



«LA VITA È PER IL 10% COSA TI
SUCCEDDE, PER IL 90% COME
REAGISCI.» (CHARLES R.
SWNIDOLL)

Anticorruzione, Trasparenza, Accessi ed Etica Pubblica

A cura del dott. Simone Carmignani
www.carmignaniconsulenza.com



I Temi Trattati:

2

- 1. I RIFERIMENTI NORMATIVI
- 2. LA CORRUZIONE, I REATI
- 3. IL PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE
- 4. TUTTI GLI STRUMENTI DELL'ANTICORRUZIONE
- 5. LA TRASPARENZA
- 6. L'ACCESSO AGLI ATTI E L'ACCESSO CIVICO
- 7. L'ETICA PUBBLICA
- 8. LA NORMATIVA A LA GIURISPRUDENZA SULLA TRASPARENZA



Riferimenti Normativi:

3

- **Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Anticorruzione)**, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione
- **Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Trasparenza)**, Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni
- **DECRETO LEGISLATIVO 8 aprile 2013, n. 39** Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190
- **LEGGE 27 maggio 2015, n. 69** Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio
- **Decreto legislativo n. 97 del 25.05.2016 (FOIA)** Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza
- **Legge 9 gennaio 2019 n. 3** Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici (spazzacorrotti)



Riferimenti Normativi:

4

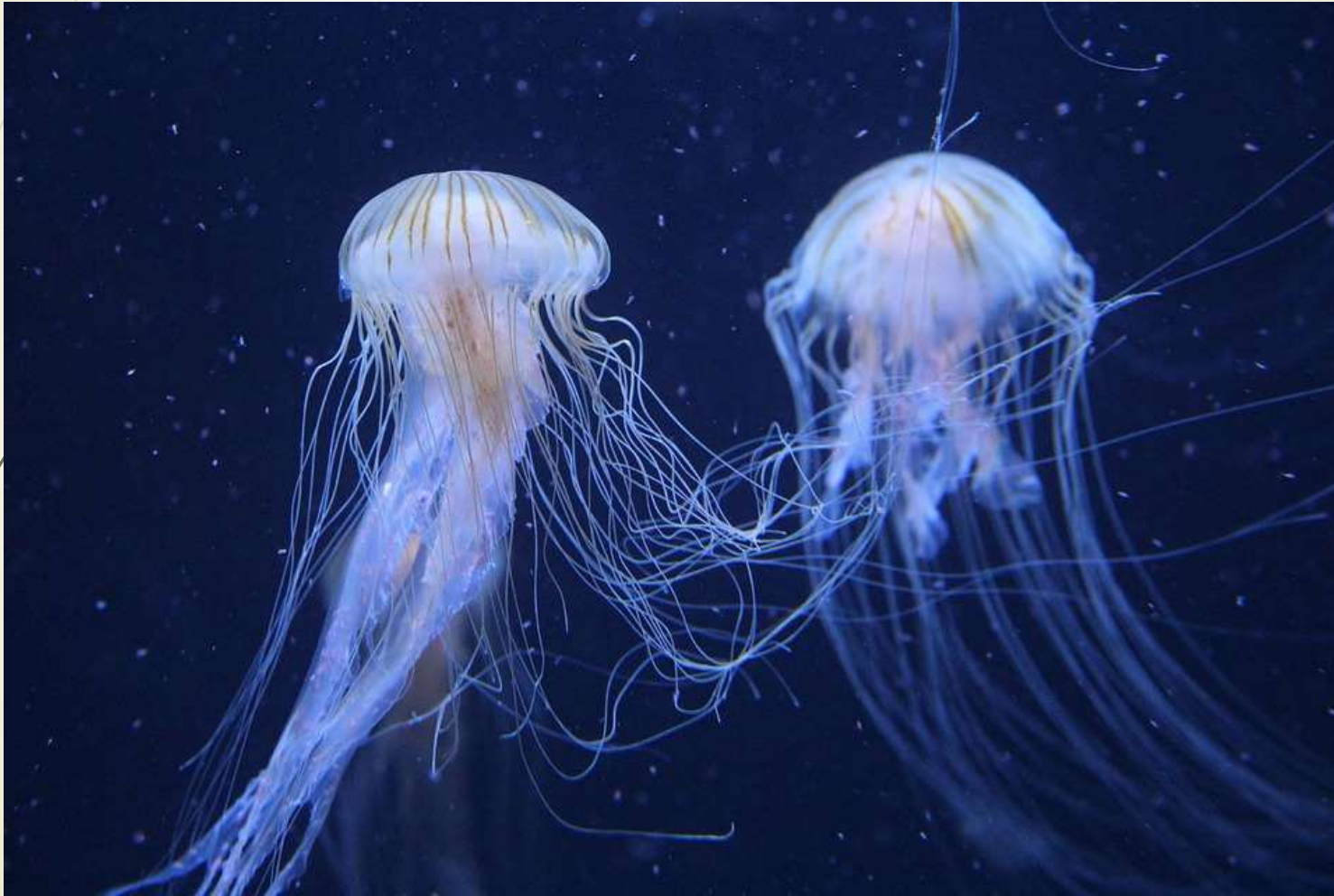
- ▶ **Il Nuovo Piano Integrato** previsto dal DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80
- ▶ **Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022-2024** approvato con Delibera ANAC n. 07 del 17.01.2023
- ▶ **Aggiornamento del Codice di Comportamento di Ente** ai sensi del DL 36 del 30.04.2022
- ▶ **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62** Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, **modificato con il DPR n. 81 del 13.06.2023**
- ▶ DECRETO LEGISLATIVO 10 marzo 2023, n. 24 Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la **protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.**

Riferimenti Normativi:

5

- ▶ **ANAC delibera N. 605 del 19.12.2023 Aggiornamento 2023 PNA 2022**
- ▶ **ANAC delibera n. 495 del 25.09.2024** *Approvazione di 3 schemi di pubblicazione ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al medesimo decreto - Messa a disposizione di ulteriori schemi.*
- ▶ **ANAC delibera N. 31 del 31.01.2025 Piano Nazionale Anticorruzione - Aggiornamento 2024 del PNA 2022**

Quarta Parte: Trasparenza, Accesso agli Atti ed Etica Pubblica



Aggiornamento 2024 del Piano Nazionale Anticorruzione 2022

7

- Per supportare l'elaborazione della sottosezione Trasparenza da parte dei piccoli comuni è stato predisposto un apposito file Excel (sostitutivo per tali enti dell'Allegato 1) della [delibera ANAC n. 1310/2016](#)) che elenca tutti gli obblighi di pubblicazione applicabili ai comuni con meno di 5000 e 15.000 abitanti, secondo le indicazioni date nel tempo da ANAC nei vari PNA e relativi aggiornamenti.



Aggiornamento 2024 del Piano



Nazionale Anticorruzione 2022

- ➔ L'Aggiornamento, adottato con delibera n. 31 del 30 gennaio 2025 da parte dell'ANAC è rivolto ai Comuni con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti e con meno di 50 dipendenti e fornisce indicazioni per trattare i contenuti della sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) che i comuni sono chiamati ad adottare. L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha inteso quest'anno supportare tali enti nella consapevolezza che, nella maggioranza dei casi, dispone di ridotti apparati strutturali ed organizzativi.

Aggiornamento 2024 del Piano



Nazionale Anticorruzione 2022

- **Tiene conto sia delle semplificazioni che il legislatore ha introdotto per le amministrazioni di piccole dimensioni (meno di 50 dipendenti), sia delle semplificazioni per i piccole comunità individuate da Anac nei precedenti PNA .**

Fornisce precisazioni e suggerimenti che tengono conto dei rischi di corruzione ricorrenti nelle piccole amministrazioni comunali e individua gli strumenti di prevenzione della corruzione da adattare alla realtà di ogni organizzazione, consentendo di massimizzare l'uso delle risorse a disposizione – umane, finanziarie e strumentali – per garantire più agevolmente i rispettivi obiettivi strategici e, al contempo, migliorare complessivamente la qualità dell'azione amministrativa.

Aggiornamento 2024 del Piano Nazionale Anticorruzione 2022

- **Strumenti deliberati nell'aggiornamento del PNA:**
 - Mappature Aree Processi
 - Misure Generali
 - Sottosezione trasparenza



Trasparenza, nuovi schemi di pubblicazione su risorse, organizzazione e controlli su attività – ANAC 19.11.2024

- Più agevole e omogeneo inserimento nei siti web di dati, documenti e informazioni che vanno obbligatoriamente resi noti in base agli obblighi di pubblicità e trasparenza.
- Lo ha deciso Anac con la delibera n. 495 del 25 settembre 2024 approvata dal Consiglio. **L'Autorità mette a disposizione schemi di pubblicazione così da favorire enti e amministrazioni nella gestione della sezione "Amministrazione Trasparente" dei portali istituzionali, semplificando le attività di pubblicazione e consultazione dei dati, grazie a modalità uniformi di organizzazione, codificazione e rappresentazione.**



Trasparenza, nuovi schemi di pubblicazione su risorse, organizzazione e controlli su attività – ANAC 19.11.2024

- ▶ Tre sono i nuovi schemi approvati dall'Autorità, **messi a disposizione sul sito istituzionale**, relativi a: **utilizzo delle risorse pubbliche** (allegato n. 1); **organizzazione delle pubbliche amministrazioni** (allegato n. 2); **controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione** (allegato n. 3).
- ▶ Contestualmente, Anac ha deciso di rendere disponibili, nella stessa sezione del sito, **ulteriori dieci schemi (allegati dal n. 5 al n. 14)**, **non ancora definitivamente approvati, per una sperimentazione di un anno su base volontaria da parte di amministrazioni ed enti che intendano avviare una fase pilota**, in relazione alle modalità di pubblicazione dei diversi settori e tipologie di dati previsti. La deliberazione dell'Autorità ha tenuto conto del confronto preliminare con Agid, Istat, Garante per la protezione dei dati personali e Conferenza unificata, e delle proposte emerse dal tavolo tecnico avviato con quest'ultima.



Trasparenza, nuovi schemi di pubblicazione su risorse, organizzazione e controlli su attività – ANAC 19.11.2024

- ▶ Per quanto riguarda i tre schemi approvati, **le amministrazioni e gli enti**, alla luce delle necessità manifestate per l'adeguamento dei propri sistemi, **avranno a disposizione un periodo transitorio di dodici mesi per procedere all'aggiornamento delle relative sezioni in "Amministrazione Trasparente" (novembre 2025)**. I dati dovranno poi essere pubblicati secondo i nuovi modelli adottati da Anac e pubblicati sul sito dell'Autorità (allegati dal n. 1 al n. 3). Insieme ai nuovi schemi, sono pubblicate anche delle "Istruzioni operative" (allegato n. 4), con raccomandazioni per l'inserimento dei dati nelle diverse sottosezioni di "Amministrazione trasparente" secondo le schede predisposte da Anac.
- ▶ In relazione alle altre dieci schede pubblicate per la sperimentazione volontaria di 12 mesi, e ancora non definitive, è possibile per i soggetti interessati inviare eventuali osservazioni all'indirizzo di posta elettronica Ufficio.URAV@anticorruzione.it, specificando nell'oggetto "sperimentazione ulteriori schemi di pubblicazione". Ciò anche allo scopo di procedere ad un loro eventuale perfezionamento tenendo conto delle esperienze pilota delle amministrazioni e degli enti coinvolti.



Trasparenza, nuovi schemi di pubblicazione su risorse, organizzazione e controlli su attività – ANAC 19.11.2024

- Gli schemi in questione fanno riferimento agli obblighi di pubblicazione su: atti di carattere normativo e amministrativo generale; dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale; provvedimenti amministrativi di organi indirizzo politico e dirigenti amministrativi; sovvenzioni, contributi, sussidi vantaggi economici; bilancio, preventivo e consuntivo, Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, e dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi; servizi erogati; procedimenti amministrativi e controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati; informazioni necessarie per l'effettuazione di pagamenti informatici; attività di pianificazione e governo del territorio; interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente.

Riferimenti Normativi:

Decreto legislativo n. 97 del 25.05.2016 (FOIA)

- Recante *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 (legge anticorruzione) e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (decreto trasparenza), ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*.
- **Per Freedom of Information Act (FOIA) si intende una legge che tutela la libertà d'informazione e il diritto di accesso agli atti amministrativi.** Una legge FOIA è stata introdotta in questi paesi: 1966 Freedom of Information Act (Stati Uniti) 1982 Freedom of Information Act (Australia)



La legislazione sul modello del Freedom of Information Act, dlgs 97/2016

Il Freedom of Information Act (FOIA)



"atto per la libertà di informazione", è una legge sulla libertà di informazione, emanata negli Stati Uniti il 4 luglio 1966.

Il Freedom of Information Act ha aperto a giornalisti e studiosi l'accesso agli archivi di Stato statunitensi, a molti documenti riservati e coperti da segreto di Stato, di carattere storico o di attualità. Il provvedimento è un punto importante che garantisce la trasparenza della pubblica amministrazione nei confronti del cittadino e il diritto di cronaca e la libertà di stampa dei giornalisti. “

Decreto legislativo n. 97 del 25.05.2016

17

- Entra in vigore il 23.06.2016 e riprende i principi esposti dall'art. 15 del Trattato sull'Unione Europea secondo cui "qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto".
- **NOVITA' DEL D. LGS. 97/2016:**
 - **Eliminazione del silenzio rigetto;**
 - **Eliminazione dell'obbligo per i soggetti istanti, di indicare espressamente i documenti oggetto dell'istanza di accesso;**
 - **Affermazione della gratuità dell'accesso**, sia in formato elettronico che cartaceo, limitando il rimborso dei costi documentali
 - **Previsione di rimedi stragiudiziali e, tranne il TAR, gratuiti e veloci**
 - Definizione e introduzione di linee guida operative utili ad orientare le Amministrazioni.

Indicazioni generali

18

- Obbligo di adeguamento entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto
- Obblighi di pubblicazione entro 1 anno
- Clausola di invarianza finanziaria
- **Ampliato l'ambito di applicazione: PA, enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico (escluse quelle quotate), associazioni, fondazioni e enti di diritto privato di maggiore rilievo e/o controllo, nonché per le attività di pubblico interesse società in partecipazione pubblica, associazioni, altre fondazioni e enti di diritto privato**



II FOIA/1

19

- **Nuove regole sul diritto di accesso che si sovrappongono in parte a quelle della legge 241/1990**
- **Duplicità di applicazione delle nuove disposizioni in tema di Accesso Civico:**
 - 1. Riconferma dell'obbligo di garantire la pubblicità delle informazioni da pubblicare sul sito internet e "diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli"**
 - 2. "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti"**

II FOIA/2

20

- **Finalità: “favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”**
- **Nessuna “limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente”**
- **“L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e **non richiede motivazione**”**
- Di fatto consentito l'esercizio del diritto di accesso per effettuare forme di controllo

La pubblicazione telematica e i suoi effetti giuridici

21

- ▶ **Per Albo Pretorio si intende il luogo e lo spazio dove vengono affissi tutti quegli atti per i quali la legge impone la pubblicazione in quanto debbono essere portati a conoscenza del pubblico, come condizione necessaria per acquisire efficacia e quindi produrre gli effetti previsti.**
L'attività dell'albo pretorio consiste quindi, nella pubblicazione di tutti quegli atti sui quali viene apposto il "referto di pubblicazione":
- **deliberazioni, ordinanze, determinazioni, avvisi, manifesti, gare, concorsi** e altri atti del Comune e di altri enti pubblici, che devono essere portati a conoscenza del pubblico come atti emessi dalla pubblica amministrazione;
- **avvisi di deposito alla casa comunale di atti finanziari e delle cartelle esattoriali;**
- **provvedimenti tipo piani urbanistici, del commercio, del traffico, ecc. ecc.**
- **particolari atti riguardanti privati cittadini**, come il cambio di nome e/o cognome.

La pubblicazione telematica e i suoi effetti giuridici

22

- ▶ Nel referto di pubblicazione viene indicato l'avviso di pubblicazione e di deposito dell'atto, con l'indicazione di chi l'ha emesso o adottato, l'oggetto, la data, il numero e la precisazione dell'ufficio presso il quale il documento e gli allegati sono consultabili.
- ▶ L'albo pretorio si trasforma e diventa un luogo "virtuale" e accessibile a tutti con un semplice collegamento al sito web di riferimento. In questo modo **tutti i documenti e gli atti che devono essere divulgati e diffusi per acquisire efficacia, saranno resi pubblici tramite Internet.**
- ▶ **La legge n. 69 del 18 giugno 2009**, perseguendo l'obiettivo di modernizzare l'azione amministrativa mediante il ricorso agli strumenti informatici **riconosce l'effetto di pubblicità legale agli atti e ai provvedimenti amministrativi pubblicati dagli Enti Pubblici sui propri siti informatici.**

La pubblicazione telematica e i suoi effetti giuridici

23

- ▶ All'art. 32, comma 1, la legge 69/2009 dispone che ***"a far data dal 1 gennaio 2010 gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione sui propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati"***
- ▶ Art.2 della [L. 26.2.2010 n.25](#) dispone che per la piena efficacia sostitutiva della pubblicità legale su Internet rispetto all'affissione all'albo cartaceo, al **termine del 1 gennaio 2011 a decorrere dal quale *"le pubblicità effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale"***.
- ▶ In base alle previsioni dell'art. 54, comma 4 del CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale), **la pubblicazione on-line di provvedimenti o atti amministrativi o la loro comunicazione con le medesime modalità, implica l'assunzione da parte dell'amministrazione di una garanzia di conformità delle informazioni ivi contenute, rispetto alle informazioni contenute nei provvedimenti originali cartacei.**

La pubblicazione telematica e i suoi effetti giuridici

24

- Nell'ambito delle Linee guida per i siti web della PA e' stato realizzato da DigitPA un *vademecum*: **Modalità di pubblicazione dei documenti nell'Albo online.**
- Secondo quanto previsto dalle Linee guida **per i siti web della PA, la sezione del sito web dedicata all'albo pretorio deve essere raggiungibile dalla homepage e deve avere l'etichetta di "Pubblicità legale" ovvero, per gli enti territoriali, "Albo" o "Albo online".**
- **La responsabilità della pubblicazione online è del Responsabile del procedimento di pubblicazione** individuato dalla Direttiva n. 8/2009 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.
- La pubblicazione on line deve garantire:
 - • **autorevolezza e autenticità del documento pubblicato;**
 - • **conformità all'originale**, cartaceo o informatico;
 - • **preservazione del grado di giuridicità** dell'atto ossia non degradazione dei valori giuridici e probatori degli atti pubblicati sul sito web;
 - • **inalterabilità del documento pubblicato;**
 - • **possibilità di conservazione, a norma di legge**, del documento nel tempo che ne preservi la validità giuridica e probatoria.

La pubblicazione telematica e i suoi effetti giuridici

25

- ▶ **Tutti i documenti pubblicati devono essere firmati con firma elettronica qualificata o firma digitale, da parte del Responsabile del procedimento che ha generato l'atto o da parte del Responsabile del procedimento di pubblicazione.**
- ▶ **La consultazione dei documenti deve sempre riportare all'utente, chiare e ben visibili:**
 - ▶ **a. l'Ente che ha pubblicato l'atto;**
 - ▶ **b. la data di pubblicazione;**
 - ▶ **c. la data di scadenza;**
 - ▶ **d. la descrizione (o oggetto);**

La pubblicazione telematica e i suoi effetti giuridici

26

- ▶ **L'albo online deve prevedere dei meccanismi automatici per la pubblicazione e la rimozione/archiviazione degli atti**, in base alle informazioni inserite dal responsabile del procedimento di pubblicazione all'atto del loro inserimento nell'albo online, cercando di ridurre al minimo la necessità di rielaborare i documenti in momenti successivi. Per questo **è consigliabile prevedere un periodo standard di pubblicazione di 15 giorni che deve poter essere modificato dal Responsabile del procedimento di pubblicazione prolungandolo o riducendolo in base ai diversi riferimenti normativi cui è soggetto il documento in pubblicazione.**
- ▶ **Tutti i documenti inseriti devono essere numerati in ordine cronologico in base alla data e l'ora di inserimento nell'albo proprio. Il numero progressivo, univoco per anno, deve essere generato in automatico dal sistema e deve essere immutabile.** Il Responsabile del procedimento di pubblicazione deve poter tenere e aggiornare in un qualsiasi momento il Repertorio delle pubblicazioni, contenente lo storico degli atti pubblicati, dal quale si evincono le notifiche di ogni atto pubblicato.

Le tipologie di accesso

► Delibera Anac 1309/2016 e i TRE TIPI DI ACCESSO:

1. **Documentale** (legge n. 241/1990);
2. **Civico Semplice** (cioè ai documenti che devono essere pubblicati sul sito internet, D.Lgs n. 33/2013);
3. **Civico Generalizzato** (ai documenti, alle informazioni ed ai dati compresi quelli che non vanno pubblicati sul sito, D.Lgs. n. 97/2016, cui sono assoggettate anche le società partecipate);



L'accesso motivato

28

- ▶ **diretto**, cioè correlato alla sfera individuale e personale del richiedente;
- ▶ **concreto**, finalizzato all'acquisizione di dati e informazioni rilevanti e potenzialmente utili nella vita di relazione del richiedente;
- ▶ **attuale**, cioè non meramente prospettico o eventuale;
- ▶ **strumentale**, necessariamente correlato a situazioni meritevoli di tutela.



L'Accesso Civico

29

- **L'istituto dell'accesso civico consente a chiunque il diritto di richiedere, gratuitamente e senza necessità di motivazione, documenti, informazioni o dati di cui le pubbliche amministrazioni hanno omesso la pubblicazione prevista dalla normativa vigente.** Per l'esercizio dell'accesso civico la **richiesta deve essere presentata al Responsabile della trasparenza** e, in caso di ritardo o di mancata risposta, al titolare del potere sostitutivo (cfr. [art.5 del d.lgs. 33/2013](#)). **L'accesso civico va tenuto distinto dal diritto di accesso ai documenti amministrativi**, la cui disciplina è contenuta nella l. 241/1990, ed è differente rispetto all'accesso civico (cfr. [capo V della l. 241/1990](#) e [FAQ n. 2.6 e n. 2.7](#) pubblicate sul sito dell'Autorità in materia di trasparenza). **Eventuali segnalazioni in ordine a disfunzioni del procedimento di accesso agli atti, dunque, non devono essere trasmesse all'ANAC, che non ha competenze in materia**, ma ai soggetti specificamente indicati nella legge n.241/1990, [art. 25](#). La [Delibera ANAC n. 50/2013](#) prevede che nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità siano indicate anche le "misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico". Il [Piano Nazionale Anticorruzione](#) considera l'accesso civico uno degli strumenti di perseguimento degli obiettivi di trasparenza amministrativa ai fini della prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.



L'Accesso Civico

30

- **L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico "semplice"** (d'ora in poi "accesso civico") 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.
- **L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi** di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (d'ora in poi "accesso documentale"), **che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari**. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso ex lege 241 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «**interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso**».



L'Accesso Civico

- ▶ Non è “condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed ha ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione”
- ▶ E' finalizzato a “favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”
- ▶ E' uno “strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa”.
- ▶ Questi principi devono “fungere da canone interpretativo in sede di applicazione della disciplina dell'accesso generalizzato da parte delle amministrazioni e degli altri soggetti obbligati, avendo **il legislatore posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola rispetto alla quale i limiti e le esclusioni previste dall'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013, rappresentano eccezioni**”.



Il FOIA e la legge n. 241/1990

- **Non vi è un'abrogazione delle previsioni della legge n. 241/1990** sul diritto di accesso (articoli da 22 a 28):
 1. **“la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata”;**
 2. **sono da definire come 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”;**
 3. **i documenti che possono essere sottratti all'accesso sono individuati con regolamento**
 4. **“non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni”**

Rapporti tra diritto di accesso ed accesso civico/1

- La finalità dell'accesso "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". Esso "continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi". **L'accesso ex legge 241/1990 "può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti", mentre "nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità** (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni".



Rapporti tra diritto di accesso e accesso civico/2

- “Laddove l'amministrazione, con riferimento agli stessi dati, documenti e informazioni, abbia negato il diritto di accesso ex l. 241/1990, motivando nel merito, cioè con la necessità di tutelare un interesse pubblico o **privato prevalente**, e quindi nonostante l'esistenza di una posizione soggettiva legittimante ai sensi della 241/1990, per ragioni di coerenza sistematica e a garanzia di posizioni individuali specificamente riconosciute dall'ordinamento, **si deve ritenere che le stesse esigenze di tutela dell'interesse pubblico o privato sussistano anche in presenza di una richiesta di accesso generalizzato**, anche presentata da altri soggetti”.



Informazioni, dati e documenti

35

- ▶ I “dati esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione”
- ▶ **“non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a scoprire di quali informazioni l'amministrazione dispone”**
- ▶ Per “informazioni si devono considerare le rielaborazione di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti”; dal che ne deriva la conclusione che **l'ente deve dare una risposta positiva alle richieste di accesso ad informazioni che sono in suo possesso, senza che ne derive per gli enti un vincolo ad elaborare i propri dati.**
- ▶ Indicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni cui si chiede l'accesso

Le procedure del FOIA: presentazione istanze e costi

- La richiesta identifica “i dati, le informazioni o i documenti richiesti e **non richiede motivazione**”
- Presentazione anche in modalità telematica
- **Presentazione “all’ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti; all’Ufficio relazioni con il pubblico; ad altro ufficio indicato dall’amministrazione nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale; 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”**
- **Gratuità** dell’esercizio del diritto di accesso, “salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall’amministrazione per la riproduzione su supporti materiali”

Le procedure del FOIA: termini e indicazioni sul tipo di accesso

37

- **Termine di 30 giorni per la conclusione**
- **Obbligo di provvedimento motivato con comunicazione anche al contro interessato e, ove necessario, pubblicazione sul sito**
- “deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti” che non sono interessate da divieti all'accesso
- I vincoli “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 sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento”.**



Le procedure del FOIA: i soggetti controinteressati

- **Tutela dei controinteressati**
- **Sono tali i portatori dei seguenti diritti: “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”.**
- **Obbligo per la PA di dare comunicazione della richiesta di accesso**
- **Questi soggetti entro i 10 giorni successivi possono presentare “motivata opposizione”, che sospende i termini**
- **Deliberazione dell'ente dopo che è stato accertato il ricevimento della comunicazione e decorsi 15 giorni**



Le procedure del Foia: il rigetto/1

39

- Per i seguenti interessi pubblici: **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;**
- Per i seguenti 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.



Le procedure del FOIA: il rigetto/2

- Casi previsti dall'articolo 24, comma 1, della legge n. 241/1990:
 1. **“Per i documenti coperti da segreto di Stato**, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento”;
 2. **Nei procedimenti tributari**;
 3. **Nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione**;
 4. **Nei procedimenti selettivi**, le informazioni contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi”.

Esclusioni e limiti all'accesso generalizzato

41

- Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.
- Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. L'amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:
 - a) indicare chiaramente quale – tra gli interessi elencati all'art. 5 bis, co. 1 e 2 – viene pregiudicato;
 - b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla *disclosure* dell'informazione richiesta;
 - c) valutare se il pregiudizio conseguente alla *disclosure* è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.



Esclusioni e limiti all'accesso generalizzato

42

- **Il diniego dell'accesso non è giustificato, se ai fini della protezione di tale interesse è sufficiente il differimento** dello stesso per la tutela degli interessi considerati dalla norma.
- **L'amministrazione dovrà consentire l'accesso parziale utilizzando, se del caso, la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati**, qualora la protezione dell'interesse sotteso alla eccezione sia invece assicurato dal diniego di accesso di una parte soltanto di esso.



Esclusioni e limiti all'accesso generalizzato

43

- ▶ Per quanto riguarda le eccezioni **all'accesso che operano nei procedimenti tributari**, il legislatore rinvia alle specifiche norme che regolano detti procedimenti. Si rammenta, a titolo esemplificativo, quanto previsto dall'art. 68 del d.P.R. n. 600/1973 in relazione al segreto di ufficio in materia di accertamenti tributari. Ciò comporta, **da una parte che gli atti definitivi sono accessibili anche ai fini dell'accesso generalizzato e che, di conseguenza, l'amministrazione deve, semmai, usare il potere di differimento dell'accesso come previsto al co. 5 dell'art. 5 bis; d'altra parte, l'ostensione di tali atti, data la loro peculiare natura, è opportuno avvenga nei limiti derivanti dall'applicazione della normativa in materia di tutela della riservatezza**, eventualmente anche con un accesso parziale ai sensi del co. 4 dell'art. 5 bis.

Esclusioni e limiti all'accesso generalizzato

44

- ▶ Per quanto concerne **l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione** per i quali il legislatore tiene ferme le particolari disposizioni che ne regolano la formazione, **l'accesso agli atti prodromici è di norma escluso**. Si tratta, in realtà, di un'esclusione non assoluta, perché in qualche caso, **una volta definito il procedimento con l'adozione dell'atto finale, può essere consentito l'accesso agli atti**. Anche in queste ipotesi, l'amministrazione può fare uso del potere di differimento.

Esclusioni e limiti all'accesso generalizzato

45

- **Diversamente, invece, l'eccezione opera in modo assoluto nei procedimenti selettivi con riferimento a documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi, data la natura di tali informazioni riconducibili all'area dei dati personali cd. "supersensibili".** Si tratta, di atti che possono essere presenti in procedimenti relativi, ad esempio, a concorsi pubblici, trasferimenti di personale, procedure per nomine ad incarichi particolari o per il conferimento di mansioni superiori.

Esclusioni e limiti all'accesso generalizzato

46

- In proposito, **con riferimento alle istanze di accesso generalizzato** aventi a oggetto dati e documenti relativi **a** (o contenenti) **dati personali**, l'ente destinatario dell'istanza deve valutare, nel fornire riscontro motivato a richieste di accesso generalizzato, **se la conoscenza da parte di chiunque del dato personale richiesto arreca (o possa arrecare) un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali**, in conformità alla disciplina legislativa in materia. La ritenuta sussistenza di **tale pregiudizio comporta il rigetto dell'istanza, a meno che non si consideri di poterla accogliere, oscurando i dati personali** eventualmente presenti e le altre informazioni che possono consentire l'identificazione, anche indiretta, del soggetto interessato.
- In tale contesto, **devono essere tenute in considerazione le motivazioni adottate dal soggetto controinteressato, che deve essere obbligatoriamente interpellato** dall'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 33/2013.
- **La presenza di dati sensibili, giudiziari o relativi a minori può rappresentare un indice della sussistenza del predetto pregiudizio.**



Esclusioni e limiti all'accesso generalizzato

47

- ▶ Si tratta di una esclusione diretta a garantire la libertà costituzionalmente tutelata **dall'art. 15 Cost. che prevede espressamente come «La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge».**
- ▶ La predetta nozione di corrispondenza comprende, inoltre, sia il **contenuto del messaggio, che gli eventuali *file* allegati, nonché i dati esteriori della comunicazione**, quali, ad esempio, l'identità del mittente e del destinatario, l'oggetto, l'ora e la data di spedizione.
- ▶ **Interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali**, tre specifici ambiti tutelati dall'ordinamento e tutti collegati con l'interesse generale di garantire il buon funzionamento delle regole del mercato e della libera concorrenza.

Richieste di accesso ripetute

48

- “Nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, **l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione**”.

CONSIGLIO DI STATO ADUNANZA PLENARIA N. 10/2020

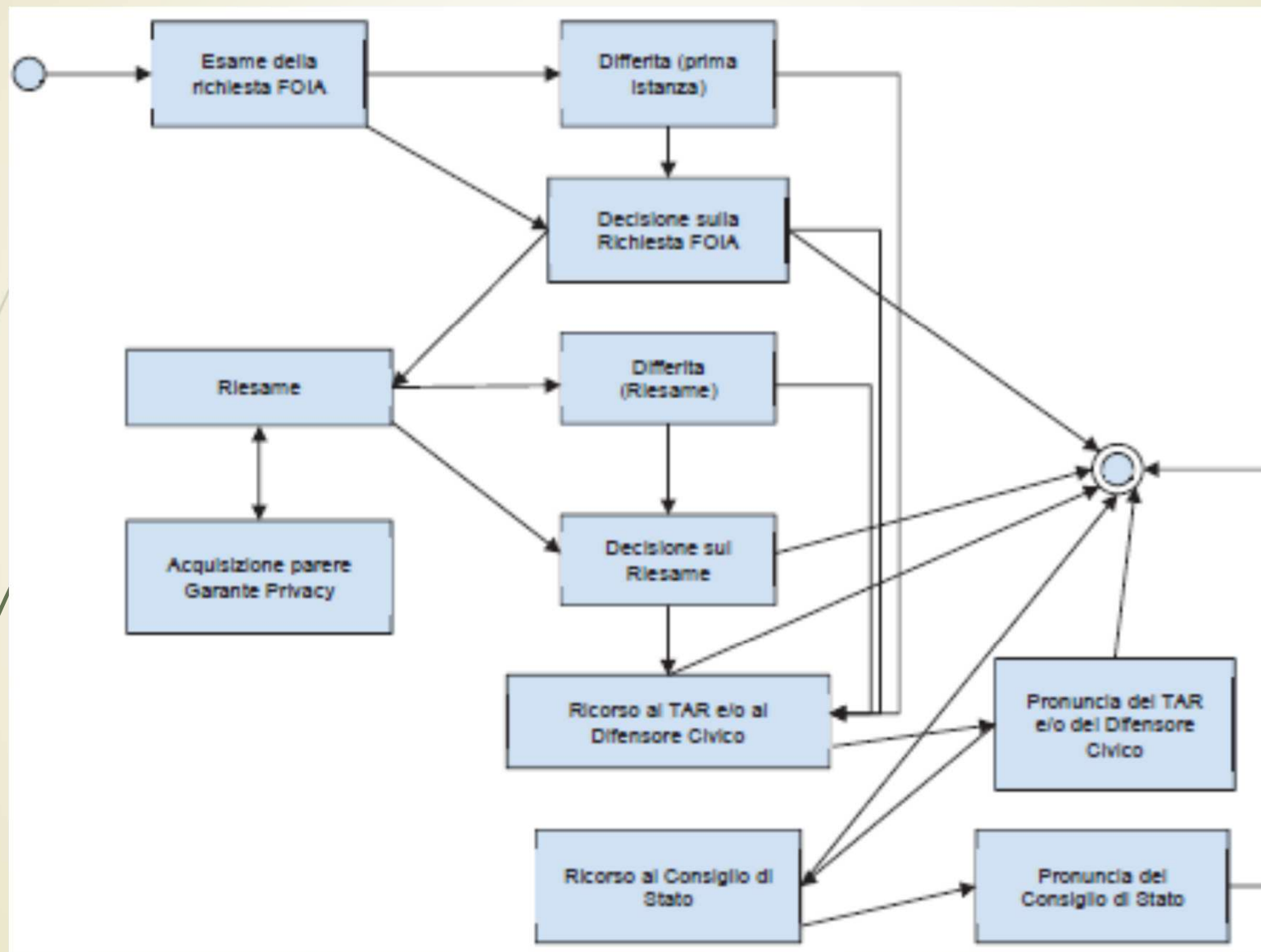
- ▶ L'istanza di accesso documentale ben può concorrere con quella di accesso civico generalizzato e la pretesa ostensiva può essere contestualmente formulata dal privato con riferimento tanto all'una che all'altra forma di accesso.
- ▶ **Il solo riferimento dell'istanza ai soli presupposti dell'accesso documentale non preclude alla pubblica amministrazione di esaminare l'istanza anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato.**
- ▶ ***Electa una via* in sede procedimentale, alla parte è preclusa la conversione dell'istanza da un modello all'altro, che non può essere né imposta alla pubblica amministrazione né ammessa – ancorché su impulso del privato – in sede di riesame o di ricorso giurisdizionale.**
- ▶ L'accesso documentale agli atti della fase esecutiva è ammesso espressamente dallo stesso art. 53, comma 1, del d. lgs. n. 50 del 2016, laddove esso rimette alla disciplina degli artt. 22 e ss. della l. n. 241 del 1990.
- ▶ *L'amministrazione non può [...] negare l'accesso agli atti riguardanti la sua attività di diritto privato solo in ragione della loro natura privatistica»,* ma in tal senso **va espressamente riconosciuto l'accesso ad atti «concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.**

CONSIGLIO DI STATO ADUNANZA PLENARIA N. 10/2020

- Ciò non implicherebbe, però, che intere materie siano sottratte all'accesso civico generalizzato, se è vero che l'ambito delle materie sottratte deve essere definito senza possibilità di estensione o analogia interpretativa, dovendosi distinguere, nell'ambito delle eccezioni assolute previste dall'art. 5-bis, comma 3, del d. lgs. n. 50 del 2016, tra materie sottratte interamente e singoli casi sottratte nell'ambito di materie altrimenti aperte all'accesso generalizzato.
- **La circostanza che l'interessato non abbia un interesse diretto, attuale e concreto ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, non per questo rende inammissibile l'istanza di accesso civico generalizzato, nata anche per superare le restrizioni imposte dalla legittimazione all'accesso documentale.**
- **Non si deve confondere da questo punto di vista la *ratio* dell'istituto con l'interesse del richiedente, che non necessariamente deve essere altruistico o sociale né deve sottostare ad un giudizio di meritevolezza, per quanto, come detto, certamente non deve essere pretestuoso o contrario a buona fede.**

La procedura di accesso civico

51



L'Etica Pubblica



ETICA PUBBLICA

- L'**etica** (chiamata anche **filosofia morale**) è una branca della filosofia che "indica quella parte della filosofia che si occupa del costume, ossia del comportamento umano".
- Il termine **deriva dal greco antico** «carattere», «comportamento», o, meno probabilmente «costume», «consuetudine», «abitudine».
- L'**etica studia i fondamenti che permettono di assegnare ai comportamenti umani uno status deontologico e normativo, ovvero distinguerli in buoni, giusti, leciti, rispetto ai comportamenti ritenuti ingiusti, illeciti, sconvenienti o cattivi secondo un ideale modello comportamentale (ad esempio, una data morale). Come disciplina **affronta questioni inerenti alla moralità umana definendo concetti come il bene e il male, il giusto e lo sbagliato, la virtù e il vizio, la giustizia e il crimine.****



ETICA PUBBLICA

- ▶ Termine introdotto da **Aristotele** per designare le sue trattazioni di filosofia della pratica; **indica quella parte della filosofia che si occupa del costume, ossia del comportamento umano.**
- ▶ Si può definire Etica **ogni dottrina o riflessione speculativa intorno al comportamento pratico dell'uomo**, soprattutto in quanto intenda indicare **quale sia il vero bene e quali i mezzi atti a conseguirlo, quali siano i doveri morali verso sé stessi e verso gli altri, e quali i criteri per giudicare sulla moralità.**
- ▶ Intesa in questo senso, **l'etica pubblica è la disciplina che definisce i criteri di discussione pubblica sulle ragioni per preferire una regola o un'altra, sui principi utilizzabili nelle politiche, nella legislazione e nelle istituzioni.**
- ▶ L'etica pubblica riguarda la moralità delle istituzioni. Ha di mira una **valutazione critica di un insieme di pratiche che caratterizzano la nostra vita sociale e politica.**



ETICA PUBBLICA

- Spesso etica e morale sono usati come sinonimi, anche se occorre subito precisare che esiste una differenza: **la morale corrisponde all'insieme di valori di un individuo, di un gruppo, mentre l'etica, oltre a condividere questo insieme, contiene anche la riflessione speculativa di norme e valori.**
- A differenza dell'**etica professionale**, che **definisce ciò che un particolare individuo si sente come moralmente corretto nei confronti della sua professione**, la **deontologia professionale** è un codice di condotta che si applica a tutti i professionisti.
- Grazie ai **valori etici fondamentali del rispetto e della correttezza**, l'etica funge da **diga morale**, per arginare le conseguenze potenzialmente catastrofiche di un egoismo dilagante.



ETICA PUBBLICA

- Il rispetto dei **principi etici della trasparenza, onestà, correttezza**, sono posti **a tutela del mercato e della buona fede dei consumatori**, a garanzia dei **valori della concorrenza leale** e della lealtà commerciale.
- Childress e Beauchamp nel 1979, hanno elaborato **quattro principi (autonomia, non-maleficienza, beneficienza, giustizia)** che dovrebbero fungere da guida. Detti Principi sono uno schema di teoria etica per l'identificazione, l'analisi e la soluzione dei problemi etici.
- I **valori etici sono le basi su cui le persone governano il proprio comportamento**. Sono guide di comportamento, normalmente accettate in modo sociale e aiutano a differenziare ciò che è corretto o meno. **Un individuo ha determinati principi etici e sulla base di essi agisce in un certo modo.**



ETICA PUBBLICA

- **I punti di contatto tra etica e diritto sono svariati.** Nella storia dell'uomo tuttavia vi sono stati **molto casi in cui il diritto non ha seguito la morale, come ad esempio nel caso delle leggi di Norimberga del 1935 (antisemitismo) in Germania o delle leggi razziali italiane del 1938.** Dall'altra parte, **vi sono molti casi in cui l'uomo ha rifiutato il diritto con il fine di seguire la propria etica. Questo è il caso dell'Obiezione di coscienza** che risulta essere un comportamento con origini molto antiche nella storia dell'uomo.
- La locuzione **obiezione di coscienza** indica **la possibilità di rifiutare di ottemperare a un dovere, imposto dall'ordinamento giuridico o comunque contrario alle convinzioni di una persona, da parte di chi ritiene gli effetti che deriverebbero dall'ottemperanza contrari alle proprie convinzioni etiche, morali o religiose.** L'obiezione attua il principio della libertà di coscienza, e garantisce una libertà di opinione coerente con le azioni, laddove gli obblighi della legge incidono su radicate convinzioni della persona.



ETICA PUBBLICA

- **Sofocle con la sua tragedia Antigone aveva, già all'epoca, sottolineato l'eterno conflitto presente tra legge umana (atto giuridico) e divina (riflesso della coscienza) e di come una delle due potesse sovrastare l'altra.**
- **I valori etici del diritto si basano innanzitutto sui Diritti umani, ovvero quei valori dati da quello che noi consideriamo giusto, contenuti nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (ONU 1948) o i principi di Libertà, Uguaglianza e Fraternità contenuti nella Costituzione della Repubblica Italiana.**
- **Da sole le regole non bastano per definire e guidare una organizzazione, servono valori, prassi e comportamenti chiari e condivisi per attendere alle aspettative e raggiungere gli obiettivi prefissati.**





www.carmignaniconsulenza.com
carmignaniconsulenza@gmail.com
carmignaniconsulenza@pec.it