

# LA DISCIPLINA DELLA TRASPARENZA

Prof. Avv. Elisa Valeriani

Studio Legale Valeriani & Partners

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

**DALLA LEGGE 241 DEL 1990  
al d.lgs. 33 DEL 2013 E AL FOIA**

# DALLA LEGGE 241 del 1990 al d.lgs. 33 del 2013 e al FOIA

## **L. 241/1990** «Legge sulla trasparenza»

Denominazione da alcuni ritenuta impropria (Toschei).

Riguarda principalmente il diritto di accesso partecipativo (art. 10).

Art. 12 impone alle amministrazioni di pubblicare i criteri in base ai quali gli enti sono autorizzati ad erogare sovvenzioni, sussidi, concessioni e ogni altro vantaggio economico in favore di soggetti privati e pubblici, anche quale corrispettivo di una attività svolta.

# DALLA LEGGE 241 del 1990 al d.lgs. 33 del 2013 e al FOIA

## L. 7 giugno 2000 n. 150

"Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche  
amministrazioni»

c.d. Legge quadro sulla comunicazione pubblica

Istituzionalizza la comunicazione pubblica  
interna ed esterna

# DALLA LEGGE 241 del 1990 al d.lgs. 33 del 2013 e al FOIA

## **L. 11 febbraio 2005, n. 15**

Apporta modifiche alla L. 241/1990

Introduce nel Capo V l'accesso conoscitivo, quello che oggi è definito

### ACCESSO DOCUMENTALE

e sancisce il valore del diritto di accesso come principio generale dell'attività amministrativa che trova le sue radici negli artt. 97 e 98 Cost.

# DALLA LEGGE 241 del 1990 al d.lgs. 33 del 2013 e al FOIA

## **D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150** (c.d. decreto Brunetta)

Rappresenta la prima norma che disciplina concretamente la «trasparenza» con l'art. 11 viene introdotto il concetto dell'accessibilità totale, una finestra sulla PA aperta a chiunque.

# DALLA LEGGE 241 del 1990 al d.lgs. 33 del 2013 e al FOIA

## **D.l. 22 giugno 2012, n. 83** «Decreto sviluppo»

Art. 18 (in seguito sostituito dagli art. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013):

- riprende l'art. 12 della L. 241/1990 rendendo imperativo il principio di garantire sempre la pubblicazione di ogni dato relativo a tutte le operazioni di affidamento di sovvenzioni, contributi, sussidi...
- introduce un meccanismo sanzionatorio (comma 5) poco ortodosso, con incertezze applicative. Non comporta l'inefficacia del provvedimento, ma l'ineseguibilità dell'effetto favorevole, impedendo la corresponsione del vantaggio.

# DALLA LEGGE 241 del 1990 al d.lgs. 33 del 2013 e al FOIA

**L. 6 novembre 2012, n. 190** Prevenzione e repressione della corruzione

Art.1

co. 15 Obblighi di pubblicità dei dati e dei procedimenti della PA

co. 16 Particolari obblighi di pubblicità per alcuni procedimenti

co. 32 Obblighi di pubblicazione per il settore degli appalti pubblici.

# DALLA LEGGE 241 del 1990 al d.lgs. 33 del 2013 e al FOIA

## **D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 «T.U. trasparenza»**

Introduce obblighi di pubblicazione in numerosi ambiti, con la possibilità per il cittadino di richiedere la pubblicazione di quanto omesso

**c.d. ACCESSO CIVICO SEMPLICE.**

# DALLA LEGGE 241 del 1990 al d.lgs. 33 del 2013 e al FOIA

**L. 7 agosto 2015, n. 124** Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

Art. 7 Deleghe al Governo per «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza»

Costituisce insieme alla L. 190/2012 e al d.lgs. 33/2013 la base su cui sarà strutturato il d.lgs. 97/2016.

# DALLA LEGGE 241 del 1990 al d.lgs. 33 del 2013 e al FOIA

**D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97**, c.d. Freedom of Information Act

Modifica ed integra il d.lgs 33/2013.

Introduce il principio di accessibilità totale e il correlato strumento dell'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO.

**IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO:  
TERMINI ED OBBLIGO DI  
PROVVEDIMENTO ESPRESSO, SILENZIO  
DELLA PA, RESPONSABILITA' PER  
INERZIA.**

# **IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: TERMINI ED OBBLIGO DI PROVVEDIMENTO ESPRESSO, SILENZIO DELLA PA, RESPONSABILITA' PER INERZIA.**

**«Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso» (Art. 2, L. 241/1990).**

# IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: TERMINI ED OBBLIGO DI PROVVEDIMENTO ESPRESSO, SILENZIO DELLA PA, RESPONSABILITA' PER INERZIA.

## Sent. 2293/2019 TAR Campania

(par. 8.1) «L'obbligo giuridico di provvedere da parte della Pubblica Amministrazione (positivizzato in via generale dall'art. 2 L. n. 241/1990) sussiste ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza ovvero debba essere iniziato d'ufficio, essendo il silenzio rifiuto un istituto riconducibile a inadempienza dell'Amministrazione, in rapporto a un sussistente obbligo di provvedere che, in ogni caso, deve corrispondere ad una situazione soggettiva protetta, qualificata come tale dall'ordinamento, rinvenibile anche al di là di un'espressa disposizione normativa che preveda la facoltà del privato di presentare un'istanza e, dunque, anche in tutte le fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento ovvero le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione” (ex multis T.A.R. Puglia Lecce Sez. III, 23-02-2017, n. 328).»

# **IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: TERMINI ED OBBLIGO DI PROVVEDIMENTO ESPRESSO, SILENZIO DELLA PA, RESPONSABILITA' PER INERZIA.**

**La L. 18 giugno 2009, n. 69 ha introdotto nella L.241/1990 l'art. 2-bis. «Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento»**

Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

# IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: TERMINI ED OBBLIGO DI PROVVEDIMENTO ESPRESSO, SILENZIO DELLA PA, RESPONSABILITA' PER INERZIA.

## **Co. 3 art. 26 d.lgs. 33/2013:**

«(..) La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d'ufficio dagli organi di controllo è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.»

# IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: TERMINI ED OBBLIGO DI PROVVEDIMENTO ESPRESSO, SILENZIO DELLA PA, RESPONSABILITA' PER INERZIA.

**d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 30 comma 2**

Può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria.

# EVOLUZIONE DEL DIRITTO DI ACCESSO

- L. 241/90 Accesso partecipativo
- L. 241/90 (modifiche L. 15/2005) Accesso documentale
- D.lgs. 33/2013 Accesso civico «semplice»
- D.lgs. 97/2016 (c.d. FOIA) Accesso civico «generalizzato»

# legge 241 del 1990 (formulazione originale)

- **Art. 10** prevedeva un diritto di accesso c.d. partecipativo: accesso agli atti, il diritto dei destinatari della comunicazione dell'avvio del procedimento di prendere visione degli atti del procedimento al fine di presentare, all'interno di quel procedimento, memorie e documenti.

# legge 241 del 1990 (come novellata dalla L. 15/2005)

Artt. 22 e ss. (Capo V) – Diritto di accesso conoscitivo:

c.d. **ACCESSO DOCUMENTALE**

Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

# L. 241/90 Capo V

## ACCESSO DOCUMENTALE

- Soggetto interessato
- Soggetto controinteressato
- Documento amministrativo

# L. 241/90 Capo V

## ACCESSO DOCUMENTALE

- SOGGETTO INTERESSATO

«..per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;»

Interesse:

- DIRETTO (collegamento tra il richiedente e il documento)
- CONCRETO (esigenza reale non astratta o ipotetica)
- ATTUALE (documento con effetti attuali sulla posizione giuridica tutelata)
- Corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso

# L. 241/90 Capo V

## ACCESSO DOCUMENTALE

- SOGGETTO CONTROINTERESSATO

«..tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;»

- DOCUMENTO AMMINISTRATIVO

«Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.»

# L. 241/90 Capo V

## ACCESSO DOCUMENTALE

L'art. 24 della Legge 241/1990 prevede limitazioni al diritto di accesso:

- In senso contenutistico con riferimento a determinate tipologie di documenti;
- In senso temporale con riferimento a tipologie di documenti la cui conoscibilità deve essere differita nel tempo

# L. 241/90 Capo V

## ACCESSO DOCUMENTALE

Art. 24 comma 1 Legge 241/1990

In ragione del loro contenuto e delle loro caratteristiche, il diritto di accesso è per legge escluso:

- a) per i documenti coperti da segreto di Stato e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, da regolamento governativo e dalle singole pubbliche amministrazioni, che possono individuare le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso;
- b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
- c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi.

# L. 241/90 Capo V

## ACCESSO DOCUMENTALE

In aggiunta ai punti precedenti, le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso.

I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al citato comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

# L. 241/90 Capo V

## ACCESSO DOCUMENTALE

Art. 24 comma 6 Legge 241/1990

Con regolamento il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

- a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;
- b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;
- c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;
- d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;
- e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

# L. 241/90 Capo V

## ACCESSO DOCUMENTALE

Art. 24 comma 4 Legge 241/1990

Limitazione temporale del diritto di accesso individuata a contrario:

*«L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento»*

Tutte le volte in cui il documento sia accessibile, ma non al tempo della richiesta, l'Amministrazione non rigetta l'istanza ma ne differisce l'ostensione.

Ragioni di opportunità o di scansione procedimentale.

## **Il differimento del diritto di accesso ha effetti sulla tutela dei diritti connessi alla preventiva conoscenza della documentazione.**

**Cons. Stato, sez. V, 3 aprile 2019, n. 2190**

Il diniego dell'accesso o la sua dilazione da parte dell'amministrazione fanno slittare i termini del ricorso contro aggiudicazione di un appalto.

*«I principi di effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost., e art. 1 Cod. proc. amm.), così come enucleati anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (..) portano a ritenere che, qualora la stazione appaltante rifiuti illegittimamente di consentire l'accesso (ovvero, in qualunque modo tenga una condotta di carattere dilatorio), il potere di impugnare non "si consuma" con il decorso del termine di legge, ma è incrementato di un numero di giorni necessari alla effettiva acquisizione dei documenti stessi (cfr. Cons. Stato, sez. III, 6 marzo 2019, n. 1540; sez. III, 14 gennaio 2019, n. 349; sez. V, 5 febbraio 2018, n. 718; sez. III, 22 luglio 2016, n. 3308)»*

# L. 241/90 Capo V

## ACCESSO DOCUMENTALE

Le ragioni di esclusione o differimento del diritto di accesso trovano un contro-limite nella difesa dei propri diritti.

Art. 24 comma 7 Legge 241/1990:

*«Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale»*

# L. 241/90 Capo V

## PROCEDIMENTO DI ACCESSO DOCUMENTALE

Presentazione di istanza motivata rivolta all'Amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente.

L'Amministrazione deve pronunciarsi sull'istanza nel termine di 30 giorni dal ricevimento della richiesta.

Decorso il termine senza l'emissione di un provvedimento, l'istanza si intende respinta (c.d. silenzio rigetto).

In caso di diniego espresso, tacito o di differimento, l'istante può:

- Adire il Difensore Civico territorialmente competente;
- Adire la Commissione per l'Accesso;
- Adire il Tribunale Amministrativo Regionale

# L. 241/90 Capo V

## PROCEDIMENTO DI ACCESSO DOCUMENTALE

### **Difensore Civico:**

Nel termine di 30 giorni dalla ricezione del provvedimento tacito o espresso, nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, l'istante può rivolgersi al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione.

Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

### **Commissione per l'Accesso:**

Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, l'istante può trasmettere nuovamente la richiesta alla Commissione per l'accesso all'amministrazione resistente.

### **Procedura comune:**

Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza.

Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto.

Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità competente.

Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa.

Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso.

# L. 241/90 Capo V

## PROCEDIMENTO DI ACCESSO DOCUMENTALE

In alternativa ai suddetti rimedi o in ultima istanza, il richiede l'accesso può adire il Tribunale Amministrativo Regionale con azione azione ex **art. 116 c.p.a.**

Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi

co. 1 – Contro determinazioni e contro silenzio:

**ricorso** entro 30 gg dalla conoscenza della determinazione o dalla formazione del silenzio.

co.2 – Istanza connessa a giudizio in pendenza: il ricorso può essere proposto presso la sezione cui è assegnato il ricorso principale

Co. 4 – Il giudice decide con sentenza in forma semplificata, se ne sussistono i presupposti ordina l'esibizione dei documenti, dettandone le relative modalità, entro un termine di norma non superiore a 30 gg.

# D.lgs. 33/2013

## c.d. «T.U. TRASPARENZA»

Riordina la disciplina del diritto di accesso civico, gli obblighi di pubblicità, di trasparenza e di diffusione di informazioni da parte delle PA.

Prevede la pubblicazione di numerosi documenti delle Amministrazioni, anche mediante strumenti informatici.

Con questo provvedimento trova effettivamente attuazione il principio della TRASPARENZA.

# **D.lgs. 33/2013 Art. 5 co. 1**

## **ACCESSO CIVICO «SEMPLICE»**

All'obbligo di pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati dell'Amministrazione corrisponde un diritto di chiederne la pubblicazione.

Detto diritto può essere esercitato da chiunque.

Non è richiesta motivazione.

# D.lgs. 97/2016 c.d. «FOIA»

Ispirato dichiaratamente al FOIA («*Freedom Of Information Act*»), legge USA sulla libertà di acquisire informazioni riguardo l'operato della PA).

Ha rappresentato nell'intento del legislatore una rivoluzione copernicana, tesa a trasformare l'apparato pubblico in una «*casa di vetro*».

Trasparenza è intesa come accessibilità totale a tutti i dati e documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni.

# D.lgs. 97/2016

## c.d. «FOIA»

Con l'art. 6:

- Modifica l'art. 5 del d.lgs 33/2013, introducendo al comma 2 un accesso più ampio, c.d. **ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»** che estende la portata dell'accessibilità.
- Aggiunge l'art. 5-bis, in cui vengono stabiliti i limiti della nuova, più estesa accessibilità.

# D.lgs. 33/2013 Art. 5 co. 2

## ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

Scopo:

- favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche (collegamento con la prevenzione della corruzione);
- di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico;

# D.lgs. 33/2013 Art. 5 co. 2

## ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

Legittimazione estremamente ampia: chiunque, senza la sussistenza di motivazioni o interessi.

Oggetto estremamente ampio: dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del medesimo d.lgs. 33/2013;

**Esclusioni e limiti dettati dall'art. 5-bis.**

# D.lgs. 33/2013 Art. 5 bis

## **Esclusioni e limiti all'accesso civico generalizzato:**

Interessi pubblici (co. 1)

Interessi privati (co. 2)

Casi di divieto assoluto (co. 3)

Limiti parziali (co. 4)

Limiti temporali (co. 5)

Rinvio alle linee guida ANAC (co. 6)

# Art. 5 bis commi 1 e 2 D.lgs. 33/2013

L'accesso civico generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- la sicurezza nazionale;
- la difesa e le questioni militari;
- le relazioni internazionali;
- la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- il regolare svolgimento di attività ispettive;
- la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

# Art. 5 bis comma 3 D.lgs. 33/2013

L'accesso civico generalizzato è altresì escluso:

- nei casi di segreto di Stato;
- 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 Legge 241/1990.

# Art. 5 bis comma 5 D.lgs. 33/2013

Parallelismo con la disciplina dell'accesso documentale.

I limiti all'accesso civico generalizzato si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato.

L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi che ne comportano l'esclusione, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

# ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

Comporta una complessiva verifica da parte dell'amministrazione che dovrà effettuare un bilanciamento tra il diritto di accesso e la tutela di interessi considerati meritevoli.

Vige in questa verifica il rispetto del principio di proporzionalità.

**La risposta negativa o parzialmente negativa dell'amministrazione deve essere motivata.**

# PROCEDIMENTO DELL'ACCESSO CIVICO

L'accesso civico si presenta con istanza, anche non motivata.

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati

Se i dati non sono soggetti all'obbligo di pubblicazione, l'Amministrazione valuta la sussistenza di soggetti controinteressati, a cui deve essere data comunicazione, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

Sono controinteressati soggetti che potrebbero ricevere un pregiudizio in merito:

- a) alla protezione dei dati personali;
- b) alla libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) agli interessi economici e commerciali, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Nel termine di 10 giorni dal ricevimento della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione alla richiesta di accesso.

A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di 30 giorni è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati.

Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

# PROCEDIMENTO DELL'ACCESSO CIVICO

In caso di accoglimento della richiesta, senza opposizione degli eventuali controinteressati, l'Amministrazione trasmette tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale.

In caso di accoglimento della richiesta, nonostante l'opposizione del controinteressato e fatti salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'Amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti.

# PROCEDIMENTO DELL'ACCESSO CIVICO

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi di esclusione o di limitazione (indicati all'art. 5bis).

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze.

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine di 30 giorni dalla richiesta, eventualmente allungato per la partecipazione di controinteressati, il richiedente può presentare richiesta di riesame al RPCT, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi relativi alla protezione dei dati personali il RPCT provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta.

A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale con azione ai sensi dell'art. 116 c.p.a..

# PROCEDIMENTO DELL'ACCESSO CIVICO

Qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può altresì presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale.

Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Il ricorso va altresì notificato all'amministrazione interessata.

Il difensore civico si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso.

Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione.

Se quest'ultima non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di trenta giorni per la proposizione dell'azione ai sensi dell'art. 116 c.p.a. decorre dalla data di ricevimento dell'esito della sua istanza al difensore civico.

Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi relativi alla protezione dei dati personali, il difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta.

A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del difensore è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

# PROCEDIMENTO DELL'ACCESSO CIVICO

In qualsiasi caso di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato che si sia comunque opposto può presentare:

- richiesta di riesame al RPCT;
- ricorso al difensore civico;
- azione ex art. 116 c.p.a..

I relativi procedimenti sono analoghi a quello del richiedente.

# PROCEDIMENTO ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

L'ANAC ha delineato profili operativi con la

**Determinazione n. 1309 del 28/12/2016:**

LINEE GUIDA RECANTI INDICAZIONI OPERATIVE AI FINI DELLA DEFINIZIONE DELLE ESCLUSIONI E DEI LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO DI CUI ALL'ART. 5 CO. 2 DEL D.LGS. 33/2013

integrati dalle circolari: **n. 2/2017, n. 1/2019** della Presidenza del CdM.

# PROCEDIMENTO ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA

**Circolare 2/2017**

- **Identificazione del richiedente:** chiunque può presentare la richiesta, l'identificazione del richiedente è necessaria ai soli fini della gestione
- **Modalità di invio:** la modalità telematica prevista dall'art. 5 è uno dei modi possibili, qualsiasi modalità di presentazione della domanda si deve ritenere ammissibile.
- **Competenza a ricevere richieste:** ufficio che detiene i dati o i documenti, ufficio relazioni con il pubblico, altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

# PROCEDIMENTO ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA  
**Circolare 2/2017**

- **Identificazione dell'oggetto della richiesta**

Nel caso di domanda formulata in termini talmente vaghi da non consentire di identificare l'oggetto della richiesta (c.d. richiesta generica) o volta ad accertare il possesso di dati o documenti da parte dell'amministrazione (c.d. richiesta esplorativa), l'amministrazione dovrebbe assistere il richiedente al fine di giungere a una adeguata definizione dell'oggetto della domanda.

Nell'ipotesi di richiesta generica o meramente esplorativa, nelle Linee guida A.N.AC si ammette la possibilità di dichiarare la domanda inammissibile, ma si chiarisce che, prima di dichiarare l'inammissibilità, "l'amministrazione destinataria della domanda dovrebbe chiedere di precisare l'oggetto della richiesta" (Allegato, 4). Pertanto, questa ipotesi di inammissibilità deve essere intesa in senso restrittivo: l'amministrazione dovrebbe ritenere inammissibile una richiesta formulata in termini generici o meramente esplorativi soltanto quando abbia invitato (per iscritto) il richiedente a ridefinire l'oggetto della domanda o a indicare gli elementi sufficienti per consentire l'identificazione dei dati o documenti di suo interesse, e il richiedente non abbia fornito i chiarimenti richiesti.

# PROCEDIMENTO ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

## Circolare n. 2/2019

- criteri applicativi di carattere generale;
- regime dei costi;
- notifica ai controinteressati;
- partecipazione dei controinteressati alla fase di riesame;
- termine per proporre l'istanza di riesame;
- strumenti tecnologici di supporto.

# PROCEDIMENTO ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

Azione contro il rifiuto all'accesso generalizzato

**TAR Lazio - Roma, 27.08.2019, n. 10620**

*«Con riguardo all'accesso civico generalizzato di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013 non sono ipotizzabili, al pari dell'accesso documentale di cui alla legge n. 241 del 1990, provvedimenti di silenzio rigetto;» (par. 3.1)*

# PROCEDIMENTO ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

**TAR Lazio - Roma, 27.08.2019, n. 10620**

Dinanzi al silenzio serbato dall'amministrazione l'interessato può coltivare due strade (..):

- a) attivare la speciale tutela *amministrativa* davanti al responsabile prevenzione, corruzione e trasparenza (proprio al fine di ottenere un provvedimento espresso);
- b) attivare la speciale procedura *giurisdizionale* di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a. onde far accertare l'illegittimità del silenzio e dunque per ottenere una condanna al rilascio di un provvedimento espresso (cfr. TAR Lazio, sez. II-bis, 2 luglio 2018, n. 7326).

*Tertium non datur*

# PROCEDIMENTO ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

Quindi, nell'accesso civico generalizzato, contro l'inadempimento della pubblica amministrazione è consentita, a livello giurisdizionale, solo azione in base agli artt. 117 e 31 c.p.a.

## **Art. 117 c.p.a.** Ricorsi avverso il silenzio

Ricorso deve essere proposto con atto notificato all'amministrazione e ad almeno un controinteressato nel perdurare dell'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento.

Il giudice decide con sentenza semplificata e, in caso di accoglimento, ordina all'amministrazione di provvedere entro un termine non superiore a 30 gg.

Il giudice può nominare un commissario ad acta che provveda a dare corso alla sua pronuncia.

# ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

e

# ACCESSO CIVICO «SEMPLICE»

## Secondo le linee guida ANAC

- L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico semplice previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016. L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.
- I due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a "chiunque", indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti, come si ricava anche dall'inciso inserito all'inizio del comma 5 dell'art. 5, "fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria", nel quale viene disposta l'attivazione del contraddittorio in presenza di controinteressati per l'accesso generalizzato.
- L'accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3).

# ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO» e ACCESSO «DOCUMENTALE»

## Secondo le linee guida ANAC

- **Differenza soggettiva**

La finalità dell'accesso documentale ex l. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari.

- **Differenza teleologica**

Il diritto di accesso generalizzato, .. è riconosciuto proprio “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”.

- **Coesistenza dei due modelli**

Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

Vi saranno dunque ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato.

- **Bilanciamento degli interessi**

Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi.

# ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO» e ACCESSO «DOCUMENTALE»

	Limiti SOGGETTIVI	Limiti OGGETTIVI	Portata
<b>L. 241/1990</b>	Soggetto interessato: dotato di un interesse diretto, concreto, attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata (art. 22 co. 1 lett. b).	Art. 24	I documenti per i quali esiste un collegamento con una situazione giuridicamente tutelata corrispondente ad un interesse del soggetto.
<b>D.lgs. 97/2016</b>	Nessuno	Art. 5-bis + Art. 24 L. 241/1990	<u>Tutti</u> i documenti e i dati della PA (art. 5 co. 2)

# **ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO» e ACCESSO «DOCUMENTALE»**

Il coordinamento con la normativa 241/1990 ha destato alcune perplessità.

Al momento dell'introduzione della nuova disciplina, alcuni autori hanno considerato la coesistenza dei due modelli ad un livello di parallelismo, come una duplicazione ridondante, rispetto alla quale sarebbe stata preferibile una sostituzione con abrogazione della norma preesistente.

La giurisprudenza si è però pronunciata sancendo la valida complementarietà dei due strumenti, per il fatto che svolgono funzioni diverse.

# ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO» e ACCESSO «DOCUMENTALE»

La questione del rapporto tra le due impostazioni è emersa con difficoltà interpretative nell'ambito dell'esecuzione dei contratti pubblici regolamentata dal d.lgs. 50/2016 c.d. Codice dei contratti pubblici.

In particolare l'art. 53 del Codice, rubricato «Accesso agli atti e riservatezza», testualmente richiama il I comma della L. 241/1990:

*«Salvo quanto espressamente previsto nel presente codice, il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. (..)»*

# ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO» e ACCESSO «DOCUMENTALE»

Il rinvio dell'art. 53 co. 1 d.lgs. 50/2016, letto in combinazione col disposto dell'art. 5 bis co. 3 d.lgs. 33/2013: *«Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi 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.»*, ha fatto inizialmente propendere parte della giurisprudenza per l'applicazione, in materia di contratti pubblici, della legge antecedente.

# ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

e

# ACCESSO «DOCUMENTALE»

A supporto di questo orientamento, adottato nelle sentt. 5502 e 5503 del 2019 Cons. Stato Sez. V, sono state individuate, oltre ad una interpretazione letterale del combinato disposto prima analizzato, il fatto che: il d.lgs 97/2016 non vada a modificare le norme esistenti; la necessità di una tutela rafforzata di situazioni soggettive a carattere economico e di proprietà intellettuale; il rischio di collusioni; l'esistenza di una vigilanza esercitata dall'ANAC; l'esistenza di estesi obblighi di pubblicazione (art. 5 co. 1 d.lgs. 33/2013) da parte degli enti riguardo i contratti pubblici.

# ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO» e ACCESSO «DOCUMENTALE»

Con opposta interpretazione, la sez. III del Consiglio di Stato ha preso le mosse dall'inciso finale dell'art. 5 bis comma 3, escludendo la possibilità che questo si possa riferire ad interre materie, con una applicazione che risulterebbe troppo estensiva e quindi svilente l'istituto dell'accesso civico generalizzato (Consiglio di Stato, Sez. III, Sent. 5 giugno 2019, n. 3780).

# ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO»

e

# ACCESSO «DOCUMENTALE»

La disputa giurisprudenziale ha richiesto la rimessione della questione all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che è intervenuta con la decisione del 2 aprile 2020 n. 10.

L'approccio ermeneutico del collegio ha teso a recepire le intenzioni che hanno ispirato il legislatore nel formulare il d.lgs. 97/2016 mediante una visione di insieme dell'ordinamento, alla luce, sia dei principi costituzionali che di quelli sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

# **ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO» e ACCESSO «DOCUMENTALE»**

Con la decisione dell'Adunanza plenaria, l'accesso civico generalizzato è riconosciuto come diritto fondamentale per la democrazia e principio che informa le istituzioni nel loro complesso, sia a livello nazionale che comunitario (par. 23), nonché una tappa fondamentale nel cammino democratico (par. 22.5), traendo il proprio fondamento nei principi sanciti agli artt. 1, 2, 97, 117 Cost. e nell'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (23.5).

# **ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO» e ACCESSO «DOCUMENTALE»**

Su queste basi, la corretta lettura dell'endiadi - segreti e altri divieti di divulgazione – contenuta nell'art. 5 comma 3, deve essere restrittiva e tassativizzante per evitare di escludere interi ambiti dotandoli di una disciplina speciale che li esenterebbe dallo strumento dell'accesso civico generalizzato (24.7) e che introdurrebbe un limite per materia non previsto dal legislatore.

# **ACCESSO CIVICO «GENERALIZZATO» e ACCESSO «DOCUMENTALE»**

Se così non fosse si creerebbe una situazione di alternanza (mutualmente escludente) e non di concorso tra le due forme di accesso documentale e generalizzato, come invece si ritiene sia nella volontà del legislatore, il quale mantiene ferme «..le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della L. 7 agosto 1990, n. 241».

Il rapporto tra le due modalità di accesso deve essere perciò quella del completamento / inclusione.

# IL BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI DA PARTE DELLA P.A.

Alla sollevata critica circa la necessità di maggiore garanzia da riservare ad alcune materie, va opposta la soluzione del bilanciamento tra interessi.

Le *eccezioni relative* all'accesso civico generalizzato implicano un bilanciamento da parte della PA tra:

**INTERESSE PUBBLICO ALLA CONOSCIBILITA'**

e

**INTERESSI LIMITE, PUBBLICI O PRIVATI**

# IL BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI DA PARTE DELLA P.A.

Il bilanciamento secondo questa impostazione è prassi in altri ordinamenti:

«**Harm test**» -> Germania

«**Public interest test**», «**Public interest override**» -> USA, UE

Le eccezioni *relative*, rispetto a quelle *assolute*, hanno tale nome proprio perché non sono collocate in una posizione gerarchica prestabilita rispetto ad altri interessi e la valutazione deve essere fatta caso per caso.

# IL SISTEMA DEL DIRITTO DI ACCESSO

Il sistema che viene così a consolidarsi in seguito alla recentissima pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato è strutturato secondo la convivenza di modelli di accesso tra loro complementari e coesistenti all'interno dell'ordinamento nella sua interezza, senza distinzione per ambiti, in cui al diritto di accesso è riconosciuto rango costituzionale, con il conseguente passaggio dal bisogno di conoscere ad un vero e proprio diritto di conoscere (*need to know -> right to know*), parere n. 515 del 24 febbraio 2016 Consiglio di Stato par. 11.2 riportato dalla sentenza.

Complementarietà che non è interscambiabilità, o perlomeno solo marginalmente esistono punti di sovrapposizione, in quanto i differenti strumenti di accesso svolgono funzioni diverse e presentano un bilanciamento di interessi che deve seguire valutazioni diverse.

# **LA TRASPARENZA DEI DATI E DEL PROCEDIMENTO COME STRUMENTO DI LOTTA ALLA CORRUZIONE**

# EVOLUZIONE STORICA

- Principio di trasparenza introdotto dalla L. 15/2005;
- 2008 Operazione trasparenza;
- 2009 Rapporto sull'Italia del GRECO (Group of States Against Corruption);
- **D.lgs. 150/2009** Obbligo per ogni amministrazione di adottare un «Programma triennale per la trasparenza e l'integrità»;
- 2011 Adesione all'«Open Government Partnership»;
- **L. 190/2012** Legge anticorruzione: introduzione del *whistleblower*, trasparenza con finalità di contrasto alla corruzione;
- **D.lgs. 33/2013** T.U. trasparenza
- L. 124/2015 - art. 7;
- **D.lgs. 97/2016** Modifiche alla L.190/2012, FOIA.

# L. 6 novembre 2012, n. 190

Trasparenza come mezzo per combattere la corruzione, permettendo ai cittadini di svolgere il ruolo di «*watchdog*» sullo svolgimento dell'azione amministrativa.

Per garantire la trasparenza non è sufficiente l'accesso ai documenti, deve essere rafforzata la pubblicità.

La L. 190/2012 quindi inserisce obblighi per le PA di pubblicazione di informazioni sui propri siti web (art. 1 comma 15).

# L. 6 novembre 2012, n. 190

Istituisce la figura del

**Responsabile della prevenzione corruzione e della  
trasparenza (RPCT)**

che deve redigere un

**Piano triennale della Prevenzione della Corruzione (PTPC)**  
che valuti il livello di esposizione degli uffici al rischio e indichi  
gli interventi organizzativi necessari per mitigarlo.

# Responsabile della prevenzione corruzione e della trasparenza (RPCT)

Il RPCT ha il compito di monitorare costantemente le misure adottate *«al fine di valutare, almeno annualmente, la necessità di aggiornamento»* (Determinazione ANAC 1134/2017, p. 22.)

Dall'espletamento dell'incarico di RPCT non può derivare l'attribuzione di alcun compenso aggiuntivo, fatto salvo il riconoscimento, laddove sia configurabile, di eventuali retribuzioni di risultato legate all'effettivo conseguimento di obiettivi predeterminati

# L. 6 novembre 2012, n. 190

## Comma 15

obblighi di pubblicazione nei siti web istituzionali:

- 1) informazioni relative ai procedimenti amministrativi;
- 2) bilanci e conti consuntivi;
- 3) costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini.

# L. 6 novembre 2012, n. 190

## Comma 16

obblighi particolari per determinati procedimenti:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n.150 del 2009.

# D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 «T.U. trasparenza»

Sono evidenti gli intenti di contrasto alla corruzione insiti nell'operazione di trasparenza svolta dagli obblighi di pubblicazione contenuti nel decreto.

In particolare sono costanti i rimandi al contributo dell'ANAC con funzioni di monitoraggio (art. 45), irrogazione di sanzioni (art. 47), definizione dei dettagli attuativi (artt. 3, 48).

# D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 «T.U. trasparenza»

Abrogato l'art. 18 del d.l., n. 83/2012, il cui dettato viene ripreso dagli artt. 26 e 27, nei quali si supera la formulazione del vecchio comma 5, stabilendo che «La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni (..)» (art. 26)

Nell'art. 27 vengono dettagliati i contenuti (co. 1) e le modalità (co. 2) di pubblicazione obbligatoria, introducendo una pubblicità costitutiva che si realizza con il rispetto di queste e delle altre condizioni contenute nel d.lgs. (art. 7 e Allegato «A»).

# D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97

- Sviluppa ulteriormente la trasparenza con l'introduzione dell'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO;
- rafforza i poteri dell'ANAC;
- interessata in modo significativo l'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ne rafforza il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative;

Il D.Lgs. 97/2016 ha una evidente finalità di contrasto della corruzione.

# **IL SITO WEB DELL'ENTE: INDIVIDUAZIONE DEI DATI DA PUBBLICARE E DEI SOGGETTI RESPONSABILI**

# IL SITO WEB DELL'ENTE: INDIVIDUAZIONE DEI DATI DA PUBBLICARE E DEI SOGGETTI RESPONSABILI

Direttiva 8/2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

## Art. 4

Al fine di assicurare la pubblicazione e l'aggiornamento dei contenuti dei siti secondo criteri che favoriscano il pieno raggiungimento degli obiettivi di conoscenza e di servizio al cittadino e di favorire l'applicazione del decreto legislativo n.82 del 7 marzo 2005 recante Codice dell'amministrazione digitale, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, entro 90 giorni dall'emanazione della presente direttiva, rende disponibile per la consultazione pubblica sul proprio sito un documento denominato "Linee guida per i siti web della PA".

# IL SITO WEB DELL'ENTE: INDIVIDUAZIONE DEI DATI DA PUBBLICARE E DEI SOGGETTI RESPONSABILI

Dipartimento per la Digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica

LINEE GUIDA PER I SITI WEB DELLA PA 2010

(Appendice 4)

Primo inquadramento dei soggetti coinvolti nella pubblicazione dei contenuti sui siti web degli enti:

- Responsabile del procedimento di pubblicazione dei contenuti sul sito
- Responsabile dell'accessibilità informatica
- Responsabile dei sistemi informativi

# IL SITO WEB DELL'ENTE: INDIVIDUAZIONE DEI DATI DA PUBBLICARE E DEI SOGGETTI RESPONSABILI

In seguito alla L. 190/2012

l'ente ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale i  
dati e le informazioni previsti dai  
commi 15 e 16 dell'art. 1

# **IL SITO WEB DELL'ENTE: INDIVIDUAZIONE DEI DATI DA PUBBLICARE E DEI SOGGETTI RESPONSABILI**

**D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 «T.U. trasparenza»**

**CAPO I-TER - PUBBLICAZIONE DEI DATI, DELLE  
INFORMAZIONI E DEI DOCUMENTI**

Obblighi di pubblicazione previsti specificamente nei singoli  
articoli.

# IL SITO WEB DELL'ENTE: INDIVIDUAZIONE DEI DATI DA PUBBLICARE E DEI SOGGETTI RESPONSABILI

## Ruolo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

art. 43, d.lgs. 33/2013

Assegna al RPCT di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza, attribuendo a tale soggetto *“un’attività di controllo sull’adempimento da parte dell’amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all’organo di indirizzo politico, all’Organismo indipendente di valutazione (OIV), all’Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all’ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione”*

# IL SITO WEB DELL'ENTE: INDIVIDUAZIONE DEI DATI DA PUBBLICARE E DEI SOGGETTI RESPONSABILI

Maggio 2016 – Gruppo di lavoro AgID

LINEE GUIDA SULLA PUBBLICITÀ LEGALE DEI DOCUMENTI E SULLA CONSERVAZIONE DEI SITI WEB DELLE PA.

## «8. Individuazione dei documenti soggetti a pubblicazione

Il responsabile del procedimento amministrativo o il soggetto esterno alla area organizzativa omogenea che chiede la pubblicazione di un documento lo conferisce per la pubblicità legale al **responsabile della pubblicazione** già predisposto per la protezione dei dati personali, ai sensi del successivo capitolo 15, punto 2.

Le amministrazioni pubbliche individuano tra i propri dipendenti anche il responsabile della pubblicazione, che di norma coincide con il responsabile della gestione documentale o, se previsto, con il coordinatore della gestione documentale con il compito di

- a) assicurare la regolarità e i tempi della pubblicazione;
- b) inviare la referta di pubblicazione;»

# IL SITO WEB DELL'ENTE: INDIVIDUAZIONE DEI DATI DA PUBBLICARE E DEI SOGGETTI RESPONSABILI

Maggio 2016

LINEE GUIDA SULLA PUBBLICITÀ LEGALE DEI DOCUMENTI E SULLA CONSERVAZIONE DEI SITI WEB DELLE PA.

## «3. Responsabilità dei dirigenti

Con atto adottato in base a quanto disposto dal proprio ordinamento, le amministrazioni pubbliche individuano le responsabilità dei dirigenti, o dei loro delegati, riguardo a:

- a) redazione dei documenti da pubblicare, con riferimento alla completezza, correttezza, pertinenza, indispensabilità dei dati personali rispetto alle finalità della pubblicazione;
- b) pubblicazione dei documenti nel rispetto delle modalità e dei tempi previsti;
- c) conservazione del repertorio dell'albo on-line e dei documenti pubblicati, con riferimento all'autenticità, all'integrità, all'intelligibilità e dei rispettivi metadati.»

# IL SITO WEB DELL'ENTE: INDIVIDUAZIONE DEI DATI DA PUBBLICARE E DEI SOGGETTI RESPONSABILI

Maggio 2016

LINEE GUIDA SULLA PUBBLICITÀ LEGALE DEI DOCUMENTI E SULLA CONSERVAZIONE DEI SITI WEB DELLE PA.

## «5. Responsabile del procedimento amministrativo e responsabile della pubblicazione

Il responsabile del procedimento amministrativo o il soggetto esterno alla area organizzativa omogenea che chiede la pubblicazione di un documento lo conferisce per la pubblicità legale al responsabile della pubblicazione già predisposto per la protezione dei dati personali, ai sensi del successivo capitolo 15, punto 2.

Le amministrazioni pubbliche individuano tra i propri dipendenti anche il responsabile della pubblicazione, che di norma coincide con il responsabile della gestione documentale o, se previsto, con il coordinatore della gestione documentale con il compito di

- a) assicurare la regolarità e i tempi della pubblicazione;
- b) inviare la referta di pubblicazione;
- c) garantire l'immodificabilità, l'integrità e la leggibilità dei documenti pubblicati.»

# IL SITO WEB DELL'ENTE: INDIVIDUAZIONE DEI DATI DA PUBBLICARE E DEI SOGGETTI RESPONSABILI

## LINEE GUIDA PER L'ACCESSIBILITA' 9.01.2020

### I nuovi compiti delle PA in tema di accessibilità

- effettuare le **verifiche dell'accessibilità degli strumenti informatici** (siti web e app), al fine di valutarne lo stato di conformità;
- compilare e pubblicare, a cura del Responsabile della Transizione al Digitale, una **dichiarazione di accessibilità**;
- predisporre un **meccanismo di feedback** per ricevere le segnalazioni dagli utenti del sito.

# **PUBBLICITÀ DICHIARATIVA E PUBBLICITÀ COSTITUTIVA: DIFFERENZE E CONSEGUENZE**

# **PUBBLICITÀ DICHIARATIVA E PUBBLICITÀ COSTITUTIVA: DIFFERENZE E CONSEGUENZE**

**PUBBLICITA' DICHIARATIVA:** ottempera al diritto di  
informazione;

**PUBBLICITA' COSTITUTIVA:** la pubblicazione costituisce  
condizione legale di efficacia del provvedimento.

# PUBBLICITÀ DICHIARATIVA E PUBBLICITÀ COSTITUTIVA: DIFFERENZE E CONSEGUENZE

D.lgs. 33/2013 – Art. 26 comma 3:

La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario. (..)

# **LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY**

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

La pubblicazione è prevista da

art. 26, comma 2 del d.lgs. n. 33/2013, obbligo di pubblicazione  
*«degli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro»*

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

La pubblicazione comprende le seguenti informazioni:

- a) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario;
- b) l'importo del vantaggio economico corrisposto;
- c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione;
- d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;
- e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;
- f) il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato (art. 27, comma 1).

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

Alcuni limiti sono previsti già al comma 4 dello stesso art. 26:

*«E' esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di cui al presente articolo, qualora da tali dati sia possibile ricavare **informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.**»*

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

L'art. 7 del d.lgs. 33/2013 inoltre rimanda per quanto riguarda il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, alla **direttiva comunitaria 2003/98/CE** e al d.lgs. di recepimento 36 del 24 gennaio 2006

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

Il Garante Privacy sviluppa i divieti di pubblicazione col  
**par 9.e.**

delle

LINEE GUIDA IN MATERIA DI TRATTAMENTO DI DATI PERSONALI,  
CONTENUTI ANCHE IN ATTI E DOCUMENTI AMMINISTRATIVI,  
EFFETTUATO PER FINALITÀ DI PUBBLICITÀ E TRASPARENZA SUL  
WEB DA SOGGETTI PUBBLICI E DA ALTRI ENTI OBBLIGATI

Delibera Garante Privacy 15 maggio 2014, n. 243

inquadrandoli nei principi di massima del Codice Privacy

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

Delibera Garante Privacy 15 maggio 2014, n. 243  
par 9.e.

«i soggetti destinatari degli obblighi di pubblicazione contenuti nel d. lgs. n. 33/2013 sono tenuti, anche in tale ambito, al rispetto dei principi di

- **necessità** (art. 3, comma 1, del Codice) ,
- **pertinenza e non eccedenza** (art. 11, comma 1, lett. d), del Codice)
- nonché delle disposizioni a tutela dei dati sensibili (art. 22 del Codice).»

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

## **Regolamento 2016/679/UE**

**GDPR (General Data Protection Regulation)**

Detta le regole fondamentali per il trattamento dei dati personali, nozione che include anche la trasmissione, la diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione dei dati (art. 4, comma 1, numero 2).

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

## Regolamento 2016/679/UE

### Art. 5 - Principi applicabili al trattamento di dati personali

#### Co 1

- a) trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'**interessato** («liceità, correttezza e trasparenza»);
- b) raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità; un ulteriore trattamento dei dati personali a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici non è, conformemente all'articolo 89, paragrafo 1, considerato incompatibile con le finalità iniziali («limitazione della finalità»);
- c) adeguati, pertinenti e limitati a **quanto necessario** rispetto alle finalità per le quali sono trattati («minimizzazione dei dati»);
- d) esatti e, se necessario, aggiornati; devono essere adottate tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati («esattezza»);
- e) conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati; i dati personali possono essere conservati per periodi più lunghi a condizione che siano trattati esclusivamente a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici, conformemente all'articolo 89, paragrafo 1, fatta salva l'attuazione di misure tecniche e organizzative adeguate richieste dal presente regolamento a tutela dei diritti e delle libertà dell'interessato («limitazione della conservazione»);
- f) trattati in maniera da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali («integrità e riservatezza»).

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

I principi di trasparenza finalizzati al diritto di conoscenza dei cittadini oltre che al contrasto della corruzione, sono antagonisti per loro natura con il diritto alla privacy. La necessità di un bilanciamento può creare situazioni in cui risulta difficile l'individuazione del giusto equilibrio.

Un contrasto è emerso in seguito alle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 all'art. 14 del d.lgs. 33/2013 che ampliano il novero dei destinatari di obblighi di pubblicazione di informazioni reddituali personali e di familiari anche ad amministratori di nomina non politica (art. 14, comma 1-bis).

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

**Sent. 20/2019 Corte costituzionale.**

La questione, sottoposta inizialmente al TAR Lazio, è stata rimessa dallo stesso alla Corte costituzionale, la quale ha riconfermato la necessità di bilanciamento tra diritti equivalentemente tutelati dall'ordinamento:

*«Come si è ricordato, si è in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti: quello alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.» (par. 3)*

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

**Sent. 20/2019 Corte costituzionale.**

Equiordinazione dei diritti in gioco che la Corte fa derivare anche dalle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea:

*«Nella pronuncia da ultimo richiamata (C-92/09 e 93/09, Volker und Markus Schecke e Eifert), in particolare, si afferma che non può riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali (punto 85).»*

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

Sent. 20/2019 Corte costituzionale.

## TEST DI PROPORZIONALITÀ

La Corte individua tra i criteri dirimenti, il c.d. «test di proporzionalità» già sancito in precedenti sentenze, il quale..

*«richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014, richiamata, da ultimo, dalle sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 23 del 2015 e n. 162 del 2014).*

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

Sent. 20/2019 Corte costituzionale.

## TEST DI PROPORZIONALITÀ

### i criteri di valutazione

Il test di proporzionalità si fonda quindi su due ordini di criteri per la valutazione della norma:

<i>«..sia <u>necessaria e idonea</u> al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti..»</i>	<i>«.. <u>quella meno restrittiva</u> dei diritti a confronto»</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>- proporzionalità</li><li>- pertinenza</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- non eccedenza</li><li>- ragionevolezza</li></ul>

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

**Sent. 20/2019 Corte costituzionale.**

L'assoggettamento indistinto di tutti i titolari di incarichi dirigenziali all'art. 14 lettera f) operato dal comma 1-bis dello stesso articolo..

*«non risponde alle due condizioni richieste dal test di proporzionalità: l'imposizione di oneri non sproporzionati rispetto ai fini perseguiti, e la scelta della misura meno restrittiva dei diritti che si fronteggiano.» (par. 5.3)*

*«L'onere di pubblicazione in questione risulta, in primo luogo, sproporzionato rispetto alla finalità principale perseguita, quella di contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione.» (par. 5.3.1)*

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

**Sent. 20/2019 Corte costituzionale.**

*«Anche sotto il secondo profilo, quello della necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale tensione, la disposizione censurata non supera il test di proporzionalità.*

*Esistono senz'altro soluzioni alternative a quella ora in esame, tante quanti sono i modelli e le tecniche immaginabili per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza, entrambe degne di adeguata valorizzazione, ma nessuna delle due passibile di eccessiva compressione.» (par. 5.3.2)*

# LA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI DI EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI E LA PRIVACY

**Sent. 20/2019 Corte costituzionale.**

*«Con riguardo ai titolari di incarichi dirigenziali, la stessa Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), nell'atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017, ha ritenuto di suggerire al Parlamento e al Governo una modifica normativa che operi una graduazione degli obblighi di pubblicazione proprio in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti.*

*Non prevedendo invece una consimile graduazione, la disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 3 Cost.» (par. 5.4)*

*Su questi presupposti la Corte «dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis».*

# **LE MODIFICHE DEL D.LGS 97/2016 E LE LINEE GUIDA ANAC**

# LE MODIFICHE DEL D.LGS 97/2016 E LE LINEE GUIDA ANAC

Il d.Lgs 97/2016 apporta sostanziali modifiche a d.lgs 33/2013 e L. 190/2012

Per il riordino di:

- DIRITTO DI ACCESSO CIVICO
- PUBBLICITA', TRASPARENZA, DIFFUSIONE DI INFORMAZIONE DA PARTE DELLE P.A.

# LE MODIFICHE DEL D.LGS 97/2016 E LE LINEE GUIDA ANAC

## Art. 5 DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Possibilità di accedere a documenti che le PA non abbiano l'obbligo di pubblicare (accessibilità totale).

# LE MODIFICHE DEL D.LGS 97/2016 E LE LINEE GUIDA ANAC

## Art. 2 bis

Estende il novero dei soggetti sottostanti gli obblighi di  
pubblicazione

# LE MODIFICHE DEL D.LGS 97/2016 E LE LINEE GUIDA ANAC

Potenziato il ruolo dell'ANAC:

- Definizione di linee guida con indicazioni operative (artt. 3, 5-bis, 8, 38, 48)
- Vigilanza (artt. 43, 45)
- Attività sanzionatoria (art. 47)

# LE MODIFICHE DEL D.LGS 97/2016 E LE LINEE GUIDA ANAC

## ANAC Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016

«Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016»

**LE SANZIONI PER VIOLAZIONE DEGLI  
OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E LA  
DELIBERA ANAC 10 DEL 2015**

# LE SANZIONI PER VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E LA DELIBERA ANAC 10 DEL 2015

Regime sanzionatorio previsto all'art. 47 del d.lgs 33/2013

Sanzioni previste per il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione relativi a:

- alcuni dati di cui all'art. 14
- dati di cui agli artt. 22, co. 2, e 47, co. 2, ultimo periodo

Sanzioni amministrative da 500 a 10.000 euro.

# LE SANZIONI PER VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E LA DELIBERA ANAC 10 DEL 2015

Regime sanzionatorio previsto all'art. 47 del d.lgs 33/2013

Sanzioni previste per il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione relativi a:

- alcuni dati di cui all'art. 14
- dati di cui agli artt. 22, co. 2, e 47, co. 2, ultimo periodo

Sanzioni amministrative da 500 a 10.000 euro.

# LE SANZIONI PER VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E LA DELIBERA ANAC 10 DEL 2015

## SOGGETTI:

- Coloro che non comunicano i dati di cui all'art. 14 relativi alla situazione patrimoniale e ai compensi connessi all'assunzione dell'incarico.
- Dirigenti che non comunicano/pubblicano gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica.
- Responsabili della pubblicazione dei dati sui pagamenti.
- Responsabili della pubblicazione dei dati relativi ai singoli enti di cui all'art. 22.
- Amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico e il relativo compenso entro 30 gg dal conferimento.

# LE SANZIONI PER VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E LA DELIBERA ANAC 10 DEL 2015

La Corte costituzionale (sent. 20/2019) ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 14 comma 1-bis nella parte in cui estende anche ai dirigenti non appartenenti ai vertici massimi delle amministrazioni, scelti per via fiduciaria, gli obblighi pubblicitari.

ANAC con delibera 586 del 26 giugno 2019 è tornata ad estendere gli obblighi di pubblicità a tutta la dirigenza pubblica.

TAR Lazio con ordinanza del 20 novembre 2019 ha sospeso l'efficacia dell'obbligo (a seguito di ricorso del sindacato Cosmed).

E' intervenuto quindi il legislatore che nel d.l. 169/2019 c.d. Milleproroghe 2020, ha stabilito che ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e ai titolari di incarichi dirigenziali non si applicano le sanzioni previste dagli artt. 46 e 47 per la mancata pubblicazione dei dati.

# LE SANZIONI PER VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E LA DELIBERA ANAC 10 DEL 2015

Art. 47 comma 3

Vigilanza e irrogazione delle sanzioni competono all'ANAC che disciplina con proprio regolamento il procedimento di irrogazione delle sanzioni.

# LE SANZIONI PER VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E LA DELIBERA ANAC 10 DEL 2015

Delibera ANAC 10 del 2015

*«Individuazione dell'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni relative alla violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del d.lgs. 33/2013) - GU Serie Generale n.29 del 5-2-2015»*

Riguarda l'originaria formulazione del d.lgs. 33/2013 ed è stata parzialmente superata dalle modifiche del d.lgs. 97/2016

# **LE SANZIONI PER VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E IL REGOLAMENTO ANAC DEL 16.11.2016**

Disciplina il procedimento sanzionatorio per l'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 47  
del d.lgs. 33/2013

Riferito al d.lgs. 33/2013 come modificato e integrato dal FOIA d.lgs. 97/2016

# **LA TRASPARENZA COME ELEMENTO DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DEI DIRIGENTI**

# LA TRASPARENZA COME ELEMENTO DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DEI DIRIGENTI

## D.lgs. 150/2009

Disciplina della *performance* nel settore pubblico.

Struttura:

- **Piano della performance** (art. 10 co. 1 lett. a)
- **Sistema di misurazione e valutazione** della performance (art. 7 co. 1)
- **Relazione annuale** sulla performance (art. 10 co. 1 lett. B) validata dall'OIV.
- **Validazione delle relazioni** sulla performance (art. 14 co. 4 lett. c) compiuta dall'OIV.
- **Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione** (art. 14 co. 4 lett. a)

# LA TRASPARENZA COME ELEMENTO DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DEI DIRIGENTI

**Piano della *performance*** (art. 10 co. 1 lett. a) e b) d.lgs. 150/2009)

documento programmatico triennale definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica (linee guida n. 1/2017), entro il 31 gennaio di ogni anno.

# LA TRASPARENZA COME ELEMENTO DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DEI DIRIGENTI

**Obblighi di**

**Art. 10 dlgs 33/2013 Coordinamento con il PTPC**

**(..)**

6. presentazione del Piano della performance

# LA TRASPARENZA COME ELEMENTO DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DEI DIRIGENTI

## Responsabilità dei dirigenti

**Art. 46** L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

# LA TRASPARENZA COME ELEMENTO DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DEI DIRIGENTI

Ruolo degli **OIV** (organismo indipendente di valutazione).

## **Art. 44 Compiti degli organismi indipendenti di valutazione**

L'organismo indipendente di valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione di cui all'articolo 10 e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

# LA TRASPARENZA COME ELEMENTO DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DEI DIRIGENTI

La trasparenza ha una duplice valenza:

- **metro di misura** per la valutazione della performance (artt. 44 e 46)
- **obbligo** nel ciclo di gestione della performance (artt. 10 e 20)

# **LE LINEE GUIDA DEL GARANTE DELLA PRIVACY**

# LE LINEE GUIDA DEL GARANTE DELLA PRIVACY

I ruoli decisionali e consultivi del Garante esplicitamente previsti nel d.lgs 33/2013:

**Art. 5, commi 7, 8** «.. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. (..)»

**Art. 3, comma 1-bis** Coordinamento con ANAC

**Art. 8 comma 3-bis** Durata di pubblicazione;

**Art. 5-bis** Definizione delle esclusioni;

**Art. 5-ter** Informazione statistica.

# LE LINEE GUIDA DEL GARANTE DELLA PRIVACY

## **Provvedimento 243 del 15 maggio 2014**

Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati

# LE LINEE GUIDA DEL GARANTE DELLA PRIVACY

Suddivisione delle linee guida:

PARTE I: **PUBBLICITÀ PER FINALITÀ DI TRASPARENZA** (si applica d.lgs. 33/2013)

PARTE II: **PUBBLICITÀ PER ALTRE FINALITÀ DELLA P.A.**

# LE LINEE GUIDA DEL GARANTE DELLA PRIVACY

## Limiti generali alla trasparenza (artt. 1 e 4 d.lgs. 33/2013)

**Principio di necessità:** ridurre al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi ed evitare il relativo trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante dati anonimi o altre modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità.

**Principio di pertinenza e non eccedenza:** i soggetti pubblici non possono rendere intellegibili i dati personali non necessari, eccedenti o non pertinenti con le finalità della pubblicazione.

# LE LINEE GUIDA DEL GARANTE DELLA PRIVACY

## Limiti al “*riutilizzo*” di dati personali (artt. 4 e 7 d.lgs. 33/2013)

- Applicazione della direttiva comunitaria 2003/98/CE.
- Attuazione del **principio di finalità** di cui all’art. 11 del Codice: il riutilizzo dei dati personali conoscibili da chiunque sulla base delle previsioni del d.lgs. n. 33/2013 non può essere consentito “*in termini incompatibili*” con gli scopi originari per i quali i medesimi dati sono resi accessibili pubblicamente (art. 7 del d. lgs. n. 33/2013, art. 6, comma 1, lett. b, direttiva 95/46/CE; art. 11, comma 1, lett. b, del Codice) .

# LE LINEE GUIDA DEL GARANTE DELLA PRIVACY

**Durata degli obblighi di pubblicazione** (artt. 8, 14, comma 2, 15, comma 4, del d.lgs. n. 33/2013)

I dati personali devono essere “conservati per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati” e l’interessato ha diritto di ottenere la cancellazione dei dati personali “di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali sono stati raccolti o successivamente trattati” (artt. 11, comma 1, lett. e, e 7, comma 3, lett. b, del Codice).

# LE LINEE GUIDA DEL GARANTE DELLA PRIVACY

## **Indicizzazione tramite motori di ricerca (art. 9, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013)**

*«Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente"».*

MA

- Si evidenzia che l'obbligo di indicizzazione nei motori generalisti durante il periodo di pubblicazione obbligatoria è limitato ai soli dati tassativamente individuati ai sensi delle disposizioni in materia di trasparenza da collocarsi nella "sezione "Amministrazione trasparente"", con esclusione di altri dati che si ha l'obbligo di pubblicare per altre finalità di pubblicità diverse da quelle di "trasparenza", come esposto nell'"Introduzione" e nella parte seconda delle presenti Linee guida.
- Sono, fra l'altro, espressamente sottratti all'indicizzazione i dati sensibili e i dati giudiziari (art. 4, comma 1, d. lgs. n. 33/2013). Pertanto, i soggetti destinatari degli obblighi di pubblicazione previsti dal d. lgs. n. 33/2013 devono provvedere alla relativa deindicizzazione tramite – ad esempio – l'inserimento di metatag (..)

# LE LINEE GUIDA DEL GARANTE DELLA PRIVACY

## **Dati sensibili e giudiziari, sottoposti a particolare attenzione previa la loro diffusione**

Informazioni idonee a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, la vita sessuale

Dati idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, nonché la qualità di imputato o di indagato ("dati giudiziari") (art. 4, comma 1, lett. d ed e, del Codice).

## **Divieto assoluto di pubblicazione**

E' vietata la pubblicazione di qualsiasi informazione da cui si possa desumere lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici.

(queste linee guida sono state parzialmente assorbite dal comma 6 dell'art. 7-bis aggiunto dal d.lgs. 97/2016)

# LE LINEE GUIDA DEL GARANTE DELLA PRIVACY

## Regolamento UE 679/2016

Oggi le linee guida devono essere lette in combinazione con i principi generali sul trattamento dei dati (necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza) di derivazione comunitaria.

# LE LINEE GUIDA DEL GARANTE DELLA PRIVACY

## Linee guida Garante privacy del 22/12/2017

LE ISTANZE DI ACCESSO PRESENTATE AI SENSI DELL'ARTICOLO 5, COMMA 2, devono essere inoltrate, sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità, a scelta dell'istante:

- a) o al singolo Ufficio del Garante che detiene gli specifici dati, informazioni o documenti oggetto di accesso (..)
- b) o all'UFFICIO RELAZIONI CON IL PUBBLICO del Garante.. (..)

Tali istanze devono essere presentate tramite il modulo appositamente predisposto.

LE ISTANZE DI ACCESSO PRESENTATE AI SENSI DELL'ARTICOLO 5, COMMA 1, ossia aventi ad oggetto specificamente **documenti, informazioni o dati oggetto di obbligo di pubblicazione e per i quali sia stata omessa la pubblicazione**, devono essere inoltrate, sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità, al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Garante.

Al suddetto Responsabile devono essere inoltrate le richieste di riesame avverso il diniego totale o parziale dell'accesso civico, o di mancata risposta entro il termine indicato, di istanze di accesso presente ai sensi dell'articolo 5, comma 2.