

Centro Studi

Diritto **A**vanzato

Edizioni

Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLOTTI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Avvocato dello Stato) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, già Magnifico Rettore, Presidente Anvur) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

Accesso civico generalizzato e contratti pubblici. A margine di Ad. Plen., n. 10 del 2020.

Articolo di **Roberta BRIGNOCCOLO**

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La tesi favorevole: Cons. St., Sez. III, 5 giugno 2019, n. 3780. 3. La tesi contraria: Cons. St., Sez. V, 2 agosto 2019, n. 5502 e n. 5503. 4. L'orientamento dell'Adunanza Plenaria. 5. Per una *reductio ad unitatem* della disciplina in materia di accesso.

1. Introduzione.

La rubrica dell'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016, che disciplina l'istituto dell'accesso nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica, recita "accesso agli atti e riservatezza": viene così dal legislatore evidenziata sin da subito l'immanente criticità che governa il settore degli appalti pubblici nel suo rapporto con il principio nazionale e internazionale di trasparenza, il quale non a caso figura all'art.1, comma 1, della legge n. 241 del 1990 come principio generale accanto a quello di pubblicità¹.

Difatti, l'introduzione di una disciplina speciale in materia accesso agli atti delle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici risente dell'esigenza di evitare un confronto sperequato tra le imprese partecipanti alla gara, al fine di consentire una competizione quanto più improntata ad una corretta e leale concorrenza. Invero, da un lato la disciplina dell'evidenza pubblica più che mai necessita della predisposizione di meccanismi atti a garantire la trasparenza delle condizioni di aggiudicazione e di quelle contrattuali affinché possa proficuamente esplicarsi la valutazione comparativa delle offerte nel segno di una scelta meritocratica. Dall'altro lato, il più insidioso, risulta opportuno evitare che le imprese partecipanti possano modificare le originarie offerte in considerazione della eventuale ostensione delle offerte altrui in corso di gara, così strumentalizzando l'accesso con l'intento di alterare la naturale fisiologia della competizione. Allo stesso modo, l'impresa partecipante deve poter fare affidamento sulla circostanza per cui le informazioni contenute nelle offerte, relative al processo produttivo o

¹ Sul tema, v. L. Minervini, *Accesso agli atti e procedure di affidamento ed esecuzione di contratti pubblici*, in *Foro Amministrativo* (II), fasc. 5, 1 maggio 2019, p. 949 ss..

commerciale, al prodotto finale, ovvero al *know-how* industriale e commerciale, siano oggetto di ostensione nella misura minima necessaria alla corretta esplicazione della gara.

Per far fronte ad una così pregnante esigenza di bilanciamento², il legislatore – in un’ottica di complementarità tra disciplina generale e settoriale³ – dopo aver richiamato al comma 1 dell’art. 53, cit., la normativa in materia di accesso procedimentale di cui agli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, applicabile sia alla fase pubblicitica di selezione del contraente, sia a quella privatistica di esecuzione del contratto pubblico⁴, al comma 2 predispone un’elencazione delle ipotesi in cui il diritto di accesso subisce un differimento, nonché, al comma 5, altrettanta disciplina specifica sui casi di esclusione del medesimo diritto e di ogni forma di divulgazione⁵. In relazione, poi, all’ipotesi di cui all’art. 53, comma 5, lett. a) (il divieto di accesso *“alle informazioni fornite nell’ambito dell’offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata*

² Si riportano, in tema di bilanciamento, le parole della Corte Costituzionale, 23 marzo 2018, n. 58: *“il bilanciamento deve essere condotto senza consentire l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”* (sent. n. 85 del 2013). *Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati”*.

³ La giurisprudenza amministrativa ha difatti ritenuto che la disciplina dell’accesso agli atti di gara costituisca un “microsistema normativo” che rimane però soggetto alle coordinate generali dell’accesso documentale. Da ciò consegue che, per gli aspetti non ricompresi nella disciplina speciale dettata dal d.lgs. n. 50 del 2016, trova applicazione la disciplina generale di cui agli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990 n. 241, nonché il d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, ossia il *“Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”*.

⁴ Si osserva come il richiamo alla disciplina dell’accesso procedimentale figuri, altresì, all’art. 30 del d.lgs. n. 50 del 2016, tra i principi generali cui è informata la disciplina delle procedure di appalto.

⁵ La disposizione recepisce quanto indicato dalle direttive comunitarie, in particolare all’art. 21 della direttiva 2014/23/UE e all’art. 39 della direttiva 2014/25/UE. Dette limitazioni, atteso l’effetto prodotto, ossia la compressione della trasparenza, intesa quale principio fondamentale, come detto, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 241 del 1990, devono considerarsi tassative nonché oggetto di interpretazione restrittiva da parte dell’interprete.

dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali"), il successivo comma 6 prevede, in deroga al divieto di ostensione, la possibilità per il concorrente di esercitare il diritto di accesso ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto. In altri termini, quali condizioni per la prevalenza delle istanze difensive su quelle di riservatezza è necessario che la richiesta ostensiva provenga da un concorrente, il quale altresì abbia intrapreso o abbia intenzione di intraprendere un giudizio – sia esso impugnatorio ovvero risarcitorio – relativo alla procedura di evidenza pubblica oggetto dell'istanza⁶.

La diversificazione delle forme di accesso impone, altresì, come dimostra la recente attenzione della giurisprudenza amministrativa sul tema, di soffermarsi sull'applicabilità dell'istituto dell'accesso civico generalizzato⁷ di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, alle procedure di evidenza pubblica. In particolare, l'analisi dottrinale e giurisprudenziale si è appuntata sulla possibilità di ricomprendere la menzionata disciplina di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016 nell'ipotesi di esclusione dell'accesso generalizzato regolata dall'art. 5-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, ossia qualora esso sia "subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti". Il quesito, rimesso all'Adunanza Plenaria, si è posto soprattutto in riferimento, rispetto alla fase di esecuzione del contratto, alle imprese non aggiudicatrici: se si accedesse alla tesi della mancanza di

⁶ Le condizioni apposte dalla disciplina dell'evidenza pubblica in ordine all'effettivo esercizio del diritto di difesa – non previste dalla disciplina generale in tema di accesso procedimentale di cui all'art. 24 della legge n. 241 del 1990 – si giustificano rammentando l'esigenza di segretezza, avvertita in particolare in questo settore con riferimento ai documenti di cui si chiede l'ostensione.

⁷ Viceversa, non paiono ormai sussistere dubbi sull'applicabilità dell'accesso civico c.d. semplice, ciò in quanto l'art. 29 del d.lgs. n. 50 del 2016 richiama espressamente il d.lgs. n. 33 del 2013 nonché pone specifici obblighi di pubblicazione in capo alle amministrazioni, così superando le perplessità manifestatesi nel vigore del d.lgs. n. 163 del 2006.

legittimazione che abilita all'accesso procedimentale, ossia alla insussistenza del requisito della concretezza e attualità dell'interesse vantato, l'unico strumento ancora esperibile da tali soggetti sarebbe proprio l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013.

2. La tesi favorevole: Cons. St., Sez. III, 5 giugno 2019, n. 3780.

La terza Sezione del Consiglio di Stato, nell'affermare l'applicabilità dell'istituto dell'accesso civico generalizzato alle procedure di evidenza pubblica, effettua un'analisi sulla formulazione letterale dell'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016, chiarendo la portata del rinvio alla sola disciplina dell'accesso procedimentale, nonché sulla corretta perimetrazione della richiamata ipotesi di esclusione dell'accesso generalizzato di cui all'art. 5- *bis*, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, onde comprenderne la riferibilità o meno alla materia dell'evidenza pubblica⁸.

Quanto al primo profilo di indagine, il Supremo Consesso evidenzia come il mancato rinvio alla disciplina dell'accesso civico generalizzato sia riconducibile, più che ad una chiara volontà normativa, a un difetto di aggiornamento e coordinamento tra norme. Difatti, la modifica al d.lgs. n. 33 del 2013, che ha introdotto l'istituto dell'accesso civico generalizzato (attuata tramite il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 67) è successiva rispetto alla data della vigenza del codice dei contratti pubblici (18 aprile 2016). Il rinvio effettuato dall'art. 53, cit., potrebbe, inoltre, considerarsi dinamico e non statico, cioè

⁸ Per un commento alla pronuncia, v. R. Schneider, *Il Consiglio di Stato riconosce l'applicabilità dell'accesso civico generalizzato agli atti di una procedura di gara*, in *L'Amministrativista.it*, 30 settembre 2019.

referibile alla disciplina sull'accesso così come oggetto di modifica nel tempo, considerando l'istituto nel suo complesso quale sistema unitario di garanzie: il mutamento di disciplina si ripercuoterebbe così sulla stessa norma di rinvio, la quale farebbe riferimento al complesso unitario della normativa in materia di accesso, ricomprendendone pertanto il nuovo assetto risultante dall'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato ad opera del d.lgs. n. 97 del 2016.

La finalità dell'istituzione del nuovo istituto ostensivo, rinvenibile nella promozione di *"forme diffuse di controllo nel perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*, verrebbe, inoltre, paradossalmente vanificata qualora si sottraesse il settore delle commesse pubbliche, dove è più pregnante l'esigenza di garanzia e di trasparenza, dalla sfera della possibile partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico.

In relazione, poi, all'ambito applicativo dell'esclusione di cui all'art. 5-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013 (riferito ai casi in cui l'accesso risulti *"subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti"*), viene preferita un'interpretazione restrittiva, volta a ricomprendervi unicamente specifiche ipotesi, non anche l'intera materia dei contratti pubblici. Essendo infatti la norma volta a prevedere una deroga al principio generale di trasparenza, la stessa non può che essere destinata ad una stretta interpretazione: al di là delle materie oggetto di espressa esclusione (v., la politica estera o la sicurezza nazionale) non suscettibili di interpretazione estensiva o analogica, rientrerebbero nel divieto di ostensione

unicamente particolari ipotesi, anch'esse tassative ed univoche, oggetto, da parte del legislatore, di "specifiche condizioni, modalità o limiti"⁹.

A conferma dell'esposto orientamento, il Consiglio di Stato ha avuto cura di rammentare, valorizzando l'impatto orizzontale dell'accesso civico generalizzato, come l'applicabilità dell'istituto alle procedure di evidenza pubblica risponda non solo alla chiara volontà legislativa di favorire un controllo diffuso sull'operato amministrativo, ma anche all'esigenza che le procedure competitive "si svolgano nel rispetto del principio di trasparenza, inteso come presidio di prevenzione e contrasto alla corruzione".

3. La tesi contraria: Cons. St., Sez. V, 2 agosto 2019, n. 5502 e n. 5503.

A una diversa conclusione approda, viceversa, la Sezione V del Consiglio di Stato¹⁰. In particolare, al fine di verificare se la disciplina settoriale

⁹ V. anche, nella giurisprudenza di merito, T.a.r. Lombardia, Sez. IV, 11 gennaio 2019, n. 45, secondo cui l'accesso civico generalizzato nella materia dei contratti pubblici potrà essere "temporalmente vietato, negli stessi limiti in cui ciò avviene per i partecipanti alla gara, e dunque fino a che questa non sarà terminata, ma non escluso definitivamente, se non per quanto stabilito da altre disposizioni, e così, prima di tutte, dalla chiara previsione dell'art. 5 comma 2 del D.lgs. 33/2013". Per un commento approfondito alla pronuncia del T.a.r. Lombardia, v. T. Rossi, *I limiti dell'accesso civico generalizzato nei procedimenti di appalto delle Pubbliche Amministrazioni*, in *L'Amministrativista.it*, 3 maggio 2019, il quale richiama altresì l'interpretazione sul punto offerta dall'Anac nella Delibera n. 317 del 29 marzo 2017, secondo cui se è vero che la disciplina specifica di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016 rientra tra le ipotesi che derogano all'accesso civico generalizzato, è anche vero che la disposizione non prevede un'esclusione assoluta bensì un mero differimento dell'accesso al momento dell'aggiudicazione. Da ciò l'Autore trae la conclusione per cui "evidenziata certamente la differenza di presupposti tra l'accesso documentale ex l. n. 241 del 1990 e l'accesso civico in questione (il primo certamente tale da consentire un controllo documentale molto più approfondito, il secondo una più ampia trasparenza amministrativa compendiata da un più basso grado di approfondimento), si ritiene corretto sposare un'interpretazione che garantisca il diritto all'accesso civico generalizzato nelle procedure di gara nella fase successiva all'aggiudicazione della gara. Tale interpretazione, infatti, da un lato garantisce i diritti dei concorrenti non utilmente classificati, dall'altro non pregiudica il diritto alla segretezza dei dati economico-commerciali dell'aggiudicatario. Diritto che si espande nella fase della competizione, per poi comprimersi dopo l'aggiudicazione, lasciando che prevalga il diritto alla piena conoscibilità dell'azione amministrativa".

in materia di contratti pubblici consenta l'integrazione reciproca ovvero assuma portata derogatoria, viene fatto leva sull'argomentazione letterale dell'art. 53, cit.: la norma di settore individua infatti come tipologia di accesso utilizzabile il solo accesso procedimentale. Di qui, non essendo percorribile la via interpretativa ai fini dell'eventuale applicazione dell'accesso civico generalizzato in materia di commesse pubbliche, bensì richiedendosi un intervento esplicito del legislatore, l'applicazione del noto brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*. L'argomentazione letterale verrebbe poi suffragata dal dato sistematico della specialità della disciplina in materia di evidenza pubblica rispetto alla generale applicabilità dell'istituto dell'accesso civico generalizzato.

Rimanendo ancorato al dato normativo, il Supremo Consesso, in relazione al limite di cui all'art. 5-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013, evidenzia come se lo stesso fosse riferito unicamente ai *"divieti di pubblicazione e di divulgazione previsti da altre norme esso sarebbe inutilmente ripetitivo. Invece, la previsione in questione assume significato autonomo e decisivo se riferita alle discipline speciali vigenti in tema di accesso e, per quanto qui rileva, al primo inciso del primo comma dell'art. 53"*.

Non sarebbe possibile neppure invocare la natura mobile del rinvio, contenuto nell'art. 53, d.lgs. n. 50 del 2016, all'intera disciplina dell'accesso, ciò in quanto i tre diversi sistemi di accesso attualmente previsti

¹⁰ Nella giurisprudenza di merito v., T.a.r. Lazio, Sez. II, 14 gennaio 2019, n. 425; T.a.r. Lombardia, 25 marzo 2019, n. 630; in particolare, secondo T.a.r. Emilia Romagna, Parma, 18 luglio 2018, n. 197 *"si tratta pur sempre di documentazione che, da un lato, subisce un forte e penetrante controllo pubblicistico da parte dei soggetti istituzionalmente preposti alla specifica vigilanza di settore (ANAC), e, dall'altro, coinvolge interessi privati di natura economica e imprenditoriale di per sé sensibili (e quindi astrattamente riconducibili alla causa di esclusione di cui al comma 2, lett. c), dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013), specie quando tali interessi, dopo l'aggiudicazione, vanno a porsi su di un piano pari ordinato – assumendo la connotazione di veri e propri diritti soggettivi – rispetto a quelli della stazione committente"*.

nell'ordinamento sarebbero caratterizzati da presupposti, limiti ed eccezioni autonomi, nonché risulterebbero ciascuno pariordinato rispetto all'altro, avendo tutti portata generale¹¹.

L'accesso civico generalizzato, incontrando il menzionato limite di cui all'art. 5- *bis*, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, non mirerebbe dunque alla massimizzazione della trasparenza bensì alla massimizzazione degli interessi in contrasto con la trasparenza. In altri termini, sussisterebbe un meccanismo di compensazione tra l'estensione oggettiva massima dell'istituto e una minore intensità di tutela dato il rispetto delle condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli che riguardano l'accesso procedimentale.

Peraltro, buona parte degli effetti conseguibili tramite l'istituto dell'accesso civico generalizzato sarebbero già assicurati, nel settore dei contratti pubblici, da altri mezzi, in particolare dai compiti di vigilanza e controllo attribuiti all'Anac (quanto al contrasto alla corruzione), nonché dall'accesso civico, il quale comporta numerosi obblighi di pubblicazione da parte delle Amministrazioni competenti di documentazione, informazioni o dati riguardanti proprio i contratti pubblici.

Invero, diversamente opinando, la Sezione V riporta tre possibili ricadute negative: la prevedibile soccombenza dello stesso principio di trasparenza a fronte degli altrettanto rilevanti interessi privati contrapposti all'estensione; l'incremento dei costi di gestione del procedimento di accesso da parte delle singole pubbliche amministrazioni; infine, la distorsione delle finalità perseguite tramite l'introduzione dell'istituto dell'accesso civico

¹¹ V. a riguardo, G. Margiotta, *Accesso civico generalizzato in materia di atti di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici*, in *L'Amministrativista.it*, 2 ottobre 2019, la quale fa conseguire l'inapplicabilità del principio dell'abrogazione tacita o implicita ad opera della disposizione successiva nel tempo di cui all'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, nonché di forme di assorbimento o sostituzione tra le diverse fattispecie.

generalizzato, che verrebbe utilizzato dal singolo operatore economico per la soddisfazione dei propri interessi economici e commerciali, al fine di superare i limiti posti dalla disciplina di settore.

Stando quindi all'interpretazione offerta dal Supremo Consesso nelle pronunce in commento, l'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016 potrebbe essere qualificato quale norma che individua un limite all'accesso civico generalizzato, rientrando quindi nell'ipotesi di esclusione di cui all'art. 5- bis del d.lgs. n. 33 del 2013: pertanto, in riferimento sia alla fase di gara sia alla fase privatistica di esecuzione del contratto, l'unica forma di accesso consentita sarebbe quella di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990.

La disciplina dell'affidamento e dell'esecuzione dei contratti pubblici costituirebbe, quindi, *"un complesso normativo chiuso, in quanto espressione di precise direttive europee volte alla massima tutela del principio di concorrenza e trasparenza negli affidamenti pubblici, che dunque attrae a sé anche la regolamentazione dell'accesso agli atti connessi alle specifiche procedure espletate"*¹².

4. L'orientamento dell'Adunanza Plenaria.

Con l'Ordinanza n. 8501 del 16 dicembre 2019, la Terza Sezione del Consiglio di Stato, nel rimettere la questione all'Adunanza Plenaria, evidenzia come sul tema dell'accesso nell'ambito dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione si innestino tre distinti interrogativi.

¹² T.a.r. Emilia Romagna, Parma, n. 197 del 2018, cit..

Anzitutto, i dubbi interpretativi sorgono in relazione alla sussistenza di un interesse diretto, concreto e attuale, a proporre istanza di accesso procedimentale in capo all'impresa non aggiudicataria, volta alla esibizione della documentazione riguardante l'esecuzione del contratto pubblico al fine di verificare l'esistenza dei presupposti per il suo scioglimento. Da un lato, infatti, non può negarsi che l'impresa utilmente collocata in graduatoria vanti una posizione differenziata rispetto al *quisque de populo*; dall'altro lato, però, l'interesse, a base della richiesta ostensiva, potrebbe in realtà celare un intento esplorativo, diretto unicamente all'attuazione di una forma di controllo sulla regolarità dello svolgimento della fase di esecuzione del contratto.

In secondo luogo, viene rimessa all'Adunanza Plenaria la spinosa questione del rapporto tra gli istituti dell'accesso civico generalizzato e dell'accesso procedimentale nella materia dell'evidenza pubblica, in relazione sia alla fase di gara, sia all'esecuzione del contratto da parte dell'impresa aggiudicataria.

Nell'ipotesi di una soluzione negativa al primo quesito, la Terza Sezione si interroga, infine, sulla possibilità di accogliere, in assenza di legittimazione del richiedente, l'istanza di accesso formulata ai sensi della disciplina generale di cui alla l. n. 241 del 1990 qualora siano comunque riscontrabili i presupposti applicativi del diritto di accesso civico generalizzato ex art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, ciò stante la riscontrata divergenza tra diversità di funzione dei due istituti (con il conseguente rischio per il giudice di violare il divieto di *ultra petita* e per la parte di *mutatio libelli*)

e unitarietà del sistema delle garanzie di trasparenza, vista nel segno della massima collaborazione tra amministrazione e cittadino¹³.

Con la sentenza n. 10 del 2 aprile 2020, il Consiglio di Stato ha provveduto a dirimere i contrasti giurisprudenziali, facendo così chiarezza sulle questioni proposte con l'ordinanza di rimessione.

In particolare, invertendo l'ordine di esame dei quesiti all'attenzione, il Supremo Consesso si è concentrato, in primo luogo, sull'ultimo degli interrogativi posto dalla Terza Sezione, ossia sulla possibilità di accogliere una richiesta di accesso, formulata in riferimento all'accesso procedimentale, estendendone la portata fino ad includervi l'accesso civico generalizzato. Dopo aver ammesso, richiamando i precedenti giurisprudenziali sul punto, il concorso e il cumulo di differenti istanze di accesso¹⁴, viene sin da subito chiarito che *"il solo riferimento dell'istanza ai soli presupposti dell'accesso documentale non preclude alla pubblica amministrazione di esaminare l'istanza anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato, laddove l'istanza contenga sostanzialmente tutti gli elementi utili a vagliarne l'accoglimento sotto il profilo "civico", salvo che il privato abbia inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo solo all'uno o all'altro aspetto"*. Difatti, se pure è innegabile la differente funzione svolta dai due istituti in esame, è pur sempre onere della pubblica amministrazione esaminare la richiesta nel suo complessivo *"anelito ostensivo"*, così evitando appesantimenti burocratici che in nulla aiutano se non nell'ingenerare duplicazioni procedurali, in ossequio al c.d. principio di stretta necessità o di minor

¹³ Sul tema v., A. Berti, *Note a margine della pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 2 aprile 2020, n. 10: la qualificazione dell'istanza di accesso ai dati e documenti amministrativi*, in *GiustiziaAmministrativa.it*, 14 aprile 2020.

¹⁴ Cfr., Cons. St., Sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503.

aggravio possibile nell'esercizio del diritto. Quanto alla differente intensità e portata dei limiti relativi alle due diverse tipologie di accesso, l'Adunanza Plenaria, in conformità a quanto già messo in rilievo dall'Anac¹⁵, chiarisce come le stesse esigenze di tutela degli interessi, pubblici o privati, che devono guidare l'amministrazione nella valutazione della richiesta ostensiva nell'accesso procedimentale possano sussistere anche al fine di una limitazione dell'accesso civico generalizzato; per converso, non è da escludersi che al rigetto di un'istanza ostensiva procedimentale, per assenza del presupposto legittimante, segua, viceversa, l'accoglimento di un'analogha richiesta riferita, questa volta, all'accesso civico generalizzato¹⁶. Il divieto di cumulo tra le due diverse istanze scatterà unicamente qualora la richiesta sia motivata con esclusivo riferimento alla disciplina di cui agli artt. 22 e ss. della l. n. 241 del 1990, senza che possa rinvenirsi alcun margine di interpretazione estensiva: in caso contrario, invero, si assisterebbe ad una pronuncia di "*diniego difensivo in prevenzione*", ossia ad una decisione su un'istanza, quella di accesso civico generalizzato, in realtà mai proposta, con la conseguente concretizzazione, in sede giudiziale, del divieto di introduzione di *ius novorum* e di sconfinare *ultra petita*¹⁷.

Venendo al secondo quesito che, nell'ordine di esposizione seguito in sentenza corrisponde al primo interrogativo posto dall'ordinanza di rimessione, dunque alla possibilità considerare la posizione del non aggiudicatario in

¹⁵ V. le Linee Guida di cui alla delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016.

¹⁶ Potrebbe parlarsi, a riguardo, di rapporto di continenza tra i due istituti ostensivi: ogni qualvolta sia possibile utilizzare l'accesso ai sensi della l. n. 241 del 1990 è ammissibile anche l'accesso civico generalizzato, mentre non è possibile affermare il contrario.

¹⁷ Mentre, qualora l'interesse vantato preesista rispetto all'istanza ostensiva, il giudice ordinando l'esibizione dei documenti richiesti non accorderebbe un'utilità ulteriore e diversa rispetto a quella domandata: difatti, oggetto dell'istanza di accesso civico procedimentalizzato sarebbero gli stessi documenti richiesti con la forma dell'accesso procedimentale. Non verrebbe, dunque, conferita un'utilità diversa, ma la stessa utilità a titolo diverso.

relazione all'ostensione della documentazione inerente l'esecuzione del contratto legittimata ai sensi della disciplina sull'accesso procedimentale, il Consiglio di Stato nella sua massima composizione, ritiene che *"gli operatori economici, che abbiano preso parte alla gara, sono legittimati ad accedere agli atti della fase esecutiva, con le limitazioni di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 50 del 2016, purché abbiano un interesse attuale, concreto e diretto a conoscere tali atti"*. Alla possibilità di esercitare il diritto di accesso anche in riferimento alla fase esecutiva della procedura di evidenza pubblica¹⁸ fa da seguito la sussistenza di un interesse, di ordine anche solo strumentale¹⁹, in capo alle imprese utilmente collocate in graduatoria a conoscere delle illegittimità o inadempimenti manifestatisi in corso di esecuzione, ciò per far valere i vizi sia originari dell'aggiudicazione sia successivi e riferibili più propriamente alla fase privatistica²⁰. In altri termini, l'interesse di cui è portatrice l'impresa non aggiudicataria si sostanzia non solo nella possibile aggiudicazione del contratto

¹⁸ A ciò depone lo stesso tenore letterale dell'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016 che riferisce il diritto di accesso *"agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici"*, nonché, più in generale, quanto disposto, a seguito della riformata operata dalla legge n. 15 del 2015, dall'art. 22, comma 1, lett. e) della l. n. 241 del 1990, il quale riconosce l'accesso agli atti *"concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale"*. Da ciò consegue l'irrelevanza della disciplina pubblicistica ovvero privatistica applicabile, atteso come soprattutto la fase di esecuzione del contratto pubblico *"rimane ispirata e finalizzata alla cura in concreto di un pubblico interesse, lo stesso che è alla base dell'indizione della gara e/o dell'affidamento della commessa, che anzi trova la sua compiuta realizzazione proprio nella fase di realizzazione dell'opera o del servizio"*.

¹⁹ L'Adunanza Plenaria richiama a tal fine le parole della Corte Costituzionale, la quale, nella sentenza n. 271 del 13 dicembre 2019, così si esprimeva: *"se è vero che gli artt. 24, 103 e 113 Cost., in linea con le acquisizioni della giurisprudenza del Consiglio di Stato, hanno posto al centro della giurisdizione amministrativa l'interesse sostanziale al bene della vita, deve anche riconoscersi che attribuire rilevanza, in casi particolari, ad interessi strumentali può comportare un ampliamento della tutela attraverso una sua anticipazione e non è distonico rispetto ai ricordati precetti costituzionali, sempre che sussista un solido collegamento con l'interesse finale e non si tratti di un espediente per garantire la legalità in sé dell'azione amministrativa, anche al costo di alterare l'equilibrio del rapporto tra le parti proprio dei processi a carattere dispositivo"*.

²⁰ Se l'accesso procedimentale non fosse ammissibile per difetto di legittimazione dell'impresa non aggiudicataria esso non sarebbe mai configurabile in relazione alla fase di esecuzione, così addivenendosi ad una *interpretatio abrogans* dell'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016, nella parte in cui fa riferimento al momento privatistico di esecuzione del contratto.

pubblico (bene della vita finale) a seguito dell'esercizio della facoltà di scorrimento della graduatoria da parte della pubblica amministrazione procedente, ma anche, nell'eventuale riedizione della gara (bene della vita intermedio), "secondo quel "polimorfismo" del bene della vita alla quale tende per graduali passaggi l'interesse legittimo". Invero, la sussistenza di una tale situazione giuridica soggettiva in capo all'impresa partecipante sottosta ad una condizione imprescindibile che costituisce la concretizzazione dei requisiti di attualità e concretezza dell'interesse, ossia la preesistenza di questo rispetto all'istanza di accesso documentale, la quale deve motivare l'istanza stessa: la richiesta, infatti, non deve essere strumentalizzata al fine di preconstituire il presupposto per poter attivare lo strumento dell'accesso procedimentale *ex post*, altrimenti l'accesso diventerebbe il veicolo di forme di controllo generalizzato di tipo esplorativo sull'attività privatistica e pubblicistica della pubblica amministrazione vietate espressamente dal legislatore (art. 24, comma 4, l. n. 241 del 1990).

Resta l'ultimo quesito, il più insidioso, ossia l'applicabilità dell'istituto dell'accesso civico generalizzato alla disciplina delle commesse pubbliche. Dopo aver ripercorso le tesi sul tappeto (richiamando le pronunce del Cons. St., Sez. III, 5 giugno 2019, n. 3780 e Cons. St., Sez. V, 2 agosto 2019, n. 5502 e n. 5503, di cui *supra*), l'Adunanza Plenaria si sofferma sulla *ratio* dell'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato e sull'importanza di tale strumento ai fini di una corretta attuazione dei principi di trasparenza e buon funzionamento (art. 97 Cost.) della pubblica amministrazione, intesa quale "casa di vetro" imparziale, in cui l'intelligibilità dei processi decisionali permette di colmare il *vulnus* della conoscenza (e non solo conoscibilità) con un

conseguente rischio di corruzione pari a zero. Tramite l'accesso civico generalizzato il legislatore ha inteso superare il limite insito nell'accesso documentale, ossia la non adeguatezza dell'istituto ad assicurare un controllo generalizzato sull'attività delle pubbliche amministrazioni, passandosi così dal *need to know*, dove l'interesse pubblico alla trasparenza è solo "occasionalmente protetto", al *right to know*, inteso quale diritto fondamentale²¹ che assicura un controllo democratico sull'attività amministrativa²².

Sull'interpretazione delle eccezioni all'accesso civico generalizzato, di cui all'art. 5- *bis* del d.lgs. n. 33 del 2013, l'Adunanza Plenaria, in conformità con quanto già sostenuto dalla Sez. III nella pronuncia n. 3780 del 2019, pur non mandando esente da critica l'infelice formulazione della norma, non ritiene l'esenzione dall'accesso riferibile ad intere materie che, altrimenti, in quanto speciali (come la disciplina dell'evidenza pubblica), condurrebbero sempre all'esclusione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, "con la conseguenza, irragionevole, che la disciplina speciale o, addirittura, anche quella generale dell'accesso documentale, in quanto e per quanto richiamata per relazione dalla singola disciplina speciale, assorbirebbe e "fagociterebbe"

²¹ Ciò si evince, a livello nazionale, da quanto disposto dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, secondo cui le disposizioni contenute nel decreto, tra cui figura la disciplina dell'accesso civico generalizzato, "integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione", nonché, in chiave convenzionale europea, dall'art. 10 CEDU, che include nel diritto alla libertà di espressione appartenente ad ogni individuo "la libertà di ricevere [...] informazioni [...] senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche".

²² Al riguardo, l'Adunanza Plenaria richiama le parole emblematiche contenute nel parere del Consiglio di Stato n. 515 del 24 febbraio 2016: "il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (from need to right to know, nella definizione inglese F.O.I.A.) rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine [...] della Pubblica Amministrazione trasparente come una "casa di vetro".

l'accesso civico generalizzato". Il rapporto tra i due istituti ostensivi, in altri termini, non può essere guardato sempre e solo dall'angolo visuale della specialità e dell'esclusione reciproca, ma deve essere focalizzato in un'ottica di inclusione e interazione volta alla preferenziale tutela conoscitiva che non conosce compartimenti separati per materia. Infatti, una volta venuti meno i limiti, contenuti nella normativa speciale di cui all'art. 53, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 50 del 2016 (considerate dal Supremo Consesso esclusioni assolute dal diritto di accesso incompatibili con l'accesso civico generalizzato e dunque giustificatamente rientranti nelle "*specifiche condizioni, modalità o limiti*" dell'art. 5- *bis* del d.lgs. n. 33 del 2013), l'accesso civico generalizzato opera di diritto, nel rispetto dei limiti imposti dall'art. 5- *bis*, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, senza che abbisogni di disposizioni legislative di tipo autorizzatorio.

Allo stesso modo, la chiave dell'unitarietà va prediletta in relazione al rapporto tra gli obblighi di pubblicazione, derivanti dall'applicazione dell'istituto dell'accesso civico c.d. semplice, e il diritto di conoscere *sub specie* di accesso civico generalizzato: la *disclosure* proattiva del primo strumento si completa con (e non esclude) la *disclosure* reattiva dell'accessibilità degli atti nell'accesso civico generalizzato. E così anche quanto alla funzione di vigilanza svolta dall'Anac, nella cui cornice potrebbe proprio innestarsi, in un'ottica complementare, l'accesso generalizzato dei consociati, consentendosi al soggetto terzo di effettuare segnalazioni documentate all'Autorità e così aggiungendo un controllo diffuso della collettività nella materia dei contratti pubblici.

Nemmeno valgono le perplessità mosse, dalla Sezione V del Consiglio di Stato, nell'ultima parte delle sentenze nn. 5502 e 5503 del 2019. A fugare ogni dubbio, l'Adunanza Plenaria precisa, a riguardo, che: nel bilanciamento tra esigenze conoscitive e di riservatezza è sufficiente l'utilizzo del principio di proporzionalità, proprio del c.d. *test* del danno, in applicazione del limite previsto dall'art. 5- *bis*, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 33 del 2013; quanto all'aumento dei costi di gestione nel procedimento di accesso, non dovrebbe essere questo l'oggetto di una specifica disposizione normativa, ma semmai le sue eccezioni, oltre ad una auspicabile operazione di selezione delle richieste manifestamente onerose o sproporzionate, infine, la paventata strumentalizzazione dell'accesso civico generalizzato confonde la funzione propria di questo istituto, che non è subordinata ad alcuna valutazione in termini di meritevolezza, con l'interesse dell'istante, il quale non deve risultare pretestuoso, in quanto pur sempre improntato a buona fede e correttezza.

"Con specifico riferimento alla materia dei contratti pubblici, le esigenze di accesso civico generalizzato, assumono, a ben vedere, una particolare e più pregnante connotazione, perché costituiscono la «fisiologica conseguenza» dell'evidenza pubblica, in quanto che ciò che è pubblicamente evidente, per definizione, deve anche essere pubblicamente conoscibile, salvi, ovviamente, i limiti di legge e solo di legge".

5. Per una *reductio ad unitatem* della disciplina in materia di accesso.

L'ampia argomentazione svolta dall'Adunanza Plenaria rivela, in controtela, l'esistenza di una *impasse* in tema di accesso, costituita dalla multiformità dello strumento a fronte di una funzione unitaria svolta dai tre istituti previsti dal legislatore, diversificazione che si coglie guardando sia ai presupposti applicativi, sia ai meccanismi procedurali, sia agli strumenti di tutela esperibili. Invero, se all'omogeneità dei fini corrispondesse l'identità del mezzo utilizzato probabilmente gli stessi interrogativi posti dall'ordinanza di rimessione, oltre ad altrettante *querelles* dottrinali e giurisprudenziali in tema di ricadute processuali, non avrebbero ragione di porsi.

Il riferimento va, anzitutto, alla tipologia di azione esperibile dal richiedente a fronte dell'inerzia della pubblica amministrazione rispetto ad un'istanza di accesso civico generalizzato²³. Ritenendo, in linea con la volontà del legislatore – il quale, da un lato non prevede per tale strumento una fattispecie di silenzio significativo in caso di inerzia e dall'altro richiede, all'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 2013, un provvedimento espresso e motivato al termine del procedimento di accesso civico – che il mezzo esperibile avverso il silenzio della p.a. in questo caso sia quello previsto dall'art. 117 c.p.a., si arriverebbe alla conclusione di diversificare i rimedi utilizzabili, in relazione all'accesso civico generalizzato, qualora l'amministrazione resti silente (azione avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a.) ovvero, nell'ipotesi di diniego espresso, differimento o accesso parziale (rito dell'accesso ex art. 116 c.p.a.), così, peraltro, incontrando i dubbi di quanti valorizzano il dato letterale dell'art. 5, comma 6, cit., che fa espresso riferimento solo al rimedio di cui all'art. 116, c.p.a.. Viceversa, valorizzando l'unicità dell'accesso, non vi sarebbero

²³ Sul tema v., A. Corrado, *Il silenzio dell'amministrazione sull'istanza di accesso civico generalizzato: quale possibile tutela processuale*, in *Federalismi.it*, n. 5 del 2017.

perplessità ad applicare, per entrambe le situazioni prospettate, il rito dell'accesso di cui all'art. 116, c.p.a..

Ancora, la conformazione unica ed unitaria dell'istituto dell'accesso contribuirebbe a sopire qualsiasi dibattito sui limiti e sulle prerogative dei poteri del giudice e sull'ampiezza dell'onere delle parti quanto all'estensione di un'istanza di accesso documentale tale da ricomprendere l'accesso civico generalizzato, di cui, come visto, si è occupata l'Adunanza Plenaria. Il rapporto di continenza tra le due figure di accesso, trasformato in identità degli strumenti, consentirebbe sia di alleggerire l'opera di interpretazione dell'organo, giudiziario o amministrativo, sulla volontà manifestata dall'istante sia di eliminare completamente il rischio di *ultra petita* e di *mutatio libelli*. L'approdo cui si perverrebbe intraprendendo la via dell'unità sarebbe, peraltro, in linea con le indicazioni contenute nella Circolare del Ministro della pubblica amministrazione e la semplificazione n. 2 del 6 giugno 2017 *sull'Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*, la quale, in assenza di una specifica (ad es. procedimentale, ambientale, comunale, ecc.) circa il titolo giuridico della domanda, tratta la stessa in modo unitario, ossia "*come richiesta di accesso generalizzato*".

Lo stesso dicasi per quanto attiene agli altri due interrogativi posti dall'ordinanza di rimessione: un accesso unico, infatti, non necessiterebbe di pronunce interpretative o interventi chiarificatori della dottrina sulla legittimazione ad esperire una determinata tipologia di accesso, ovvero sull'applicabilità di un diverso strumento ostensivo in mancanza di autorizzazioni legislative.

Infine, merita un cenno l'esigenza, sempre attuale, di coordinamento tra norme. L'unificazione dell'accesso recherebbe con sé, quale naturale esito, l'unicità della disciplina applicabile, con la conseguente eliminazione di ogni e qualsiasi dubbio sia, come si legge nella pronuncia dell'Adunanza Plenaria, sull'infelice formulazione dell'art. 5- *bis* del d.lgs. n. 33 del 2013, sia sul difetto di connessione, nella materia dei contratti pubblici, tra l'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 e la modifica normativa che ha introdotto l'accesso civico generalizzato di cui al d.lgs. n. 67 del 2016, di cui si è occupato il Consiglio di Stato nella sentenza n. 3780 del 2019.

Il *Freedom of Information Act* statunitense (c.d. *FOIA*), modello cui si ispira l'introduzione nell'ordinamento nazionale dello strumento dell'accesso civico generalizzato, non conosce, del resto, alternative più o meno estese ovvero intense: concepire, infatti, un diritto di conoscere (c.d. *right to know*) alla stregua di un diritto fondamentale, ma poi prospettare per la sua piena realizzazione meccanismi diversificati, e a tratti farraginosi, rischia di rendere evanescente la stessa esistenza del diritto, il suo *ubi consistam*.

COORDINATORE Redazionale: Giulio SPINA

Comitato REDAZIONALE INTERNAZIONALE:

Giovanni Alessi, **New York City** (United States of America)
Daria Filippelli, **London** (United Kingdom)
Wylia Parente, **Amsterdam** (Nederland)

Comitato REDAZIONALE NAZIONALE:

Jacopo Maria Abruzzo (**Cosenza**), Danilo Aloe (**Cosenza**), Arcangelo Giuseppe Annunziata (**Bari**), Valentino Aventaggiato (**Lecce**), Paolo Baiocchetti (**L'Aquila**), Elena Bassoli (**Genova**), Eleonora Benin (**Bolzano**), Miriana Bosco (**Bari**), Massimo Brunialti (**Bari**), Elena Bruno (**Napoli**), Triestina Bruno (**Cosenza**), Emma Cappuccio (**Napoli**), Flavio Cassandro (**Roma**), Alessandra Carafa (**L'Aquila**), Silvia Cardarelli (**Avezzano**), Carmen Carlucci (**Taranto**), Laura Carosio (**Genova**), Giovanni M. Casamento (**Roma**), Gianluca Cascella (**Napoli**), Giovanni Cicchitelli (**Cosenza**), Giulia Civiero (**Treviso**), Francesca Colelli (**Roma**), Valeria Conti (**Bergamo**), Cristina Contuzzi (**Matera**), Raffaella Corona (**Roma**), Mariantonietta Crocitto (**Bari**), Paolo F. Cuzzola (**Reggio Calabria**), Giovanni D'Ambrosio (**Napoli**), Ines De Caria (**Vibo Valentia**), Francesco De Leo (**Lecce**), Maria De Pasquale (**Catanzaro**), Anna Del Giudice (**Roma**), Fabrizio Giuseppe Del Rosso (**Bari**), Domenico De Rito (**Roma**), Giovanni De Sanctis (**L'Aquila**), Silvia Di Iorio (**Pescara**), Ilaria Di Punzio (**Viterbo**), Anna Di Stefano (**Reggio Calabria**), Pietro Elia (**Lecce**), Eremita Anna Rosa (**Lecce**), Chiara Fabiani (**Milano**), Addy Ferro (**Roma**), Bruno Fiammella (**Reggio Calabria**), Anna Fittante (**Roma**), Silvia Foiadelli (**Bergamo**), Michele Filippelli (**Cosenza**), Elisa Ghizzi (**Verona**), Tiziana Giudice (**Catania**), Valentina Guzzabocca (**Monza**), Maria Elena Iafolla (**Genova**), Daphne Iannelli (**Vibo Valentia**), Daniele Imbò (**Lecce**), Francesca Imposimato (**Bologna**), Corinne Isoni (**Olbia**), Domenica Leone (**Taranto**), Giuseppe Lisella (**Benevento**), Francesca Locatelli (**Bergamo**), Gianluca Ludovic (**Rieti**), Salvatore Magra (**Catania**), Chiara Medinelli (**Genova**), Paolo M. Storani (**Macerata**), Maximilian Mairov (**Milano**), Damiano Marinelli (**Perugia**), Giuseppe Marino (**Milano**), Rossella Marzullo (**Cosenza**), Stefano Mazzotta (**Roma**), Marco Mecacci (**Firenze**), Alessandra Mei (**Roma**), Giuseppe Donato Nuzzo (**Lecce**), Emanuela Palamà (**Lecce**), Andrea Panzera (**Lecce**), Michele Papalia (**Reggio Calabria**), Enrico Paratore (**Palmi**), Filippo Pistone (**Milano**), Giorgio G. Poli (**Bari**), Andrea Pontecorvo (**Roma**), Giovanni Porcelli (**Bologna**), Carmen Posillipo (**Caserta**), Manuela Rinaldi (**Avezzano**), Antonio Romano (**Matera**), Paolo Russo (**Firenze**), Elena Salemi (**Siracusa**), Diana Salonia (**Siracusa**), Rosangela Santosuosso (**Alessandria**), Jacopo Savi (**Milano**), Pierpaolo Schiattone (**Lecce**), Marco Scialdone (**Roma**), Camilla Serraiotto (**Trieste**), Valentina Siclari (**Reggio Calabria**), Annalisa Spedicato (**Lecce**), Rocchina Staiano (**Salerno**), Emanuele Taddeolini Marangoni (**Brescia**), Luca Tantalo (**Roma**), Marco Tavernese (**Roma**), Ida Tentorio (**Bergamo**), Fabrizio Testa (**Saluzzo**), Paola Todini (**Roma**), Fabrizio Tommasi (**Lecce**), Mauro Tosoni (**Lecco**), Salvatore Trigilia (**Roma**), Annunziata Maria Tropeano (**Vibo Valentia**), Elisabetta Vitone (**Campobasso**), Nicolò Vittoria (**Milano**), Luisa Maria Vivacqua (**Milano**), Alessandro Volpe (**Roma**), Luca Volpe (**Roma**), Giulio Zanardi (**Pavia**).

SEGRETERIA del Comitato Scientifico: Valeria VASAPOLLO



Distribuzione commerciale: **Edizioni DuePuntoZero**



WWW.PANORAMA.COM