente indispensabile fare riferimento a tali dati, in quanto gli stessi assolvono già tutti gli obblighi informativi:

Concludendo, in questi anni abbiamo assistito al proliferare di una burocrazia della trasparenza, pur di non consentire la trasparenza vera e, soprattutto, utile al cittadino.

Senza la modifiche richieste, anche il decreto legislativo in commento si rivelerà un'arma spuntata, del tutto inadatta a raggiungere gli ambiziosi obiettivi con cui era stato concepito.

Avv. Marco Scialdone – Segretario di Agorà Digitale

Osservazioni sullo schema di decreto legislativo in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PP.AA.

Denominazione Stakeholder (max 250 caratteri):

ANORC (Associazione Nazionale per Operatori e Responsabile della Conservazione digitale)

Titolo del contributo (max 250 caratteri):

[Inserire il titolo qui]

Testo del contributo (max 3000 caratteri):

In base allo schema di decreto legislativo pubblicato dal Governo, desideriamo proporre i seguenti suggerimenti:

- 1) riformare l'accesso agli atti della legge 241/1990 e lasciare immutato l'accesso civico della legge 33/2013 che riteniamo nato con diversa finalità;
 - 2) evitare il meccanismo di "silenzio diniego" come risposta a una richiesta di accesso. Riteniamo che negare una motivazione a una richiesta di trasparenza non soddisfatta, non consentirebbe di raggiungere l'obiettivo che il FOIA intende perseguire.
 - 3) prevedere sanzioni in caso di illegittimo rifiuto di accesso agli atti per il responsabile del procedimento;
 - 4) prevedere che, qualora l'Amministrazione sia in difficoltà per un eccesso di richieste pervenute, i termini vengano estesi per un congruo lasso di tempo, ovvero per un massimo di tre volte.
 - 5) prevedere, in caso di diniego da parte dell'Amministrazione, l'obbligatorietà del ricorso dinanzi alla Commissione di accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio, quale condizione di procedibilità del ricorso al TAR.
- Ciò al fine di deflazionare l'eventuale contenzioso e garantire al cittadino uno strumento semplice e senza costi per far valere le proprie ragioni. A seguito del provvedimento della Commissione, l'eventuale successivo ricorso al TAR dovrà essere esentato dal pagamento del contributo unificato.
- 6) prevedere che i casi di diniego siano delimitati e specificati maggiormente dalla normativa al fine di evitare una eccessiva discrezionalità da parte della pubblica amministrazione, prevedendo altresì un obbligo di motivazione puntuale ed esaustiva del diniego stesso.

In definitiva, l'istituto così strutturato non sembra andare incontro alle esigenze finali degli interessati: sarebbe stato preferibile applicare una modifica sostanziale alla disciplina del diritto d'accesso, ad esempio riducendo i termini previsti dal DPR 184/2006, eliminando il potere di differimento, l'obbligo di notifica ai controinteressati, etc. Potremmo addirittura immaginare la possibilità di accedere a qualunque dato detenuto dalla pubblica amministrazione direttamente online, prevedendo già nativamente i dati pubblici come accessibili da chiunque (ad esempio predisponendo un sistema integrato con lo Spid che consenta di mascherare direttamente i dati sensibili riconoscendo il richiedente).



CITTADINANZA ATTIVA ONLUS - SEDE NAZIONALE
VIA CEREATE 6 - 00183 ROMA
TEL.: +39 06367181 - FAX: +39 0636718333
WWW.CITTADINANZAATTIVA.IT

chiaramente enunciato dall'articolo 5 comma 2, del dlgs. N. 33 del 2013, "non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita...>>.

Sugli articoli 5 e 6 dello schema di decreto in oggetto.

Si apprezza l'introduzione dell'accesso generalizzato alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione a prescindere da specifici obblighi di pubblicazione ma si ritiene che l'accesso alle informazioni e alle attività della pubblica amministrazione debba essere unico e coerente con le finalità di trasparenza e prevenzione della corruzione che gli sono proprie. **Pertanto la disciplina dell'accesso deve essere uniforme dal punto di vista della legittimazione, dell'oggetto e del soggetto destinatario dell'istanza (ad esempio responsabile della trasparenza).**

Inoltre, l'apparente ampliamento del diritto di accesso è vanificato dalla introduzione di un lungo elenco di limiti che rischiano di ridurre enormemente le possibilità concrete per i cittadini di accedere alle informazioni. Infatti, tali limiti in alcuni casi sono del tutto pleonastici ed in altri determinano una estensione illegittima della discrezionalità della pubblica amministrazione rispetto all'adempimento degli obblighi di trasparenza e all'effettivo diritto dei cittadini di accedere alle informazioni.

Inoltre, la previsione dell'obbligo in capo ai cittadini di "identificare chiaramente" i documenti, i dati, o le informazioni detenuti dalla pubblica amministrazione rischia di tradursi in un ulteriore limite all'esercizio del diritto di accesso.

Un altro *paletto* all'esercizio del diritto di accesso è rappresentato dall'introduzione di costi posti a carico dei cittadini per ottenere i documenti richiesti.

Infine, gravissima dal nostro punto di vista, l'introduzione del silenzio -rigetto sull'istanza di accesso presentata dai cittadini. Tale previsione peggiora la normativa vigente e rappresenta un enorme passo indietro anche rispetto alla normativa sull'accesso agli atti introdotta nel 1990! In pratica ai cittadini si nega anche il diritto di conoscere le motivazioni del rigetto della propria istanza di accesso.



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

ATTO N. 267

Schema di decreto legislativo 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

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione I – Affari Costituzionali

Audizione del Consiglio Nazionale Forense - 7 aprile 2016 ore 15.30

Scheda Ufficio studi n. 18/2016

(Roma, 5 aprile 2016)

Sommario

Premessa.....	1
1. Lo schema di decreto: le ipotesi di riforma del d. lgs. 33/2013 condivise dal CNF	2
2. Alcuni rilievi critici sulla novellata disciplina dell'accesso civico	4

Premessa

La legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" ha previsto che le disposizioni di prevenzione della corruzione (di cui ai commi da 1 a 57 dell'art. 1) si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 e il D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 recante il "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*" ha stabilito una pluralità di obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni concernenti l'attività amministrativa in capo alle pubbliche amministrazioni.

Il sistema normativo sopra richiamato, le cui finalità sono state da sempre condivise dal Consiglio Nazionale Forense, è stato pensato ed articolato avendo riguardo alle caratteristiche delle pubbliche amministrazioni *tout court* e, come sostenuto anche in sede giurisdizionale, la disciplina (sia in materia di anticorruzione che trasparenza) non può ritenersi applicabile, quantomeno nella sua interezza, agli Ordini professionali che hanno, come enti pubblici non economici a carattere associativo, natura peculiare; sotto molteplici profili, inoltre, una serie di interventi legislativi e di decisioni giudiziarie fanno agevolmente intendere che per essi non possa considerarsi operante il regime giuridico previsto dal legislatore in via generale per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

Dal punto di vista applicativo, lo stesso Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone, sentito l'11 marzo 2015 dalle Commissioni Riunite I - *Affari costituzionali* e XII - *Affari sociali* della Camera dei Deputati, ha riconosciuto l'oggettiva difficoltà di applicazione da parte degli Ordini della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza, affermando che è la



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

stessa ANAC che deve farsene carico attraverso la elaborazione di linee guida destinate agli Ordini e Collegi professionali. Basti pensare alla individuazione del responsabile della prevenzione della corruzione che, di regola, coincide con il responsabile della trasparenza e che, per quanto previsto dal comma 7 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012 deve essere nominato dall'organo di indirizzo politico, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio. Dirigenti, dei quali gli Ordini e Collegi professionali, in molti casi, non sono dotati.

Questi ed ulteriori rilievi hanno portato il Consiglio Nazionale Forense ad impugnare la delibera ANAC n. 144 del 2014 con cui veniva affermata la sottoposizione degli Ordini e Collegi professionali alla normativa anticorruzione nella sua interezza nonché agli obblighi in materia di trasparenza.

Il TAR Lazio con sentenza n. 11392/2015, depositata il 24.09.2015, ha rigettato il ricorso statuendo l'applicazione "indiscriminata" al Consiglio Nazionale Forense, e quindi agli Ordini e collegi professionali, delle previsioni di cui alla legge 190/2012 e degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo n. 33/2013.

Avverso la decisione *de qua* è stato presentato appello al Consiglio di Stato che, in esito alla udienza camerale del 31.03.2016 fissata per discussione dell'istanza cautelare, con ordinanza n. 1093/2016, depositata in data 01.04.2016, ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata nonché l'efficacia dell'atto impugnato in primo grado (e cioè la delibera ANAC 144 del 2014) *"tenuto anche conto degli sviluppi normativi attualmente in itinere, aventi finalità chiarificatrici riguardo alla portata applicativa soggettiva dell'attuale disciplina normativa in materia di contrasto alla corruzione"*.

I descritti sviluppi giudiziari, tuttavia, non corrispondono ad una scelta culturale di contrarietà alle disposizioni in materia, ma si pongono nella linea di pervenire ad un punto di equilibrio tra le peculiarità degli ordini professionali, enti pubblici non economici a base associativa, e le istanze di trasparenza e prevenzione della corruzione.

1.Lo schema di decreto: le ipotesi di riforma del d. lgs. 33/2013 condivise dal CNF.

Lo schema di decreto legislativo recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza oggetto della presente audizione si inserisce nel panorama anzidetto.

Può di certo salutarsi con favore la previsione di cui all'articolo 2-bis, comma 2 lett. a), che nel riportare l'ambito soggettivo di applicazione disciplinato nella versione vigente dell'articolo 11 specifica che la disciplina prevista per le "pubbliche amministrazioni" di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, si applica, **in quanto compatibile**, agli enti pubblici economici, alle autorità portuali e **agli ordini professionali**. Con ciò palesando la necessità di "calibrare e



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

modulare" l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza in base alle peculiarità organizzative e gestionali degli Ordini e collegi professionali, evitando che detti Ordini possano essere obbligati alla pubblicazione di dati come quelli che fanno riferimento, ad esempio, ai rendiconti dei gruppi consiliari regionali/provinciali (art. 28, comma 1, del d. Lgs. 33/2013) ovvero al piano delle *performance* (art. 8 e 10, lett. *b*) del D. Lgs. 33/2013).

Il principio di cui sopra è ribadito all'articolo 4, comma 1-ter, che modifica l'articolo 3 del D. Lgs. 33/2013, e che introducendo una sorta di "clausola di flessibilità" che consente all'Autorità nazionale anticorruzione, in sede di redazione e predisposizione del Piano nazionale anticorruzione, di modulare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte. Si prevedono in particolare modalità semplificate per i piccoli comuni sotto i 15.000 abitanti e per gli organi (*rectius* ordini) e collegi professionali. *In parte qua*, si suggerisce di prevedere la obbligatorietà della consultazione degli Ordini e dei collegi professionali, che si ritiene possa contribuire attivamente alla individuazione delle modalità operative con cui gli obblighi di pubblicazione dovrebbero essere attuati.

Sono, poi, condivisibili le previsioni di cui:

- all'art. 13, che riscrive l'art. 14 del d. lg. 33 del 2013 chiarendo l'ambito di applicazione della norma concernente gli obblighi di pubblicazione dei titolari di incarichi politici e di incarichi dirigenziali riferibili a "tutti i componenti di Stato, regioni ed enti locali anche se non di carattere elettivo";
- all'articolo 22, che semplifica l'articolo 23 del d. lgs n. 33 del 2013, in tema di obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi, eliminando, tra l'altro, l'obbligo di pubblicare i provvedimenti di autorizzazione o concessione, nonché i provvedimenti relativi a concorsi e procedure selettive per l'assunzione del personale e le progressioni di carriera, fermo restando l'obbligo di pubblicare i bandi di concorso previsto dall'articolo 19 del d. lgs. 33 del 2013. Inoltre, per i provvedimenti relativi alla scelta del contraente per l'affidamento dei lavori, forniture e servizi, o ad accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche viene, altresì, eliminato l'obbligo di pubblicarne il contenuto, l'oggetto, la spesa prevista e gli estremi relativi ai principali documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento;
- all'articolo 23 che, intervenendo sull'articolo 26 del decreto legislativo n. 33 del 2013, elimina la rilevazione d'ufficio della mancata pubblicazione dei dati relativi agli atti di concessione di sovvenzioni e altri contributi.

È infine, altresì, condivisibile l'abrogazione degli articoli 24, 25 e 34 del decreto legislativo n. 33 del 2013, in tema, rispettivamente, di obblighi di pubblicazione dei dati aggregati relativi



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

all'attività amministrativa, obblighi di pubblicazione concernenti i controlli sulle imprese e trasparenza degli oneri informativi.

2. Alcuni rilievi critici sulla novellata disciplina dell'accesso civico

Lo schema di decreto legislativo all'attenzione della Commissione interviene:

- sulla legge 6 novembre 2012, n. 190 precisando i contenuti e i procedimenti di adozione del Piano nazionale anticorruzione e dei piani triennali per la prevenzione della corruzione, nonché a ridefinire i ruoli, i poteri e le responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi;
- sul decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ridefinendo l'ambito di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza; prevedendo misure organizzative per la pubblicazione di alcune informazioni e per la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche; razionalizzando e precisando gli obblighi di pubblicazione; individuando i soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza.

In questa sede, meritano approfondimento critico le modifiche apportate al diritto di accesso civico, rinnovato nel suo contenuto (artt. 5 e ss).

È introdotta una nuova forma di accesso civico (art. 6, comma 1) libero ai dati e ai documenti pubblici, equivalente a quella che nei sistemi anglosassoni rientra nell'ambito di applicazione del *Freedom of information act (F.O.I.A.)*. Questa nuova forma di accesso prevede che chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, può accedere a tutti i dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto di alcuni limiti tassativamente indicati dalla legge.

Anche in questo caso non possono non manifestarsi perplessità rispetto ad un modello di accesso "universale", che pur significativo di una cultura dell'Amministrazione come "casa di vetro", rischia di mettere seriamente a rischio la concreta e quotidiana operatività della gestione amministrativa, sommersa potenzialmente dalle più svariate istanze di accesso non correlate a posizioni giuridicamente qualificate.

D'altro canto, l'interesse della collettività alla conoscenza "generale" pare già garantito dalle disposizioni sulla trasparenza, delle quali, altrimenti, si postulerebbe l'inefficienza implicita.



*Comitato Unitario Permanente
degli Ordini e Collegi Professionali*

Il Presidente

Roma, 7 aprile 2016

Breve nota su schema di decreto legislativo 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 (atto n. 267).

1. In via preliminare il CUP rileva la piena condivisione degli obiettivi perseguiti dalla legge 190/2012 e dal d.lgs.33/2013, consapevole dell'importanza della "trasparenza" dell'attività amministrativa nel contrasto dei fenomeni di illegalità e di corruzione. La trasparenza, intesa come "accessibilità totale" delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione è, infatti, essenziale al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, di attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. La trasparenza è in grado di realizzare il diritto ad una buona amministrazione, concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta e al servizio del cittadino.

2. Gli Ordini professionali, tuttavia, presentano indubbe peculiarità strutturali e giuridiche: sono per un verso enti pubblici previsti dalla legge, per altro verso e contemporaneamente, comunità di soggetti accomunati dallo svolgimento della stessa professione. Enti pubblici a carattere associativo, come recitano le definizioni normative più recenti. Inoltre, soprattutto a livello territoriale, rappresentano una realtà poco articolata, con dotazioni strutturali ed economiche per lo più esigue. Queste condizioni di specialità sono abbondantemente note alla giurisprudenza ed alla dottrina; da ultimo, il compianto Prof. Capotosti, Presidente emerito della Corte costituzionale, ebbe a rilasciare su questi temi un parere pro veritate al CUP nel gennaio del 2014, pochi mesi prima di venire a mancare. Il parere, che si allega alla presente nota, rende una interpretazione costituzionalmente orientata del quadro normativo e propende per una non soggezione degli ordini alle disposizioni anticorruzione e trasparenza.

Proprio le dimensioni e caratteristiche strutturali degli Ordini professionali, spesso appunto di minime dimensioni, rendono difficile, se non impossibile, individuare figure adatte all'attribuzione dei compiti previsti dalla legge, non essendovi in organico, se non in rarissime eccezioni, un dirigente, ma a volte neppure un funzionario. Le ridotte dimensioni delle piante organiche degli Enti in questione, spesso minime e comprendenti un solo dipendente, rendono difficoltosa la stessa redazione del Piano della prevenzione della corruzione e la nomina del responsabile della prevenzione della corruzione. La nomina in qualità di responsabile di un consigliere dell'Ordine non garantirebbe, invece, la necessaria alterità tra controllante e controllato.

3. Va, poi, osservato che la *ratio* sottesa a tali provvedimenti normativi è espressamente collegata al controllo ed alla revisione della spesa pubblica. La citata normativa sembra destinata a strutture a carattere complesso, con una dotazione organica che preveda figure dirigenziali sulle quali, peraltro, si riversano numerosi obblighi nonché sanzioni in caso di inadempimento. Dall'applicazione dei provvedimenti normativi in considerazione, inoltre, derivano obblighi particolarmente intrusivi della sfera giuridica soggettiva dei destinatari, come quelli previsti dall'art. 14 comma 1 del d. lgs. 33/2013, che dispone la pubblicazione dei dati e delle informazioni concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico. In particolare, la lett. f) prevede la pubblicazione dei dati relativi alla situazione complessiva dei titolari di incarichi al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado; la lettera c) primo periodo prevede la pubblicazione di tutti i compensi cui da diritto l'assunzione della carica. Sarebbe, quindi, improprio o sproporzionato applicare gli obblighi di trasparenza ai componenti i consigli direttivi degli organi professionali nazionali e locali, atteso che si tratta di incarichi onorifici e non retribuiti e, comunque, non finanziati dallo Stato e conseguentemente non gravanti sulla finanza pubblica.

Il d.l. 31 agosto 2013, n. 101 recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013 ha, inoltre, sottratto tali Enti all'applicazione delle norme in materia di *spending review*.

L'art. 1 (*Principio di trasparenza*) del d.lgs. n. 33 del 2013 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*), il quale dispone che *1. La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*, mentre gli Enti in considerazione si autofinanziano con le quote degli iscritti.

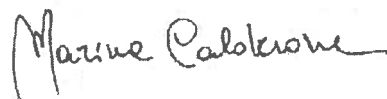
Infine si deve considerare la recente pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea della sentenza 12 settembre 2013, che ha escluso gli ordini professionali dall'applicazione delle norme europee in materia di appalti, affermando che *“L'articolo 1, paragrafo 9, secondo comma, lettera c), della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, deve essere interpretato nel senso che un organismo, come un ordine professionale di diritto pubblico, non soddisfa né il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell'autorità pubblica, quando tale organismo è finanziato in modo maggioritario dai contributi versati dai suoi membri, il cui importo è fissato e riscosso in base alla legge dallo stesso organismo, nel caso in cui tale legislazione non stabilisca la portata e le forme delle attività che tale organismo deve svolgere nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni istituzionali che tali contributi sono destinati a finanziare, né il criterio relativo al controllo della gestione da parte dell'autorità pubblica, per il solo fatto che la decisione con cui lo stesso organismo fissa l'importo dei suddetti contributi deve essere approvata da un'autorità di controllo”*.

4. Il Consiglio di Stato con la recentissima ordinanza n. 1093 pubblicata in data 1 aprile 2016 ha sospeso l'esecutività della sentenza del TAR n. 11392/2015 nonché l'efficacia della delibera ANAC impugnata, che aveva ritenuto estensibile agli ordini professionali le norme anticorruzione e trasparenza, in considerazione degli sviluppi normativi attualmente *in itinere*, aventi finalità chiarificatrici sulla portata applicativa soggettiva dell'attuale disciplina normativa in materia di contrasto alla corruzione.

5. Il CUP apprezza lo schema di decreto legislativo 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 (atto n. 267), non riscontrando la necessità di modifiche.

Dott.ssa Marina E. Calderone



Allegato: parere *pro veritate* del Prof. Piero Alberto Capotosti.

Prof. Avv. Piero Alberto Capotosti

*Emerito di Istituzioni di diritto pubblico
nell'Università "La Sapienza" di Roma*

Illustre dottoressa

Marina Elvira Calderone

Presidente del Comitato Unitario Permanente

degli Ordini e Collegi Professionali

Via Cristoforo Colombo, 456

00145 R O M A

Oggetto: Parere *pro-veritate* in ordine alla applicabilità agli ordini ed ai collegi professionali della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Il Comitato Unitario Permanente delle Professioni considera che la legge di delegazione 6 dicembre 2012 n. 190 e il conseguente decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recano una innovativa disciplina di carattere organizzativo indirizzata in via generale alle pubbliche amministrazioni, e si prospetta la questione dell'applicabilità dei due testi normativi agli Ordini professionali ed ai loro Consigli Nazionali.

Pone, al riguardo, i seguenti quesiti.

In primo luogo, se i due testi normativi debbano dirsi, in quanto tali, indirizzati anche agli Ordini professionali; in secondo luogo, in caso di risposta affermativa, se la relativa disciplina si applichi ad essi nella sua interezza o soltanto per alcune parti specifiche, in relazione al contenuto.

Il CUP considera infatti che gli Ordini hanno, come enti pubblici, natura peculiare, e che una serie recente di interventi legislativi e di

decisioni giudiziarie potrebbero lasciare intendere che per essi non possa considerarsi *sic et simpliciter* valevole il regime giuridico previsto dal legislatore in via generale per le pubbliche amministrazioni.

* * * * *

1. — Alla base del quesito posto dal CUP sta una questione che, nell'ordinamento, ha natura sistematica, perché dipende dalla peculiare natura e dalla posizione tipica che gli ordini professionali assumono nel sistema.

Secondo una tradizione consolidata e risalente in molti ordinamenti giuridici europei, anche in Italia il legislatore ha elevato l'interesse all'ordinamento svolgimento di diverse attività professionali al rango di un interesse pubblico, considerandolo proprio della collettività intera, ed ha riconosciuto, di conseguenza, corrispondenti potestà pubblicistiche alle organizzazioni affidatarie della cura di tale interesse, relative in primo luogo alla tenuta degli albi professionali e al controllo sulla condotta dei professionisti. Al contempo però, il legislatore non ha voluto innovare alla tradizione risalente che vuole tali compiti esercitati dalle organizzazioni esponenti degli stessi professionisti interessati. Di conseguenza, mentre da un lato ha disciplinato una serie di funzioni pubblicistiche relative all'esercizio delle professioni, dall'altro lato non ha creato per la cura dei relativi interessi apposite organizzazioni pubbliche, bensì si è avvalso in via tendenziale delle preesistenti organizzazioni professionali, enti tipicamente fondati sulla base associativa costituita dagli appartenenti a ciascuna delle professioni.

Ne deriva il carattere bivalente degli Ordini professionali, racchiuso appunto nella loro definizione di enti pubblici associativi. Per un verso, infatti, gli Ordini sono riconosciuti dal legislatore come veri e propri enti pubblici, appunto perché capaci di adottare atti incidenti in via autoritativa sulla sfera giuridica altrui, per l'altro verso, però, continuano ad essere conformati come enti esponenziali di ciascuna delle categorie professionali interessate, e quindi come associazioni, organizzazioni proprie di determinati appartenenti all'ordinamento giuridico generale.

L'assetto organizzativo degli Ordini non può non risentire di questa loro duplice natura. Certamente soggetti alla disciplina legislativa generale per quanto attiene al regime degli atti che emanano nell'esercizio delle loro potestà pubblicistiche, gli Ordini godono però al contempo di una naturale autonomia che costituisce il riflesso della loro natura associativa. Autonomia normativa ed autodichia, là dove vi è attribuzione di funzioni giurisdizionali. Ed ancora autonomia amministrativa ed organizzativa, per la capacità degli Ordini di provvedere da se stessi alla propria amministrazione; infine, soprattutto, autonomia finanziaria, per la caratteristica che è propria degli Ordini di non gravare sulla spesa pubblica generale, ma di finanziarsi integralmente attraverso i contributi degli iscritti.

Da qui la ricorrente insorgenza della questione, se le discipline organizzative dettate dal legislatore con riferimento alle amministrazioni pubbliche siano applicabili agli Ordini professionali, in quanto, mentre da un lato il loro carattere di enti pubblici non economici tende a farli rientrare nell'ambito soggettivo di applicazione, dall'altro lato il loro carattere di organizzazioni sezionali tende, invece, nel senso opposto, a

preservarne l'autonomia interna. Questione che si affaccia con evidenza tanto maggiore, quanto più la disciplina legislativa risulta indirizzata in modo indifferenziato e aspecifico a tutti gli enti appartenenti al variegato novero delle pubbliche amministrazioni operanti nell'ordinamento.

2. — Premesse queste considerazioni di carattere generale, che valgono a chiarire l'origine sistematica della questione oggetto del quesito, occorre in primo luogo esaminare, ai fini della soluzione, la previsione del decreto legislativo n. 33 del 2013, che stabilisce l'ambito soggettivo di applicazione della nuova disciplina in materia di obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni. L'art. 11, c. 1 stabilisce a questo riguardo che

“ai fini del presente decreto per «pubbliche amministrazioni» si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni”.

Poiché, come noto, la disposizione così richiamata stabilisce, per quanto qui interessa, che *“per amministrazioni pubbliche si intendono [fra le altre]... tutti gli enti pubblici non economici nazionali”*, diviene necessario verificare l'idoneità di tale rinvio normativo a ricondurre anche gli Ordini professionali, quali enti pubblici non economici nazionali (cfr. al riguardo Corte costituzionale, sentenza 405 del 2005), nell'ambito di applicabilità della disciplina del decreto legislativo n. 33 del 2013.

Si deve ammettere, al riguardo, che la disciplina del decreto legislativo n. 165 del 2001 si indirizzi, quanto meno in via di principio, anche agli Ordini professionali ed ai Consigli Nazionali. Tale disciplina riguarda infatti il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e

non risulta che mai sia stata posto in discussione che in tale categoria rientrino anche i rapporti di lavoro alle dipendenze degli Ordini.

La definizione delle pubbliche amministrazioni recata dall'art. 1 del d. lgs. n. 165 del 2001 deriva infatti da una pressoché identica definizione contenuta nel precedente decreto legislativo n. 29 del 1993, introdotto allora in attuazione dell'articolo 2 della l. 23 ottobre 1992, n. 421, il quale, per l'oggetto della delega, si riferiva espressamente al rapporto di lavoro "dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti di cui agli articoli 1, primo comma, e 26, primo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93". Tale ultimo testo legislativo costituiva, all'epoca, la "legge quadro in materia di pubblico impiego", e prevedeva il raggruppamento dei pubblici dipendenti in distinti "comparti" rilevanti ai fini della contrattazione collettiva (art. 5). Ebbene all'interno del "comparto del personale degli enti pubblici non economici", il legislatore ha fatto espressamente rientrare il personale "degli ordini e collegi professionali e relative federazioni, consigli e collegi nazionali" (art. 3, comma 1, d.P.R. 5 marzo 1986, n. 68), confermando appunto, per questa via, l'appartenenza – quantomeno in linea di principio – degli ordini professionali alla categoria degli enti pubblici non economici, come presi oggi in considerazione dall'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001 ai fini della disciplina del lavoro pubblico.

Il dato, invece, che risulta controverso, è il valore che assume la stessa disciplina del lavoro pubblico quale mezzo di ricognizione delle amministrazioni vincolate al regime organizzativo previsto dal legislatore in via generale per le pubbliche amministrazioni.

La questione sorge perché la corrispondenza, nella disciplina legislativa, fra lavoro pubblico e pubblica amministrazione, determina casi di rinvio alla disposizione che delimita soggettivamente i datori di lavoro pubblico, e cioè all'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001, così da circoscrivere il raggio d'applicazione di diversi testi normativi dettati in materia di amministrazione pubblica.

La disciplina sul lavoro pubblico opera però quale denominatore comune di un novero elevatissimo di enti pubblici molto diversi fra loro per dimensioni e compiti affidati, per le forme di organizzazione interna e di finanziamento. L'idoneità di un tale rinvio a circoscrivere in modo coerente le amministrazioni destinatarie si fa quindi tanto più labile, quanto più la disciplina legislativa che lo opera si allontana dal campo specifico dei rapporti di lavoro pubblico. In sede applicativa, di conseguenza, l'interprete è indotto a valutare criticamente la portata testuale del rinvio e a risalire per altra via all'esatto quadro degli enti destinatari.

3. — Con riferimento al caso degli Ordini professionali, vi sono diverse pronunce delle Corti sia interne ed europee che attestano questa situazione.

Particolarmente significativa, a questo riguardo, è la sentenza n. 21226 del 14 ottobre 2011, con cui la Corte di Cassazione, I sez. civ., ha escluso che gli ordini professionali siano soggetti al controllo di gestione da parte della Corte dei Conti. Secondo la Suprema Corte, "considerato che è incontestata la circostanza che gli ordini professionali non beneficiano di alcun contributo pubblico, non è dato comprendere quale

possa essere l'interesse dello Stato ... ad esercitare un controllo sulla correttezza della gestione degli enti in questione". La decisione è appunto particolarmente significativa, in quanto la Suprema Corte destituisce di fondamento proprio quella ricostruzione di tipo deduttivo, che farebbe puramente discendere il regime giuridico degli Ordini dalla loro definizione come enti pubblici non economici, con conseguente applicazione di tutte le discipline indirizzate in via generale alle pubbliche amministrazioni o, quanto meno, a gli enti pubblici non economici. Nel caso in giudizio proprio questo procedimento aveva seguito la Corte dei Conti, deducendo la sottoposizione al controllo di gestione dell'ordine dei farmacisti dal fatto che tale controllo venisse previsto per tutti gli enti appartenenti alla pubblica amministrazione, e che tale qualità soggettiva fosse espressamente attestata per gli ordini professionali proprio dal d. lgs. n. 165 del 2001.

La Corte di Cassazione giudica però erroneo il procedimento logico e argomenta invece sulla base della "assoluta diversità delle ragioni ispiratrici delle due leggi", che "non consente l'automatica attribuzione di un identico significato a concetti giuridici non del tutto coincidenti, seppur rappresentati nei medesimi termini definatori". La conclusione, quindi, è che non è sufficiente che una disciplina legislativa si riferisca in via generale alle pubbliche amministrazioni o agli enti pubblici per dedurre la sua applicabilità agli Ordini professionali. E difatti, in definitiva, secondo la sentenza in esame, "nel nostro ordinamento non esiste una definizione unitaria della pubblica amministrazione, mentre al contrario è emerso in sede dottrina l'orientamento secondo il quale si dovrebbe parlare non di pubblica amministrazione ma di pubbliche amministrazioni, vale a dire

con una diversificazione del concetto in relazione alle singole discipline del settore pubblico ed ai non coincidenti fini in vista dei quali il detto concetto dovrebbe essere utilizzato”.

Il percorso logico seguito dalla Suprema Corte vale dunque ad escludere in via generale che la sola qualificazione dell’ordine professionale come ente pubblico possa comportare l’applicazione di ogni disciplina legislativa indirizzata alle pubbliche amministrazioni. Al contrario occorre di volta in volta verificare, secondo l’insegnamento della Cassazione, i fini perseguiti da tali discipline per adeguare al tipo di ente considerato l’ambito soggettivo di applicazione della norma.

Sul piano del diritto europeo, assume invece natura dirimente il carattere ordinistico peculiare costituito dall’autonomia organizzativa e finanziaria, perché, appunto facendo leva su di esso, la Corte di giustizia, con sentenza 12 settembre 2013 in causa C-526/11 (riferita alla “Ärzttekammer Westfalen-Lippe” – l’Ordine dei medici della Westfalen-Lippe), ha stabilito che gli Ordini non costituiscono un organismo pubblico ai sensi della Direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici nei settori classici. Secondo la Corte di giustizia “un organismo come un ordine professionale di diritto pubblico, non soddisfa né il criterio relativo al finanziamento maggioritario da parte dell’autorità pubblica ... né il criterio relativo al controllo della gestione da parte dell’autorità pubblica”. Non costituendo un organismo di diritto pubblico, e non rientrando dunque nell’ambito soggettivo di applicazione della Direttiva europea sugli appalti, non possono definirsi pubblici, secondo la Corte europea, i contratti di appalto che l’Ordine stipula.

Questa conclusione della Corte di Giustizia risulta del tutto coerente con la classificazione adottata dalla disciplina europea sui conti pubblici. Proprio perché imperniata su parametri configurati rispetto all'ente generale di riferimento – i limiti di deficit e di disavanzo statale essendo previsti come limiti unitari per il sistema delle pubbliche amministrazioni in una logica di bilancio pubblico consolidato – il diritto europeo non guarda alla natura dell'ente, quanto piuttosto alle sue forme prevalenti di funzionamento e di finanziamento. Sulla base di tale criterio prevalente il Regolamento CE n. 2223/1996 distingue dunque le unità operanti nel sistema economico degli Stati membri in distinti settori, fra i quali quello costituito dalle amministrazioni pubbliche comprende (par. 2.68) “tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita ... la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese”.

La difficoltà di ricondurre gli ordini professionali ad un settore istituzionale di operatori definito in questi termini risulta evidente, come è confermato subito dal fatto, che, proprio seguendo la medesima logica classificatoria, il Regolamento CE in questione inserisce espressamente le “organizzazioni professionali o di categoria” non già nel settore delle pubbliche amministrazioni, ma nel settore ben diverso delle “Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie”, comprensivo degli “organismi senza scopo di lucro dotati di personalità giuridica al servizio

delle famiglie, che sono produttori privati di altri beni e servizi non destinabili alla vendita” (par. 2.78).

4. — La necessità logica e sistematica che il regime giuridico delle pubbliche amministrazioni sia applicato agli Ordini professionali secondo modalità selettive e non indiscriminate sembra infine confermata da alcune recenti innovazioni legislative, intervenute in materia di *spending review*, ma con valenza che si potrebbe definire di sistema. Si tratta di disposizioni che concorrono a destituire di fondamento il valore testuale del rinvio agli enti datori di lavoro pubblico quale criterio di ricognizione degli enti destinatari delle discipline sulle pubbliche amministrazioni.

L’art. 2 del d. l. 31 agosto 2013, come convertito con l. n. 125 del 2013, dopo aver stabilito al comma 2 che

“gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa che sono in equilibrio economico e finanziario sono esclusi dall'applicazione dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135”, prevede un ulteriore comma 2-bis, che, riguardando la tematica dell’assoggettamento alla disciplina legislativa sul lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, finisce, a ben vedere, per rifluire sugli effetti qualificatori degli ordini professionali come pubbliche amministrazioni.

E difatti, secondo il citato comma 2-*bis*

“gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti, si adeguano,

tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad eccezione dell'articolo 4, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ad eccezione dell'articolo 14 nonché delle disposizioni di cui al titolo III, e ai principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica”.

Per la qualificazione giuridica degli ordini professionali la previsione è rilevante proprio perché, come si è ripetutamente detto, all’indicazione delle “pubbliche amministrazioni”, contenuta nell’art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2011, rinviano diverse altre discipline – fra cui anche quella, che qui interessa, del decreto legislativo n. 33 del 2013 – per circoscrivere il proprio ambito di applicazione.

Senonché, per quanto attiene alla specifica posizione degli Ordini professionali, il rinvio sembra aver perduto, se non tutto, quantomeno molto del suo significato vincolante, una volta stabilitosi da parte del predetto art. 2, comma 2-bis, del d. l. n. 101 del 2013 che la disciplina del lavoro pubblico – contenuta appunto nel d. lgs. n. 165 del 2001 – non si applica agli Ordini stessi, ma determina a loro carico solo l’obbligo di adeguamento ai principi ivi contenuti. Risulta infatti difficile, a questo punto, sostenere che nell’elenco di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 siano compresi, fra gli enti pubblici non economici, anche gli Ordini professionali, quando è lo stesso legislatore a stabilire che la disciplina dello stesso decreto ad essi non si applica direttamente ed integralmente. È un riconoscimento legislativo del carattere peculiare degli Ordini professionali quali pubbliche amministrazioni, e poiché tale riconoscimento viene compiuto proprio in riferimento alla disciplina sul lavoro pubblico, che ha assunto valore

paradigmatico per la ricognizione delle pubbliche amministrazioni, ecco che tale indicazione legislativa finisce per assumere una sorta di valore sistematico, che conferma la necessità di valutare di volta in volta il carattere adeguato, rispetto al regime ordinistico, delle normative organizzative previste in via generale per le pubbliche amministrazioni.

Consegue dunque da tutte queste considerazioni che, per quanto attiene agli obblighi di trasparenza di recente introduzione, ci si trova in presenza di una serie di dati rilevanti, dal punto di vista degli indirizzi sia normativi che giurisprudenziali, i quali consentono di considerare criticamente il valore testuale del rinvio normativo all'elencazione delle pubbliche amministrazioni contenuto nell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'art. 11 del d. lgs. n. 33 del 2013 – che opera appunto tale rinvio – non sembra dunque sufficiente, sul piano formale, a risolvere *ex se* la questione dell'applicabilità agli Ordini professionali del regime della trasparenza previsto in via generale per le pubbliche amministrazioni. Occorre invece procedere al confronto materiale fra il contenuto e le finalità proprie della relativa disciplina con la natura peculiare degli Ordini professionali, quali enti pubblici aventi una propria marcata tipicità.

5. — A questo riguardo, si pone in primo luogo – secondo l'espressa prospettazione del quesito – la questione dell'applicazione dell'intera disciplina, come risultante dalla legge di delegazione n. 190 del 2012, e dal decreto legislativo n. 33 del 2013. Per la relativa disamina, sembra opportuno ripercorre brevemente la genesi della disciplina in materia di trasparenza della pubblica amministrazione, dato che il vigente

d. lgs. n. 33 del 2013 origina da una delegazione indirizzata al “riordino” di una disciplina già vigente, nonché, al contempo, alla introduzione di nuove forme di pubblicità (cfr. art. 1, comma 35, alinea, l. n. 190 del 2012).

Le disposizioni oggetto del riordino erano contenute essenzialmente nell’art. 11 del d. lgs. n. 150 del 2009, a sua volta emanato sulla base della l. 4 marzo 2009, n. 15, intitolato appunto “delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”. Come si deduce dall’argomento della legge di delegazione, in quella fase della legislazione il tema della “trasparenza” era visto dal legislatore in stretta connessione con il tema del lavoro pubblico, e la circostanza è confermata dal testo della legge, che assegna appunto alla legislazione delegata l’obiettivo della “garanzia della trasparenza dell’organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dei relativi sistemi retributivi”. L’art. 11 del d. lgs. n. 150 del 2009 – ora abrogato – aveva espressamente disciplinato il principio della “trasparenza” nelle pubbliche amministrazioni in chiave di “accessibilità totale ... delle informazioni concernenti ogni aspetto dell’organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all’utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali ... allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”.

L’art. 35 della legge n. 190 del 2012, pur delegando il governo al “riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, sembra invece adottare un approccio diverso. Attraverso l’indicazione dei principi direttivi, tale norma di delega mostra infatti di attribuire al

principio di trasparenza valore in sé e per sé, e non già quale mezzo di verifica del razionale impiego del personale. La delega, del resto, è contenuta non a caso in un testo normativo recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, cosicché, in modo coerente con queste finalità, la legge preordina in primo luogo le forme di pubblicità “all’uso delle risorse pubbliche” e “allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative”, e prevede obblighi di pubblicità aventi ad oggetto “i dati relativi ai titolari di incarichi politici” (lett. *b*) e *c*) dell’art. 35, l. n. 190 del 2012). Si perde dunque sullo sfondo della delegazione il nesso fra principio di trasparenza e *performance* del personale pubblico, perché gli obblighi di pubblicazione imposti alle pubbliche amministrazioni risultano invece sostanzialmente preordinati a consentire forme di controllo diretto e generalizzato sull’assetto e sull’attività complessiva delle pubbliche amministrazioni.

Il d. lgs. n. 33 del 2013, svolgendo queste indicazioni della legge delega, ha dato luogo ad un testo normativo di notevole complessità – pur se oggetto del riordino era in sostanza il solo art. 11 del d. lgs. n. 150 del 2009 – articolato in capi diversi in corrispondenza delle diverse forme obbligatorie di pubblicità, previste per “l’organizzazione e l’attività”, per “l’uso delle risorse pubbliche”, per “le prestazioni offerte ed i servizi erogati”.

In un tale contesto normativo, il principio di trasparenza non sembra operare più come uno strumento indiretto per incentivare un utilizzo più efficiente del personale di cui dispone l’amministrazione, ma sembra assumere invece valore in quanto tale, come elemento di

differenziazione radicale fra il *modus operandi* delle organizzazioni pubbliche rispetto a quello proprio ed usuale di quelle private. Muovendo infatti dal presupposto che le organizzazioni pubbliche, per le risorse di cui si avvolgono e per i servizi che rendono fanno capo, per così dire, indistintamente a “tutti”, il legislatore istituisce forme di comunicazione dei dati dell’attività che assumono la forma di una vera e propria “pubblicazione” e che finisce per interessare pressoché ogni aspetto della vita dell’ente. L’idea di fondo sembra essere quella che, facendo appunto riferimento tali organizzazioni alla collettività intera, ciascun componente di essa deve essere messo in condizione di conoscere analiticamente gli elementi del loro agire.

6. — Se così è, peraltro, sussistono forti dubbi che una tale regolazione, proprio in ragione dell’indirizzo di fondo che la sostiene, possa dirsi riferibile anche al caso degli Ordini professionali. A difettare, infatti, ai fini dell’applicabilità, è proprio l’elemento costitutivo rappresentato dall’appartenenza alla generalità, che sembra invece costituire, nella disciplina sulla trasparenza, sotto molteplici profili il filo conduttore e la ragione determinante di molte previsioni caratterizzanti.

Gli ordini professionali, al contrario, svolgendo i propri compiti nel settore particolare dell’ordinamento costituito dall’esercizio della professione di riferimento, sono riconosciuti dal legislatore nella loro forma peculiare di enti associativi, cosicché i loro compiti si svolgono tipicamente in regime di autogoverno. Essi finiscono quindi per costituire gli organi esponenziali di ordinamenti sezionali e questo carattere loro proprio sembra rendere incongrua l’applicazione agli Ordini di una

disciplina come quella sulla trasparenza, evidentemente configurata per le amministrazioni pubbliche operanti nell'interesse generale di tutti i consociati e dunque dotate di una complessità organizzativa corrispondente nonché di fonti di finanziamento facenti capo alla mano pubblica.

L'incongruenza sembra attestata da diversi elementi sintomatici.

In primo luogo si deve osservare che la legge delega pone quale primo vero criterio direttivo per l'esercizio della delega la "previsione di forme di pubblicità ... in ordine all'uso delle risorse pubbliche" (art. 35, lett. *b*), l. n. 190 del 2012). La legge, in tal modo, attribuisce un rilievo decisivo, ai fini dell'intera disciplina sulla trasparenza, ad un elemento che risulta del tutto estraneo al regime degli Ordini professionali, il cui funzionamento non comporta affatto uso di risorse pubbliche, gravando le spese unicamente sugli iscritti.

Ne deriva peraltro una vera sfasatura di fondo, che investe la disciplina della trasparenza nel suo complessivo impianto, perché il decreto legislativo, svolgendo le premesse ora dette, ha previsto forme pervasive di controllo diffuso che sembrano appunto giustificabili per il nesso fra l'attività amministrativa e l'uso di risorse proprie della collettività: nesso da cui il legislatore delegato ha fatto derivare, in via corrispondente, una sorta di diritto di ciascuno membro della collettività a verificare l'uso del denaro pubblico da parte dell'ente.

L'art. 2 del d. lgs. n. 33 del 2013 stabilisce infatti la nozione di pubblicazione rilevante ai fini della disciplina come attività cui "corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione", nozione

integrata dal successivo art. 3, secondo cui tutti i dati relativi sono “pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell’art. 7”. L’art. 5, infine, prevede, come detto, l’istituto del “diritto di accesso civico” esercitabile da “chiunque” in caso di omessa pubblicazione, la relativa richiesta non essendo “sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente”, né soggetta ad alcun onere di motivazione. A tale diritto di accesso corrisponde un diritto di azione tutelato in modo corrispondente (art. 5, c. 5).

Sembra dunque evidente l’incongruenza che sarebbe insita nell’applicazione di tali forme di controllo generalizzato nei confronti dell’attività e dell’organizzazione degli Ordini professionali, enti che non fruiscono di alcun finanziamento da parte della generalità, ma gravano esclusivamente sulle risorse messe a disposizione dalla ristretta cerchia degli associati alla relativa professione, e che in linea di principio operano non al diretto servizio della generalità degli associati, bensì della ristretta cerchia degli appartenenti alla professione.

E, del resto, il rilievo dirimente del profilo del modo di finanziamento risulta confermato *per tabulas* dal fatto che proprio riferendosi essenzialmente ad esso, la Corte di giustizia UE, con la citata decisione del 12 settembre 2013, ha potuto escludere gli Ordini professionali dalla disciplina europea dettata per la concorrenza nel settore degli appalti pubblici.

E costituiscono allo stesso modo un indice sintomatico di questa sfasatura, anche le successive norme del decreto (art. 10, commi 1 e 6) che richiamano la cooperazione, ai fini della trasparenza, con le

associazioni nazionali di consumatori. Tali disposizioni hanno un carattere rivelatore della tipologia delle amministrazioni interessate dalla disciplina del decreto: amministrazioni che, pur quando non sono definibili in senso stretto come enti a fini generali, comunque rendono servizi ad una platea indifferenziata di utenti, cui corrisponde appunto la logica normativa di una costante interazione con le loro associazioni rappresentative riconosciute a livello nazionale.

Se poi si prosegue nella disamina delle norme del Capo I del decreto legislativo, dedicato appunto ai "Principi generali", il medesimo quadro d'insieme si può apprezzare dal punto di vista della complessità dell'organizzazione. È sufficiente considerare gli obblighi della verifica istituzionale sulla propria attività e della conseguente previa pianificazione, che risultano imposti dalle norme sulla redazione e pubblicazione del "programma triennale per la trasparenza e l'integrità" nonché "del piano e la relazione sulla performance" (art. 10), per comprendere anche in questo caso la tipologia delle amministrazioni cui la disciplina legislativa istituzionalmente si rivolge. Organizzazioni complesse, dotate di un organico articolato e di compiti variegati, e quindi di un assetto in nessun modo assimilabile a quello proprio e tipico degli ordini professionali, plurimi enti caratterizzati da piccole dimensioni e grande diffusione sul territorio, dotati di articolazioni interne minimali, per le quali previsioni come quelle ora ricordate appaiono assolutamente indebite sul piano della fattibilità delle leggi.

Deriva dunque da queste considerazioni, le quali scaturiscono dalla disamina dei criteri direttivi della delega legislativa, nonché dei principi generali posti dal decreto legislativo, che la disciplina sugli obblighi

di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, valutata nel suo insieme, risulta materialmente indirizzata ad amministrazioni aventi funzioni, organizzazione, finanziamento, nonché, in una parola, una complessiva posizione nel sistema profondamente diversi da quelli che sono propri e caratteristici degli Ordini professionali. E poiché la stessa disciplina non stabilisce in modo univoco e vincolante di applicarsi anche agli Ordini professionali, la sua naturale vocazione, dedotta sul piano della regolazione materiale, a rivolgersi a tutta un'altra tipologia di amministrazioni, costituisce un elemento interpretativo che concorre in modo rilevante nel senso di rendere plausibile l'interpretazione diretta a sostenerne l'inapplicabilità.

7. — Se poi dal piano della disciplina unitaria e complessiva del decreto si volesse passare – sempre seguendo l'espressa prospettazione del quesito – all'analisi delle distinte parti componenti della disciplina, non sembra che la conclusione debba mutare, perché sarebbero ben poche le disposizioni suscettibili di essere sostanzialmente applicabili all'organizzazione ordinistica.

Il discorso deve partire, al riguardo, dalla previsione degli obblighi di pubblicazioni dei dati relativi agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione (artt. 13, 14 e 15 del decreto legislativo).

Occorre confrontare, sul punto, la disciplina del decreto legislativo con la legge di delegazione, per verificare la competenza del legislatore delegato nello stabilire l'ambito di applicazione della propria disciplina, perché non può passare inosservato il fatto che, nel contesto dei principi e criteri direttivi della delega, la legge opera un uso selettivo

del rinvio al più volte ricordato d. lgs. n. 165 del 2001. In particolare mentre per quanto attiene alle “informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali”, la l. n. 190 del 2012 rinvia effettivamente alle pubbliche amministrazioni di cui “all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165” (art. 35, comma 1, lett. *d*), per quanto attiene invece alle informazioni sui titolari delle cariche politiche, non menziona affatto il relativo elenco di amministrazioni, ma si riferisce invece testualmente agli “incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale”.

A questo punto sembra logico porsi il problema se da questa differenza di formulazione dei principi direttivi della delega non debba discendere una necessaria distinzione degli ambiti di applicazione degli obblighi di pubblicazione.

La distinzione fra attività “di indirizzo politico-amministrativo” ed attività di “gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa” delle pubbliche amministrazioni trova infatti il suo fondamento proprio nel decreto legislativo n. 165 del 2001, ed in particolare nell’art. 4 inserito nel titolo dedicato ai principi generali. Ciò nonostante la legge di delega, quando rinvia alle amministrazioni soggette alla disciplina di tale decreto, fa riferimento alle pubblicazioni obbligatorie relative esclusivamente alla posizione dei dirigenti. Dunque, sotto il profilo della formulazione testuale della delega, le amministrazioni destinatarie degli obblighi di pubblicazione dei dati dei dirigenti non sembrano essere le stesse tenute a pubblicare anche i dati dei titolari degli incarichi politici. Questi ultimi obblighi di pubblicazione, infatti, sono previsti dalla legge di delega per i

soli incarichi “di livello statale, regionale e locale”, sembrandone dunque esclusi quantomeno tutti gli Ordini professionali, in quanto enti “nazionali” certamente non appartenenti a nessuno dei tre livelli di governo considerati dalla legge di delega.

La ricostruzione sembra ancora avvalorata, sul piano testuale, dalla circostanza che la legge parla di poteri di indirizzo “politico” e non “politico-amministrativo”, secondo la dizione che usa l’art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001 per porre la distinzione basilare fra indirizzo e gestione delle pubbliche amministrazioni considerate dal decreto. Sul piano sistematico, invece, dalla considerazione che gli obblighi di trasparenza dei titolari di cariche politiche risultano di gran lunga più pervasivi di quelli imposti ai dirigenti, avendo ad oggetto dati ed informazioni privi del tutto di qualsivoglia nesso con l’incarico assunto nell’ente. Risulterebbe così del tutto logico e ragionevole che, nel bilanciamento fra tutela della riservatezza degli amministratori e diritto degli amministrati alla trasparenza, il relativo aggravio degli oneri di pubblicità sia stato riservato ai soli titolari di incarichi politici, intesi come cariche di governo in senso stretto (componenti del Governo, dei Consigli e delle giunte regionali e locali), al fine consentire una sorta di verifica empirica del rapporto esistente in capo ad essi fra ricchezza personale ed esercizio dell’attività di governo.

Non sembrerebbe quindi infondato, sulla base di queste argomentazioni, concludere che la legge di delegazione, nel dettare i principi e criteri direttivi della legislazione delegata, abbia posto una rilevante distinzione relativa alle amministrazioni destinatarie degli obblighi di pubblicità dei titolari degli incarichi. Mentre per quanto attiene

ai titolari degli incarichi dirigenziali, gli obblighi di trasparenza gravano, per espressa previsione, su tutte le amministrazioni considerate dall'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001, per quanto riguarda invece i titolari delle cariche politiche, l'obbligo, nei termini di cui al criterio previsto nella lettera c) dell'art. 35 della legge di delegazione, sembra invece riferito ai soli enti di governo aventi la cura degli interessi generali del territorio di riferimento. Con la conseguenza di non poter gravare certamente sugli ordini professionali e sui loro Consigli nazionali i pervasivi "obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico" previsti dall'art. 14 del d. lgs. n. 33 del 2013.

8. — Ma anche se così non fosse, e si dovesse invece concludere che legittimamente il decreto legislativo estenda a tutti gli enti datori di lavoro pubblico gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, resta comunque il fatto che le previsioni degli artt. 13, 14 e 15 contenute del Capo II del decreto dedicato ai dati su "l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni" ruotano espressamente intorno alla distinzione fondamentale fra organi di indirizzo ed organi di gestione delle amministrazioni destinatarie, modulando in corrispondenza il contenuto degli obblighi di pubblicazione. Senonché la relativa configurazione organizzativa risulta espressamente esclusa per gli Ordini professionali dal legislatore, avendo il ricordato art. 2, comma, 2-bis del d. l. n. 101 del 2013, nello stabilire per gli Ordini professionali l'obbligo del solo "adeguamento" ai principi recati dal d. lgs. n. 165 del 2001, disposto che non sussiste obbligo di adeguamento all'art. 4. E poiché è proprio tale disposizione a stabilire la distinzione basilare fra organi di indirizzo

politico-amministrativo ed organi di gestione: distinzione su cui direttamente si basano gli articoli 13, 14 e 15 compresi nel capo II in esame del d. lgs. n. 33 del 2013, ne deriva per logica conseguenza l'inapplicabilità agli Ordini delle previsioni di cui ai detti articoli del decreto. Ma anche gli articoli successivi del medesimo Capo II in esame contengono frequenti rinvii a norme sia del d. lgs. n. 165 del 2001 che del d. lgs. n. 150 del 2009 (cfr. gli artt. 16, 21, 23) rispetto alle quali sussiste in capo agli Ordini l'obbligo del solo adeguamento, cosicché l'applicabilità delle relative previsioni finisce per dipendere essenzialmente dai regolamenti di adeguamento adottati dagli Ordini stessi.

A questo si aggiunga infine la considerazione del fatto che le diverse altre previsioni contenute nel Capo del decreto in esame (art. 22 relativo alla pubblicazione delle società controllate e vigilate; art. 24, relativo alla pubblicazione dei dati organizzati, a fini conoscitivi e statistici, relativamente all'attività amministrativa; art. 25, relativo agli obblighi di pubblicazione sui controlli sulle imprese; artt. 26 e 27, relativo agli obblighi di pubblicazione sui vantaggi economici concessi e sui beneficiari), si riferiscono essenzialmente ad attività amministrative radicalmente estranee a quelle proprie degli Ordini.

Venendo poi all'esame degli altri Capi del decreto, per quanto attiene al Capo III del decreto, l'applicabilità delle disposizioni ivi contenute sembra esclusa dalla circostanza di essere dedicate agli "obblighi di pubblicazione concernenti l'uso delle risorse pubbliche", mentre invece gli Ordini, come il legislatore ha espressamente stabilito, sono enti "non gravanti sulla spesa pubblica" (art. 2, comma 2-bis, d.l. n. 101 del 2013).

Il Capo IV, dedicato agli “Obblighi di pubblicazione concernenti le prestazioni offerte e i servizi erogati”, sembra invece, delle diverse componenti della disciplina sulla trasparenza, quella in astratto più aderente alla posizione degli Ordini. Sennonché è sufficiente scorrere il testo del primo degli articoli ivi formulati, l’art. 32 relativo “ai servizi erogati”, per verificare che si tratta, ancora una volta, di previsioni che presuppongono come destinatarie amministrazioni aventi articolazione organizzativa del tutto diverse. Risulta infatti stabilito all’art. 32 l’obbligo di pubblicare i “costi contabilizzati, evidenziando quelli effettivamente sostenuti e quelli imputati al personale per ogni servizio erogato e il relativo andamento nel tempo, nonché “i tempi medi di erogazione dei servizi con riferimento all’esercizio finanziario precedente”. Obblighi che, per l’attività che impongono, sembrano in effetti certamente non riferibili – per elementari canoni di fattibilità delle leggi – agli uffici amministrativi, ove esistenti, degli Ordini professionali.

Le previsioni del Capo V del decreto legislativo, infine, hanno dichiaratamente ad oggetto campi di attività amministrativa che non sono quelli degli Ordini, mentre quelle di cui al Capo VI hanno natura accessoria e strumentale rispetto all’applicazione delle norme contenuti nei Capi precedenti.

Sembra quindi che si possa concludere anche questa disamina analitica della disciplina legislativa in questione, osservando che gli obblighi di pubblicazione ivi previsti non sembrano potersi applicare ex se alle amministrazioni proprie degli Ordini professionali se non per poche disposizioni che finirebbero per assumere una valenza essenzialmente residuale. Le distinte previsioni del decreto rivelano infatti un contenuto

dispositivo sostanzialmente non eseguibile, sotto diversi profili da parte degli Ordini, o perché riferito a caratteri dell'organizzazione del tutto estranei a quelli ordinistici, o perché fondato sulla evidente premessa di articolazioni organizzative del tutto inassimilabili.

Se questo risulta però, tanto sul piano dei principi generali e degli indirizzi di fondo, quanto sul piano delle singole disposizioni analiticamente considerate, si può dire che si tratta di una disciplina che dimostra di indirizzarsi essenzialmente ad amministrazioni ontologicamente diverse da quelle degli Ordini professionali.

Sembra comunque corretta la soluzione interpretativa che si tratti di discipline che non pongono a carico degli Ordini professionali un obbligo immediato di diretta applicazione, pur essendo idonee ad esprimere un serie di principi informatori del rapporto voluto dal legislatore fra l'amministrazione e gli utenti dei servizi, che gli Ordini stessi devono saper cogliere e ricostruire, per adeguare opportunamente con propri atti l'assetto interno, secondo modalità coerenti alle forme organizzative che sono loro proprie.

9. — Infine, per quanto attiene alla disciplina recata dalla legge n. 190 del 2012 in ordine al piano di prevenzione della corruzione, sembra anche in questo caso trattarsi di una regolazione non indirizzata agli ordini professionali. Le relative disposizioni sono infatti contenute nei commi da 5 a 14 dell'art. 1 della legge, nonché al successivo comma 60, lett. a). Il comma 5 prevede che a definire il piano in questione siano obbligate le "pubbliche amministrazioni centrali", mentre il comma 60 si rivolge alle regioni ed agli enti locali. Gli ordini professionali, di conseguenza,

sembrano espressamente esclusi dall'obbligo di predisposizione del documento, e la conclusione sarebbe espressamente confermata dal successivo comma 34 dell'articolo 1 della legge. Tale ultima disposizione infatti, estende alle

“amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, agli enti pubblici nazionali, nonché alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea”

i soli commi da 15 a 33 del medesimo art. 1, con esclusione, dunque, della disciplina del piano di prevenzione contenuta nei commi a 5 a 15. E' dunque la stessa legge che pone l'obbligo di predisposizione del piano ad escludere che esso si rivolga indifferenziatamente al novero complessivo delle pubbliche amministrazioni operanti nell'ordinamento.

10. — Volendo ora tirare le fila del ragionamento sin qui svolto, occorre dire che la recente disciplina in tema di obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni regola espressamente l'ambito soggettivo della propria applicazione, perché l'art. 11 del d. lgs. n. 33 del 2013 rinvia, a questi fini, all'elencazione delle pubbliche amministrazioni contenuta nell'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 del 2001. Tale ultima disposizione si riferisce all'amplessimo novero di enti, il rapporto di lavoro dei cui dipendenti viene qualificato come pubblico, e fra di essi rientrano certamente, quale enti pubblici non economici, anche gli Ordini professionali. Sennonché il valore vincolante di un tale rinvio ai fini

dell'applicazione agli Ordini di diverse discipline organizzative riferite alle pubbliche amministrazioni in via generale, risulta revocabile in dubbio sotto diversi profili. In primo luogo perché lo stesso legislatore ha recentemente stabilito che la disciplina del lavoro pubblico si applica agli Ordini solo limitatamente ai principi generali, che costituiscono oggetto di obbligo di adeguamento da parte degli Ordini stessi con propri atti. In secondo luogo, perché, anche prima di tale intervento legislativo, la Corte di Cassazione aveva ritenuto non sufficiente la mera qualifica formale degli Ordini come enti pubblici per estendere ad essi ogni disciplina di legge indirizzata alle pubbliche amministrazioni. A questo proposito, la Suprema Corte ha fatto espressamente leva sul carattere degli Ordini di non gravare sull'erario pubblico, e proprio tale elemento, insieme a quello dell'autonomia organizzativa, costituisce la ragione per cui anche la Corte di Giustizia, nell'ordinamento europeo, ha ritenuto gli Ordini stessi – sempre a prescindere dalla qualifica formale degli ordinamenti interni – non soggetti alle discipline sui pubblici appalti.

Consegue quindi da questi dati normativi e giurisprudenziali che il solo rinvio alle amministrazioni che sono datori di lavoro pubblico, compiuto dal d. lgs. n. 33 del 2013, non può dirsi sufficiente a stabilire univocamente che gli Ordini professionali sono soggetti alla normativa sulla trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

A tali fini, è invece necessario verificare il contenuto dispositivo di tale disciplina – seguendo ancora l'insegnamento della Corte Suprema – e la relativa analisi sembra condurre alla conclusione che l'applicazione agli Ordini non risulta coerente con le finalità ed i principi ispiratori della disciplina medesima. Questa infatti, ai fini dell'imposizione degli obblighi

di trasparenza, istituisce in sostanza forme di controllo analitico e generalizzato sull'attività e sull'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni. Ma un tale controllo, se si giustifica con riferimento ad enti finanziati dalla generalità dei consociati direttamente operanti al loro servizio, appare incongruo e sproporzionato ove riferito agli Ordini professionali, organizzazione esponenziali di categorie determinate di professionisti, non gravanti sulla finanza pubblica e costitutivi di ordinamenti sezionali.

Anche la disamina analitica delle diverse parti componenti del decreto legislativo sembra confermare tale conclusione.

Agli Ordini non si applica infatti, per espresso dettato legislativo, il principio organizzativo della distinzione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, cosicché sembra del tutto logico che essi non siano soggetti ai diversi obblighi di pubblicazione che tale distinzione invece presuppone. Inoltre c'è qualche dubbio, in via più generale, che delega al Governo fosse prevedesse la pubblicazione obbligatoria di informazioni così dettagliate anche a carico dei titolari dei Consigli direttivi. Sembra vero, invece, che la delega si riferisca, al riguardo, ai soli titolari di organi di governo in senso stretto. Evidentemente inapplicabili agli Ordini risultano poi anche tutte le pubblicazioni obbligatorie sull'uso delle risorse pubbliche, così come parimenti non applicabili si devono ritenere le numerose disposizioni della disciplina in esame che presuppongono una complessità organizzativa della quale gli Ordini sono privi per propria natura e per naturale delimitazione dei compiti.

Ne consegue che dell'articolata disciplina in questione finisce per rivelarsi adeguato alla natura propria ed alle competenze istituzionali

degli Ordini professionali soltanto un numero esiguo di previsioni, che finiscono per avere dunque una valenza puramente residuale. Sul piano esegetico, di conseguenza, la soluzione corretta, anche all'esito di una verifica analitica delle norme, sembra quella di ritenere che la disciplina sulla trasparenza in quanto tale non si riferisce, per propria natura, al caso specifico degli Ordini professionali. Questi ultimi, in conclusione, non possono ritenersi immediatamente soggetti agli obblighi di pubblicazione che tale disciplina prevede.

Nei termini riferiti rendo dunque il richiesto parere.

Roma, 29 gennaio 2014

Prof. Avv. Piero Alberto Capotosti





Audizioni informali in relazione all'esame dello schema di decreto legislativo 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 (atto n. 267).

Seduta del 7 aprile 2016

FPA-FORUMPA

Carlo Mochi Sismondi, Presidente – Gianni Dominici, Direttore generale

Onorevoli deputati,

FPA da molti anni si occupa del tema della trasparenza dell'amministrazione pubblica, dell'open government e degli open data e, nella sua azione di sostegno dell'innovazione nella pubblica amministrazione, ha potuto constatare che, proprio nel momento in cui la fiducia dei cittadini nei confronti di amministrazione e istituzioni è ai suoi minimi storici, stanno nascendo e si stanno sviluppando anche nel nostro Paese nuove forme di collaborazione, **nuovi modelli di amministrazione** che vedono protagonisti i territori e che si fondano sulle quattro "E" individuate da FPA:

Endorsement: ossia formazione e impegno della classe politica nella trasparenza, collaborazione e partecipazione; **Empowerment** : ossia formazione e commitment degli operatori della PA a vari livelli e uso dei dati aperti e degli strumenti di partecipazione per orientare le politiche ; **Engagement** : ossia coinvolgimento degli attori del territorio e avviamento alla collaborazione; **Enforcement**: ossia impegno nella chiarezza delle regole e nelle misure di verifica dell'attuazione.

È questa la via da seguire, agendo con misure che - integrate a quelle relative al taglio dei costi superflui, alle modalità di trattamento dei dipendenti, alla semplificazione e alla trasparenza - potrebbero rivoluzionare radicalmente il rapporto tra società e istituzioni e i modelli di governance esistenti. Perché, come noi di FPA sosteniamo già da qualche anno, è necessario un cambio di paradigma per passare dall'idea di uno Stato provvidente che autorizza (lo Stato regolatore), produce (lo Stato produttore), assiste (il Welfare State) ad uno **Stato partner** che si muove in un concetto di rete, che detiene la funzione di stimolo dell'intelligenza collettiva, che sostiene, dove necessario guida e abilita, la società verso la transizione ad un modello collaborativo.

In questo percorso verso un nuovo rapporto tra cittadini e istituzioni il tema della trasparenza è un elemento costitutivo e insieme prerequisito indispensabile.

Per questo alle importanti aspettative che hanno preceduto l'Atto di Governo 267, che deriva dall' articolo 7, commi 1 e 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124, è necessario dare risposte adeguate e non ambigue che costituiscano un deciso passo in avanti rispetto alla situazione attuale che, come tutti sappiamo, prevede adeguati diritti di accesso agli atti per chi abbia interessi qualificati (L. 241/90 e successive modificazioni) e importanti obblighi per le amministrazioni di pubblicazione dei principali dati e documenti da loro detenuti.

Per avere però una trasparenza che sia fattore effettivo di cambiamento mancava una parte importante: l'impegno delle amministrazioni a rispondere a tutte le richieste di qualsiasi cittadino su qualsiasi aspetto, dato o informazione dell'azione pubblica che non

sia esplicitamente e motivatamente protetto. E' il cosiddetto FOIA per cui tanto ci siamo battuti in questi anni e la cui mancanza fa precipitare l'Italia ad un livello bassissimo tra i cento paesi monitorati dal Global Right to Information rating.



Country Rating Results

Latest News

TOP 10	BOTTOM 10
<u>Serbia</u> 136	<u>Austria</u> 32
<u>Slovenia</u> 129	<u>Liechtenstein</u> 39
<u>India</u> 128	<u>Tajikistan</u> 49
<u>Croatia</u> 126	<u>Iran</u> 50
<u>Liberia</u> 124	<u>Germany</u> 52
<u>El Salvador</u> 122	<u>Jordan</u> 53
<u>Sierra Leone</u> 122	<u>Italy</u> 57
<u>South Sudan</u> 120	<u>Taiwan</u> 58
<u>Mexico</u> 117	<u>Dominican Republic</u> 59
<u>Maldives</u> 116	<u>Belgium</u> 59



Significant Differences in Caribbean RTI Rating Scores

30 June, 2015

There are significant discrepancies in protection for the right to information (RTI) in two countries in the Caribbean region. The RTI Rating found that the Cayman Islands' Freedom of Information Law scored comparatively well, with 112 points out of a possible score of 150, which would be tied for 13th position globally compared to national... [Read More](#)



Quattro sono a questo punto le raccomandazioni che ci sentiamo di rivolgere a questa Commissione parlamentare che è in procinto di dare il suo autorevole parere al Governo sul suddetto atto:

1. precisare esattamente i casi di limitazione del “diritto di sapere” così come richiesto anche dall’atto di indirizzo dell’ANAC che ci sentiamo di sottoscrivere in pieno specie quando dice: *Relativamente all’individuazione degli interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti che limitano l’accesso ai dati e ai documenti delle PA, l’Autorità Nazionale Anticorruzione ritiene di dover evidenziare la circostanza che essi potrebbero essere espressi, in sede di decreto legislativo, in termini meno generici in modo da facilitare l’amministrazione detentrici dei dati nel compiere il bilanciamento tra diritto di accesso ai dati pubblici e la tutela della riservatezza, pubblica e privata*
2. Ribaltare il silenzio dissenso che appare onestamente indifendibile e prevedere forme di opposizione alla negazione dell’accesso civico che siano extragiudiziarie e non onerose per i cittadini.
3. Obbligare le amministrazioni a motivare sempre dettagliatamente l’eventuale respingimento delle richieste facendo riferimento esclusivamente ai motivi ostativi chiaramente e univocamente definiti come indicato al punto 1.
4. Ma soprattutto accompagnare una riforma così importante con strumenti di soft law, ossia ad esempio con adeguate e semplici linee guida che accompagnino le amministrazioni a gestire al meglio le importanti innovazioni organizzative e tecnologiche che renderanno possibile l’effettiva attuazione delle norme. Tali linee guida dovrebbero essere accompagnate anche da costanti e pervasive azioni di formazione dei dipendenti pubblici, usufruendo per questo delle ingenti risorse che la programmazione europea attribuisce al PON Governance e capacità amministrativa.

In conclusione una legge così attesa, così importante e così innovativa per l’amministrazione italiana non ha nessuna possibilità di essere effettivamente attuata senza essere accompagnata da azioni di sostegno, formazione, indirizzo.

Come piantine in un vivaio le riforme vere, quelle che cambiano anche cultura e comportamenti hanno bisogno di cura, di cura e ancora di cura. Abbandonarle appena promulgata la legge vuol dire farle morire e purtroppo di cimiteri di norme inattuate non ci manca davvero esperienza. Questa volta non ce lo possiamo permettere.

007

Osservazioni sullo schema di decreto legislativo in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche amministrazioni

Roma, 7 aprile 2016

Riparte il futuro, campagna digitale che si occupa di trasparenza e anticorruzione, a tre anni dal suo lancio ha raccolto più di un milione di sottoscrizioni da parte di cittadini italiani convinti che illegalità e corruzione drenino consistenti risorse economiche, minaccino la fiducia nelle istituzioni e distorcano le regole del mercato.

Il nostro impegno si è da subito contraddistinto nel porre l'accento sulla prevenzione quale indispensabile antidoto alla corruzione; prevenzione che si sostanzia soprattutto nella diffusione di una cultura della trasparenza che permetta ai cittadini e alla società civile organizzata di monitorare l'operato della Pubblica amministrazione e dei suoi rappresentanti nelle istituzioni.

Anche per questa ragione Riparte il futuro ha subito fatto proprio l'impegno a estendere il diritto di accesso ai dati pubblici, rendendolo universale con un superamento della legge 241/90 che lo concede solo a chi dimostri un interesse "diretto, concreto e attuale".

Quello dell'accesso generalizzato è peraltro un principio riconosciuto in più di 90 paesi del mondo tra i quali la Svezia, il primo Stato ad averlo introdotto nel 1766, e gli Stati Uniti, che dal 1966 sono un modello in materia di Freedom of Information Act.

Fatte queste premesse riteniamo che lo schema di decreto legislativo in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche amministrazioni approvato dal Consiglio dei ministri il 20 gennaio 2016, pur riconoscendo il principio dell'universalità dell'accesso, di fatto lo comprometta.

Il decreto, infatti, non semplifica la materia, rischiando di creare confusione e aumentandone la discrezionalità. Al contempo, non viene incontro alle esigenze del cittadino e dell'opinione pubblica, bensì privilegia il punto di vista delle Amministrazioni.

1. Riparte il futuro è convinta che si sarebbe dovuti arrivare a una più organica riorganizzazione del diritto d'accesso con una revisione del capo V della 241/90. La possibilità di un doppio accesso, in assenza di disposizioni precise anche per i funzionari pubblici, rischia di causare confusione e spreco di tempo.

2. Il nuovo accesso civico generalizzato verrebbe fortemente limitato dalla moltiplicazione delle eccezioni che giudichiamo troppo numerose, per nulla delimitate e tassative e destinate perciò ad aumentare la discrezionalità. Ad esempio, le informazioni riguardanti gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica: escludendole tout-court si pregiudicherebbe la possibilità di rendere più simmetrico e trasparente il mercato, magari rintracciando dati essenziali sui fornitori dell'amministrazione pubblica.

3. Lo schema di decreto, contravvenendo alle prescrizioni internazionali che parlano di obbligo di collaborazione da parte dell'amministrazione, prevede che il richiedente indichi chiaramente i dati e le informazioni di cui fa domanda. A nostro avviso andrebbe rimosso l'avverbio "chiaramente", perché il richiedente non può essere vincolato a sapere dove si trovino gli atti e documenti. Inoltre, è necessario anche individuare un responsabile unico cui fare capo per indirizzare le richieste d'accesso: lo schema di decreto prevede che possa essere trasmessa all'ufficio che detiene i dati o all'ufficio relazioni con il pubblico. Siamo invece convinti che attribuire tale mansione al responsabile della trasparenza semplificherebbe il processo.

4. Riparte il futuro è fermamente contraria al silenzio-diniego. Riteniamo invece che i richiedenti abbiano diritto a ricevere una motivata risposta per il mancato accesso, sia esso imputabile all'assenza di documentazione disponibile presso l'amministrazione contattata o perché in presenza di una delle molteplici eccezioni. Peraltro, l'impugnabilità del mancato accesso non può essere onerosa come previsto dallo schema di decreto: accanto al ricorso alla giustizia amministrativa, che implica il contributo unificato, l'impiego di un legale e tempi prolungati, va introdotto un percorso stragiudiziale, da affidare ad esempio all'Autorità Nazionale Anticorruzione che ha già competenza in materia di trasparenza.

5. Il decreto è del tutto privo di un quadro sanzionatorio. Chiediamo perciò di introdurre sanzioni per quelle amministrazioni che dovessero rifiutarsi di fornire la documentazione richiesta.

6. In materia di costi, siamo convinti che vada riaffermato quanto già previsto dalla 241/90: la completa gratuità dell'accesso, fatto salvo il rimborso di eventuali costi eccezionali, che dovranno essere adeguatamente motivati dall'amministrazione. L'era digitale consente di avere documenti facilmente accessibili a costo zero.

Riparte il futuro, assieme alla rete Foia4Italy, ha già raccolto oltre 75mila firme di cittadini italiani che chiedono una profonda revisione dello schema di decreto. Ci indirizziamo perciò ai parlamentari delle commissioni Affari Costituzionali affinché ascoltino la voce della società civile contraria ad adottare un testo che non permetterà ai cittadini di avere un Paese più trasparente.

Contributo dell'associazione Stati Generali dell'Innovazione
Audizione Atto di Governo 267 - I Commissione Affari Costituzionali

Nel ringraziare per l'opportunità offertaci cogliamo l'occasione per indicare di seguito alcune osservazioni di merito in relazione ai documenti propostici.

Si suggerisce in particolare di prevedere:

1. **un unico regime di accesso agli atti:** quanto espresso dallo schema di Decreto Lgs di riforma del Decreto Trasparenza D. Lgs. 14 Marzo 2013, n. 33 è troppo simile - e di difficile interpretazione a causa di alcune sovrapposizioni - al precedente regime previsto dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241;
2. **la gratuità espressa dell'accesso:** nel caso si intenda prevedere costi (a nostro avviso marginali), si suggerisce di definire con quali criteri dovranno essere calcolati senza rinviare a provvedimenti attuativi;
3. **provvedimento espresso, anche in caso di rigetto,** come peraltro previsto per ogni procedimento amministrativo dalla stessa L. 241/90;
4. **sanzioni, anche penali, per illegittimo diniego;**
5. **sanzioni per mancata pubblicazione** (di dati, informazioni e documenti per i quali sussista un qualunque obbligo normativo di pubblicazione);
6. **previsione di un possibile anonimato** per i soggetti che esercitano il diritto di accesso previsto dall'attuale accesso civico;
7. **nessuna variazione sostanziale degli artt. 3, 6, 7,** poiché, relazionandosi direttamente con i dati aperti, se venissero modificati rischierebbero di compromettere l'intero sistema retto dall'art. 52 del Codice dell'Amministrazione Digitale, comma 2;
8. **migliorare la definizione "formato di dati di tipo aperto"** richiamata dall'art. 7, specificando che l'obbligo di pubblicazione ivi previsto non richiama solo il "formato di dati di tipo aperto" ma anche il rilascio delle informazioni come "dati di tipo aperto", entrambe previste dall'art. 68, comma 3 del CAD.

A disposizione per eventuali chiarimenti cogliamo l'occasione per porgere i nostri più cordiali saluti.

Roma, 7 Aprile 2016

Prof.ssa Flavia Marzano
Presidente Stati Generali dell'Innovazione



Riferimenti normativi

D. Lgs. 14 Marzo 2013, n. 33

Art. 3 Pubblicità e diritto alla conoscibilità

1. Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7.

Art. 6 Qualità delle informazioni

1. Le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità secondo quanto previsto dall'articolo 7. 2. L'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti.

Art. 7 Dati aperti e riutilizzo

1. I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, e sono riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.

Codice dell'Amministrazione Digitale, D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

Art.1

1. Ai fini del presente codice si intende per:

a) allineamento dei dati: il processo di coordinamento dei dati presenti in più archivi finalizzato alla verifica della corrispondenza delle informazioni in essi contenute;

b) autenticazione del documento informatico: la validazione del documento informatico attraverso l'associazione di dati informatici relativi all'autore o alle circostanze, anche temporali, della redazione; (4)

c) carta d'identità elettronica: il documento d'identità munito di elementi per l'identificazione fisica del titolare rilasciato su supporto informatico dalle amministrazioni comunali con la prevalente finalità di dimostrare l'identità anagrafica del suo titolare; (5)



-
- d) carta nazionale dei servizi: il documento rilasciato su supporto informatico per consentire l'accesso per via telematica ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni;
- e) certificati elettronici: gli attestati elettronici che collegano all'identità del titolare i dati utilizzati per verificare le firme elettroniche; (3)
- f) certificato qualificato: il certificato elettronico conforme ai requisiti di cui all'allegato I della direttiva 1999/93/CE, rilasciati da certificatori che rispondono ai requisiti di cui all'allegato II della medesima direttiva;
- g) certificatore: il soggetto che presta servizi di certificazione delle firme elettroniche o che fornisce altri servizi connessi con queste ultime;
- h) chiave privata: l'elemento della coppia di chiavi asimmetriche, utilizzato dal soggetto titolare, mediante il quale si appone la firma digitale sul documento informatico;
- i) chiave pubblica: l'elemento della coppia di chiavi asimmetriche destinato ad essere reso pubblico, con il quale si verifica la firma digitale apposta sul documento informatico dal titolare delle chiavi asimmetriche;
- i-bis) copia informatica di documento analogico: il documento informatico avente contenuto identico a quello del documento analogico da cui è tratto; (6)
- i-ter) copia per immagine su supporto informatico di documento analogico: il documento informatico avente contenuto e forma identici a quelli del documento analogico da cui è tratto; (7)
- i-quater) copia informatica di documento informatico: il documento informatico avente contenuto identico a quello del documento da cui è tratto su supporto informatico con diversa sequenza di valori binari; (8)
- i-quinquies) duplicato informatico: il documento informatico ottenuto mediante la memorizzazione, sullo stesso dispositivo o su dispositivi diversi, della medesima sequenza di valori binari del documento originario; (9)
- l) dato a conoscibilità limitata: il dato la cui conoscibilità è riservata per legge o regolamento a specifici soggetti o categorie di soggetti;
- m) dato delle pubbliche amministrazioni: il dato formato, o comunque trattato da una pubblica amministrazione;
- n) dato pubblico: il dato conoscibile da chiunque;
- n-bis) riutilizzo: uso del dato di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36; (17)
- o) disponibilità: la possibilità di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge;
- p) documento informatico: la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti;
- p-bis) documento analogico: la rappresentazione non informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti; (10)

q) firma elettronica: l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di identificazione informatica; (3)

q-bis) firma elettronica avanzata: insieme di dati in forma elettronica allegati oppure connessi a un documento informatico che consentono l'identificazione del firmatario del documento e garantiscono la connessione univoca al firmatario, creati con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo, collegati ai dati ai quali detta firma si riferisce in modo da consentire di rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati; (11)

r) firma elettronica qualificata: un particolare tipo di firma elettronica avanzata che sia basata su un certificato qualificato e realizzata mediante un dispositivo sicuro per la creazione della firma; (12)

s) firma digitale: un particolare tipo di firma elettronica avanzata basata su un certificato qualificato e su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici; (13)

t) fruibilità di un dato: la possibilità di utilizzare il dato anche trasferendolo nei sistemi informativi automatizzati di un'altra amministrazione;

u) gestione informatica dei documenti: l'insieme delle attività finalizzate alla registrazione e segnatura di protocollo, nonché alla classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento e conservazione dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato, effettuate mediante sistemi informatici;

u-bis) gestore di posta elettronica certificata: il soggetto che presta servizi di trasmissione dei documenti informatici mediante la posta elettronica certificata; (14)

u-ter) identificazione informatica: la validazione dell'insieme di dati attribuiti in modo esclusivo ed univoco ad un soggetto, che ne consentono l'individuazione nei sistemi informativi, effettuata attraverso opportune tecnologie anche al fine di garantire la sicurezza dell'accesso; (15)

v) originali non unici: i documenti per i quali sia possibile risalire al loro contenuto attraverso altre scritture o documenti di cui sia obbligatoria la conservazione, anche se in possesso di terzi;

v-bis) posta elettronica certificata: sistema di comunicazione in grado di attestare l'invio e l'avvenuta consegna di un messaggio di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili ai terzi; (16)

z) pubbliche amministrazioni centrali: le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non

economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; (18)

aa) titolare: la persona fisica cui è attribuita la firma elettronica e che ha accesso ai dispositivi per la creazione della firma elettronica;

bb) validazione temporale: il risultato della procedura informatica con cui si attribuiscono, ad uno o più documenti informatici, una data ed un orario opponibili ai terzi.

Art. 52, Comma 2

I dati e i documenti che le amministrazioni titolari pubblicano, con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, si intendono rilasciati come dati di tipo aperto ai sensi all'articolo 68, comma 3, del presente Codice. L'eventuale adozione di una licenza di cui al citato articolo 2, comma 1, lettera h), è motivata ai sensi delle linee guida nazionali di cui al comma 7.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA**

Associazione contro la corruzione

COMMISSIONI RIUNITE (Aula I Commissione)

AUDIZIONI INFORMALI

In relazione all'esame dello schema di decreto legislativo 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

(Atto n. 267)

Camera dei Deputati

COMMISSIONI RIUNITE (Aula I Commissione)

7 aprile 2016

FREEDOM OF INFORMATION ACT

DIRITTO INALIENABILE DEL CITTADINO ALL'ACCESSO DI INFORMAZIONI PUBBLICHE

Transparency International Italia ha aderito da subito alla campagna FOIA4Italy, per richiedere l'adozione anche in Italia di un FOIA (Freedom of Information Act) sul modello dei migliori esempi già applicati nel mondo, in particolare in USA.

Avere accesso alle informazioni create, raccolte e gestite dalle Pubbliche Amministrazioni – in nome dei cittadini e con risorse dei cittadini – non è “semplicemente” un'esigenza professionale di giornalisti, lobbisti ed esperti, ma deve essere riconosciuto come un vero e proprio “diritto” del cittadino.

Si tratta per noi di un diritto universale, che è alle fondamenta della nostra libertà di espressione perché è il presupposto di una piena partecipazione come cittadini alla vita democratica.

Il diritto di accesso all'informazione è regolato da norme conosciute internazionalmente come “Freedom of Information Acts” (FOIA). In base ad esse la pubblica amministrazione ha obblighi di informazione, pubblicazione e trasparenza e i cittadini hanno diritto a chiedere ogni tipo di informazione prodotta e posseduta dalle amministrazioni che non contrastino con la sicurezza nazionale o la privacy.

Riconoscere e garantire questo diritto anche in Italia sarebbe davvero importante anche in chiave di prevenzione e contrasto alla corruzione. Se infatti come diceva il giudice della Corte Suprema degli Stati Uniti Louis Brandeis *“L'attenzione pubblica è giustamente lodata come rimedio ai mali sociali e industriali. La luce del sole è considerata come il migliore dei disinfettanti; la luce elettrica il miglior poliziotto”*, allora bisogna fare in modo che la luce possa illuminare ogni angolo della Pubblica Amministrazione.

Ribadiamo in questa sede i dieci punti elaborati da Foia4Italy senza i quali la nuova legge sull'accesso alle informazioni della PA può difficilmente definirsi propriamente un Freedom of Information Act:

1. Il diritto di accesso è previsto per chiunque, senza obbligo di motivazione, come regola generale, sul modello dell'accesso civico, eliminando le restrizioni previste dalla Legge n. 241/1990.

2. Possono essere oggetto dell'accesso tutti i documenti, gli atti, le informazioni e i dati formati, detenuti o comunque in possesso di un soggetto pubblico.
3. Deve applicarsi non solo alle Amministrazioni ma anche a tutte le società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni, nonché agli enti pubblici economici.
4. Le risposte delle Amministrazioni devono essere rapide (max 30 gg).
5. Le eccezioni all'accesso sono chiare e tassative.
6. L'accesso a documenti informatici è gratuito (non sono dovuti nemmeno costi di riproduzione).
7. Nel caso di atti e documenti analogici, può essere richiesto solo il costo effettivo di riproduzione e di eventuale spedizione.
8. Quando un'informazione è stata oggetto di almeno tre distinte richieste di accesso, l'amministrazione deve pubblicare l'informazione nella sezione "Amministrazione Trasparente".
9. In caso di accesso negato, i rimedi giudiziari e stragiudiziali sono veloci e non onerosi per il richiedente.
10. Prevede sanzioni in caso di accesso illegittimamente negato.

Rispetto alla bozza di Freedom of Information Act ora in esame, segnaliamo le seguenti criticità condivise con la campagna FOIA4Italy, che se non corrette temiamo possano vanificare ciò che c'è di buono in questa legge:

- le pubbliche amministrazioni possono continuare ad applicare il silenzio-diniego senza bisogno di motivazioni, rendendo molto arduo il percorso di richiesta;
- non sono previste adeguate sanzioni in caso di accesso illegittimamente negato o di mancata risposta;
- le eccezioni all'accesso sono scritte in modo vago, lasciando troppo spazio all'interpretazione e quindi a possibili controversie;
- non è previsto che l'accesso ai documenti informatici sia sempre gratuito e non sono indicati precisamente i costi che potranno essere richiesti al richiedente (es. per riproduzione e spedizione);
- non è previsto alcun rimedio stragiudiziale e si rimanda a rimedi giudiziari, ovvero il ricorso ai Tar, spesso lenti e sempre onerosi;

non è abrogata la norma che vieta il controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione, in contrasto con la missione del testo di favorire il controllo diffuso da parte dei cittadini (cfr. Art.6 comma 2.3).

In quanto organizzazione non governativa che ha come scopo principale il contrasto alla corruzione, ci preme sottolineare nuovamente l'importanza che è il riconoscimento di un reale diritto di accesso avrebbe in questo campo che vede purtroppo finire il nostro Paese sempre in fondo alle classifiche europee.

Per questo motivo alleghiamo due studi che mostrano in maniera empirica l'impatto positivo che un solido diritto di accesso alle informazioni ha nei confronti della lotta alla corruzione:

- a) ***Sunshine as Disinfectant: The Effect of State Freedom of Information Act Laws on Public Corruption***, Adriana S. Cordis, University of South Carolina Upstate e Patrick L. Warren, Clemson University, April 2012;
- b) ***FOIA as an Anti-Corruption Tool***, Alina Mungiu-Pippidi, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, 2013.

Sunshine as Disinfectant: The Effect of State Freedom of Information Act Laws on Public Corruption

Adriana S. Cordis, University of South Carolina Upstate
Patrick L. Warren, Clemson University*

April 2012

Abstract

This paper investigates the effect of Freedom of Information Act (FOIA) laws on public corruption in the United States. Specifically, it assesses the impact of switching from a weak to a strong state-level FOIA law on corruption convictions of state and local government officials. The evidence suggests that strengthening FOIA laws has two offsetting effects: reducing corruption levels and increasing the probability that corrupt acts are detected. The conflation of these two effects led prior work to find little impact of FOIA on corruption. We find that corruption conviction rates approximately double after the switch, which suggests an increase in detection probabilities. However, corruption conviction rates decline from this new elevated level as the time since the switch from weak to strong FOIA increases. This decline is consistent with officials reducing the rate at which they commit corrupt acts by about forty percent. There is no concomitant change in the corruption convictions of federal officials in these same states.

JEL Classification: D73, D78, H11, K0

Keywords: FOIA, Sunshine, Corruption, Open Government

*Contact: patrick.lee.warren@gmail.com; acordis@uscupstate.edu. We want specifically to thank Tom Chang, Tal Gross, Jeanne Lafortune, Tom Mroz, and Charles Thomas. Earlier versions of this paper were presented at the MIT Development Lunch, the APEE Conference, the Global Conference for Transparency Research, and the Public Choice Society meetings. This research was begun while studying under a National Science Foundation Graduate Research Fellowship.

1 Introduction

Brett Blackledge, a reporter for *The Birmingham News*, won the 2007 Pulitzer Prize for Investigative Reporting for a series of articles that “[exposed] cronyism and corruption in the [Alabama’s] two-year college system, resulting in the dismissal of the chancellor and other corrective action.”¹ Central to his investigation was the collection of reams of financial records, contracts, and disclosure forms. Blackledge used this information to piece together a compelling story about state legislators and their associates receiving kickbacks and cushy jobs from various members of the school system administration. Many of the official records that he relied upon were uncovered in accordance with Alabama’s public records law.

In another highly publicized case from 2007, reporters for the Detroit Free Press submitted a Freedom of Information Act (FOIA) request for documents dealing with a settlement with a police whistleblower. After much wrangling in court, the documents were eventually released. They revealed startling evidence of perjury and obstruction of justice by mayor Kwame Kilpatrick that eventually led to his resignation, prosecution, and conviction.²

These anecdotes, and many others like them, highlight the role that access to public documents can play in helping a free press check the abuse of power by public officials.³ One of the most important changes in the relationship between public officials and the press in recent years has been the widespread adoption of FOIA laws at multiple levels of government. These laws provide clear guarantees regarding the rights of individuals and organizations to access information about government activities, and they make it easier for members of the press and members of the public at large to hold those in power accountable for their actions.

Most of the literature investigating governmental transparency and corruption has

¹Pulitzer Citation and copies of Blackledge’s prize-winning stories available at <http://www.pulitzer.org/citation/2007,Investigative+Reporting>.

²“Free Press Pushed for Freedom of Information,” Detroit Free Press, September 5, 2008. <http://www.freep.com/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080905/NEWS01/809050340/1007/NEWS05>

³In addition to the anecdotal evidence, there is a growing body of literature that addresses the role of the media in promoting government accountability. Some recent examples include Djankov et al. (2003), who find that state ownership of the media is associated with a number of undesirable characteristics (less press freedom, fewer political rights, inferior governance, underdeveloped capital markets, inferior health outcomes, etc.), Besley and Prat (2006), who develop a model that predicts that media capture by the government increases the likelihood that elected politicians engage in corruption and/or rent extraction and reduces the likelihood that bad politicians are identified and replaced, and Snyder and Strömberg (2010), who find that more active media coverage of U.S. House representatives leads to better informed voters, which increases monitoring, makes the representatives work harder, and results in better policies from the constituents’ perspective.

lauded transparency (see, e.g., Klitgaard (1988), Rose-Ackerman (1999), Brunetti and Weder (2003), Peisakhin and Pinto (2010), Peisakhin (forthcoming)). Indeed, the literature suggests that gathering and analyzing information is one of the main weapons used to combat corruption. For example, Klitgaard (1988) discusses several information-gathering practices that are designed to thwart corruption, such as agents tasked with spot checking customs activities in Singapore, investigations of government officials for having “unexplained assets” in Hong Kong, and intelligence officers inspecting the lifestyles and bank accounts of officials in the Philippines. Such practices suggest that government officials recognize that information is a valuable resource in the fight against corruption.

Nonetheless, governmental transparency need not be beneficial. Bac (2001), for instance, contends that transparency can have a perverse effect on corruption. Specifically, he argues that while more transparency tends to decrease corruption, it may also provide better information to outsiders about whom to bribe. If the incentive to establish and exploit political connections for corrupt purposes is greater than the disincentive that results from the higher probability that corruption will be detected, then more transparency might actually increase corruption.

Prat (2005) also argues that complete transparency is not always desirable. He considers a principal-agent setting in which the principal can have two types of information about the agent: information about the consequences of the agent's action and information directly about the action itself. In his model, the former is always beneficial, while the latter can have detrimental effects. If the latter type of information is available, then the agent has an incentive to ignore useful private signals. This result may explain why most countries that adopt FOIA laws place restrictions on information disclosure during the pre-decision process, but make information freely available after decisions are implemented.

Although the weight of the empirical evidence clearly favors the view that increased transparency is beneficial, the evidence with respect to FOIA laws is rather limited. There have been a few recent studies of the impact of these laws on *perceptions* of corruption in cross-country settings. Islam (2006) constructs indices that measure (i) the frequency with which governments update publicly available economic data and (ii) the presence of FOIA laws and the length of time the laws have been in existence. She finds a negative correlation between these indices and her measures of perceived corruption. In contrast, Costa (2009) finds that the adoption of FOIA laws increases the perceived corruption level, particularly in the first five years after

enactment of the legislation, perhaps because greater transparency increases citizens' awareness of government's actions. Escaleras et al. (2009) find no evidence of a significant relation between the existence of FOIA laws and perceived corruption levels for developed countries, but find a positive and significant correlation between FOIA laws and perceived corruption in developing countries. The authors attribute this latter finding to the fact that developing countries have relatively weak institutions that make FOIA laws less effective.

To our knowledge, our study is the first to examine the impact of state-level FOIA laws on the prevalence of public corruption among state and local government officials using U.S. data. We see three important advantages to undertaking such a study. First, parameter heterogeneity should be reduced given that the variation in the legal, social, cultural, and political institutions is much lower across states than across countries. Second, the data are objective. We can examine the number of state and local public officials actually convicted for corrupt acts rather than rely on the type of subjective survey-based data used in the cross-country studies. Hence, our results should provide an objective basis for assessing whether FOIA laws provide an effective tool for those who seek to expose and punish corruption. Finally, there is a set of identifiable public officials, federal employees, who should not be affected by state FOIA laws. This facilitates a straightforward falsification test.

We measure corruption using annual state-level data for 1986-2009 reported by TRACfed, which compiles information on corruption convictions from the Department of Justice Public Integrity Section. The TRACfed database lists criminal convictions in Federal District Courts of federal, state, and local public employees for official misconduct or misuse of office. We expect the number of corruption convictions of state and local officials, only, to respond to changes in state FOIA laws, and thus it is important to have separate measures of convictions at the state, local, and federal levels. TRACfed is the only database that reports the disaggregated convictions data.

Information on the provisions of state FOIA laws is obtained from the Open Government Guide. We construct measures of the strength of state FOIA laws by analyzing the open records statutes, case law, and Attorney General's opinions for each state. Our goal is to assess the effectiveness of these laws in promoting an open government and providing citizens with access to public records.

We expect states that create a presumption for disclosure, place limits on fees, and impose deadlines for responding to FOIA requests to have more open and transparent

government. This should make it more difficult for corrupt public officials to escape public scrutiny. All states have some sort of law governing the public's access to records held by state and local officials, but the details of the statutory provisions of FOIA laws vary widely across states and over time. We classify states in two categories: those that provide strong access to public records (strong FOIA states) and those that provide weak access (weak FOIA states). Between 1986 and 2009, 12 states switched from weak to strong FOIA. When policy changes, there are substantial changes in corruption conviction rates for state and local public officials, but no obvious change in the conviction rates for federal officials. State FOIA laws affect either conviction or corruption rates of state and local officials.

Encouraged by this finding, we propose a simple reduced-form model to help disentangle changes in conviction rates from changes in corruption rates. The modeling exercise is important because a naïve analysis might simply attribute all changes in conviction rates to changes in the level of corruption, leading to the implausible conclusion that strengthening FOIA laws actually increases corruption. Under our model, strengthening FOIA laws has two effects: reducing corruption levels and increasing the probability that the corrupt acts are detected. By making plausible assumptions about the process by which corrupt acts are committed, uncovered and prosecuted, and otherwise exit the system (e.g., statutes of limitation, death of corrupt officials, etc.), we can partially separate the two effects.

Guided by our model, we investigate the impact of switching from weak to strong FOIA on corruption convictions of state and local officials. This specification controls for known determinants of corruption rates and includes a complete set of state and year dummy variables. Corruption conviction rates rise substantially after the switch, approximately doubling in most specifications, which suggests a significant increase in detection probabilities. However, corruption conviction rates decline by about forty percent from this new elevated level as the time since the switch from weak to strong FOIA increases, which suggests a substantial reduction in the underlying corruption level in response to strong FOIA enactment.

The remainder of the paper is organized as follows. In section 2 we develop a simple reduced-form model of policy, corruption and conviction. In section 3 we describe the data used in our analysis and our empirical strategy for identifying the impact of state-level FOIA laws on corruption. In section 4 we present the results of the empirical analysis and of several robustness exercises. In section 5 we interpret the results and offer a few concluding remarks.

2 Reduced-Form Model of Policy, Corruption and Conviction

We begin our analysis of the relation between state-level FOIA laws and corruption convictions by presenting a model that illustrates the nature of the empirical challenge. The model includes only the bare minimum features necessary to understand the corruption and conviction process and how FOIA laws might affect each. Thus we do not explicitly model public employees' corruption decisions. Instead, we develop a reduced-form specification that allows for the possibility that public employees alter their behavior in response to a change in FOIA policy but remains agnostic about the exact mechanism by which this response occurs.

2.1 The Model

Assume that in state s and year t under policy regime $j \in \{FOIA, NOFOIA\}$ there is a stock of corrupt acts that could potentially be prosecuted, $P_{s,t}$ (measured on a per-potential-offender basis). In a given policy regime, a fraction γ_j plus some random noise $\epsilon_{s,t,j}^C$ of these acts are successfully prosecuted and convicted, so total convictions (per-capita) is given by

$$C_{s,t,j} = \gamma_j P_{s,t} + \epsilon_{s,t,j}^C. \quad (1)$$

Finally, assume that in each period a fraction $(1 - \alpha)$ of the extant stock of corrupt acts degrade out of existence (maybe the criminal dies, or the crime passes the statute of limitations), but some additional corrupt acts are committed, which are made up of a policy-dependent constant $N_{s,j}$ plus noise $\epsilon_{s,t,j}^P$.

Under these assumptions, the stock transition is governed by the following equation

$$P_{s,t+1} = \alpha(P_{s,t} - C_{s,t,j}) + N_{s,j} + \epsilon_{s,t,j}^P. \quad (2)$$

If we replace appropriately to express everything in terms of observable convictions, we are left with

$$C_{s,t,j} = \alpha(1 - \gamma_j)C_{s,t-1,j} + \gamma_j N_{s,j} - \alpha\epsilon_{s,t-1,j}^C + \gamma\epsilon_{s,t,j}^P + \epsilon_{s,t,j}^C. \quad (3)$$

We are interested in estimating the average $N_{s,FOIA}/N_{s,NOFOIA}$, which measures the percent change in the arrival rate of new corrupt acts when a FOIA provision is adopted in the state, and $\gamma_{FOIA}/\gamma_{NOFOIA}$, which measures the percent change in the

probability of getting caught when a strong FOIA law is enacted. These quantities cannot be directly observed, but with some further assumptions, we can identify them in our data.

We can express the steady-state rate of observed convictions in this model as

$$\bar{C}_{s,j} = \frac{\gamma_j N_{s,j}}{1 - \alpha(1 - \gamma_j)}. \quad (4)$$

This steady-state rate is easy to estimate for any given state and policy regime. The average level of convictions is a consistent estimator of the steady state. The relation between the steady-state rate of convictions and the rate of corrupt acts depends on the probability of conviction, γ_j , which will likely be affected by changing the policy regime.

2.2 Corruption versus Conviction

If we are willing to assume that the conviction rate changes quickly, while the corruption rate changes only with a lag, we can disentangle the conviction effect from the corruption effect. To see this, define three response periods: $r \in \{Pre, Short, Long\}$ and assume that $N_{s,Pre} = N_{s,Short} = N_{s,NoFOIA}$ and $N_{s,Long} = N_{s,FOIA}$, while $\gamma_{Pre} = \gamma_{NoFOIA}$ and $\gamma_{Short} = \gamma_{Long} = \gamma_{FOIA}$. With these assumptions, the following equalities hold in steady state:

$$\frac{N_{s,FOIA}}{N_{s,NoFOIA}} = \frac{\bar{C}_{s,Long}}{\bar{C}_{s,Short}} \quad (5)$$

$$\frac{\gamma_{FOIA}}{\gamma_{NoFOIA}} \approx \left[\frac{\gamma_{FOIA}}{\gamma_{NoFOIA}} \right] \left[\frac{1 - \alpha(1 - \gamma_{NoFOIA})}{1 - \alpha(1 - \gamma_{FOIA})} \right] = \frac{\bar{C}_{s,Short}}{\bar{C}_{s,Pre}} \quad (6)$$

We can identify the ratio of the parameters of interest by contrasting conviction rates in the three periods. Our estimate of the change in the probability of corrupt acts being convicted will be slightly biased downward, because a low conviction rate leads to a higher steady-state stock of corrupt acts, but this bias will be small for either small values of the conviction probability (γ) or small values of degradation probability (α). In practice, both probabilities are likely to be small. Accordingly, we expect the bias, which is a function of their product, to be *very* small.

To apply this model to data, we need suitable measures of corruption and FOIA strength. We also need to define a short-run and a long-run time horizon. Instead of defining them ex-ante, we will try to let the data inform our choices.

3 Data Description and Some Suggestive Patterns

3.1 The Data

Corruption Data

We obtain the corruption data from the TRACfed database maintained by the Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC), a nonpartisan data gathering, research, and data distribution organization associated with Syracuse University.⁴ This database lists criminal convictions in Federal District Courts of federal, state, and local public employees for official misconduct or misuse of office. These data are collected and reported annually by the Executive Office of U.S. Attorneys of the U.S. Justice Department. Each U.S. Attorney's office maintains detailed information on the workload of its employees and certifies the accuracy of the data each year. Our sample covers the years 1986 to 2009 for the 50 states. We report the summary statistics in Table 1. The statistics are reported for the full set of states and for the subset of states that switch from a weak to a strong FOIA law according to the definition developed below.

Corruption is measured by the number of state and local public officials convicted for corrupt acts per 10,000 full-time equivalent state and local government employees. These officials include governors, legislators, department or agency heads, court officials, law enforcement officials, mayors, city council members, city managers, and their staff. Corrupt acts include bribery of a witness, embezzlement or theft of government property, misuse of public funds, extortion, influencing or injuring an officer or a juror, and obstruction of criminal investigations.⁵ Because we examine FOIA laws by state, it is important to have a breakdown of convictions by the level of government. State FOIA laws should not affect convictions of federal public officials, so we use the number of corruption convictions of federal employees for a falsification test.

If we consider only state and local convictions per government employee, then the most corrupt states for the years 1986-2009 are Montana, Mississippi, North Dakota, and New Jersey, and the least corrupt states are Iowa, Utah, Colorado, South Dakota,

⁴Appropriately enough for this paper, much of the TRACfed data results from vigorous use of federal FOIA law.

⁵These include convictions under the Hobbs Act for bribery that "obstructs, delays or affects interstate commerce" (the most common charge, about a quarter of all convictions), 18 U.S.C. 666 convictions for theft and bribery of officials in organizations receiving federal funds (second most common charge), as well as various convictions for mail-fraud and election-related offenses.

and New Hampshire. Our data on corruption convictions differs from the corruption convictions data provided by the Public Integrity section (PIN) of the Department of Justice. The PIN data, which the literature has used extensively to measure corruption in the U.S. (see, e.g., Glaeser and Saks (2006), Leeson and Sobel (2008), Cordis (2009)), do not differentiate between convictions of federal, state, and local employees. The correlation between the convictions (federal, state, local, and other) reported by the TRACfed and the convictions reported by the PIN is 0.75 for our sample period.

FOIA Laws Data

We obtain data on FOIA laws from the Open Government Guide, published by The Reporters Committee for Freedom of the Press, a comprehensive source of information about open government law and practice in each of the 50 states.⁶ The guide, which is prepared by volunteer attorneys who are experts in open government laws in their respective states, contains information on state statutes, case law, and Attorneys General's opinions. The first edition of the guide was published in 1989.

Statutory provisions designed to provide citizens access to public records can be traced back to the early 1900s, and common law access provisions go back even further. Progress on guaranteeing access to information, however, was relatively limited until the 1970s. In the last 40 years, most states enacted new open records statutes, amended existing statutes, or substantially rewrote their statutes in an effort to strengthen the laws, often to clarify or broaden their scope in response to changing technology, judicial decisions or Attorneys General's opinions.

Arkansas, for example, enacted its FOIA law in 1967. Prior to this time the Arkansas code did little to provide for the inspection of public records. The FOIA law was passed as a result of a number of factors, including support from journalists, the results of a study by the Arkansas Legislative Council that looked at the laws of other states, and litigation by the state Republican Party that culminated in a state Supreme Court decision indicating a willingness on the part of the court to recognize an extensive right to access public records.⁷ The law has been amended several times since its enactment. The amendments address judicial decisions or issues not anticipated by the law when it was initially passed. For instance, it was amended in 2001 to address access to records stored in electronic form.

Like Arkansas, Iowa also had few statutory provisions to guarantee access to infor-

⁶ Available at <http://www.rcfp.org/ogg/>. Last accessed November 14, 2010.

⁷ See *Republican Party of Arkansas v. State ex rel. Hall*, 240 Ark. 545, 400 S.W.2d 660, 1966.

mation prior to 1967. The first public records case considered by the Iowa Supreme Court, *Linder v. Eckard*, involved access to appraisal reports. The court ultimately held that appraisal reports were not public records. The unfavorable reaction to this decision from the public led the Iowa General Assembly to pass a bill to "protect the right of citizens to examine public records and make copies thereof" (chapter 68A of the Iowa Code). The law has been amended several times in the years since its passage.⁸

In Delaware, the General Assembly enacted a FOIA law in 1977 to "further the accountability of government to the citizens of this State." The law has been amended a number of times to address issues related to judicial decisions and to remedy other shortcomings. For example, it was amended in 1982 to delete a grants-in-aid exclusion, in 1985 to limit the grounds for conducting executive sessions and to improve the procedures for providing notice of these sessions, and in 1987 to permit courts to award attorneys' fees and costs to a successful plaintiff or defendant.

New Mexico, which has recognized a common law right of access to some public records since the 1920s, enacted its FOIA law in 1947. It has been amended several times. The most notable changes occurred in 1993, when the legislature added provisions that substantially strengthened the law. These provisions broadened the definition of public records, created a presumption that all records are public, and affirmed that public employees have a duty to provide access to public records. The 1993 amendments were largely the result of a campaign for greater access to public records by the New Mexico Foundation for Open Government.

As might be anticipated from these examples, there is substantial variation in statutory provisions across states, particularly with respect to the records that are subject to disclosure and the disclosure procedures. We analyze the open records statutes, case law, and Attorney General's opinions for each state to assess their effectiveness in promoting an open government and providing citizens with access to public records. Our analysis consists of a detailed examination of procedural requirements for obtaining public records, such as the presumption for disclosure and exemptions, fee provisions, agencies' response times to a request, administrative appeal provisions, and penalties imposed for violation of the statutes.

We determine each state's score with respect to freedom of information by giving one point for each of the following criteria: (1) a provision that creates a presumption

⁸For more details see "Iowa's Freedom Of Information Act; Everything You've Always Wanted To Know About Public Records But Were Afraid to Ask," *Iowa L. Rev.*, vol. 57, 1972.

in favor of disclosure and identifies specific records as exempt from public access; (2) the lack of a generic public-interest exemption provision; (3) a provision that limits the fees charged for processing FOIA requests; (4) a provision that prohibits charging a fee for the time required to collect records; (5) a provision for waiver of the cost of search for or duplication of public records if the agency determines that disclosure is in the interest of the public; (6) a provision for criminal penalties for an agency's noncompliance with its disclosure obligations; (7) a provision for civil penalties for an agency's noncompliance with its disclosure obligations; (8) a provision for the award of attorneys' fees and costs to a successful plaintiff in a public records case; (9) and a provision for administrative appeal of an agency's decision to deny a request for public records. In addition, we give one point for each of the following that is satisfied: time to respond to a request for access to public records is 30 days or less, time to respond is 15 days or less, and time to respond is 7 days or less. The total points for the states range from 1 to 11.⁹ We then classify states into "strong FOIA" states (a score above 6) and "weak FOIA" states (a score between 0 and 6).¹⁰ With this classification scheme, the number of states in each category is roughly equal. Many states transition from weak to strong FOIA laws during the sample period, and the transitions are only in one direction (none of the states switches to strong FOIA and back).

Consider, for example, the state of Pennsylvania. The state first enacted an open records act (known as the "Right to Know" Act) in 1957. The act was revised substantially in 2002, and then revised again in 2008. The 2002 version of the act provides that agencies may charge fees for access to public records (postage, duplication, etc.), but it places limits on these fees (actual mailing costs, duplication costs comparable to those that would be incurred for similar duplication services provided by local businesses, etc.). Agencies are prohibited from charging a fee for reviewing records to determine whether they are subject to access under the act, and an agency may waive the duplication fees if it considers that doing so is in the public interest. A willful violation of the act can result in civil penalties. The act does not provide explicitly

⁹We show how the FOIA score for each state evolves over time in Table A1 in the Appendix.

¹⁰The "strong" versus "weak" designation is somewhat arbitrary. However, our results are fairly robust to changes in the cutoff required to qualify as a "strong FOIA" state. Lowering the cutoff slightly has no significant effect on the magnitude of the estimated coefficients, but the estimates are less precise than with the original cutoff. Raising the cutoff slightly results in a number of states (WA, KY, NH, WV) that transition from weak FOIA to strong FOIA and back. With this pattern of transitions it is no longer possible to implement our timing strategy for separating the conviction and corruption effects.

for criminal liability. Denial of access to records is subject to administrative appeal, and attorney fees and costs may be awarded to a plaintiff who successfully challenges a denial. There is no specific exemption from disclosure because it is in the public interest. An agency has 10 days from the receipt of a written request to respond. In 2008, the act was revised to define public records more broadly, create a presumption in favor of disclosure, put the burden of showing that records are not public records on the agency holding them, reduce the time to respond to a request to five business days, and increase the civil penalties for noncompliance.

In light of these provisions, Pennsylvania is awarded one point for item (2) for the years 1986-2009, one point for items (3), (4), (5), (7), (8) and (9) for the years 2003-2009, two points for the time to respond to a request for the years 2003-2008, and three points for the time to respond to a request for the year 2009. One additional point is awarded for item (1) for the year 2009. Thus the total score for Pennsylvania is one for 1986-2002, nine for 2003-2008, and 11 for 2009. It is therefore classified as a "weak FOIA" state for the 1986-2002 period and as a "strong FOIA" state for the 2003-2009 period.¹¹

By our metric, 12 states switched from weak to strong FOIA during our sample period: New Hampshire(1987), South Carolina(1988), Idaho(1991), Utah(1993), Washington(1993), West Virginia(1993), New Mexico(1994), Texas(1996), North Dakota(1998), Nebraska(2001), New Jersey(2002), and Pennsylvania(2003). Based on average scores, Connecticut, Indiana, Louisiana, Colorado, and Vermont are among the states with relatively stronger access laws, while South Dakota, Alabama, Arizona, Wyoming, and Nevada are among the states with relatively weaker access laws. Our measure of

¹¹South Carolina provides an example of a state that switches categories following a less dramatic change in the FOIA law. The state first adopted a FOIA law in 1974. The law was revised in 1987 to allow governmental bodies to create their own exemptions from the open records requirements. The law does not contain a specific exemption from disclosure because it is in the public interest, nor does it contain a provision for administrative appeal from denial of access to public records. With respect to the fees charged for processing a request, an agency may collect fees for access to public records, but the fees should not exceed the actual cost of searching for and copying records. In addition, the law provides for a reduction in the cost of search for public records if the information benefits the general public. A willful violation of the law is a misdemeanor and subject to escalating fines and possible imprisonment for repeat offenses, and a plaintiff who successfully challenges an agency's denial to access can be awarded reasonable attorney fees and other costs of litigation. An agency has 15 days from the receipt of a written request to notify the requester of the agency's determination and the reasons for its position. If the agency fails to respond within this time frame, the request must be considered approved. In light of these provisions, South Carolina is awarded one point for item (1) for the years 1988-2009, one point for items (2), (5), (6) and (8), and two points for the time to respond to a request for all years in our sample. Thus it is classified as a "weak FOIA" state for the 1986-1987 period, with a score of six, and as a "strong FOIA" state for the 1988-2009 period, with a score of seven.

the strength of FOIA laws is positively correlated with measures that have appeared elsewhere. For example, several surveys conducted by the Better Government Association (BGA) and the Investigative Reporters and Editors, Inc. in 2002, and by the BGA and the National Freedom of Information Coalition in 2007, rank the U.S. states and the District of Columbia based on the strength of their FOIA laws. The correlation between our FOIA score variable and the scores provided by these surveys is 0.76 for 2002 and 0.73 for 2007. The Spearman rank correlation coefficient is 0.68 for 2002 and 0.64 for 2007.

Our analysis is based on the *de jure* provisions of the FOIA statutes (updated for case law and Attorneys General's opinions), including provisions for external enforcement mechanisms that could potentially work to keep reluctant officials in line. There can be substantial differences between the formal requirements of the law and the responsiveness of public officials in practice.¹² Nonetheless, stronger formal rules should be associated with better practical access to public records, especially in a country such as the U.S. that has a well-functioning legal system. In a 2002 survey of 191 investigative journalists across the U.S., the BGA found that the journalists ratings of their satisfaction with the FOIA laws in the state in which they practice were consistent with the BGA's ranking based on the formal provisions of the laws (Davis 2002).

3.2 Corruption and FOIA Enaction

Consistent with the weak and mixed international evidence, a casual investigation of the relation between state FOIA laws and public corruption does not reveal any strong patterns. This is illustrated in Figure 1, which plots the average FOIA score in the state over the 1986-2009 period versus the average rate of corruption convictions of state and local officials and federal officials, respectively. There is a weak negative correlation in the cross section, and it is actually slightly stronger for federal convictions than for state and local convictions.

There are two things to take away from this preliminary look at the data. First, documents subject to state FOIA laws are mainly those relating to the business of state and local officials. If strengthening state FOIA laws had any effect on corruption,

¹²See, for example, "N.C. open records requests can drag on," News & Observer, March 13, 2011, which discusses the failure of public officials to respond to requests for records in a timely manner. Available at <http://www.newsobserver.com/2011/03/13/v-print/1049832/nc-open-records-requests-can-drag.html>.

we should observe this effect mainly on these officials. Because state FOIA laws should not affect federal convictions, the causality for the correlation with federal convictions must flow from corruption to strong FOIA adoption or derive from some omitted factor that is correlated with both variables. Figure 1 provides some evidence, albeit weak, to suggest that states that are otherwise less corrupt are more likely to adopt stronger FOIA laws. Hence, we need to control for other factors that affect the underlying propensity for corruption when analyzing the impact of these laws.

Second, the lack of a clear pattern in the cross section for state and local convictions should not be surprising given the predictions of our reduced-form model. Suppose that strengthening FOIA laws both reduces corruption levels and increases the probability that corrupt acts are detected. The effects of these two changes on corruption conviction rates might largely offset one another in the long run. If this is the case, then we should be looking primarily for transitory changes in conviction rates around the time that FOIA laws are strengthened. It would be difficult to identify such changes using the average conviction rates plotted in Figure 1. However, if switching from a weak to a strong FOIA law produces a transitory increase in state and local conviction rates, this could explain why the negative correlation that we see for federal conviction rates is not apparent for state and local conviction rates.

To detect the transitory changes in conviction rates associated with strengthening FOIA laws, we align the data in event rather than calendar time. Figure 2 plots the conviction rates of state and local officials and federal officials, respectively, as a function of the number of years since strong FOIA was enacted. The diagram includes only the states that transitioned to a strong FOIA law during our sample period. The mix of states changes as they enter or leave our sample period, with each state appearing in exactly half the years. For example, South Carolina enacted a strong FOIA law in 1988, the third year of our sample. It is therefore included in the calculations from $Year = -2$ to $Year = 21$.

The two panels in Figure 2 suggest a change in state and local convictions around the time when stronger FOIA provisions were enacted, and whatever drives this change has no apparent effect on federal convictions. We would expect any effect of state FOIA provisions on federal officials to be very indirect. Some evidence of misdeeds might be apparent in documents subject to state FOIA laws, but compared to the state and local officials, this would be a relatively small risk. Given this difference, any large and distinct changes in the conviction rates of federal officials would be worrisome. It would imply that something else was changing alongside FOIA that

affected corruption more generally. The contrast between the two graphs is certainly suggestive of a FOIA effect, but some care needs to be taken before we draw any solid conclusions about these differences.

First, as noted above, the mix of states changes as we move through the timeline of the two graphs. In particular, New Jersey drops out of the sample near the point where the state and local conviction rate falls, and Indiana joins the sample near the point where the conviction rate jumps upward. To prevent these mix effects from driving our results (as well as for general robustness considerations), all of our regression specifications include a complete set of state dummy variables. Second, there is a relatively consistent downward trend in both types of convictions. Since strong FOIA tends to persist once enacted (in fact, no states repeal strong FOIA in our sample), we control for the variation in corruption convictions over time, to avoid attributing this general decline to FOIA, by including a complete set of year dummies in all of our regression specifications.

Third, the literature has identified a number of underlying characteristics that are known to impact corruption, such as education and income. Since these factors vary within states over time, we need to be careful about their potential correlation with the enactment of strong FOIA. If, for example, states become more likely to strengthen their FOIA laws as their population becomes more educated, we might incorrectly attribute a change in corruption rates to a change in FOIA law, while in reality both are due to a change in education. To control for this possibility, our regression specifications include measures of education and income in each state in each year. Fourth, there will be some relation between law enforcement activity and the probability that corruption is detected and prosecuted. Accordingly, we control for variation in the effectiveness of law enforcement across states by including state judicial and legal expenditures per capita in the regressions. This variable measures the amount spent by each state for criminal and civil courts, appellate courts, prosecuting and district attorneys, legal departments, general counsels, and so on.

Fifth, to mitigate concerns about omitted variable bias, we also include several political variables in the regressions: a dummy for divided government that takes the value of one if a party other than the governor's party controls at least one chamber of the legislature, the number of years spent in unified (non-divided) government, and a dummy that takes the value of one for years in which unified control was lost, i.e., years in which the state switched from having a unified government to having a divided government, or from having a unified government under one political party

to having a unified government under the other political party. These controls are especially salient, since evidence suggests that partisan bias can affect exactly these sorts of prosecutions (Gordon 2009).

Finally, and most importantly, we observe only corruption convictions, not the actual number of corrupt acts. If, as we would expect, the enactment of strong FOIA both decreases the number of corrupt acts committed and increases the probability that any given corrupt act is discovered and prosecuted, the overall effect on the number of convictions is theoretically ambiguous. Assuming that the behavioral response of corrupt agents is fixed in the short run, we can interpret the short-run effect of FOIA on corruption convictions as the pure conviction effect, and the long-run effect as the combination of the conviction effect and the response by agents. This response includes reducing the number of corrupt acts, but also includes avoidance behavior, as corrupt agents find alternative methods of avoiding detection through FOIA. Unfortunately, it is not possible to disentangle these two responses, even in the long run.

4 The Effects of FOIA

Encouraged by the movement in state and local conviction rates around the time of strong FOIA adoption, and reassured by the absence of a corresponding movement in federal conviction rates, we now turn to a more robust analysis of the effects of FOIA. The key is to deal appropriately with the confounders outlined above. Our first, and primary, analysis consists of fitting an OLS regression specification with state and year dummies. This specification allows us to adjust our estimates to account for any time-invariant differences across states and any state-invariant differences across time that would otherwise lead to biased estimates. We find a large positive impact of strong FOIA adoption on conviction rates and a significant decline in these conviction rates over time. These findings are qualitatively consistent with the predictions of our reduced-form model and suggest the importance of investigating the timing of the effects of FOIA.

In section 4.2, based on our reduced-form model, we use the timing of the FOIA effects to try to disentangle the effect of FOIA on corruption from the effect on conviction. Assuming that conviction rates adjust more quickly than corruption rates, we find that conviction rates increase sharply soon after the switch to strong FOIA, while corruption rates fall by about forty percent in the longer term. In section 4.3

we consider the issue of endogeneity. Finally, in section 4.4 we discuss a number of alternative specifications for estimating the conviction and corruption effects and how robust the estimates are to these alternatives.

4.1 OLS Regressions

Moving beyond the simple analysis of mean conviction rates presented above, our primary method for identifying the relationship between strong FOIA laws and corruption convictions is the OLS regression,

$$ConvicRate_{st} = \mathbf{y}'_{st}\beta + \mathbf{x}'_{st}\lambda + \delta_t + \gamma_s + \epsilon_{st}, \quad (7)$$

where *ConvicRate* measures the number of corruption convictions per 10,000 government employees, \mathbf{y} is a vector of dummy variables that delineates time windows in the pre- and post-enactment periods for the strong FOIA laws, and \mathbf{x} contains our controls: state income per capita, state-level educational attainment, state judicial and legal expenditures per capita, and the three political variables. The γ_s and δ_t denote coefficients for the state and year dummies. All of our regressions are weighted by the government employees in that state/year. This weighting allows us to interpret our estimates as the effect on the average state and local government employee. It also produces more efficient estimates if the error term is heteroscedastic with smaller states having higher variance. We consider two cases, one in which we contrast the pre- and post-enaction estimates of the expected conviction rates, and one in which we break the pre- and post-enaction timelines into 3-year windows and allow the estimates of expected conviction rates to differ by window.

In the 3-year-window specification, we exclude the window consisting of 2 to 4 years before strong FOIA enactment. This time interval serves as baseline for comparison. We also assume that the “enaction period” extends for three years. We do this for two reasons. First, there may be some pre-response before strong FOIA is officially enacted, if the enactment is foreseen, so the year immediately before enactment may not be “clean” of FOIA effects. One year should represent a reasonable time limit before which the enactment of FOIA would be unanticipated (or anticipated with enough uncertainty to ignore in practice). Second, implementation of a strong FOIA law is not instantaneous because the administration and courts must hash out exactly how the rules will be applied. Since this transition period may vary by state, we want to extend the enactment period to allow for all states to fully transition, grouping

the potentially muddled years around enactment together. One year after the year of enactment should be a reasonable time frame to capture most of these transitions.

Table 2 presents the results of the regression analysis for four variants of the specification in (7). The first two columns contrast the conviction rates before and after the enactment of a strong FOIA law, for state and local officials and federal officials, respectively. For state and local officials, the conviction rates are significantly higher in years with a strong FOIA law.¹³ The difference is about .069 convictions per 10,000 government employees per year, about half the mean level of convictions across all states. For federal officials, there is no significant difference in conviction rates between years with strong FOIA laws and the years without, and the point estimate is very small. These initial results bolster the earlier evidence from our analysis of mean conviction rates. Introducing state and year dummies and incorporating the controls does not alter the general nature of our findings.

The third and fourth columns of Table 2 illustrate how the conviction rates change over time. Column 3 presents the results for state and local officials. There is a reasonably consistent pattern in the years preceding the enactment of strong FOIA. The estimated coefficients for these three windows are statistically indistinguishable from the years just before enactment. In the enactment years, conviction rates jump by about .08 and continue to grow slightly, to about .10 in the 2 to 7 years after enactment. The mean is .12 convictions per 10,000 public employees, so this change is both statistically and economically significant. Beyond 7 years, the conviction rates fall back to a level indistinguishable from the baseline. Figure 3 illustrates the timing of these changes.

Column 4 presents the results for federal officials. There is no consistent pattern in conviction rates for these officials. The conviction rates are moderately higher in the enactment period, which could be indicative of reverse-causality, i.e., a rash of convictions spurs enactment of a strong FOIA law. But the estimate is not statistically significant (the t-statistic is about 1). There are more federal convictions 8 to 10 years before strong FOIA is enacted, and the estimate is significant at the 10 percent level. We have no reason to expect an elevated level of federal convictions for this period. With eight time windows, however, it would not be unusual to find one result that is significant at the 10-percent level by chance.

The results from the regressions that use the 3-year windows are suggestive of a

¹³Standard errors in Table 2 and all subsequent tables are clustered by state. Panel corrected standard errors are generally smaller than those reported in the tables.

spike in corruption convictions around the time of strong FOIA enactment followed by a decline in the conviction rates over subsequent years. With a total of nine separate windows, however, the coefficients are not estimated with sufficient precision to firmly conclude that this is the case. In the next subsection, we consider an alternative approach for defining the windows of interest that is motivated by our reduced-form model of corruption and conviction.

4.2 Separating Conviction from Corruption

To separate the effect of FOIA on conviction rates from the effect on corruption rates, we need to relate the results from the OLS regression analysis back to the structure of the model in section 2. To do so, we need to define the short run and the long run. We have no *a priori* basis on which to make this judgment, because the rate at which potentially corrupt officials alter their behavior is unknown. Fortunately, the estimates in Table 2 seem to fall nicely into three groups. This pattern suggests dividing the time around the enactment of strong FOIA into four distinct periods: a pre-period up to one year before strong FOIA is enacted; an enactment period including the year of enactment and the years before and after enactment; a short-run period from 2 to 7 years after strong FOIA was enacted; and a long-run period 8 or more years after strong FOIA was enacted.

Table 3 repeats the analysis from Table 2 using the dummies that correspond to these periods. Because the comparisons in Equations (5) and (6) include the conviction rate in the short run, this time window will form the base group for the analysis in this section. The first column of Table 3 identifies the differences between the corruption conviction rates in various time periods around FOIA adoption. To use the results of this specification to separate conviction from corruption, we need to construct an estimate of the baseline conviction rate. The short run is our baseline period, so we calculate our estimate of the baseline conviction rate by averaging conviction rates for the switcher states over the 2-to-7 year window following the switch to a strong FOIA law, weighting each observation by the number of government employees. This baseline rate is 0.199 convictions per 10,000 government employees.¹⁴

In the second column of Table 3, we present the results for a fixed-effects Neg-

¹⁴An alternative approach is to include all the years in the calculation, while adjusting the observations that fall outside the short-run period by applying the appropriate estimate from Table 3. This gives an essentially identical baseline rate of 0.197, so we decide to use the more transparent approach.

ative Binomial regression of the number of state and local convictions on the same covariates along with state and local government employment. Using a Negative Binomial specification avoids the complications of constructing a baseline conviction rate. Because the table reports the exponentiated coefficients (incident rate ratios), the values in the table can be used to directly compute the percentage change in the incidence rate of corruption convictions for a unit increase in the independent variable. In particular, if we subtract one from the reported coefficient for the pre-enactment and long-run windows and then multiply by one hundred in each case, we obtain the percentage change from the short-run baseline rate for these periods.

Under the assumptions of our reduced-form model, we can combine the results from Table 3 with the estimated baseline conviction rates (if necessary) to separately identify the effects of enacting a strong FOIA law on conviction rates and on corruption rates. This yields slightly different implications across the specifications. The enactment of a strong FOIA law leads to a substantial increase in the rate at which corrupt acts are convicted. Depending on the specification, the conviction rate increases by 40 to 100 percent. If taken at face value, this has important policy implications. States can substantially increase the probability that corrupt officials will be unmasked and prosecuted by enacting strong FOIA laws.

Of course we can expect those who engage in corrupt acts to alter their behavior in response to the increased risk of detection and prosecution. As they do, the conviction rates should decline from the elevated level that prevails in the short run. Assuming that all of the observed change in conviction rates is due to changes in the level of corrupt behavior, we see a drop in this behavior of 40 to 50 percent from the elevated short-run rates. If we take these results seriously, then our analysis suggests an elasticity of supply of corruption, with respect to the probability of apprehension, of about -1. In the long run, therefore, we should expect actual convictions to bear little relation to the probability of apprehension. Actual corruption, on the other hand, declines strongly.

We have emphasized the deterrent effect of the increased probability of detection leading to a long-run reduction in corruption rates. An alternative (but not mutually exclusive) reading of our results is that corrupt officials are learning to alter their behavior in order to avoid detection under FOIA.¹⁵ Maybe they avoid written records

¹⁵A number of popular press articles report that public officials alter their behavior in order to avoid FOIA laws. See, for example, "Government Uses Commercial Email and Texting to Avoid FOIA Laws," *Huffington Post*, August 22, 2009, available at http://www.huffingtonpost.com/peter-scheer/government-uses-commercial-b_265809.html, or "FL Official: I Don't Email Because of Open

or destroy extant records. Such behavior would lead us to overstate the size of the deterrent effect, and without an independent measure of avoidance behavior we cannot disentangle these two. For most reasonable models of avoidance, however, corrupt officials would adjust along both dimensions. After all, avoidance must be costly, or they would be doing it already, and the additional costs of avoiding detection would make some otherwise attractive corrupt acts become unattractive. The degree to which we believe the estimates above overstate the deterrent effect of FOIA will depend on how costly we believe avoidance to be.

4.3 Endogeneity

We recognize that our analysis may raise questions about endogeneity, and we do worry that strong FOIA adoption could be spurred by either a rash of corruption convictions or by some omitted factor that is correlated with convictions. The standard approach to this problem is to instrument for FOIA status. Costa (2009) uses this method to good effect in a cross country setting by arguing that a country with neighbors who have a FOIA law is more likely to have a FOIA law itself. A similar approach is feasible in our setting for identifying the overall average consequence of the presence of a strong FOIA law on convictions.

The data show that a given state is more likely to have a strong FOIA law if its neighbors have such a law, and the likelihood increases with the fraction of neighbors with such a law.¹⁶ Furthermore, the 2SLS estimate for the effect of strong FOIA on the conviction rates of state and local officials is nearly identical to that in column (1) of Table 2 (0.074 versus 0.069), but the 2SLS estimate is much less precise than the FE-OLS estimate, and it is not statistically different from zero.

We should emphasize, however, that this overall treatment effect is *not* the parameter that we are interested in estimating, because it conflates the conviction and corruption effects. Unfortunately, using a policy-diffusion instrument will not suffice for the purposes of disentangling the effects of FOIA over time. Put simply, the fraction of neighboring states that had strong FOIA 5-7 years ago versus 8-10 years ago does very little to explain whether a state adopted strong FOIA 5-7 years ago or 8-10

Records Laws," available at <http://techpresident.com/short-post/fl-official-i-dont-email-because-open-records-laws>, accessed June 13, 2011.

¹⁶A log-linear specification gives the strongest first-stage results, with an F-statistic of 4.64. In the first-stage regression for predicting strong FOIA, we include all the variables in our OLS regression, except the strong FOIA dummy, and also include the natural log of 1 plus the percent of the neighbors of state s in year t that have a strong FOIA law.

years ago, and that is the type of variation we need to obtain a clean causal estimate of the short-run versus long-run effects.

That said, the lack of bias in the overall effect leads us to be a little more optimistic that our OLS estimates of the time-varying effects are not seriously contaminated by endogeneity. If the OLS-derived estimates of the conviction and corruption effects are biased, they need to be biased in equal and opposite directions in order to lead to an overall effect that is unbiased. We cannot come up with a plausible story that would produce such an outcome. Nevertheless, we exclude the years that we think will be most heavily influenced by endogeneity from our calculations of the corruption and conviction effects, i.e., the years immediately surrounding the time of strong FOIA adoption. This is admittedly an imperfect solution to concerns about endogeneity, but we believe that it is the best available given the substantial empirical challenges of disentangling the corruption and conviction effects.

4.4 Robustness

The estimates presented in the preceding section are robust to a number of alternative modeling choices and analysis procedures. We discuss our robustness checks in broad terms below, and provide a set of detailed tables in the Appendix.

One could use a count model to improve efficiency provided that some restrictions are imposed on the distribution of the outcome variables. Table A2 presents the results obtained when we use a Negative Binomial model to replicate the analysis of Table 2.¹⁷ The pattern of rise and fall in conviction rates in the two tables is quite similar, both for the state and local convictions and for the federal convictions. However, we do get a little more action out of the covariates with the Negative Binomial model. The estimates indicate that convictions are positively correlated with GDP/capita, educational attainment, and judicial & legal expenditures.

All of our baseline results are obtained using data for the full set of 50 states. Many of these states do not switch their FOIA status during the sample period. Using the non-switcher states should help estimate the effects of covariates, thereby reducing the size of the standard errors. The risk is that these non-switchers may be different in important ways from the switcher states, both in terms of corruption trends and

¹⁷We chose the Negative Binomial model over a Poisson model after plotting the corruption convictions data against a Poisson distribution with the same mean and a Negative Binomial distribution with the same mean and variance. Figure A1, which is included in the Appendix, shows that the Negative Binomial distribution is a much better fit to our data.

in the trends of the other covariates. If this is the case, then including them could actually make the estimates worse. Tables A3 and A4 replicate Table 2 and Table 3 while restricting the sample to those states that change their FOIA status. The results are consistent with those in the baseline regressions, with the conviction effect perhaps a bit smaller and the corruption effect perhaps a bit larger.

Although our baseline specifications try to control for differences among states and over time with state and year fixed effects, the resulting estimates are not robust to omitted variables that vary over time within a state. In an effort to address this issue, we introduce state-specific trends into the FE-OLS model. Table A5 presents the results for both the full set of states and for the switchers only. For the specification that uses all 50 states, the introduction of state-specific trends has little impact on the conviction effect, but it reduces the corruption effect significantly. But when we replicate this analysis looking only at the switcher states, both effects remain robust. Perhaps the non-switchers are similar to switchers in terms of overall trends, but differ in terms of deviation from trends. The limitations of the dataset prevent us from further teasing apart this difference.

Another possible concern is that results are driven by some shock to a single state. In Table A6, we calculate the conviction effect and corruption effect for both the FE-OLS and FE-Negative Binomial models, just as we did in Table 3, omitting one switcher state at a time from the dataset. Each row contains the two sets of estimates obtained with the indicated state omitted. The states are ordered in terms of the number of government employees. The removal of a single state never has much impact on the estimates, and the changes go in both directions. Thus the evidence suggests that our findings are indicative of a systematic FOIA effect rather than the idiosyncratic role of a single state in our analysis.

As a final robustness check, we explore whether larger changes in FOIA laws induce larger changes in convictions. To investigate this possibility, we estimate another set of regressions, similar to those in Tables 2 and 3, that include interaction variables that capture the magnitude of change in the FOIA score. In particular, we construct a variable that measures the change in the FOIA score at the time a state switches from weak to strong FOIA law, and interact this variable with the strong FOIA dummy in regressions (1) and (2), and with the pre-enaction, enactment, and long-run windows in regressions (3) and (4). The results are shown in Table A7. The estimated coefficient for the interaction term in column (1) is positive and statistically significant at the 5 percent level, suggesting that larger changes in the FOIA laws have a larger impact

on corruption convictions.

Because the estimated coefficients in column (3) are difficult to interpret on their own, we use Figure A2 to illustrate the implied changes between the short-run and the pre-enaction and long-run periods. The two panels show the estimated expected change in the conviction rate moving from the short run to the pre-enaction period (A2a) and the long run (A2b), as a function of the size of the policy change when strong FOIA is enacted. The estimated expected change is negative regardless of the size of the policy change. Moreover, its magnitude seems to be increasing with the size of the policy change for the short run versus pre-enactment contrast, pointing to larger jumps in conviction rates following marked policy changes. These results are consistent with the baseline results in Table 3.

In contrast, the estimated expected change in the conviction rate for the short run versus long run seems to be shrinking with the size of the policy change. If the decline in convictions from the short run to the long run is a consequence of corrupt officials adjusting their behavior, then the results in Figure A2 suggest that either they adjust their behavior less in response to a marked policy change (a result we find implausible) or the manner in which they adjust their behavior is somehow different following such a change. Two possible explanations present themselves. First, it is possible that officials adjust quickly to large, more salient, changes in FOIA policy, so part of the adjustment actually occurs during the short-run period. Second, it is possible that the ability to circumvent disclosure is harder for large changes in FOIA policy, so the smaller decline in convictions occurs not because officials make smaller adjustments, but because the adjustments that they make are simply less effective in hiding corrupt behavior.

5 Interpretation and Conclusions

It is relatively well established that an effective and free press has an important role in keeping potentially corrupt officials in line. Several recent examples of the press successfully playing this watchdog role have featured investigative journalists employing some version of freedom of information laws. Despite the intuitive connection between open government laws and watchdog journalists, previous research has failed to find a very solid connection between such laws and corruption. In fact, some studies have even concluded, in contrast with the most straightforward economic theories of crime, that the introduction of the increased scrutiny of open government laws led

to an *increased* rate of corruption.

In this paper, we argue that such findings are an artifact of confounding two effects of the policy change: an increase in the probability of conviction and a decrease in the probability of corruption. If we observe an increase in the amount of corruption detected after the adoption of open government laws, we should not be surprised. We would expect increased transparency to make it more likely that the corrupt acts committed in the past will come to light. This should not be interpreted as evidence that the underlying level of corruption has increased. Indeed, it is precisely the outcome that we would hope for given a policy objective of reducing corruption. If the probability of detection and conviction increases, then we should ultimately see a decline in the probability of corruption. Making some assumptions about the rate at which officials adjust their corrupt behavior, we can disentangle these two effects.

Using our model as a guide, we assess the impact of switching from a weak to a strong state-level FOIA law on corruption convictions for state and local government officials. State corruption conviction rates rise after the switch to strong FOIA, with no concomitant change in federal convictions. Under a variety of econometric specifications, the short-run effect is an approximate doubling in the probability that a corrupt act is detected and convicted. Corruption conviction rates decline from this new elevated level as the time since the switch from weak to strong FOIA increases. If the decline is solely due to officials adjusting their behavior, then it implies that they decrease the rate at which they commit corrupt acts by about 40 percent.

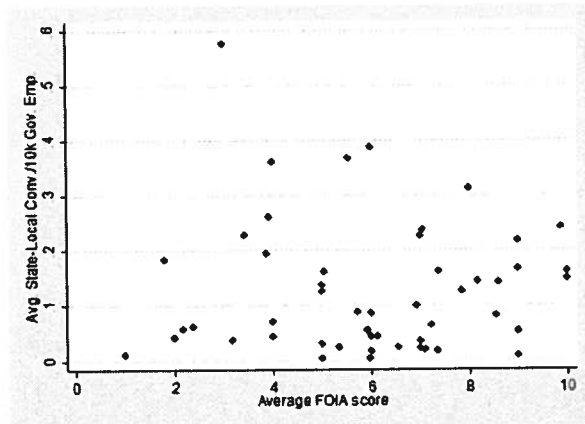
References

- Bac, M., "Corruption, connections, and transparency: Does a better screen imply a better scene?," *Public Choice*, 2001, 107, 87-96.
- Besley, T. and A. Prat, "Handcuffs for the grabbing hand? Media capture and government accountability," *American Economic Review*, 2006, 96, 720-736.
- Brunetti, A. and B. Weder, "A free press is bad news for corruption," *Journal of Public Economics*, 2003, 87, 1801-1824.
- Cordis, A.S., "Judicial checks on corruption in the United States," *Economics of Governance*, 2009, 10, 375-401.
- Costa, S., "Do freedom of information laws decrease corruption?," December 2009. Working paper, Bar-Ilan University.
- Davis, Charles, "Stacked Deck Favors Government Secrecy: BGA study of state public record laws," *The IRE Journal*, March/April 2002, pp. 13,14,31.
- Djankov, S., C. Mcliesh, T. Nenova, and A. Shleifer, "Who owns the media?," *Journal of Law and Economics*, 2003, 46, 341-350.
- Escaleras, M., S. Lin, and C. Register, "Freedom of information acts and public sector corruption," *Public Choice*, 2009.
- Glaeser, E. and R. Saks, "Corruption in America," *Journal of Public Economics*, 2006, 90, 1053-1072.
- Gordon, Sanford C., "Assessing Partisan Bias in Federal Public Corruption Prosecutions," *American Political Science Review*, 2009, 103, 534-554.
- Islam, R., "Does more transparency go along with better governance?," *Economics and Politics*, 2006, 18, 121-167.
- Klitgaard, R., *Controlling corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988.
- Leeson, P. and R. Sobel, "Weathering corruption," *Journal of Law and Economics*, 2008, 51, 667-681.

- Peisakhin, L. and P. Pinto**, "Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India," *Regulation and Governance*, 2010, 4, 261–280.
- Peisakhin, Leonid V.**, "Transparency and corruption: Evidence from India," *Journal of Law and Economics*, forthcoming.
- Prat, A.**, "The wrong kind of transparency," *American Economic Review*, 2005, 95, 862–877.
- Rose-Ackerman, S.**, *Corruption and government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Snyder, J.M. and D. Strömberg**, "Press coverage and political accountability," *Journal of Political Economy*, 2010, 118, 355–408.

Figure 1: Average Convictions per 10,000 government employees and Average FOIA Score, 1986-2009

(a) State and Local



(b) Federal

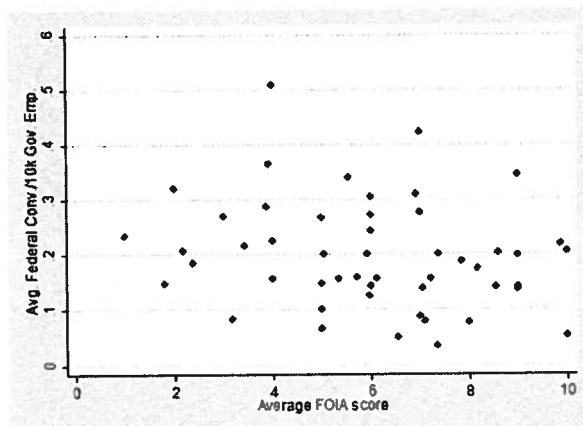
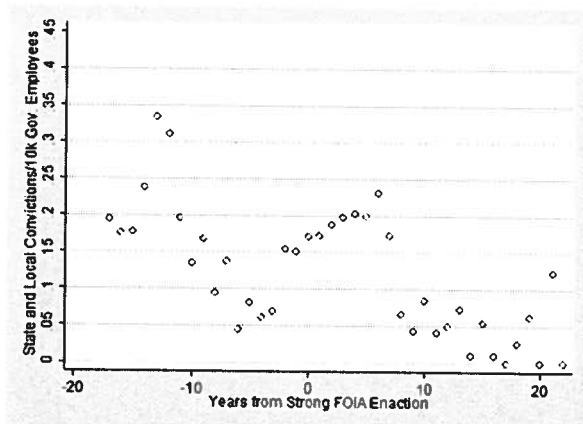


Figure 2: Convictions per 10,000 government employees for the states that switched to strong FOIA, before and after the switch

(a) State and Local



(b) Federal

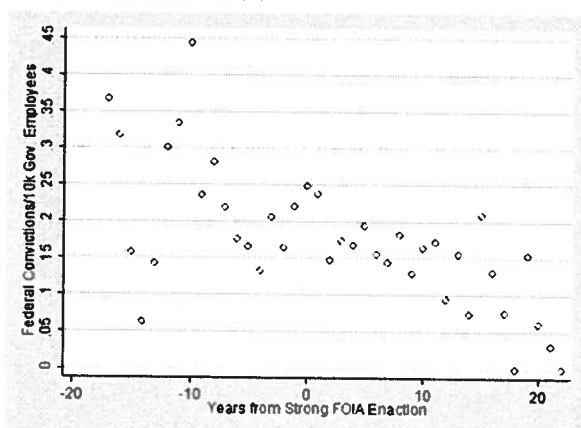


Figure 3: Estimated Difference in the Base Conviction Rate for State and Local Officials Before and After Strong FOIA Enaction

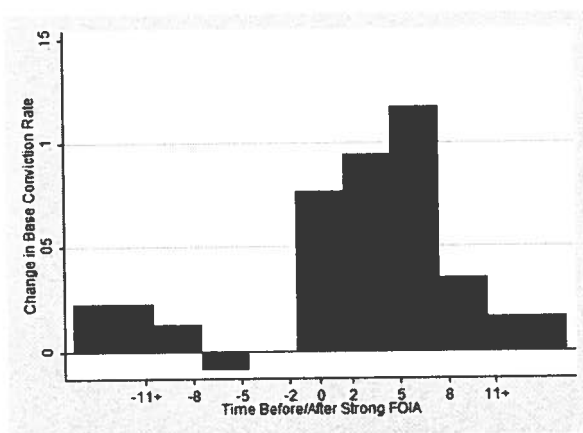


Table 1: Descriptive Statistics for FOIA Switchers and All States

Variable	Mean	Standard Deviation	Minimum	Maximum
Switchers Only		<i>N</i> = 12	<i>T</i> = 24	
State and Local Convictions	3.55	6.80	0.00	47.00
Federal Convictions	4.96	7.45	0.00	44.00
SL Conv. per 10k gov. emp.	0.12	0.27	0.00	2.91
Fed. Conv. per 10k gov. emp.	0.17	0.22	0.00	1.43
Pct. HS Grad.	82.52	6.42	61.62	92.50
GDP/cap (000s)	34.35	6.41	21.53	52.00
Population (M)	5.04	5.68	0.63	24.78
Strong FOIA Law	0.63	0.48	0.00	1.00
Judicial & Legal Exp./cap	41.97	25.36	8.84	132.57
Divided Government	0.47	0.50	0.00	1.00
Years Unified Gov.	3.45	5.02	0.00	25.00
Unified Gov. Ended	0.05	0.22	0.00	1.00
All States		<i>N</i> = 50	<i>T</i> = 24	
State and Local Convictions	3.50	5.77	0.00	47.00
Federal Convictions	6.16	10.36	0.00	83.00
SL Conv. per 10k gov. emp.	0.13	0.23	0.00	3.06
Fed. Conv. per 10k gov. emp.	0.20	0.24	0.00	2.84
Pct. HS Grad.	82.36	6.11	61.62	92.80
GDP/cap (000s)	36.40	7.73	21.20	72.36
Population (M)	5.46	5.99	0.45	36.96
Strong FOIA Law	0.49	0.50	0.00	1.00
Judicial & Legal Exp./cap	52.70	41.65	8.71	350.42
Divided Government	0.58	0.50	0.00	1.00
Years Unified Gov.	3.63	7.60	0.00	44.00
Unified Gov. Ended	0.06	0.23	0.00	1.00

Notes: Corruption convictions are from the TRACfed database (1986-2009). Strong FOIA is a dummy variable constructed from the Open Government Guide published by the Reporters Committee for Freedom of the Press (various years). Pct. HS Grad. is the share of the population aged 25 and up with a high school diploma or higher. GDP per capita data is from the Bureau of Economic Analysis. Demographic, public employment, and judicial & legal expenditures data are from the U.S. Census Bureau.

Table 2: FE-OLS of Conviction Rates (All States)

Dependent variable	sl/10k gov.	fed/10k gov.	sl/10k gov.	fed/10k gov.
	(1)	(2)	(3)	(4)
11+ Years Before			0.023 (0.044)	0.002 (0.112)
8-10 Years Before			0.013 (0.024)	0.129* (0.069)
5-7 Years Before			-0.009 (0.021)	0.024 (0.032)
Strong FOIA	0.069* (0.039)	-0.013 (0.022)		
Enaction Period			0.076* (0.044)	0.079 (0.079)
2-4 Years After			0.094* (0.054)	0.005 (0.034)
5-7 Years After			0.117* (0.071)	0.011 (0.043)
8-10 Years After			0.035 (0.044)	0.024 (0.038)
11+ Years After			0.016 (0.039)	-0.004 (0.054)
Divided Gov.	0.007 (0.010)	0.026* (0.015)	-0.000 (0.010)	0.025* (0.014)
Yrs. Unified Gov.	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)
Unified Gov. Ended	0.016 (0.016)	-0.001 (0.021)	0.015 (0.017)	-0.013 (0.020)
GDP/Cap	-0.001 (0.004)	0.003 (0.006)	-0.001 (0.003)	0.003 (0.006)
Pct. HS Grad	0.000 (0.003)	-0.006 (0.005)	0.000 (0.003)	-0.006 (0.005)
Jud. & Legal Exp./Cap	0.000 (0.000)	-0.002*** (0.001)	0.000 (0.000)	-0.002*** (0.001)

Notes: Regressions include all states (s=50, t=24). Corruption convictions are from the TRACfed database (1986-2009) and reported in convictions per 10,000 government employees. All regressions include state and year dummy variables. Standard errors, shown in parentheses, are clustered by state. *, **, and *** represent significance at the .10, .05, and .01 levels, respectively.

Table 3: Identifying Conviction versus Corruption using Short-Run and Long-Run Changes (All States)

Dependent variable	sl/10k gov.	sl
	Gov. Emp. Weighted	Neg. Bin.
	(1)	(2)
Pre-Enaction	-0.101** (0.046)	0.705** (0.109)
During Enaction	-0.029 (0.061)	1.056 (0.194)
Long Run	-0.080** (0.036)	0.529*** (0.095)
Divided Gov.	0.001 (0.011)	1.041 (0.079)
Yrs. Unified Gov.	0.000 (0.001)	0.998 (0.006)
Unified Gov. Ended	0.015 (0.017)	1.046 (0.126)
GDP/Cap	-0.001 (0.004)	1.021* (0.013)
Pct. HS Grad	-0.000 (0.003)	0.944*** (0.014)
Jud. & Legal Exp./Cap	0.000 (0.000)	0.993*** (0.002)
Gov. Employment (10k)		1.015*** (0.003)
\bar{C}_{Short}	0.199	
$\frac{\bar{C}_{Short}}{\bar{C}_{Pre}}$	2.03	1.41
$\frac{\bar{C}_{Long}}{\bar{C}_{Short}}$	0.60	0.53

Notes: Regressions include all states ($s=50$, $t=24$). Corruption convictions are from the TRACfed database (1986-2009). Specification (1) includes state and year dummy variables and is weighted by average state and local government employees. Specification (2) includes state and year fixed effects. Standard errors, shown in parentheses, are clustered by state. The coefficients in specification (2) are exponentiated, so they can be interpreted as marginal effects of a unit increase on the incidence rate of corruption convictions. *, **, and *** represent significance at the .10, .05, and .01 levels, respectively, where the null hypothesis in the negative-binomial specification (2) is that the exponentiated coefficient is equal to 1 (no difference among time-frames).

Table A1: Evolution of FOIA Score by State Over Time

St./Yr.	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
AL	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1
AK	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
AZ	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
AR	7	7	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	10	10	10	10	10	10	10	10
CA	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
CO	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
CT	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
DE	2	2	3	3	3	3	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
FL	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
GA	7	7	7	7	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
HI	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ID	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
IL	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
IN	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
IA	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
KS	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
KY	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
LA	9	9	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
ME	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
MD	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
MA	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
MI	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
MN	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
MS	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
MO	7	7	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
MT	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
NE	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
NV	2	2	2	2	2	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
NH	4	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7

115

Table A1: Evolution of FOIA Score by State Over Time (continued)

St./Yr.	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
NJ	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
NM	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
NY	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
NC	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
ND	3	3	3	4	4	4	4	4	5	5	5	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
OH	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
OK	5	5	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
OR	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
PA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
RI	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
SC	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
SD	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
TN	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
TX	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
UT	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
VT	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
VA	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
WA	5	5	5	5	5	5	5	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
WV	6	6	6	6	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
WI	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
WY	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Notes: The FOIA score for each state is determined by giving one point for each of the following criteria: a provision that creates a presumption in favor of disclosure and identifies specific records that are exempt from public access; the lack of a generic public-interest exemption provision; a provision that limits fees charged for processing FOIA requests; a provision that prohibits charging a fee for the time required to collect records; a provision for waiver of the cost of search for or duplication of public records if it's determined that disclosure is in the public interest; a provision for criminal penalties for noncompliance with disclosure obligations; a provision for civil penalties for noncompliance with disclosure obligations; a provision for the award of attorneys' fees and costs to a successful plaintiff in a public records case; and a provision for administrative appeal of a decision to deny a request for public records. Finally, we give one point for each of the following that is satisfied: time to respond to a request for access to public records is 30 days or less, time to respond is 15 days or less, and time to respond is 7 days or less.

Table A2: Replication of Table 2, Fixed-Effects Negative Binomial Model

	sl	fed	sl	fed
	(1)	(2)	(3)	(4)
11+ Years Before			1.345 (0.354)	0.993 (0.220)
8-10 Years Before			1.071 (0.297)	1.817*** (0.337)
5-7 Years Before			0.762 (0.214)	1.170 (0.219)
Strong FOIA	1.130 (0.137)	0.991 (0.095)		
Enaction Period			1.471* (0.318)	1.336* (0.232)
2-4 Years After			1.379 (0.299)	0.979 (0.184)
5-7 Years After			1.514** (0.316)	1.089 (0.194)
8-10 Years After			0.816 (0.215)	1.149 (0.226)
11+ Years After			0.646* (0.165)	0.965 (0.180)
Gov. Employment (10k)	1.014*** (0.003)	1.014*** (0.002)	1.015*** (0.003)	1.014*** (0.002)
Divided Gov.	1.104 (0.084)	1.061 (0.066)	1.025 (0.078)	1.066 (0.067)
Yrs. Unified Gov.	0.999 (0.006)	1.004 (0.005)	0.999 (0.006)	1.004 (0.005)
Unified Gov. Ended	1.053 (0.127)	1.019 (0.103)	1.066 (0.129)	0.967 (0.098)
GDP/Cap	1.018 (0.013)	1.030*** (0.011)	1.022* (0.013)	1.030*** (0.010)
Pct. HS Grad	0.945*** (0.014)	0.986 (0.011)	0.944*** (0.014)	0.985 (0.011)
Jud. & Legal Exp./Cap	0.995*** (0.002)	0.994*** (0.001)	0.994*** (0.002)	0.994*** (0.001)

Notes: Regressions include all states (s=50, t=24). Corruption convictions are from the TRACfed database (1986-2009). All regressions include state and year fixed effects. The coefficients are exponentiated, so they can be interpreted as marginal effects of a unit increase on the incidence rate of corruption convictions. *, **, and *** represent significance at the .10, .05, and .01 levels, respectively, where the null hypothesis is that the exponentiated coefficient is equal to 1 (no difference among time-frames).

Table A3: FE-OLS of Conviction Rates (Switchers Only)

Dependent variable	sl/10k gov.	fed/10k gov.	sl/10k gov.	fed/10k gov.
	(1)	(2)	(3)	(4)
11+ Years Before			0.041 (0.070)	0.006 (0.112)
8-10 Years Before			0.022 (0.060)	0.153*** (0.047)
5-7 Years Before			0.002 (0.034)	0.060 (0.037)
Strong FOIA	0.076* (0.043)	0.007 (0.046)		
Enaction Period			0.049 (0.035)	0.085 (0.079)
2-4 Years After			0.067* (0.036)	-0.010 (0.055)
5-7 Years After			0.075 (0.060)	-0.019 (0.067)
8-10 Years After			-0.041 (0.042)	-0.016 (0.076)
11+ Years After			-0.080 (0.055)	-0.030 (0.094)
Divided Gov.	0.014 (0.047)	0.028 (0.045)	0.001 (0.036)	0.035 (0.051)
Yrs. Unified Gov.	0.002 (0.009)	0.006 (0.005)	0.005 (0.009)	0.006 (0.005)
Unified Gov. Ended	0.046* (0.025)	0.064 (0.050)	0.060* (0.029)	0.003 (0.035)
GDP/Cap	0.018 (0.016)	0.009 (0.010)	0.016 (0.015)	0.006 (0.008)
Pct. HS Grad	-0.006 (0.011)	-0.016** (0.007)	-0.007 (0.012)	-0.021*** (0.008)
Jud. & Legal Exp./Cap	0.005*** (0.001)	0.002 (0.001)	0.003*** (0.001)	0.002* (0.001)

Notes: Regressions include every state that enacted a strong FOIA law between 1986 and 2009 (s=12, t=24). Corruption convictions are from the TRACfed database (1986-2009) and reported in convictions per 10,000 government employees. All regressions include state and year dummy variables. Standard errors, shown in parentheses, are clustered by state. *, **, and *** represent significance at the .10, .05, and .01 levels, respectively.

Table A4: Identifying Conviction versus Corruption using Short-Run and Long-Run Changes (Switchers Only)

Dependent variable	sl/10k gov. empl.	sl
	Gov. Emp. Weighted	Neg. Bin.
	(1)	(2)
Pre-Enaction	-0.097** (0.045)	0.753 (0.234)
During Enaction	-0.038 (0.060)	0.876 (0.183)
Long Run	-0.111*** (0.031)	0.317*** (0.089)
Divided Gov.	-0.001 (0.039)	1.742** (0.418)
Yrs. Unified Gov.	0.004 (0.009)	1.146*** (0.048)
Unified Gov. Ended	0.060* (0.033)	1.471* (0.344)
GDP/Cap	0.016 (0.016)	1.056 (0.044)
Pct. HS Grad	-0.008 (0.011)	0.901*** (0.033)
Jud. & Legal Exp./Cap	0.003*** (0.001)	1.004 (0.008)
Gov. Employment (10k)		1.036*** (0.010)
\bar{C}_{Short}	0.199	
$\frac{\bar{C}_{Short}}{\bar{C}_{Pre}}$	1.95	1.33
$\frac{\bar{C}_{Long}}{\bar{C}_{Short}}$	0.44	0.32

Notes: Regressions include every state that enacted a strong FOIA law between 1986 and 2009 (s=12, t=24). Corruption convictions are from the TRACfed database (1986-2009). Specification (1) includes state and year dummy variables and is weighted by average state and local government employees. Specification (2) includes state and year fixed effects. Standard errors, shown in parentheses, are clustered by state. The coefficients in specification (2) are exponentiated, so they can be interpreted as marginal effects of a unit increase on the incidence rate of corruption convictions. *, **, and *** represent significance at the .10, .05, and .01 levels, respectively, where the null hypothesis in the negative-binomial specification (2) is that the exponentiated coefficient is equal to 1 (no difference among time-frames).

Table A5: Robustness to State-Specific Trends, Full Sample and Switchers Only

	Full Sample sl/10k gov (1)	Switchers sl/10k gov (2)
Pre-Enaction	-0.107* (0.062)	-0.109** (0.048)
During Enaction	-0.037 (0.059)	-0.042 (0.066)
Long Run	-0.019 (0.035)	-0.081** (0.034)
Divided Gov.	-0.001 (0.013)	0.021 (0.047)
Yrs. Unified Gov.	-0.001 (0.001)	0.008 (0.009)
Unified Gov. Ended	0.009 (0.017)	0.045 (0.031)
GDP/Cap	-0.003 (0.004)	0.002 (0.009)
Pct. HS Grad	0.000 (0.005)	-0.012 (0.021)
Jud. & Legal Exp./Cap	-0.000 (0.001)	0.004 (0.004)
\overline{C}_{Short}	0.199	0.199
$\frac{\overline{C}_{Short}}{\overline{C}_{Pre}}$	2.16	2.21
$\frac{\overline{C}_{Long}}{\overline{C}_{Short}}$	0.90	0.59

Notes: Regression (1) includes all states (s=50, t=24). Regression (2) includes every state that enacted a strong FOIA law between 1986 and 2009 (s=12, t=24). Corruption convictions are from the TRACfed database (1986-2009). All regressions include state and year fixed effects and state-specific trends. *, **, and *** represent significance at the .10, .05, and .01 levels, respectively, where the null hypothesis is a coefficient of zero.

Table A6: Robustness to Dropping Individual States

Dropped State	OLS		Neg. Bin.	
	$\frac{\bar{C}_{Short}}{\bar{C}_{Pre}}$	$\frac{\bar{C}_{Long}}{\bar{C}_{Short}}$	$\frac{\bar{C}_{Short}}{\bar{C}_{Pre}}$	$\frac{\bar{C}_{Long}}{\bar{C}_{Short}}$
- <i>ND</i>	1.861	0.584	1.209	0.524
- <i>NH</i>	2.021	0.596	1.411	0.532
- <i>ID</i>	2.016	0.605	1.399	0.539
- <i>WV</i>	2.284	0.615	1.561	0.487
- <i>NE</i>	2.029	0.598	1.357	0.528
- <i>UT</i>	2.022	0.605	1.409	0.536
- <i>NM</i>	2.017	0.591	1.389	0.504
- <i>SC</i>	2.010	0.688	1.392	0.694
- <i>WA</i>	1.998	0.597	1.407	0.508
- <i>NJ</i>	1.857	0.619	1.492	0.544
- <i>PA</i>	2.151	0.528	1.653	0.498
- <i>TX</i>	1.987	0.633	1.465	0.516

Notes: Each row presents the estimated conviction and corruption effects computed in the same manner as for Table 3, but with coefficient estimates obtained using a dataset that excludes the indicated state. The estimates in the first two columns are for the FE-OLS model. Those in the last two columns are for the FE-Negative Binomial model. States are listed in order of increasing government employment.

Table A7: Including Interaction Variables to Capture the Magnitude of the Policy Change

Dependent variable	sl/10k gov.	fed/10k gov.	sl/10k gov.	fed/10k gov.
	(1)	(2)	(3)	(4)
Strong FOIA	-0.071 (0.070)	-0.106 (0.072)		
Strong FOIA x Policy Change	0.031** (0.014)	0.020 (0.013)		
Pre-Enaction Period			-0.007 (0.088)	0.082 (0.080)
Enaction Period			0.011 (0.096)	0.153 (0.249)
Long Run			-0.092 (0.058)	-0.088* (0.050)
Pre-Enaction x Policy Change			-0.020 (0.018)	-0.013 (0.016)
Enaction x Policy Change			-0.010 (0.028)	-0.019 (0.049)
Long Run x Policy Change			0.008 (0.015)	0.031** (0.014)
Divided Gov.	0.004 (0.010)	0.024* (0.014)	-0.000 (0.010)	0.023* (0.014)
Yrs. Unified Gov.	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)
Unified Gov. Ended	0.012 (0.015)	-0.004 (0.020)	0.015 (0.017)	-0.005 (0.021)
GDP/Cap	-0.000 (0.003)	0.004 (0.006)	-0.000 (0.004)	0.004 (0.006)
Pct. HS Grad	-0.001 (0.004)	-0.007 (0.006)	-0.001 (0.003)	-0.005 (0.006)
Jud. & Legal Exp./Cap	0.000 (0.000)	-0.002*** (0.001)	0.000 (0.000)	-0.002*** (0.001)

Notes: Regressions include all states (s=50, t=24). Corruption convictions are from the TRACfed database (1986-2009) and reported in convictions per 10,000 government employees. The policy change interaction variable measures the change in the FOIA score at the time a state switches from weak to strong FOIA law. All regressions include state and year dummy variables. Standard errors, shown in parentheses, are clustered by state. *, **, and *** represent significance at the .10, .05, and .01 levels, respectively.

Figure A1: Observed State and Local Corruption Convictions variable against a Poisson distribution with the same mean and a Negative Binomial distribution with the same mean and variance

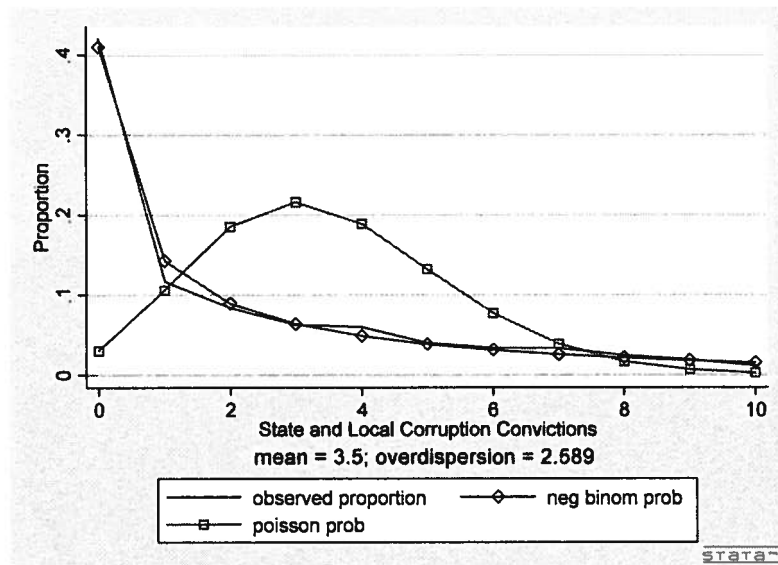
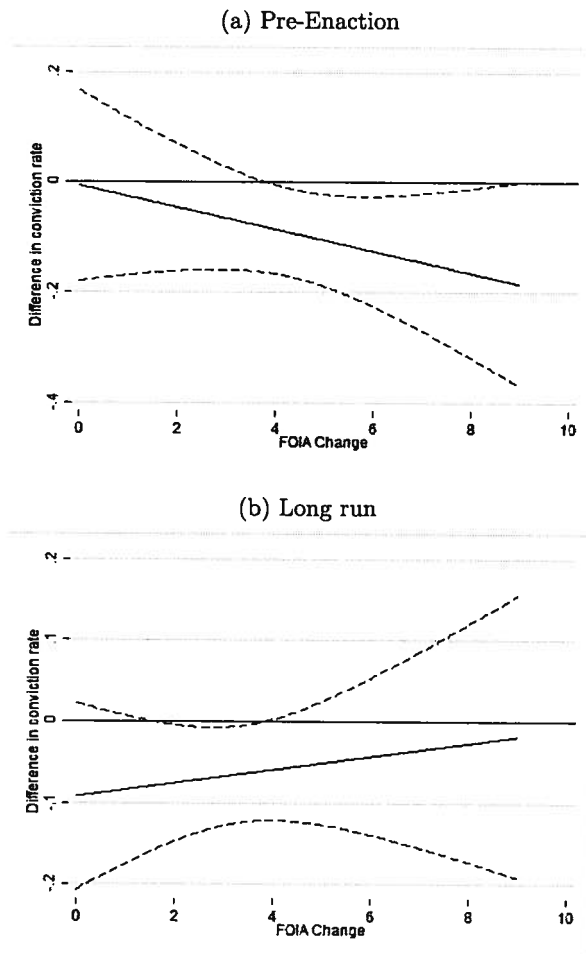


Figure A2: Pre-Enaction and Long-Run Effects as a Function of the Magnitude of the Policy Change





European Research Centre for
Anti-Corruption and State-Building

Working Paper No. 34

ERCAS Working Papers

FOIA as an Anti-Corruption Tool

Alina Mungiu-Pippidi

April 2013
www.againstcorruption.eu

Abstract

This paper tests, explores and exemplifies the role of freedom of information legislation as an anti-corruption tool. In the first part, it tests freedom of information separately and in comparison with other more popular anti-corruption tools, such as an anti-corruption agency. In the second part, it proposes a more elaborated model explaining control of corruption and argues that transparency legislation is intermediated by the existence of civil society and does not work in its absence. In its last and final part it exemplifies with a project in Romania how freedom of information can be used as an integrity building tool.

FOIA as a determinant of control of corruption

Assessments of the impact of this repertoire on corruption levels around the world have been neither very systematic nor very encouraging. As a review of anti-corruption literature from NORAD (2009) stated:

‘The literature can identify few success stories when it comes to the impact of donor supported anti-corruption efforts. Particularly the specialised anti-corruption interventions have registered little progress, although this was originally the approach preferred because of the positive results attained by Hong Kong’s Independent Commission Against Corruption (ICAC). This, however, hinged on strong political support, legal frameworks and a court system that worked – the *will* and *capacity* to pursue corruption through *enforcement*. But it is exactly the absence of these factors that is seen as key challenges in many countries’.

As a partner to everyone’s anti-corruption efforts, one would have expected a more systematic effort of assessment from the World Bank. But a sobering evaluation by Gurgur and Shah in 2000 was not followed by a reform of anti-corruption programs. As an example: civil service interventions were found to be ineffective, but civil service interventions (trainings or public management toolkits) were continued with no measurable positive effect. A 2011 World Bank evaluation was more temperate, it began by declaring that since the WB supported either governments or other donors, its efforts can hardly be evaluated in isolation. Nevertheless, it did not identify any area of real impact, and the civil service was again identified as an area of no potential for outside intervention (World Bank 2011).

In this paper I test four distinct control of corruption institutional efforts – ratification of the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), endorsement of the Freedom of Information legislation/act (FOIA), establishment of an Anti-Corruption Agency and of an Office of Ombudsman. While UNCAC is a very comprehensive and implementation demanding document, encompassing the most advanced laws and procedures, the other three have been around for much longer so their effect, or lack of it, has had more time to materialize. All these tools have been intensely promoted by the international community, with the result that they have been imported by a large number of countries (see Table 1). FOIA and ACA were adopted on a massive scale after 2000. The Ombudsman was more popular as an accountability tool between 1990 and 2000, following democratic revolutions. The final result, however, is a literal explosion of these institutions all around the world.

Table 1. The development of institutional interventions

Situation by	UNCAC	FOIA	ACA	Ombudsman
1990		15	12	47
2000		27 new Total of 42	29 new Total of 41	53 new Total of 100
2008	Total of 145 ratifications since 2003 by end 2011	34 new Total of 76	57 new Total of 98	35 new Total of 135

Source: Hertie School of Governance Database¹.

To test the impact of this institutional equipment, two sets of variables were created, one a simple dichotomy indicating the existence of an anti-corruption tool (for example, an anti-corruption agency), and another indicating the number of years the tool has been in operation. The year of reference is 2008. These measures were then tested by two different procedures: A simpler, descriptive procedure comparing the evolution of corruption in time, before and after the introduction of a given institution (marked as year 0) and submitting it to a significance test; and a statistically more advanced procedure, regressing corruption, in bivariate and multivariate designs (with controls for development) for each of our measures. The ICRG measure of corruption for the evolution was used in time graphs because it is a straightforward, 1 to 6 indicator (6 indicates lower risk of corruption) that has been available for a longer period than the other corruption indicators. It is also a good measure since, despite its commercial purpose, it attempts to measure particularism rather than just bribing.²

Dependent variables used for regressions were ICRG, TI CPI, WGI Control of Corruption (CC), change in ICRG and WGI CC from 1998-2008 and TI CPI to test the robustness of the models.

The main focus in this paper is on the Freedom of Information Acts (FOIA), which have existed for a longer period of time. Empirical results on the impact are mixed, however. Bac argues that greater transparency leads to improved information about whom to bribe (2001: 88). On the opposite end,

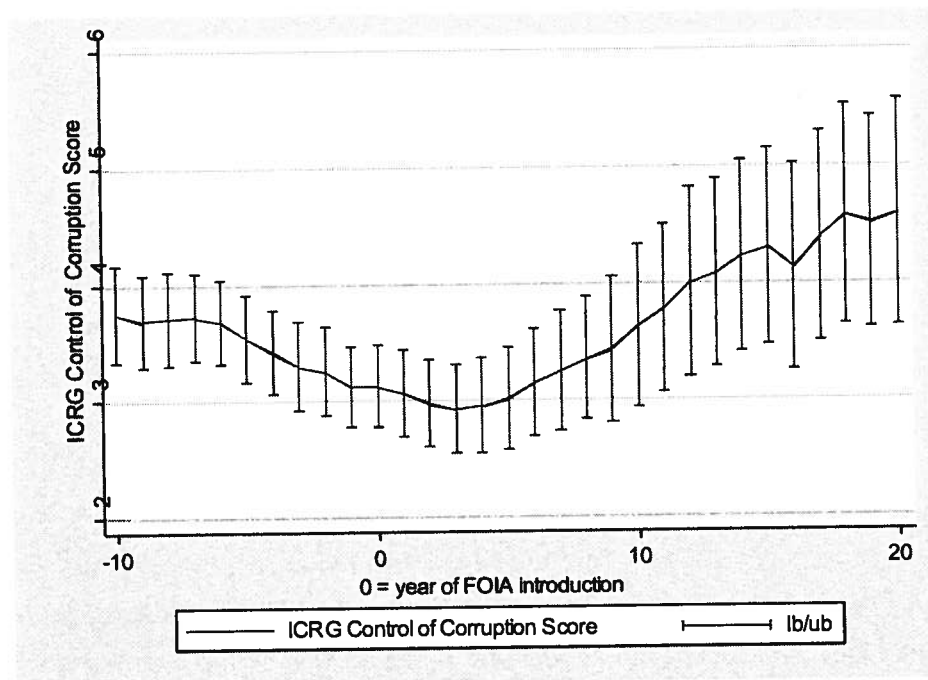
¹ This database was compiled by Hertie School of Governance for NORAD in 2011. In the case of UNCAC, the dataset from the website of the United Nations Office on Drugs and Crime was used, which records information about the ratification of the Convention (applied to 193 countries in our database); in the case of FOIA, Roger Vleugels (2008) records of the existence of FOIA in countries worldwide were used (applied to 193 countries in the Hertie School database). In the case of anti-corruption agencies, according to the OECD categorization, 176 countries were checked for the existence, year of establishment and type of anti-corruption agency in 2008. Similarly, a set of 193 countries has been checked for the presence and year of establishment of a working Office of Ombudsman in 2008. The Hertie School datasets record the sole existence (year of establishment and type of an agency in the case of ACA) and do not include any estimate on the efficiency or independence of the institutions.

² Available at: <http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx#PolRiskRating>, accessed April 1, 2011.

Islam finds in her study that countries with greater transparency, measured through existence of FOIA, do have lower corruption rates (Islam 2006: 153). By the end of 2003, 46 countries had implemented some form of FOIA (Escaleras et al. 2010: 436) while by 2008 this number had increased to 82 countries (Vleugels 2008). The FOIAs differ in a number of aspects, however all Information Acts around the world tackle a few common elements – who can file a claim for information, what process must be followed (including time frames), how should legislation be enforced, is there a means for appeal, if certain information can be withheld, and if so, by whom (Escaleras et al. 2010: 436).

These days, a growing body of treaties, agreements, action plans and other statements urges or requires nations to adopt a FOIA. The FOIA clauses are included in anti-corruption treaties, agreements on environmental protection and participation as well as in a number of international human rights treaties and regional conventions (Banisar 2006: 8). UNCAC also includes comprehensive support to measures aimed at improving public access to information as a means to fight corruption (Article 10 on “Public Reporting” and Article 13 on “Participation of Society”). Additionally, the Universal Declaration on Human Rights as well as the International Covenant on Civil and Political Rights both requires that every person shall have the right to free expression and to seek and impart information (Article 19, UDHR). Most recently written constitutions from countries in transition (Central and Eastern Europe as well as Latin America) have started to include a provision on access to information (Mungiu-Pippidi et al. 2011). Additionally, a number of countries with older constitutions (e.g. Finland, Norway) have recently embarked on amending their constitutions to include a right to access information (Banisar 2006: 17).

Figure 1. Improvement in control of corruption after introduction of FOIA



Legend: Evolution of corruption (horizontal line) after introduction of FOIA (year zero), averaged (confidence interval indicated by vertical bar), significant. ICRG corruption scale from 0 to 6 has the highest number of points indicating the lowest potential risk for that component and the lowest number (0) indicating the highest potential risk.

The test results are shown in Figure 1, which traces the development of control of corruption from 10 years before the implementation of a FOIA ($t=-1$ to $t=-10$) up until 20 years following implementation ($t=1$ up to $t=20$).³ The graph shows that there is a downward trend in control of corruption before the implementation of a FOIA, followed by an upward trend which starts a few years after its implementation. To establish whether the corruption score changed significantly after the implementation of a FOIA, t-tests were run, comparing the mean corruption score at $t=0$ with the means from later years, up to 20 years following the introduction. Taking into consideration the actual t-test, the increase in corruption score becomes significant at the 5% level 2 years after the implementation of FOIA and remains so for 20 years after the introduction of FOIA. However, control of corruption was also significantly higher 10 to 5 years before the implementation of FOIA.

This positive result is mirrored in the regressions, both bivariate and controlling for corruption (see Table 2). **The existence of FOIA is positively associated with lower corruption and a significant positive trend in controlling corruption.**

³ The graphs were produced using the `xtgraph` procedure in STATA, showing averages of a single outcome measured at several points over time. Standard errors and confidence intervals are calculated separately for every time point, using the t-distribution. See also Mungiu-Pippidi et al. 2011 for more details.

Table 2: Testing the effects of AC interventions

Dep. Variable: ICRG Corruption Measure ^a	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
UNCAC ratified	-0.0652 (0.387)						
Years since UNCAC		-0.0714 (0.0625)					-0.0557 (0.0645)
FOIA in power that year			0.755*** (0.187)				0.162 (0.305)
Years FOIA in power				0.0175*** (0.00609)			0.0280 (0.0184)
ACA in power that year					-0.0794 (0.200)		0.0537 (0.186)
Ombudsman						-0.0771 (0.207)	-0.318 (0.208)
Constant	2.760*** (0.373)	2.949*** (0.267)	2.327*** (0.0954)	2.527*** (0.0904)	2.733*** (0.144)	2.753*** (0.170)	2.805*** (0.267)
Number of Obs	130	117	139	139	125	137	107
Adjusted R ²	-0,008	0,002	0,105	0,137	-0,007	-0,006	0,159
F-Value	0,028	1,307	16.241***	8.268***	0,158	0,139	2.543**

Cross country estimations (OLS) using the International Country Risk Guide's corruption measure in 2010 as dependent variable. Unstandardized regression coefficients reported. Robust standard errors in parentheses. Significance levels: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

^a Values range between 0 and 6 (higher values indicate less risk of corruption)

Legend: Reference year 2008.

Table 2 displays results of tests, testifying to some impact of FOIA, and the lack of impact by UNCAC, Ombudsman and ACA, also resulting from the simpler t-tests. **These results are fairly robust, since they were tested on a large number of countries and different sets of them, with different dependent variables (ICRG, CC, CPI) and also with a control for development, using HDI as a proxy (N=130-189, varies according to documentation of dependent variable). Except for the existence of FOIA, which is significant in bivariate models (also with**

development control when ICRG is used as dependent), and years since FOIA was adopted, which turns out to be a significant predictor of control of corruption even when controlling for development (with all dependents), we find no difference in control of corruption between countries which have adopted these institutions and countries which have not. To better capture the effect in time (twenty years on FOIA, five years on UNCAC) we also run regressions with *change in the ICRG score* as dependent variable. Is the change in corruption during this interval determined by the existence of any of these institutions? The answer is an overall no, and is again a robust answer, perhaps unsurprisingly so when we reflect that so little significant change existed in general during this period of time.

The conclusions of this review of the impact of favourite anti-corruption interventions tested alone, or with development controls, suggest that a country does not progress just because it imports one or another institutional tool (or all of them) *in the absence of domestic normative constraints which could restraint elites' predatory behavior*. The results do not mean that outliers do not exist and such tools are ineffective everywhere and in every context, but warn strongly against over-reliance on the institutional toolkit. In the next section we shall explore further the context empowering FOIA.

The importance of normative constraints

Most theoretical studies of corruption develop micro models of individual acts, while empirical papers study corruption at the national level. Micro models view corruption as the result of a balance between resources and costs (Nye 1967; Rose-Ackerman 1999). When costs are low and resources/opportunities high, it is rational for an individual to be corrupt. Robert Klitgaard (1988: 75) proposed the famous formula describing a state of equilibrium:

Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability (C=M+D-A)

However, macro models treating corruption as a dependent variable have not relied much on Klitgaard's formula as background theory, although a macro model can also be conceptualized as a balance. The exception is the literature on rule of law enforcement (Becker and Stigler 1974), developed in Van Rijckeghem and Weder (1997) who presume that very low wages combined with the absence of corruption detection lead to low control of corruption. Most literature on causes of corruption group determinants as either economic, political and cultural or as two broad categories of factors: i. structural factors (population, legacies, religion, past regime), and ii. current government policies pertaining to control of corruption (economic, but also specific anti-corruption policies). A review of determinants tested so far suggests that the equilibrium concept can actually

make a more theoretically meaningful model using many of the factors already tested. Such a model would include:

Under *resources*:

- Discretionary power resources (due not only to monopoly, but also privileged access under power arrangements other than monopoly or oligopoly; for example Weber's status groups, Mancur Olson's negative social capital networks (1965), North, Wallis and Weingast (2009) social orders, cartels, etc.).
- Material resources (state assets and discretionary budget spending, foreign aid, natural resources, public sector employment, any other resources which can be turned into spoils or generate rents).

As *constraints*:

- Legal: This supposes an autonomous, accountable and effective judiciary able to enforce legislation, as well as a body of effective and comprehensive laws.
- Normative: This implies that existing societal norms endorse ethical universalism and monitor permanently and effectively the deviation from this norm (through public opinion, media, civil society, critical citizens/voters). For an effective sanction we need a population of autonomous and critical citizens capable of collective action.

Control of corruption or its opposite, particularism, can then be summarized in the formula below:

Corruption/control of corruption = Resources (Power discretion + Material resources) – Constraints (Legal + Normative)

This equilibrium formula can be empirically tested and offers a more complex picture, not only of the individual causes of corruption (or even categories of factors), but also of their interaction, which allows for a better understanding of why certain policy combinations work and others do not. All elements of the formula can be affected by human agency. Resources, for example, are not an absolute given; they can be manipulated by policy. Power resources can be increased by discretionary regulation and red tape, and decreased by transparency; many anti-corruption policies focus on that area.

The present paper tests transparency, using as proxy the existence of FOIA, in the context of this equilibrium model, concentrating in particular on the existence of normative constraints. We hypothesize that, if of all interventions FOIA seems to be the most effective, the reason is that it is the only anti-corruption tool in whose implementation non-state actors can play a large role. Evidence collected by Transparency International, Open Society Institute and Civil Society against Corruption shows that successful FOIA goes hand in hand with civil society and citizenry activism.

Implementation was poor (TI 2006) in countries where the law was adopted as part of a top-down government reform plan, such as in Albania, or as international initiative (Bosnia), or as lobbying from a civil society elite (Peru). By contrast, in countries such as Romania and Bulgaria, where civil society coalitions pressed for access laws, the resulting legislation, even if far from perfect, was used as a weapon for disclosure by civil society, journalists, and members of the general public alike. Monitoring in Bulgaria and Romania already showed by 2006 that over 50% of requests filed received the information sought (TI 2006) and that NGOs were winning in Courts spectacular litigations against government, forcing disclosures leading directly to accusations of corruption (Romanian Academic Society 2011).

For normative constraints, proxies tested are press freedom, civil society (measured in simple numbers of CSO/100 000 inhabitants), and internet users (signifying the presence of well-informed, thus potentially critical citizens) with controls for development and culture (number of Protestants). In line with political development theory, it is hypothesized that critical citizens, autonomous and informed, are an essential part of normative constraints and therefore of control of corruption. The results are displayed in Table 3 and confirm the explanatory power of normative constraints: all proxies are significant and the models explain more than two thirds of variance.

Table 3: OLS regression for control of corruption (with robust standard errors and outlier exclusion)

	(1)	(2)
Number of CSOs (per 100,000 pop.)	0.00710** (0.00270)	0.00554* (0.00226)
Freedom of the press ^a (Freedom House)	-0.00993*** (0.00240)	-0.0134*** (0.00191)
Internet users (per 100 people)	0.0224*** (0.00331)	0.0212*** (0.00263)
Protestant (% of population)	0.00348 (0.00213)	0.00454* (0.00176)
HDI ^b	0.740 (0.376)	0.566 (0.315)
Constant	-0.810** (0.251)	-0.500* (0.206)
Number of Obs.	153	145
Adj. R-Squared	0.782	0.847

Regression results for 153 countries using the World Bank's 'Control of Corruption' index as the dependent variable. Huber-White standard errors are in parentheses. Model 2 excludes outliers using Cook's D as test statistic. Significance levels: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05.

^a Values range from 0 (best) to 100 (worst); ^b Human Development Index, values range from 0 (low

development) to 1 (high development).

Note: Eight outliers with Cook's D > 4/N identified. These outliers are Belize, Botswana, Jamaica, Namibia, Papua New Guinea, Qatar, Rwanda, and Singapore.

Testing Freedom of Information in the context of normative constraints is the next step. In complex versions of the model, either the one presented in Table 3 or other more sophisticated models based on the equilibrium formula, FOIA loses its significance as a predictor of control of corruption. But to test our hypothesis we need far less predictors. I hypothesize that FOIA will make a difference under similar civil society development, and to test these hypothesis the following proxies are used:

1. Number of civil society organizations per capita (CSOs) (Grimes 2008, available in The Quality of Government dataset, version from May 27th, 2010);
2. Rural population (%of total population) (World Bank Development Indicator);
3. Shadow economy estimate (% of "official" GDP, averaged for 1999-2006).

I deem these controls to be sufficient for establishing the role of FOIA. The test displayed in Table 4 confirms that transparency is a highly significant predictor of corruption at equal levels of rural population, informality and civil society. This also implies that in highly informal and rural societies, with fewer civil society organizations, its role is weaker or might be canceled.

Table 4: The role of transparency in a development context

Determinant	Coefficient (std error)
FOIA	.396 (.012) ***
Rural	- .010 (.004) ***
CSOs/population	.019 (.005) ***
Informal economy	-.045 (.006) ***
Constant	4063 (253) ***
Number of Obs.	126
Adj. R-Squared	0.49

Cross country estimations (OLS) using the International Country Risk Guide's corruption measure in 2010 as dependent variable. Unstandardized regression coefficients reported. Robust standard errors in parentheses. Significance levels: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

^a Values range between 0 and 6 (higher values indicate less risk of corruption).

Legend: Reference year 2008.

How can transparency work? A model for action

We have sufficient evidence that normative constraints are essential to enforce ethical universalism as a governance norm, and transparency is a useful tool; the next important question is what kind of anti-corruption programs can be derived to take advantage of its existence. On the basis of this empirical model the Romanian Academic Society (RAS), a think-tank in Bucharest has organized starting with 2004 various anti-corruption coalitions and campaigns using transparency as a tool (RAS 2007; 2009; Romanian Coalition for a Clean Parliament 2006). The targets were the candidates for parliamentary elections, mayoral elections, and county elections on one side and public agencies, including universities on the other. The overall goal is to push actors whose behavior we want to change to compete for public credit for their performance. The original strategy, developed in connection with parliamentary elections, had four steps. The first step to exit the vicious circle of particularism is to organize the losers of the status quo against the status groups and the predatory elites: in other words, to build an insurrectional 'army'. This should not be only an alliance of idealists, but of groups who stand to lose most by corruption. It must necessarily contain a civil society that is politically engaged, although non-partisan, and broadly based: media, unions, church and NGOs of every type. The second step, and here international assistance can play a role (Romania acceded to NATO and EU in the space of a few years from 1999 to 2007, and as such enjoyed important international conditionality), is to create some institutional weapons that an anti-corruption coalition or isolated anti-corruption entrepreneurs can use for monitoring. The typical 'institutional weapons' are freedom of information acts, but there are other regulations, such as transparent and mandatory disclosure of wealth for politicians, civil servants and magistrates which are helpful. The third step is to set the new norm, which is ethical universalism, not particularism. The coalition should agree on some concrete criteria embodying this ideal and spell them out as a full action program. The targeted actors should then be monitored by the criteria (the difference between the norm and the actual practice) and the results should be made public. Finally, the fourth step is to create incentives for the change of behavior. This is realized by the creation of a 'market' for integrity. Taking advantage of existing competitions is the best: the Romanian Coalition for a Clean Parliament succeeded in 2004 to make 98 MP candidates lose office and a government party with 20% lead at the beginning of the campaign lose elections, due to triggering of a competition of integrity among political parties. Once the first important political party accepted to cooperate (in exchange for being publicly credited as a promoter of integrity) and submitted its electoral lists to be screened by the Coalition, the rest necessarily followed, creating a snowball effect as the media also cooperated in raising the stakes. Disclosure campaigns thus work best when combined with circumstances where a form of market exists and so incentives can be maximized. In the case of universities, the coalition announced that an integrity (originally was phrased as 'corruption') top will

be established and the full survey will be published so that prospective students can make an informed choice when applying to a state university.

The Coalition for Clean Universities was thus created in 2006, in the aftermath of major media scandals concerning fraudulent degrees. Even a Health Minister was forced to resign his public office when it was proven that his major book had actually been the result of plagiarism⁴. The practice of copying new textbooks *ad literam* from old ones is widespread in Romanian medical schools, but as there is no legal sanction for it, this gentleman remained a professor even when in an unprecedented decision his peers decided to expel him from university. By mid- 2000s several online sellers of undergraduate dissertations have developed. On www.licenta.ro, for instance, dissertations on all fields are offered for an average price of 150-200 euros. The Romanian government passed a law on the quality of education in 2005 (Government Emergency Ordinance no. 75/2005), establishing a supervisory body (the Romanian Agency for Quality Assurance in Higher Education (ARACIS)) with responsibility for accrediting programs and evaluating universities. This body took over that responsibility from the National Council on Academic Evaluation and Accreditation (part of the Ministry of Education), which had granted accreditation (sometimes highly controversially) since 1993. 54 private universities function in Romania, having received state accreditation or some provisory functioning authorization. The ARACIS board has to be approved by Parliament and as such reflects the political majority in Parliament: members are all informally supported by some political party. No substantial conflict of interest regulations exist, so that the board includes people from top university management who do not have to give up their positions at their original universities while evaluating others. The first appointment of this body proved a lengthy process and only few universities had been evaluated for quality by 2007.

It was against this backdrop that Romanian Academic Society (RAS) built a coalition to integrate all the stakeholders in the higher education system: representatives of students, unions and professional associations or academic watchdog groups. The Coalition members decided to join forces in a program which would monitor all state universities for two years with the main goal of promoting integrity norms versus generalized bad practices. For this purpose SAR developed an evaluation questionnaire meant to investigate the governance practices in a given university. The coalition debated if only public universities should be monitored, as Romania has a large and growing number of private universities, also subjected to ARACIS evaluation. As only public universities receive public funds and are subjected to regulations related to such funds the decision was taken in the end to monitor them alone.

⁴ See Paul Kun, Dosarul Docea, in Revista 22, 14.11.2007, <http://www.revista22.ro/dosarul-docea-4126.html>

A 2007 UNESCO study by Hallak and Poisson found that systemic corruption in education is due to a combination of internal and external factors. The internal factors quoted were monopoly and discretionary power of management, low salaries and lack of incentives for quality teaching, absence of professional norms, low management capacity, weak accounting and poor public information. The external factors identified were lack of access to information, lack of external audit and poor judicial capacity, poor generalized administrative practices with fragile budgets and low salaries (Hallack and Poisson 2007: 70). As Romania was engaged in the ambitious process of EU accession, new national legislation introducing better governance had been recently passed or was under way. The questionnaire was designed to take advantage of recent legislation on freedom of information and procurement. A Freedom of Information Act (FOIA) was passed in 2001: three rounds of surveys on monitoring its implementation at the national level had already been carried out by SAR. A new, EU-endorsed procurement law was passed in 2005 when Romania signed the EU Treaty of Accession. Furthermore, in 2003 a comprehensive anti-corruption package was passed introducing for the first time some regulations against conflict of interest. One of the important causes of systemic corruption signalled in the UNESCO report, poor laws and regulations was thus addressed by 2007: the gap seemed to be rather between the practice in each university and this general legal framework.

Seventy-five per cent of the items in the questionnaire covered issues of university management and administration, and twenty-five covered the governance of academic issues. Each evaluation of a university was therefore predominantly an evaluation of university central management, as the Rector alone is in charge legally and financially and together with the Senate which elects and can dismiss him he is the holder of nearly all power. To assess academic practice, a department was randomly selected for investigation from within each university at a public meeting of the Coalition. The passage from Communist authoritarianism to rule by faculty has never been completed in Romania and universities have gained autonomy (Education Law no. 84 (r2) from 24/07/1995, Art. 13), but mostly on behalf of management. The faculty has no decision rights except to elect Councils who then elect the Dean. The Deans are automatically members of the Senate. The Education, Research and Innovation Ministry's main responsibilities are reduced to approving the national strategy of education, to allocate education funding according to the law and to confirm the appointment of rectors elected by the Senates (Art. 141 from Law no. 84 (r2) of 24/07/1995).

The target population of the CUC survey was all public Romanian universities (45): three Arts universities of a very special nature were excluded, leaving 42 in total. While universities vary in size and number of departments (see

Table 5), the governance practices do not vary greatly across one university, as most of the decision lies with management and rules are adopted at university, not department level (for instance the internal regulations, the ethical code, etc). The department randomly selected was

therefore simply the location within one university where the survey inquired on academic practices in order to avoid surveying all departments unnecessarily.

The evaluation team was composed of a senior academic (Ph.D. level) and a student. Evaluators were generally selected from another university town and from a discipline different from that of the department and university they were evaluating, thereby eliminating any potential conflict of interest. The questionnaire was designed to allow for checking of formal rules and informal practices and to measure the distance between the two. Section one, on transparency and responsiveness, was meant to evaluate the practices of university bureaucracy: the score for this section (S1) was assigned a weight of 30% of the total score. The general benchmark of transparency legislation (FOIAs) is that general information should be available ex-officio, without applicants having to solicit it. A reasonable amount of information should also be available so that both students and faculty members, as well as members of the informed public (for instance journalists) can check on the universities standards, chief activities and practices. Ideally, all the relevant information should be posted on the website of the university. Where there are material impediments, key information should be posted in other forms, but it should be available without payment, either formal or informal. Such information should include (without being exhaustive): all charters and internal regulations and guidelines; the budget and financing sources (including from private donations) of a public university; all competitions and their rules; composition of committees who decide over public funds or appointments; summaries of students evaluations; formal decisions of disciplinary committees; the yearly research, academic and financial report; the list of faculty with their resumes, the curriculum and syllabi. Aside the information which should be posted on the website, it is vital that easy access is provided for claimants, journalists and civil society watchdogs to another type of information, such as a typical contract form, copies of procurement decisions of over 10 000 euros, a chart of teaching employment allowing to evaluate actual teaching loads and remuneration, the statements of assets and conflicts of interest of the management, a transcript of the budget debate and approval by the board (or Senate), and all other elements adapted to the legal context which would allow to check on the principle of non-discriminatory access to information, the existence of procedures and standards of good governance, compliance to more general legislation, eventual abuses of management to increase its personal profit (by favouring certain service providers, cumulating several fictional teaching loads, allowing monetary premiums to themselves or favourites, etc). Under FOIA (law 544/2001), disclosure is mandatory of any documents which are not classified in 30 days from the moment the request is made. There are administrative and legal ways of attack if a request is denied.

The most sensitive issues were the most recent statements of assets of the members of the university's management board (Law 144/2007 requires such statements to be posted on the Internet at the beginning and end of any new term of public office), and the minutes of the most

recent meeting of the university's ethics committee (the 2005 law on the quality of education made such a committee mandatory, but very few such committees were even created, let alone met). Each university was evaluated according to their response to the requests: the more documents they provided or posted on the website as statutorily required, the more points they accumulated. A greater weight was granted (5 points) for the presence/absence of statement of assets and interests of management on the website. These are regulated by a special law (78/2003) and their accuracy is controlled by a state agency created in 2008, Agency for National Integrity, which was under organization at the date of this project. The final rating reflected the range of information available, its quality (updated, correct) and the responsiveness in providing it⁵. The evaluators' team approached the universities in two steps, first by checking the website, and second by applying for information not available on the website and rating the treatment that their request received as well as the quality of information. One university hired initially a legal firm to protect its information in the pilot phase, claiming that public universities are not subject to FOIA: after SAR sent a letter detailing the legal procedures of FOIA, the university gave up the lawyers and granted full access.

The documents thus received became the basis for the rest of the evaluation, together with information from the universities' websites, meetings with management and local stakeholders, media and official reports from the Audit Court. The CCU has also set up a website for unsolicited information. Evaluators publicly announced their presence at a university, so that every interested party could contact them and provide additional relevant information.

Of the 42 universities approached with requests for information, only 16 responded (of which only two without having to be approached a second time), 23 replied only when evaluators arrived at the respective university, and three completely refused to respond, even though they were statutorily required to do so. Thus, only 38% of state universities were completely transparent and responsive. However, except for three universities, they all ultimately cooperated with the evaluators and submitted the required documents, albeit in some cases after the statutory ten-day term.

Article 10 (e) of Law 144/2007 requires public institutions to publish and update the assets and interests statements of their management boards on their website. Of the 42 universities, 16 had published and updated all assets statements, 13 had published them in an incomplete form, while 13 had refused to make them public, despite being required to do so by law and despite risking a fine. The National Integrity Agency (NIA), the institution empowered with enforcing this law, which was just under organization during this project was functional enough by summer 2009 to issue a warning to all the rectors and the university management to stop breaching the law. It also started

⁵ This methodology was used before by SAR to test transparency and responsiveness of the public sector agencies. Originally it was inspired by Robert Putnam's questionnaire used to rate the Italian regional governments, described in Putnam; Leonardi, & Nanetti (1993).

investigations on the basis of CUC reports in some individual cases. Most of these investigations are still under way. In the only one finalised and highly publicized the former rector of the Iasi University was asked to return nearly 70 000 euros that NIA considered could not have been justified from his official income.

Table 5. Final assessment of governance practices brief results

	Category weight (maximum score)	Mean score (Standard deviation)	No. universities above average	No. universities below average
TRANSPARENCY AND RESPONSIVENESS	30%	20 (6.08)	24	18
ACADEMIC INTEGRITY	20%	12 (3.73)	20	22
GOOD GOVERNANCE	35%	10 (5.00)	18	24
FINANCIAL MANAGEMENT	15%	8.8 (3.80)	25	15

An immediate consequence of the rankings provided by the CCU and its public disclosure was the dramatic improvement in university websites. Even during the process, many universities rushed to post public documents they were legally required to publish (and which had not been made public before) on their websites. Following the press conference when the rankings were announced, those universities that had not yet published the assets disclosure statements eventually decided to do so. A second evaluation, taking place in 2009-2010, concentrated on the follow-up of recommendations made by evaluators to all universities and this led to even more improvements.

After the final scores had been computed, the universities clustered into six rough categories clustering around a median score. Categories were attributed a ranking, ranging from five stars to zero. No university scored full marks on all the integrity criteria, and so no university received five stars. Three were awarded four stars, 18 received three stars, ten universities were awarded two stars, five universities one, and six universities received no stars on account of their total lack of transparency and integrity (in fact, they had so many penalties that their original low score fell below zero). Universities were offered the possibility to contest results and present evidence in their support. However, none was able to contest findings substantially. The zero ranked universities, who behaved in the least transparent manner, were unsurprisingly those which had been surrounded by most media scandals.

The results of the assessment were presented in the form of a public ranking of universities, accompanied by more detailed reports on each institution. The CCU employed this "naming and shaming" procedure to stimulate competition. The rectors of universities with four stars received

awards at a public ceremony, and their best practices were popularized. Using the final scores of this assessment exercise as a dependent variable measuring integrity, I tested for causes explaining variation across universities. A positive statistical association was found between integrity and the academic quality of the university as measured by the number of published papers quoted by ISI Thomson. This proves a serious correlation exists between quality at international level and integrity: it also validates the integrity scale resulting from the exercise. A new education law was passed in 2010 establishing stronger penalties on plagiarism. However, in 2012 two Education ministers in a row had to resign after being found guilty of this integrity breach.

Transparency proved a powerful instrument in the hands of an organised civil society promoting integrity in the case of Romanian Coalition for Clean Universities. But its limit was reached at the university level, where no grassroots follow up action was initiated. As predicted by the model, insufficient civil society could not build further on this spectacular action. Little except transparency of universities evolved, and no significant evolution will come in the future unless it is put to further use by collective action directed towards promoting integrity and academic performance.

References

- Bac, M. 2001: "Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?" *Public Choice* 107: 87-96
- Banisar, D. 2006: "Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws", *Privacy International*, April
- Becker, G. & Stigler G. 1974: "Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers", *Journal of Legal Studies* 3, 1-19
- Escaleras, M.; Lin S. & Register, C. 2010: "Freedom of information acts and public sector corruption", *Public Choice* 145: 435-460
- Grimes, M. 2008: "The Role of Civil Society Organizations in Combating Corruption" Paper presented at the annual meeting of the MPSA Annual National Conference, Chicago, IL, available at: <http://www.allacademic.com/meta/p266844_index.html>
- Gurgur, Tugrul & Shah, Anwar 2000: "Localization and Corruption: Panacea or a Pandora's Box", Presented at the IMF Conference on Fiscal Decentralization, Washington, DC
- Klitgaard, Robert 1988: *Controlling Corruption*, Berkley CA: University of California Press
- Hallak, J. & Poisson, M., 2007: "Corrupt schools, corrupt universities: What can be done?" International Institute for Educational Planning, available at: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNESCO/UNPAN025403.pdf>>
- Islam, R. 2006: "Does More Transparency go along with Better Governance?" *Economics and Politics* 18(2), 121-167
- Mungiu-Pippidi, Alina (Masa Loncaric, Bianca Vaz Mondo, Ana Carolina Sponza Braga, Michael Weinhardt, Angelica Pulido Solares, Aiste Skardziute, Maira Martini, Fortune Agbele, Mette Frisk Jensen, Christian von Soest, Mariam Gabedava (NORAD)) 2011: Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned, NORAD, Report 4/2011, available at: <<http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=383808>>
- NORAD (Disch, Arne; Vigeland, Endre; Sundet, Geir, & Gibson, Sam) 2009: "Anti-Corruption Approaches: A Literature Review, Oslo: NORAD, available at: <<http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=119213>>
- North, D.C.; Wallis J.J. & Weingast B.R. 2009: *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, New York: Cambridge University Press
- Nye, J. S. 1967: "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2: 417- 427

- Olson, Mancur 1965: *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Cambridge: Harvard University Press
- Putnam, Robert D.; Leonardi, Robert & Nanetti, Raffaella Y. 1993: *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press
- Rose-Ackerman, Susan 1999: *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, London: Cambridge University Press
- Romanian Academic Society, 2007: "Lisbon, Bologna and the fabrication of mediocrity in the Romanian education system", in *Romania 2007, Policy Warning Report*, available at: <<http://www.sar.org.ro/files/PWRen.pdf>>, 34-43
- Romanian Academic Society, 2009: "The university integrity contest", available at: <<http://www.sar.org.ro/index.php?page=articol&id=366>>
- Romanian Academic Society 2011: "Beyond Perception. Has Romania's Governance Improve after 2004?" Annual Report of Romanian Academic Society, available at: <<http://www.sar.org.ro/files/Corruption.pdf>>
- Romanian Coalition for a Clean Parliament, 2005: *A quest for political integrity, with an introductory essay by Alina Mungiu-Pippidi*. Polirom: Bucharest
- Transparency International 2006: "Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool", Kocaoglu, Nurhan & Andrea Figari (Eds.)
- Van Rijckeghem, Caroline & Weder, Beatrice 1997: "Corruption and the Rate of Temptation: Do low Wages in the Civil Service cause Corruption?" *IMF Working Paper*
- Vleugels, R. 2008: Overview of all 86 FOIA countries, Dataset: 18, available at: <<http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%20Overview%20FOIA%20-%20sep%2020%202010.pdf/view>>
- World Bank 2011: "Country-Level Engagement on Governance and Anti-corruption: An Evaluation of the 2007 Strategy and Implementation Plan", Washington, DC: Independent Evaluation Group, The World Bank Group