



# **La «nuova» trasparenza amministrativa: luci ed ombre**

*Gianluca Gardini*



# Il principio di trasparenza

La **trasparenza** amministrativa è un principio generale dell'attività e dell'organizzazione della p.a., in base al quale quest'ultima è tenuta ad assicurare la **visibilità**, la **conoscibilità** e la **comprensibilità** delle modalità operative e degli assetti organizzativi con cui opera nell'assolvimento dei suoi compiti di cura concreta dell'interesse pubblico

Solo l'adeguata **comprensione delle informazioni** consente il controllo e la **partecipazione** democratica all'agire pubblico.

# TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

Nel corso del tempo la trasparenza da strumento di partecipazione diviene strumento di LOTTA ALLA CORRUZIONE

Finalità di prevenzione ampia della corruzione e c.d. *maladministration*

► **accezione ampia di corruzione**

*«tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto **del potere** a lui affidato **al fine di ottenere vantaggi privati**».*

Si tratta quindi di un concetto più esteso di quello penalistico, che comprende:

- **non solo** l'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione prevista dal Codice penale ma anche qualsiasi **malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite**, ovvero un «inquinamento» dell'azione amministrativa *ab externo*

## DUPLICE FINALITA' DELLA TRASPARENZA

- 1) Come diritto del cittadino all'informazione amministrativa, per favorire la **partecipazione** democratica e la **difesa** di posizioni soggettive (*uti singuli*). Il diritto di accesso alle informazioni pubbliche è specifica manifestazione della libertà di informazione, protetto dall'art. 10(1) della CEDU
- 2) Come strumento anticorruzione "allo scopo di favorire **forme diffuse di controllo** sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (*uti cives*). Modelli open government, realizzati soprattutto negli ordinamenti anglosassoni (USA, FOIA 1966)



# L' «emergenza corruzione»

Nel 2018, grazie all'introduzione del FOIA, il nostro Paese è passato dall'essere tra i dieci peggiori alla 63esima posizione RTI (Right to information global rating) su 126 totali

Report 2017 di *Transparency international*:

- Italia 60° posto su 176 paesi nel mondo.
- Terzultima in Europa, davanti a Grecia e Bulgaria
- Forte spinta verso la trasparenza come strumento di lotta alla corruzione

Nel Report 2018 di *Transparency international* l'Italia risulta essere uno degli otto paesi che hanno significativamente migliorato le proprie attività anticorruzione, e in particolare è uno dei tre (insieme a Israele e Norvegia) che sono passati dalla categoria “moderatamente attivi”

# Accesso e trasparenza

## A) prima e dopo il 2005

- L. 241/90 testo originario: **diritto di accesso** riconosciuto «**a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti**», «**al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale**» (art. 22)
- Novella del 2005: **scompare il riferimento all'accesso come strumento di trasparenza** e gli interessati vengono identificati (recependo in questo modo l'indirizzo nel frattempo consolidato della giurisprudenza ) solo come “**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**”. L'accesso viene espressamente dichiarato **non utilizzabile per un controllo generalizzato** sull'operato delle amministrazioni
- **Accesso cd. difensivo**: «chiusura» in funzione di tutela “pre (o para) processuale” del singolo



## B) nel periodo 2006-2012

L'esigenza di **conoscenza** dell'organizzazione, dell'attività, del funzionamento delle istituzioni pubbliche (non soddisfatta se non in senso molto parziale dal diritto di accesso) viene assicurata mediante la **diffusione obbligatoria di informazioni attraverso i siti istituzionali delle amministrazioni**

Uno strumento antico (**la pubblicità**) viene riproposto in nuove forme, con una generalizzazione e standardizzazione delle forme di conoscibilità.

Si teorizza **l'accessibilità totale** (d.lgs. 150/2009).

Il sito internet istituzionale è la nuova "piazza" in cui **tutto è pubblico perché conoscibile da chiunque abbia voglia di affacciarvisi**

La trasparenza come «**conoscibilità on line**»

Riferimenti alla trasparenza «mediante pubblicazione» nell'art. 11 d.lgs. 150/2009, e poi, nell'art. 1, commi 15 e 35, l. 190/2012

## c) Nel decreto 33/2013

**Trasparenza** si conferma come «**accessibilità totale** delle informazioni concernenti **l'organizzazione e l'attività** delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire **forme diffuse di controllo** sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1)

**Il concetto di "accessibilità totale" è esteso all'attività** e collegato all'attuazione ad una **ampia serie di principi costituzionali** (principio democratico, eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione, diritto ad una buona amministrazione, lotta alla corruzione)

**Tutti i dati, documenti e informazioni doverosamente pubblici** ricadono in un regime di conoscibilità che, in base all'art. 3, consiste nel fatto che **"chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli"**:

Trasparenza sia come **obbligo** dell'amministrazione che come **diritto** del cittadino, il quale può far valere le sue pretese conoscitive attraverso il ricorso all'accesso civico



# Il cd. «accesso civico» nel d.lgs. 33/2013

La richiesta di accesso civico:

- Ha ad **oggetto esclusivamente i dati soggetti a pubblicità obbligatoria**
- non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata ed è gratuita
- deve essere presentata al Responsabile per la trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione, che si pronuncia sulla stessa [Nei casi di ritardo o di mancata risposta, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9-bis, della legge 241/1990];
- Viene soddisfatta **mediante pubblicazione** nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto entro 30 gg **e contestuale trasmissione al richiedente** (che può comunque essere sostituita dalla **comunicazione al medesimo dell'avvenuta pubblicazione**, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto
- E' **azionabile davanti al GA** nella forma del rito speciale abbreviato già previsto per il diritto d'accesso (= ordine di pubblicazione)

# La trasparenza «mediante pubblicazione» (a costo zero) /1

- **accessibilità generalizzata**, riconosciuta a chiunque (irrilevante la posizione del soggetto che acquisisce l'informazione)
- **assenza di discrezionalità della PA**: conoscenza fruibile *“direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione”* (art. 2, comma 2) e quindi **senza “mediazione”** da parte della p.a. . Per i dati soggetti a pubblicazione obbligatoria si attenua fino quasi ad azzerarsi il ruolo di filtro dell'amministrazione (particolarmente forte nella disciplina italiana dell'accesso: rispetto all'identità del richiedente, rispetto all'interesse, alla motivazione)
- **piena ed agevole fruibilità**, anche come reperibilità tramite motori di ricerca, riutilizzabilità e possibilità di rielaborazione, nella prospettiva di un controllo generalizzato sull'azione pubblica [elemento valutato in termini fortemente critici dal Garante della privacy: v. giudizio di pubblicabilità secondo legalità, necessità e proporzionalità richiesto dalle Linee Guida del Garante del 2014]

# La trasparenza «mediante pubblicazione» (a costo zero) /2

- progressivo **ampliamento degli obblighi informativi**, sempre individuati dal legislatore e quindi **“tipici”**. E' il legislatore, senza che siano previsti meccanismi di flessibilità e di sollecitazione da parte dei cittadini, a definire quali dati sottoporre a regime di pubblicazione obbligatoria
- **predefinizione del “luogo” di pubblicazione**, delle **modalità** e della **qualità** delle informazioni diffuse in rete
- **Definizione “ex ante” del rapporto tra privacy e conoscibilità** (a favore di quest'ultima), e che si sviluppa secondo regole specifiche. Le regole del codice della *privacy* vengono, sostanzialmente, integrate da regole speciali orientate a consentire un regime di conoscibilità **“speciale”** anche di informazioni e documenti contenenti dati personali e, in alcune circostanze, sensibili.
- **politiche e meccanismi procedurali e sanzionatori** per l'attuazione della trasparenza (Piano di prevenzione, Responsabile, sanzioni).

## Limiti della trasparenza «mediante pubblicazione»

- In realtà la trasparenza mediante pubblicità non è a costo zero, né lo strumento per garantire l'adempimento degli obblighi di pubblicazione è un vero "accesso civico". Ciò per varie ragioni:
  - 1) si ha un **aggravio** dell'attività che l'amministrazione deve sostenere per assicurarla (UK FOIA 2000 ha richiesto 5 anni e 35 ml di sterline);
  - 2) **eccesso di informazioni**, che può rendere difficile orientarsi correttamente sia da parte delle amministrazioni che le devono pubblicare, sia da parte di coloro che sono interessati a conoscerle (opacità per trasparenza)
  - 3) possibile **adempimento solo formale** degli obblighi di pubblicazione o addirittura manipolazione da parte dell'amministrazione delle informazioni da pubblicare;
  - 4) non necessariamente il diritto all'informazione del cittadino è soddisfatto;
  - 5) Accesso civico come strumento di esecuzione forzata degli obblighi di pubblicazione

## L'accesso civico "semplice" ex d.lgs. 33/13

- Gli obblighi di pubblicazione hanno ad oggetto documenti, dati e **informazioni** in possesso della PA
- L'accesso civico costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione
- **Bilanciamento ex ante**, operato dal legislatore, del perimetro oggettivo e soggettivo della conoscibilità attraverso la definizione dei dati da pubblicare (è comunque consentito alle PPAA pubblicare anche **altre** informazioni, fermi restando i limiti e le condizioni espressamente previsti da disposizioni di legge, procedendo alla **anonimizzazione** dei dati personali eventualmente presenti)



# Qualità dei dati e paradigma *open data*

- Le PA garantiscono la **qualità** delle informazioni riportate nei siti istituzionali, l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità
- documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico, sono pubblicati in **formato di tipo aperto** ai sensi dell'articolo 68 del CAD (riutilizzo, indicizzazione e rintracciabilità con motori di ricerca web)
- La norma contestualmente (e paradossalmente) impone il rispetto dei **principi sul trattamento dei dati personali**: proporzionalità, pertinenza, necessità, non eccedenza, indispensabilità (per dati sensibili o giudiziari)



# Publicità online vs. privacy

- La de-contestualizzazione dei dati è intrinseca al modello *open data*, mentre il Codice sulla privacy consente la raccolta di dati solo se compatibili con lo scopo dichiarato della raccolta (principio finalistico)
- Dunque, la riutilizzabilità si pone in contrasto insanabile con il principio finalistico.
- la diffusione via web, unita all'indicizzazione nei motori generali del web, determina la permanenza in rete per un tempo illimitato e l'incancellabilità di dati personali.
- conflitto con la temporaneità del trattamento richiesto dal Codice sulla privacy e con il diritto all'oblio
- V. ordinanza 564/17 TAR Lazio (rinvio)

# La delega «Madia»

A fronte della tensione verso una disciplina più soddisfacente della trasparenza, capace di realizzare un vero diritto all'informazione dei cittadini ed alleggerire gli obblighi di pubblicità, il legislatore riconosce un «diritto di accesso generalizzato» inserito però nel contesto della «trasparenza mediante pubblicazione» (delega alla riforma del decreto n. 33/2013).

Art. 7, comma 1, lett. h) l. 124/2015: *fermi restando gli obblighi di pubblicazione, riconoscimento della libertà di informazione attraverso **il diritto di accesso**, anche per via telematica, **di chiunque**, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, **ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni**, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, **al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche***

# Il “nuovo” accesso civico (generalizzato o proprio)

## Decreto legislativo 97/2016

In base al nuovo art. 5 d.lgs. 33/2013, al meccanismo della trasparenza «mediante pubblicazione» (+ eventuale richiesta di accesso civico), si accompagna:

1. il diritto di chiunque di chiedere **ULTERIORI dati e documenti** detenuti dalla PA, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti (**cd. accesso civico generalizzato**)
2. Il diritto di accesso previsto dalla legge 241/1990 (**diritto di accesso «tradizionale» o «documentale» o «difensivo»**)

## Parere Cons. Stato 515/16

- Secondo il Consiglio di Stato l'accesso civico "semplice" avrebbe dovuto essere considerato «del tutto assorbito dal più ampio accesso di cui al comma 2» dell'art. 5 e, di conseguenza, avrebbe dovuto essere espunto ogni riferimento al "vecchio" accesso civico.
- L'osservazione del Consiglio di Stato non è stata recepita dal Governo, quindi i due accessi civici convivono



# Accesso civico generalizzato e trasparenza

- ▶ Nell'opinione della *Corte costituzionale* (sent. 20 del 21.2.2019) il d.lgs. n. 97 del 2016 costituisce "il punto d'arrivo del processo evolutivo che ha condotto all'affermazione del principio di trasparenza amministrativa, che consente la conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni"
- ▶ L'accesso generalizzato rappresenta un importante strumento a disposizione dei giornalisti per accedere a dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione. Attraverso tale istituto si possono infatti superare le limitazioni emerse in occasione dell'esame da parte dei giudici amministrativi di alcune richieste di accesso documentale dai giornalisti, non essendo essi portatori di uno specifico interesse personale "corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata" – differenziata da quella di un semplice cittadino - né di interessi propriamente "collettivi" (come quelli di un'associazione) (*Consiglio di Stato, sez. IV, 12.8.2016, n. 3631*)

# Caratteristiche fondamentali del nuovo diritto di accesso civico/1

- **accessibilità generalizzata**, riconosciuta a chiunque (irrelevante la posizione del soggetto che accede all'informazione) senza motivazione e a titolo gratuito (salvo spese per supporti materiali)

MA

- **Ampia discrezionalità della PA**: la conoscenza avviene attraverso la “mediazione” da parte della p.a., che **istruisce la richiesta, e formula un motivato provvedimento di accoglimento o diniego.**
- Il ruolo di **filtro** dell'amministrazione è particolarmente forte non sulla posizione soggettiva del richiedente, ma sulla applicazione dei vari e complessi limiti ed esclusioni all'accesso civico, oltre che sulla sussistenza degli elementi sufficienti a circostanziare la richiesta (che deve contenere i dati, le informazioni e i documenti richiesti).

# Caratteristiche fondamentali del nuovo accesso civico/2

- **Ampliamento, almeno potenziale,** degli obblighi informativi, che non si limitano più a quelli individuati dal legislatore (obblighi “tipici”, soggetti a pubblicazione), ma si estendono, come detto, ad ulteriori dati e documenti (**NON informazioni**) detenuti dalla PA
- Ampliamento che viene compensato con una **riduzione e flessibilizzazione degli obblighi di pubblicazione**
- Alla definizione “ex ante” del rapporto tra privacy e conoscibilità si accompagna **il potere della PA di escludere, differire o limitare l’accesso ai dati e documenti ulteriori, in caso di pregiudizio concreto alla tutela dei dati personali**; sul punto si rinvia a specifiche linee guida ANAC, d’intesa con Garante Privacy e Conferenza Unificata
- Unificazione dei piani e dei responsabili corruzione e trasparenza; nuove sanzioni



## Tutela contro il silenzio

- A differenza dell'accesso difensivo, per l'accesso civico la legge **non** prevede la formazione del **silenzio diniego** in caso di inerzia della PA o del RPTC
- Ricorso al rito ex 117 cpa (silenzio inadempimento) con evidente disagio del ricorrente (salvo applicazione del 31 cpa in caso di risposta vincolata)
- Attrazione nell'ambito del 116 cpa (ma solo in caso di risposta espressa)



## **NOVITA' – Sezione Soldi pubblici**

### **Art. 4-bis, comma 2**

- **Pubblicazione dei dati relativi a pagamenti distinti per**
  - ✓ **tipologia di spesa**
  - ✓ **arco temporale**
  - ✓ **Beneficiario**
  
- **Costruzione di un nuovo sito “Soldi pubblici” – AGID - consultazione dati relativi a pagamenti delle P.A.**



## I limiti **relativi**

**Il nuovo articolo 5-bis** prevede che l'accesso possa essere rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto (cd. **limiti relativi**):

- alla tutela interessi **pubblici** inerenti alla sicurezza pubblica, alla sicurezza nazionale, alla difesa e alle questioni militari, alle relazioni internazionali, alla politica e alla stabilità finanziaria ed economica dello Stato, alla conduzione di indagini sui reati e al loro perseguimento, al regolare svolgimento di attività ispettive (comma 1)

- alla tutela di uno dei seguenti interessi **privati** :

a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;

b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;

c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali (comma 2).

In tutti questi casi la PA effettua una ponderazione per verificare il pregiudizio **concreto (cd. harm test, basato sulla alta probabilità di danno)**.

## I limiti **assoluti**

L'accesso civico è invece escluso a priori (cd. **limiti assoluti**) nel caso di segreto di Stato ed 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” (5bis, comma 3).

Le PA non possono aggiungere altri limiti mediante propri atti, poiché la materia è coperta da **riserva di legge assoluta** (anche se l'art. 5bis co.3 sembra portare a conclusione diversa)

Ampiezza e genericità di queste deroghe: è a rischio la **certezza** del diritto

Il testo finale del decreto non sembra aver accolto le obiezioni sollevate sui limiti, se non chiedendo un pregiudizio «concreto» e rimettendo al prudente apprezzamento di Anac, Garante Privacy e Conferenza Unificata la loro interpretazione

## Atti successivi D.lgs. 97/2016

- **Delibera ANAC 1309/2016 – Indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato – FOIA**
- **Delibera ANAC 1310 /2016 - Prime Linee Guida sull'attuazione obblighi di pubblicità e trasparenza dopo il D.lgs. N. 97/2016**
- **Regolamento 2016/679 del Parlamento e del Consiglio EU**
- **Circolare Dip. Funz. Pubbl. N.2/2017 del 30.05.2017– FOIA**
- **Circolare del Ministero per la pubblica amministrazione n. 1/2019**

## Nuovo perimetro degli obblighi di pubblicità: oggettivo (1)...

- ▶ **Articolo 3, nuovo comma 1-bis: l'ANAC** (sentito eventualmente il Garante Privacy) può individuare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria per i quali la pubblicazione in forma integrale può essere **sostituita con informazioni riassuntive e dati aggregati** (salvo restando il diritto di accesso civico ai dati nella loro integralità). Ciò allo scopo di ridurre gli oneri di pubblicità
- ▶ Sempre ANAC può **precisare gli obblighi di pubblicazione e le modalità di attuazione** tenendo conto della dimensione dei soggetti e delle attività



## Nuovo perimetro degli obblighi di pubblicità: oggettivo (2)...

- Modifiche e precisazioni di alcuni obblighi di pubblicazione (v. modifiche agli artt. 3, 17, 20),
- **Alcuni obblighi sono rivisti in senso ampliativo** (v. in particolare modifiche agli artt. 14 e 15, ma anche 19 sui concorsi pubblici)
- L'art. 9 *bis*, da un lato prevede l'apertura alla consultazione online di dieci banche dati centrali, finora gelosamente custodite come patrimonio conoscitivo riservato dalle amministrazioni competenti,
- Dall'altro vi ricollega un effetto di semplificazione potenzialmente molto incisivo: per adempiere agli obblighi relativi ai dati contenuti in quelle banche centrali, le amministrazioni potranno limitarsi a pubblicare sul proprio sito il collegamento ipertestuale



## .....e soggettivo

- ▶ Pubblicazione anche delle retribuzioni/stato patrimoniale dei **dirigenti**, oltre che degli organi politici (nei limiti di quanto indicato da Corte cost., sent. 20/2019)
- ▶ **Si tende a limitare l'applicazione soggettiva alle associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato** finanziati in modo maggioritario dalle pubbliche amministrazioni, e/o sulle quali le PA abbiano poteri di nomina, individuando limiti relativi alla dimensione del patrimonio o alla continuità della contribuzione pubblica
- ▶ Sulle società si opera un rinvio molto opportuno alle definizioni di società in controllo pubblico e in partecipazione pubblica contenute nel decreto di attuazione della l. 124/2015 in materia

# Ordinanza TAR Lazio n. 564/17

- Rimessione a Corte Cost. della questione di legittimità costituzionale
- Contrasto con art. 117, comma 1, e 2, 3 e 13 Cost.
- **Dati inerenti situazioni reddituali e patrimoniali dirigenti e** al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado (ove questi consentano).

## CONTRASTO con principi

- **Proporzionalità**
- **Uguaglianza**
- **Libertà fondamentali**

Tesi dei ricorrenti: limitazione alla pubblicazione emolumenti

**N.B. ANAC sospende l'obbligo di pubblicazione dei dati reddituali dirigenti in attesa della Consulta – evitare ripercussioni patrimoniali**

## Corte cost. sent. 20/2019

- ▶ Corte cost. 23 gennaio 2019, n. 20 afferma che *«viola l'art. 3 Cost., innanzitutto sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca, imporre a tutti indiscriminatamente i titolari d'incarichi dirigenziali di pubblicare una dichiarazione contenente l'indicazione dei redditi soggetti all'Irpef nonché dei diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, delle azioni di società, delle quote di partecipazione a società e dell'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società (con obblighi estesi al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano e fatta salva la necessità di dare evidenza, in ogni caso, al mancato consenso)»*. L'obbligo rimane solo per i dirigenti apicali, che operano a diretto contatto con i politici
- ▶ *«L'indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web, con l'ausilio di comuni motori di ricerca, dei dati personali pubblicati, non è coerente al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica dirigenza e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Tali forme di pubblicità rischiano piuttosto di consentire il reperimento "casuale" di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità»*.



## Accesso civico: diritto soggettivo o strumento anticorruzione?

- La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare **i diritti** dei cittadini, promuovere la **partecipazione** degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di **controllo** sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» [art. 1, comma 1, d.lgs. 33/13].
- Lo stesso Codice della trasparenza, qualche articolo più avanti, afferma che tale diritto è riconosciuto «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» [art. 5, comma 2, d.lgs. 33/13].

# Accesso civico: diritto soggettivo o strumento anticorruzione?/2

- ▶ Il Consiglio di Stato sottolinea che «non solo **non si può legittimamente predicare l'esistenza d'un diritto soggettivo** in capo ai destinatari tale addirittura da condizionare la posizione di chi informa pure nei contenuti e nel risultato, ma non si ravvisa, nel corpo dello stesso art. 21 Cost., il fondamento di un generale diritto di accesso alle fonti notiziali, al di là del concreto regime normativo che, di volta in volta e nell'equilibrio dei molteplici e talvolta non conciliabili interessi in gioco, regolano tal accesso» (Cons. Stato, IV, 12 agosto 2016, n., 3631)
- ▶ Secondo la Corte EDU, l'art. 10 della CEDU non conferisce, in via generale, all'individuo il diritto di accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche, né obbliga tali autorità a conferire allo stesso le medesime informazioni. Un tale diritto, può essere ricondotto alla più ampia libertà di espressione soltanto in situazioni particolari e a specifiche condizioni. Tra queste, assume particolare rilievo la circostanza che le informazioni oggetto di accesso attengano a questioni di **interesse pubblico** e che, pertanto, l'accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche possa ritenersi strumentale all'esercizio della **libertà del richiedente di ricevere e di diffondere** al pubblico le medesime informazioni (Magyar Helsinki Bizottság v. Ungheria, 8 Novembre 2016, parr. 156 e 160- 163)





## Accesso civico: diritto soggettivo o strumento anticorruzione?/3

- ▶ Nel nostro ordinamento l'accesso civico si configura prevalentemente come diritto dell'individuo o come strumento di lotta alla corruzione? La trasparenza serve a realizzare il diritto della persona di conoscere, e pertanto la si può considerare uno strumento rispetto a questo fine ultimo, o l'avvento delle politiche di contrasto alla corruzione l'ha trasformata in un fine in sé, in un interesse autonomo dotato di valore intrinseco?
- ▶ Un problema concreto, strettamente connesso alla (ambigua) natura del diritto di accesso civico, riguarda le istanze di accesso civico presentate per fini lucrativi, commerciali o semplicemente egoistici, in assenza di qualunque volontà da parte dell'istante di esercitare un controllo diffuso sull'amministrazione.

## Accesso civico: diritto soggettivo o strumento anticorruzione?/4

- ▶ Secondo una parte della giurisprudenza (e Garante privacy), “per quanto la legge non richieda l’esplicitazione della motivazione della richiesta di accesso, deve intendersi implicita la rispondenza della stessa al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica e **non resti confinato ad un bisogno conoscitivo esclusivamente privato, individuale, egoistico o peggio emulativo** che, lungi dal favorire la consapevole partecipazione del cittadino al dibattito pubblico, rischierebbe di compromettere le stesse istanze alla base dell’introduzione dell’istituto” (TAR Roma, n. 7326/18; TAR Palermo, n. 2020/2018).
- ▶ Il D.Lgs. n. 33/2013 intende assicurare a tutti i cittadini la più ampia accessibilità alle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni “al fine di attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo di risorse pubbliche, quale integrazione del **diritto ad una buona amministrazione, nonché per la realizzazione di un’amministrazione aperta**, al servizio del cittadino” (TAR Bari 1344/18)



## Accesso civico: diritto soggettivo o strumento anticorruzione?/5

- Rischio di confondere la *ratio* della legge con la motivazione del richiedente, che dovrebbe essere irrilevante (l'istanza non va motivata)
- Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis (art. 5, comma 6).
- Subordinando l'accesso alla verifica della finalità di controllo sulla PA, la giurisprudenza finisce per introdurre un limite nuovo, non previsto dalla legge
- I limiti dovrebbero essere di stretta interpretazione, in quanto deroghe tassative al principio di trasparenza/conoscibilità.

## Accesso civico: diritto soggettivo o strumento anticorruzione?/6

- ▶ In senso decisamente contrario Tar Emilia-Romagna, con riferimento ad una richiesta di documentazione sulle **procedure di accreditamento** definite dall'Università di Parma: il giudice amministrativo sottolinea che non è possibile confondere e sovrapporre le finalità dell'accesso civico generalizzato (favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico) “con il contenuto del diritto esercitato, perché così facendo si introdurrebbe surrettiziamente un limite ulteriore (non previsto dalla legge) rispetto a quelli codificati espressamente, riducendo peraltro di molto lo spazio di tutela accordato” (sez. I, 28.11.2018, n. 325; in senso analogo Tar Lazio, sez. II bis, 19.6.2018, n. 6875, Tar Toscana, sez. I, 28.1.2019, n. 133 e Consiglio di stato, sez. V, 2.8.2019, n. 5503).
- ▶ Molto interessante le considerazioni del Tar Campania (sez. VI, 9.5.2019, n. 2486) sul fatto che “**anche richieste di accesso civico presentate per finalità ‘egoistiche’ possono favorire un controllo diffuso** sull'amministrazione, se queste consentono di conoscere le scelte amministrative effettuate”; in base a questa ricostruzione nel diritto di accesso generalizzato assume rilievo “che cosa si può conoscere” e non “perché si vuole conoscere”. Tale sentenza è stata peraltro riformata dal Consiglio di stato (sez. VI, 13.8.2019, n. 5702), che ha sottolineato in particolare come l'accesso civico generalizzato non può essere comunque utilizzato per superare i limiti posti dall'ordinamento all'accesso documentale, quando manchino i presupposti di quest'ultimo.



# Procedimento per l'accesso civico

1. Trasmissione della domanda (anche ma non necessariamente in via telematica) in alternativa ad una serie di uffici (art. 5, comma3)
2. Comunicazione ad eventuali controinteressati che hanno 10 gg per presentare opposizione (il termine per adempiere alla richiesta di accesso nel frattempo resta sospeso)
3. In caso di assenza di opposizione: la PA provvede entro 30 gg ad accogliere o negare, con **provvedimento motivato** (solo per diniego, ma le linee guida estendono anche **all'accoglimento**)
4. Se c'è opposizione, e la PA intende comunque accogliere l'istanza: comunicazione al controinteressato e trasmissione dei dati e documenti non prima di 15 gg dalla predetta comunicazione (cd. «stand still»)
5. Se si tratta di dati che dovevano essere anche pubblicati, la PA, oltre a trasmetterli personalmente al richiedente, deve anche pubblicarli e comunicare al richiedente il collegamento ipertestuale (*accesso civico non solo per finalità individuali ma di interesse pubblico*)



## Rimedi amministrativi e giurisdizionali/1

1. In casi di diniego totale o parziale (o in caso di accoglimento, da parte del controinteressato) si può esperire una **richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**, che ha 20 gg di tempo
2. Se entra in gioco la tutela dei dati personali, il Responsabile deve acquisire il parere del Garante per la Privacy che si pronuncia entro 10 gg.
3. Contro la decisione della PA o del Responsabile o del difensore civico possibile **ricorso al TAR ai sensi dell'art. 116 cpa** (solo se esplicita)
4. A fronte del rifiuto espresso, del differimento o dell'inerzia dell'amministrazione, il **richiedente** può attivare la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo, ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo. **Anche il controinteressato può esperire la medesima tutela, anche se non è previsto esplicitamente**



## Rimedi amministrativi e giurisdizionali/2

- Se si tratta di atti delle **amministrazioni regionali o locali** possibile anche **ricorso al Difensore civico competente** per l'ambito territoriale, che deve pronunciarsi entro 30 gg (più eventuali altri 10 per parere obbligatorio del Garante Privacy).
- In tal caso, il ricorso deve comunque essere notificato anche all'amministrazione interessata.
- Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente, per l'ambito territoriale immediatamente superiore, se presente (in realtà abbiamo ormai solo il difensore civico regionale)

## Rimedi amministrativi e giurisdizionali/3

- Il difensore civico si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso e, se ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e comunica l'esito all'amministrazione competente.
- L'amministrazione può: a) accogliere i rilievi del difensore civico e in questo caso l'accesso è consentito; b) non confermare il diniego o il differimento entro 30 gg. e anche in questo caso l'accesso è consentito; c) confermare il diniego o il differimento (**motivando le proprie ragioni**) entro 30 gg dal ricevimento della comunicazione del difensore civico.
- La richiesta di riesame al responsabile della prevenzione e il ricorso al Difensore Civico dovrebbero essere rimedi **cumulativi** e non alternativi, da esercitarsi in successione eventuale (prima la richiesta di riesame al responsabile della prevenzione, successivamente ed eventualmente al difensore civico regionale)

# Rimedi amministrativi e giurisdizionali/4

## Art. 116 CPA

- ▶ “1. Contro le determinazioni e contro il silenzio sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi nonché per la tutela del diritto di accesso civico connessa all’inadempimento degli obblighi di trasparenza il ricorso è proposto entro trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio, mediante notificazione all'amministrazione ad almeno un controinteressato. Si applica l'articolo 49. Il termine per la proposizione di ricorsi incidentali o motivi aggiunti è di trenta giorni
- ▶ (...)
- ▶ 3. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente a ciò autorizzato.
- ▶ 4. Il giudice decide con sentenza in forma semplificata; sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione e, ove previsto, la pubblicazione dei documenti richiesti, entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni, dettando, ove occorra, le relative modalità .
- ▶ 5. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai giudizi di impugnazione

# Rimedi amministrativi e giurisdizionali/5

## Rischi di discriminazione del controinteressato:

- ▶ l'art. 5, comma 7, d.lgs n. 33/2013 limita al solo **richiedente** la facoltà di «proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».
- ▶ l'art. 50 d.lgs n. 33/2013 prevede, molto genericamente, che «Le controversie relative agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente sono disciplinate dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104», senza occuparsi del **rito** applicabile alle diverse tipologie di controversia;
- ▶ L'art. 5, comma 8 omette di chiarire se, in caso di richiesta di riesame al difensore civico per diniego di accesso civico generalizzato non adeguatamente motivata, il difensore debba dare notizia della istanza di riesame ad eventuali controinteressati, per consentire ad essi la facoltà di presentare opposizione.



## Rapporto tra ricorso al RPCT e difensore civico

- ▶ L'esistenza di un sistema indipendente di regolazione, vigilanza e risoluzione di controversie risulta decisivo al fine di garantire il corretto funzionamento degli istituti della trasparenza
- ▶ Sarebbe auspicabile un sistema di *cumulativo* di ricorsi, che preveda come primo livello di reclamo il ricorso al Responsabile della trasparenza (che è pur sempre un funzionario della stessa ) e consenta agli interessati di interpellare in seconda istanza il Difensore civico, organo di garanzia regionale tendenzialmente terzo e indipendente. Molte Regioni italiane si sono invece allineate in modo acritico alle indicazioni ANAC, che privilegiano l'alternatività tra il ricorso al RPCT e quello indirizzato al Difensore civico regionale.
- ▶ l'Autorità anticorruzione ha recentemente precisato che *“L'alternatività del ricorso è da intendersi non in senso assoluto, quanto invece come la possibilità dell'istante di rivolgersi sia al RPCT che al difensore civico e, in ogni caso, al difensore civico anche dopo essersi rivolto al RPCT”*

# Rimedi contro il silenzio inadempimento

- Solo nell'ipotesi dell'accesso documentale, classico, il silenzio viene espressamente equiparato dalla legge a un provvedimento di diniego, mentre per le ipotesi di accesso civico nulla viene detto nel Codice della trasparenza.
- La prima giurisprudenza afferma che, in caso di mancata risposta della PA rispetto ad istanze di accesso, in luogo dell'art. 116 c.p.a. deve essere applicato l'art. 117 c.p.a., in qualità di disciplina processuale generale per il silenzio-inadempimento, congiuntamente all'art. 31 c.p.a., ove è normata l'azione di accertamento nei confronti della p.a.. (TAR Napoli, Sez. VI, 13 dicembre 2017, n. 5901; TAR Roma, 28 luglio 2017, n. 9076; TAR Roma, sez. II bis, 2 luglio 2018, n. 7326)
- Tesi del silenzio diniego resta minoritaria: difficoltà di stabilire il *dies a quo* da cui calcolare il termine decadenziale per il ricorso contro il silenzio diniego

# Responsabilità

Modifica all'art. 46: Responsabilità derivante dalla **violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico**

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**. Il responsabile non risponde dell'inadempimento solo ove provi "... che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile"

La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un **obiettivo strategico** di ogni amministrazione che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali, con tutto ciò che ne consegue (art.10)

# Adeguamenti organizzativi

- ▶ Al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso ANAC invita le amministrazioni e gli altri soggetti tenuti ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative, quali, ad esempio, la **concentrazione** della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando *know how* ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti.
- ▶ URP o appositi uffici centralizzati
- ▶ Istituzione di un registro unico delle richieste di accesso presentate (per tutte le tipologie di accesso)
- ▶ ANAC invita altresì a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.





# Giurisprudenza

## Accesso massivo o esplorativo/1

- ▶ Oggetto dell'accesso possono essere “dati e documenti”. La richiesta deve contenere gli elementi utili consentirne l'individuazione, pena l'inammissibilità delle istanze formulate in modo vago
- ▶ Non è necessaria l'indicazione specifica del singolo atto (data, protocollo ecc.) ma è sufficiente che siano forniti gli elementi indispensabili per **identificare la documentazione richiesta** (vedi, tra le altre, *Tar Umbria*, 14 novembre 2017, n. 707 e *Tar Lazio*, sez. I, 23.7.2018, n. 8303)
- ▶ Si segnala la decisione del Tar del Lazio che ha consentito alla richiesta di alcune associazioni sindacali di accedere all'algoritmo di calcolo che gestisce il software relativo ai trasferimenti interprovinciali del personale docente sulla mobilità, ricondotto all'interno della più ampia nozione di atto amministrativo, fermo restando il suo utilizzo funzionale esclusivamente all'interesse fatto valere con l'istanza di accesso (sez. III bis, 21.3.2017, n. 3742)
- ▶ L'accesso (civico e documentale) può riguardare anche i **pareri legali interni**, richiesti nell'ambito dell'attività istruttoria prodromica all'adozione del provvedimento amministrativo, che perciò costituiscono uno degli elementi che condizionano la scelta dell'Amministrazione (*Tar Sicilia*, sez. III, 6.4.2018, n. 796; vedi anche *Consiglio di Stato*, sez. III, 15.5.2018, n. 2890, *Tar Abruzzo*, sez. I, 16.7.2018, n. 298, *Tar Lazio*, sez. II quater, 29.4.2019, n. 5422, *Tar Puglia, Lecce*, sez. II, 11. 6.2019, n. 988.





# Giurisprudenza

## Accesso massivo o esplorativo/2

- ▶ Con riguardo alle **richieste massive**, vedi, tra le altre, Tar Lombardia (sez. III, 11.10.2017, n. 1951) che ha ritenuto legittimo il diniego opposto a una richiesta avanzata al comune di Broni concernente tutte le determinazioni assunte nel 2016 - complete degli allegati - di tutti i responsabili dei servizi del Comune (che implica necessariamente l'apertura di innumerevoli subprocedimenti volti a coinvolgere i soggetti controinteressati considerando altresì le numerosissime richieste di accesso (ben 73) inoltrate dallo stesso cittadino nel corso di un anno e mezzo
- ▶ Dall'esame della giurisprudenza emergono casi di **richieste meramente esplorative** Tar Lazio, sez. I bis, 4.2.2019, n. 1383, Tar Lazio, sez. II bis, 27.7.2017, n. 9023) ovvero tese a conoscere le intenzioni e valutazioni dell'Amministrazione su un caso specifico o a richiedere chiarimenti (Tar Lazio, sez. II ter, 27.9.2017, n. 9940, Tar Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 26.7.2018, n. 263; vedi anche Tar Toscana, sez. II, 12.7.2019, n. 1085)
- ▶ La valutazione al riguardo deve essere sempre effettuata con riferimento alla situazione concreta: ad esempio il Tar Catania ha ritenuto legittima la richiesta del sindacato degli **atti riguardanti la gestione del personale presso la struttura operativa ospedaliera**. Tale istanza volta a conoscere l'impegno psicofisico cui è sottoposto il personale infermieristico risultava infatti formulata con riferimento solo a un intervallo temporale limitato e perciò non si configurava come un caso di controllo generalizzato (sez. IV, 17.3.2017, n. 547).

## Giurisprudenza errore qualificazione istanza

Circolare ministeriale 2/2017: «Dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come **richiesta di accesso generalizzato**».

“Onere” della PA nell'assistere il richiedente nella presentazione dell'istanza di accesso. (Cosiddetto **dialogo cooperativo**).

È consigliabile (ove sussistano dei dubbi) **coinvolgere il richiedente**, illustrando i **presupposti applicativi** e le **finalità** dei due istituti.

Occorre ricordare che, secondo le Linee guida ANAC, l'accesso documentale consente di operare, rispetto agli «interessi limite», un bilanciamento tale da andare “**più in profondità**” rispetto all'accesso civico generalizzato.

- La giurisprudenza amministrativa ha assunto un atteggiamento restrittivo circa la possibilità di convertire d'ufficio la richiesta qualificata in modo erroneo dal cittadino (Cons. Stato 2737/2019 , 1817/2019, 5502/2019)



# Giurisprudenza

## Accesso civico e codice appalti

- ▶ Sul tema dei **contratti della Pubblica amministrazione** si sono riscontrate finora indicazioni contrastanti nella giurisprudenza, con indirizzi divergenti da parte dello stesso Consiglio di stato. Ci sono infatti pronunce sull'inapplicabilità della normativa sull'accesso generalizzato agli atti riguardanti le procedure ad evidenza pubblica finalizzate alla stipulazione di appalti o concessioni di servizi, in ragione della **specifica disciplina dettata dal codice degli appalti**, ciò che renderebbe praticabile il solo accesso documentale, tenuto conto anche che il settore è caratterizzato da un penetrante controllo da parte dei soggetti pubblici preposti alla vigilanza (Cons. Stato, V, 2.8.2019, n. 5503, di riforma della sentenza del Tar Toscana, sez. I, 25.3.2019, n. 422, e 2.2.2019, n. 5502, di conferma della sentenza del Tar Lazio, sez. II, 14.1.2019, n. 425).
- ▶ Contra Consiglio di stato (III, giugno 2019, n. 3780, di riforma della sentenza del Tar Parma n. 197 del 2018) **ammette l'accesso generalizzato alla documentazione di gara** e della fase esecutiva di un appalto già aggiudicato da parte di una società che non aveva partecipato alla gara (contratto, collaudi, pagamenti etc), in assenza nel caso specifico di qualsiasi lesione di segreti commerciali o industriali



# Giurisprudenza

## Accesso civico e prove concorsuali

- ▶ In materia di **prove concorsuali**, il giudice amministrativo ha accolto la richiesta di accesso civico alla documentazione riguardante le prove di accesso ai corsi di laurea a numero chiuso di medicina e odontoiatria (verbali della Commissione incaricata della validazione dei quesiti, del Comitato incaricato della proposta di definizione dei contenuti delle prove e di definizione dei quesiti) con esclusione degli atti interni, istruttori, endoprocedimentali, la cui estensione sarebbe possibile solo in presenza di un interesse qualificato ai sensi della legge n. 241 (*Tar Lazio, sez. II, 22.6.2017, n. 7302*).
- ▶ Analogamente, sono state giudicate generiche le motivazioni addotte dall'Amministrazione per negare l'accesso alla documentazione relativa ad un bando indetto dal comune, trattandosi di atti in via di massima suscettibili di ostensione, salva la facoltà di oscurare i dati strettamente ed effettivamente personali, soprattutto di natura sensibile (*Tar Lombardia, sez. I, 12.3.2018, n. 303*).





# Giurisprudenza

## Accesso civico e rapporti di lavoro

- ▶ Con riferimento ai **rapporti di lavoro**, il giudice amministrativo, in risposta alla richiesta di un'associazione sindacale, ha precisato che le informazioni sui premi individuali possono essere forniti solo **in forma aggregata**, in ossequio della disposizione del d.lgs. n. 33/2013, che tutela della riservatezza dei singoli lavoratori coinvolti (*Tar Veneto, sez. I, 10.5.2017, n. 463, confermata da Consiglio di Stato, sez. VI, 19.1.2018, n. 356*).
- ▶ Da segnalare infine la decisione del Tar Campania di accoglimento della richiesta di accesso, inoltrata da un'associazione privata (che in base al suo statuto è impegnata a promuovere l'efficienza della pubblica amministrazione e contrastare la corruzione), riguardante la **documentazione di un'assunzione nei ruoli dirigenziali**, volta a verificare la legittimità della procedura adottata, proprio in quanto finalizzata a garantire la massima trasparenza dell'azione amministrativa (*sez. VI, 27.8.2019, n. 4418*).



# I nuovi regolamenti sull'accesso

- **Tutte le PA devono dotarsi regolamento interno sull'accesso, che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, per evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione.**
- **In particolare, tale disciplina dovrebbe prevedere:**
  1. **una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;**
  2. **una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico ("semplice") connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33;**
  3. **una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato.**
  4. **Il regolamento dovrebbe altresì individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; indicare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso**

## Piani e Responsabili

- Vi è una **integrazione del programma triennale della trasparenza nel Piano triennale di prevenzione della corruzione**, tanto che questo assume (per indicazione dell'ANAC) la nuova definizione di «**PTPCT**» – Piano triennale di prevenzione della corruzione e di trasparenza
- Gli obiettivi strategici in materia di trasparenza, la sezione trasparenza e l'indicazione dei responsabili della trasmissione e pubblicazione dei documenti ed informazioni rappresentano contenuti necessari del piano, tanto che la loro assenza configura una fattispecie di mancata adozione del Piano (v. schema linee guida Anac in materia di nuovi obblighi di trasparenza)
- All'interazione funzionale dei piani consegue l'unificazione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)



## Luci e ombre

- **Natura ambigua del diritto di accesso civico**
- **Aumenta la trasparenza, ma aumentano anche rischi di burocratizzazione**
- **Cattiva qualità della normativa, formata per stratificazione**
- **Scarsa chiarezza nella distinzione delle tipologie di accesso**
- **Clausola di invarianza finanziaria (trasparenza a costo zero)**
- **Assenza di sanzioni rigorose per i casi di illegittimo diniego di accesso (responsabilità dirigenziale, retribuzione di risultato)**

# Luci ed ombre

- Mancata istituzione di organi monocratici o collegiali con finalità di tutela specifica nei confronti del principio di trasparenza. Regno Unito istituisce *Information Commissioner* nel 2000, Spagna la *Comisión de Transparencia y Buen Gobierno* nel 2013, la Germania estende al Garante privacy (*Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*) le funzioni di trasparenza nel 2006
- Responsabile della trasparenza all'interno di ciascuna amministrazione non pare una misura efficace ai fini dell'effettiva garanzia del diritto
- Migliorare la tutela per chi segnala casi di corruzione (whistleblowers)
- Assenza di una legge su lobby e fondazioni che finanziano i partiti



## a) Controllo sull'operato politico

**Cosa si può chiedere (e cosa è stato effettivamente chiesto):**

- **Ai ministeri i dati relativi a missioni in Italia e all'estero dei vertici politici e dirigenziali (quante/perché/quanto speso);**
- **Al Comune l'agenda (pubblica) del Sindaco, del Presidente della Provincia e della Regione, onde verificare i rapporti intercorsi con eventuali centri di interesse;**
- **Alla Marina militare numero di navi impiegate nel mediterraneo**





## b) Controllo sull'operato amministrativo

- **Numero di immobili sfitti in possesso della P.a.;**
- **Ammontare dei costi delle utenze per i vari uffici della Pubblica Amministrazione;**
- **Dati inerenti alla composizione dell'organico: ad esempio, percentuale di dipendenti uomini e donne, assunzione di personale tra le fasce c.d. protette, etc.;**
- **Documenti e dati riferiti al rapporto con l'organico: contenziosi ed eventuali soluzioni transattive, cause intentate e risoluzione delle stesse**
- **Numero di sanzioni amministrative per violazione del C.d.S. emesse per una determinata zona;**
- **Equipaggiamenti utilizzati dalla Polizia nel corso delle manifestazioni di protesta**



## c) Controllo su soggetti erogatori di servizi pubblici

- **Riepilogo delle Licenze per il servizio di noleggio con conducente;**
- **Dati relativi agli standard mantenuti dal servizio di pubblico trasporto, quali, ad esempio, il ritardo di una precisa linea di autobus, di una tratta ferroviaria, etc.;**
- **Dati e documenti propedeutici alla individuazione del percorso e fermate degli autobus;**
- **Dati sulla presenza del personale medico obiettore di coscienza nelle diverse strutture;**



## d) Controllo su settori specifici

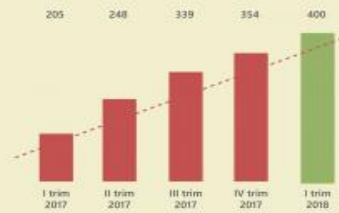
- **Dati e/o documenti riferiti a sostanze inquinanti presenti nelle falde acquifere di un determinato sito;**
- **mappa dei siti contaminati in Regione**
- **Misure adottate dalla Pubblica Amministrazione in un'ottica di efficientamento energetico, come, ad esempio, l'installazione di luminarie a LED;**
- **Risultati prodotti dalla raccolta differenziata e, più in generale, dalla raccolta dei rifiuti**
- **Condizioni igienico-sanitarie delle case circondariali (carceri)**

# Dati attuazione FOIA (Fun. Publ)

Rilevazione trimestrale dell'attuazione del FOIA presso i Ministeri

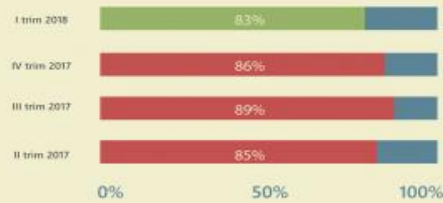


**1546**  
Richieste di accesso generalizzato



**86%** evase entro 30 giorni

Dati rilevati dal II trimestre 2017

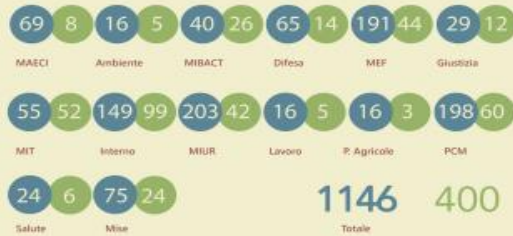


**dati al I trimestre 2018**

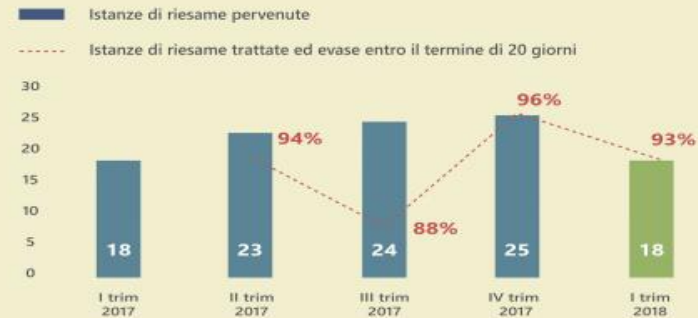
Distribuzione percentuale dello status per trimestre



Richieste per ministero - totale 2017  
Richieste per ministero - I trimestre 2018



Istanze di riesame al Responsabile della trasparenza - Trend





## Dati attuazione FOIA

- ▶ Dall'ultimo monitoraggio effettuato dal dipartimento Funzione pubblica emerge che il numero delle richieste di accesso civico generalizzato complessivamente ricevute dai ministeri è aumentato da 1146 nel 2017 a 1818 nel 2018 (più 59 per cento), con una media, nel secondo anno, di 11 richieste mensili per ministero
- ▶ Il tasso di risposte evase dagli uffici ministeriali entro il termine di legge (30 giorni) è addirittura in aumento, dal 74 per cento nel 2017 all'83 per cento nel 2018. a proporzione di richieste soddisfatte prevale nettamente su quelle respinte: le risposte positive equivalgono al 74 per cento nel 2017 (con un 10 per cento di accoglimenti parziali) e al 67 per cento nel 2018 (di cui 12 per cento di accoglimenti parziali). In quest'ultimo anno, il numero di dinieghi totali è stato pari ad appena il 17 per cento (30), percentuale in linea con quella registrata dalla Commissione europea
- ▶ Ricorso al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT): il rimedio si conferma efficace, con un numero di accoglimenti (parziali o totali) pari al 51 per cento nel 2017 e al 40 per cento nel 2018





# Dati attuazione FOIA

- ▶ L'accesso civico generalizzato ha consentito di svolgere inchieste su aspetti quali le coperture vaccinali, le condizioni dell'edilizia scolastica, lo stato della scuola digitale, l'obiezione di coscienza nelle strutture sanitarie pubbliche, i regali di rappresentanza ricevuti dai membri del governo, le spese di viaggio e di rappresentanza di numerosi sindaci e presidenti di regione.
- ▶ Analogamente, le organizzazioni non governative, attraverso il FOIA, hanno ottenuto dalle amministrazioni dati e notizie sul funzionamento e sui costi del sistema di accoglienza dei migranti, sulla corretta gestione dei beni confiscati alla mafia, sulle condizioni di vita dei detenuti nelle carceri, sul numero delle unioni civili celebrate nelle principali città italiane, sui finanziamenti ai consultori e ai centri antiviolenza, sui reclami presentati nei confronti delle aziende di trasporti locale, sulla sicurezza degli edifici che ospitano scuole e ospedali