

Formazione generale sui temi dell'etica e legalità

**Diritto di accesso civico, nuova nozione di trasparenza,  
obblighi di pubblicazione e Codice di comportamento**

Roma, 29 maggio 2017

**Le nuove regole della trasparenza**  
**fra maggiori diritti e nuovi adempimenti**  
*Schede tecniche a cura di Valerio Sarcone*

# Nozione di trasparenza

- 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.
- La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il **principio democratico** e i principi costituzionali di **eguaglianza**, di **imparzialità**, **buon andamento**, **responsabilità**, **efficacia** ed **efficienza** nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il **diritto ad una buona amministrazione** e concorre alla realizzazione di una **amministrazione aperta**, al servizio del cittadino.

## Diritto alla conoscibilità

- Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico, ivi compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 33/2013.
- I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico, sono pubblicati in **formato di tipo aperto** ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e sono **riutilizzabili** ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.

## **L'ambito soggettivo di applicazione (d.lgs. n. 97/2016)**

- **Pubbliche amministrazioni** (art. 1, c. 2, d.lgs. 165/2001)
- ▪ **Enti pubblici economici**
- **Autorità indipendenti** (trasparenza)
- **Società in controllo pubblico** (come definite dall'art. 2 del d.lgs. attuativo art. 18 l. n. 124/2015, trasparenza - in quanto compatibile)
- **Società partecipate** (come definite nel nel d.lgs. attuativo art. 18 l. n. 124/2015, trasparenza - in quanto compatibile, per le sole attività di pubblico interesse)
- **Ordini e Collegi professionali** (trasparenza - in quanto compatibile)
- **Autorità portuali** (trasparenza - in quanto compatibile)
- **Associazioni e fondazioni** e altri enti di diritto privato [anche privi di personalità giuridica] finanziati in modo maggioritario da PA o loro organi di amministrazione/indirizzo designati in maggioranza da PA

## L'ambito soggettivo di applicazione (d.lgs. n. 97/2016)

### Per le sole attività di pubblico interesse:

- **Società partecipate** (come definite dall'art. 2 del d.lgs. attuativo art. 18 l. n. 124/2015) – in quanto compatibile – limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.
- **Associazioni e fondazioni** e altri enti di diritto privato [anche privi di personalità giuridica] – in quanto compatibile – limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

## Novità di maggiore rilievo riscontrabili nel testo di modifica del d.lgs. n. 33/2013

- **Introduzione** dell'**accesso civico “aperto”** (a tutti i dati e documenti ulteriori rispetto a quelli soggetti ad obbligo di pubblicazione ex d.lgs. n. 33/2013).
- **Eliminazione** del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (rif. art. 10).
- In un'apposita sezione del **Piano triennale per la prevenzione della corruzione** di cui all'articolo 1, comma 5 della legge n. 190 del 2012, devono essere indicati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.
- ANAC, sentito il Garante privacy, può identificare dati, informazioni e documenti da **pubblicare in forma riassuntiva**.

## Novità di maggiore rilievo riscontrabili nel testo di modifica del d.lgs. n. 33/2013

- ANAC può **precisare le modalità di pubblicazione** per i soggetti obbligati ex d.lgs. 33/2013 e prevedere “in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e per gli organi e collegi professionali”.
- L'Autorità nazionale anticorruzione, sulla base di una valutazione del rischio corruttivo, delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso, determina i casi in cui la durata della pubblicazione del dato e del documento **può essere inferiore a 5 anni**.



# Precisazione obblighi di trasparenza

**ANAC**

**Delibera n. 1310/2016**

**LINEE GUIDA RECANTI INDICAZIONI  
SULL'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI  
PUBBLICITA', TRASPARENZA E DIFFUSIONE  
DI INFORMAZIONI CONTENUTE NEL D.LGS.  
33/2013 COME MODIFICATO DAL D.LGS.  
97/2016**



## Il valore legale del PNA

° In effetti, a seguito del d.lgs. n. 97/2016:

- l'ANAC, con il PNA, può definire e precisare modalità applicative e precisare obblighi di pubblicazione (art. 3, comma 1-ter, d.lgs. n. 33/2013);
- il PNA ha durata triennale ed è aggiornato annualmente;
- è atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni ai fini dell'adozione **dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione**, e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (art. 1, comma 2-bis, l. n. 190/2012).

# Le informazioni devono essere:

- *integre*;
- *aggiornate* (attuali e veritiere);
- *complete* (non parziali);
- *pubblicate nei tempi previsti* (tempestive);
- *semplici da consultare* (vedi requisiti di usabilità dei siti);
- *comprensibili* (va usato un linguaggio mediamente fruibile dall'utenza);
- *facilmente accessibili* (vedi requisiti di accessibilità dei siti ma anche requisiti di usabilità);
- *conformi ai documenti originali*;
- *riutilizzabili*.

## **Il “nuovo” accesso civico «aperto» o «generalizzato»**

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, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013.

## **L'accesso civico «chiuso»**

## L'istanza è diretta a

- a)** all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b)** all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- c)** ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;
- d)** al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

# Rilascio di dati o documenti

- **Gratuito** – solo rimborso spese documentate.
- La PA deve dare comunicazione ad eventuali **controinteressati**.
- Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata **opposizione**.
- Il procedimento di accesso civico deve concludersi con **provvedimento espresso** e motivato **nel termine di trenta giorni** (sospensione max di dieci giorni per attesa eventuale opposizione dei controinteressati).
- In caso di accoglimento dell'accesso con opposizione del controinteressato, si **attendono quindici giorni** dalla comunicazione a questi per la messa a disposizione di dati e/o documenti.

# In caso di diniego dell'accesso

- Avverso il diniego espresso o il decorso del termine di 30 giorni, l'interessato può chiedere un **riesame** al **RPCT** che deve esprimersi entro 20 giorni dalla richiesta.
- Se l'accesso è stato negato o differito a tutela della privacy di controinteressati, il RPCT si pronuncia sentito il Garante privacy (che deve fornire riscontro entro 10 giorni dalla richiesta – il termine di 20 giorni è sospeso sino alla pronuncia del Garante ma non oltre i 10 giorni).
- Contro la decisione dell'Amministrazione o il provvedimento del RPCT, l'interessato può presentare ricorso al TAR.
- Per gli enti locali, l'interessato può anche ricorrere al difensore civico

# **Limiti al “nuovo” accesso civico**

## **Limiti all’accesso civico per tutela interessi pubblici**

- la sicurezza pubblica;
- 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.

# Limiti al “nuovo” accesso civico

## Limiti all'accesso civico per tutela interessi privati

- 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.
- ... 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.



# Limiti al “nuovo” accesso civico

## ANAC

Delibera n. 1309/2016

**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**

**È IN CORSO DI ADOZIONE UNA CIRCOLARE DA PARTE  
DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

## I limiti della trasparenza

*I limiti alla “nuova” trasparenza ex d.lgs. n. 33/2013:*

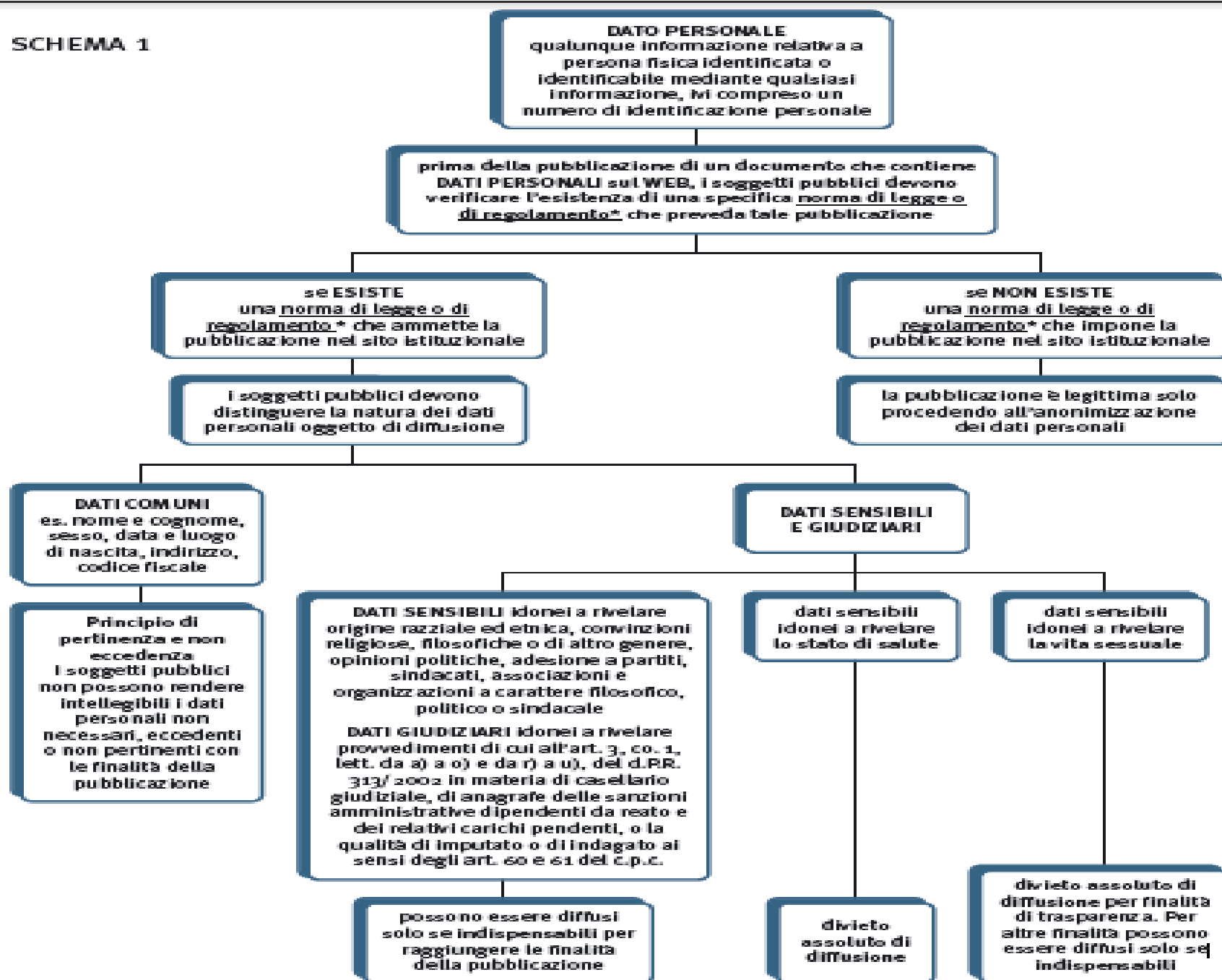
- no pubblicazione dati sensibili e giudiziari ex art. 4 d.lgs. n. 196/2003 (Codice della privacy);
- oscurare dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione;
- limiti già disposti dall'art. 24 ss. della legge n. 241/1990 sul diritto di accesso ai documenti amministrativi.

## *Criticità:*

- permanenza oltremisura su internet e riutilizzabilità dei dati personali presenti in documenti, dati e informazioni soggetti ad obblighi di pubblicazione ex d.lgs. n. 33/2013 (contrasto tra interesse pubblico ex d.lgs. n. 33/2013 e principi di necessità e pertinenza ex d.lgs. n. 196/2006).

I sistemi informativi e i programmi informatici sono configurati riducendo al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi, in modo da escluderne il trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante, rispettivamente, dati anonimi od opportune modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità (art. 3, d.lgs. n. 196/2003).

**SCHEMA 1**



\* N.B. Si precisa che la diffusione di dati comuni è ammessa solo se prevista da una norma di legge o di regolamento, mentre la diffusione di dati sensibili o giudiziari è ammessa se prevista espressamente solo da una norma di legge.

# I «responsabili» della trasparenza

- All'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, svolge, di norma, le funzioni di **Responsabile per la trasparenza** (art. 43).
- Ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, i **responsabili** della **trasmissione** e della **pubblicazione** dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto (art. 10).

# I «responsabili» della trasparenza

- Il responsabile svolge stabilmente 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 (art. 43).

# Le «responsabilità» per mancata trasparenza

- Il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione imposti dall'ANAC ai sensi dell'art. 45, comma 4, costituisce illecito disciplinare.
- 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 (art. 45).

# Le «responsabilità» per mancata trasparenza

- Il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione imposti dall'ANAC ai sensi dell'art. 45, comma 4, costituisce illecito disciplinare.
- 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 degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile (art. 46).



## **Obblighi di pubblicazione dei dirigenti (rif. art. 14):**

- atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
- curriculum;
- compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
- dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
- altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
- dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell'organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 7.

## Art. 15

In caso di incarichi di consulenza e collaborazione le amministrazioni sono tenute a pubblicare:

- a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;
- b) il curriculum vitae;
- c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;
- d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Tali obblighi di pubblicazione e la comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell' articolo 53, c. 14, del d.lgs. n. 165/2001 sono **condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.**

## Art. 15 – SANZIONI

In caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, il pagamento del corrispettivo determina la **responsabilità del dirigente che l'ha disposto**, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il **pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta**, fatto salvo il **risarcimento del danno** del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui ai commi 1 e 2 entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico.

# Le «responsabilità» per mancata trasparenza

- La **mancata o incompleta comunicazione** delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica, dà luogo a una **sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione** e il relativo provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'amministrazione o organismo interessato (art. 47, comma 1).

# Le «responsabilità» per mancata trasparenza

- La sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 si applica anche nei confronti del dirigente che non effettua la comunicazione ai sensi dell'articolo 14, comma 1-ter, relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, nonché nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui al medesimo articolo.
- La stessa sanzione si applica nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui all'articolo 4-bis, comma 2 (art. 47, comma 2).

Art. 4-bis, comma 2 - Ciascuna amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale, in una parte chiaramente identificabile della sezione "Amministrazione trasparente", i dati sui propri pagamenti e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari

# Le «responsabilità» per mancata trasparenza

- La violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 22, comma 2, dà luogo ad una **sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro** a carico del responsabile della violazione (art. 47, c. 1).
- La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento (art. 47, c. 2).
- Le sanzioni di cui al comma 1 sono irrogate dall'Autorità nazionale anticorruzione. L'Autorità nazionale anticorruzione disciplina con proprio regolamento, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni (art. 47, c. 3).