

- **Tiziano Tessaro**  
Magistrato della Corte dei Conti, Sezione  
Controllo del Veneto

## Gli obblighi in tema di trasparenza funzionali alla prevenzione della corruzione



A close-up photograph of a person's hand holding a black marker. The person is wearing a light grey suit jacket, a white shirt, and a dark tie. The hand is positioned as if about to write on a surface. Overlaid on the image are three green checkmarks, each inside a white square box, arranged vertically. The text 'azioni di fondo' is written in white across the middle of the image.

azioni di fondo

## Legge n. 190/2012

Il contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione diventa prioritario



La trasparenza è eletta a principale misura di prevenzione

Nel disegno perseguito dal legislatore del 2012 la trasparenza costituisce lo strumento cardine per prevenire sul terreno amministrativo i fenomeni corruttivi, **riducendo il rischio di degenerazioni di rilevanza penale**

# La formula della corruzione (Robert Klitgaard)



- *«la corruzione è un reato basato sul calcolo, non sulla passione. La persone tendono a corrompere o a essere corrotte quando i rischi sono bassi, le multe e punizioni minime, e le ricompense grandi».*
- la propensione alla corruzione può essere sintetizzata dalla seguente formula:
- **C = M + S - R**
- dove **C**, la **C**orruzione, è tanto più probabile quanto più alta è la somma di **M**onopolio più **S**egretezza meno **R**esponsabilità, cioè [Responsabilità civile](#) e [penale](#).

*La trasparenza è uno degli assi portanti della politica anticorruzione impostata dalla l. 190/2012. Essa è fondata su obblighi di pubblicazione previsti per legge ma anche su ulteriori misure di trasparenza che ogni ente, in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, dovrebbe individuare.*

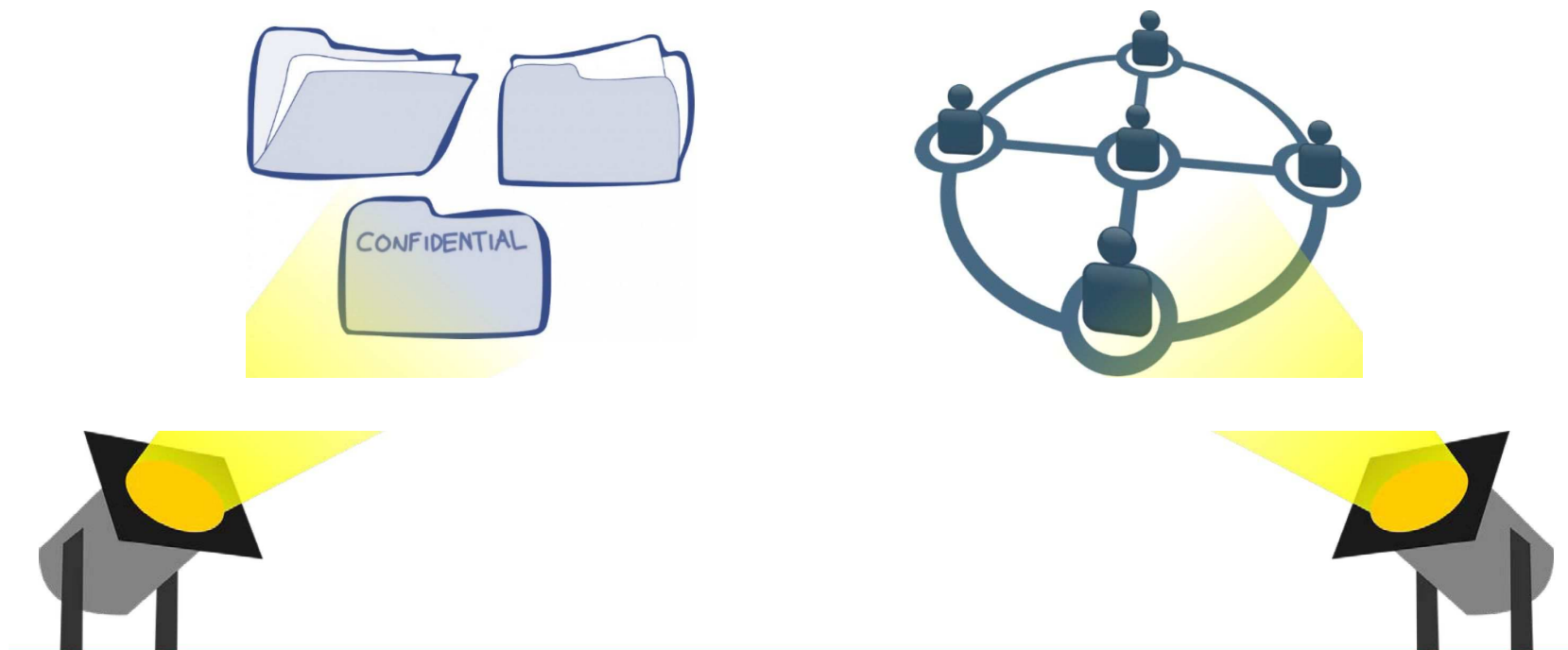
Determinazione  
ANAC 28  
OTTOBRE 2015



## la filosofia

**"La luce del Sole è il miglior disinfettante; la luce elettrica è il poliziotto più efficiente"**

Louis Brandeis (1914). Other's People Money and How the Bankers Use It



A 3D rendering of a drafting table. The table is tilted and has a grid pattern on its surface. Two sheets of paper are placed on the table. The top sheet is white with a grid and contains a technical drawing of a letter 'L' in blue. The bottom sheet is also white with a grid and contains a technical drawing of a letter 'V' in blue. Two black clamps are used to hold the papers in place. The background is a light blue and white gradient.

Una necessaria  
premessa di  
inquadramento

Le competenze  
normative

articolo 1 del D.Lgs. 33/2013

*"la trasparenza è intesa come **accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle 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**".*



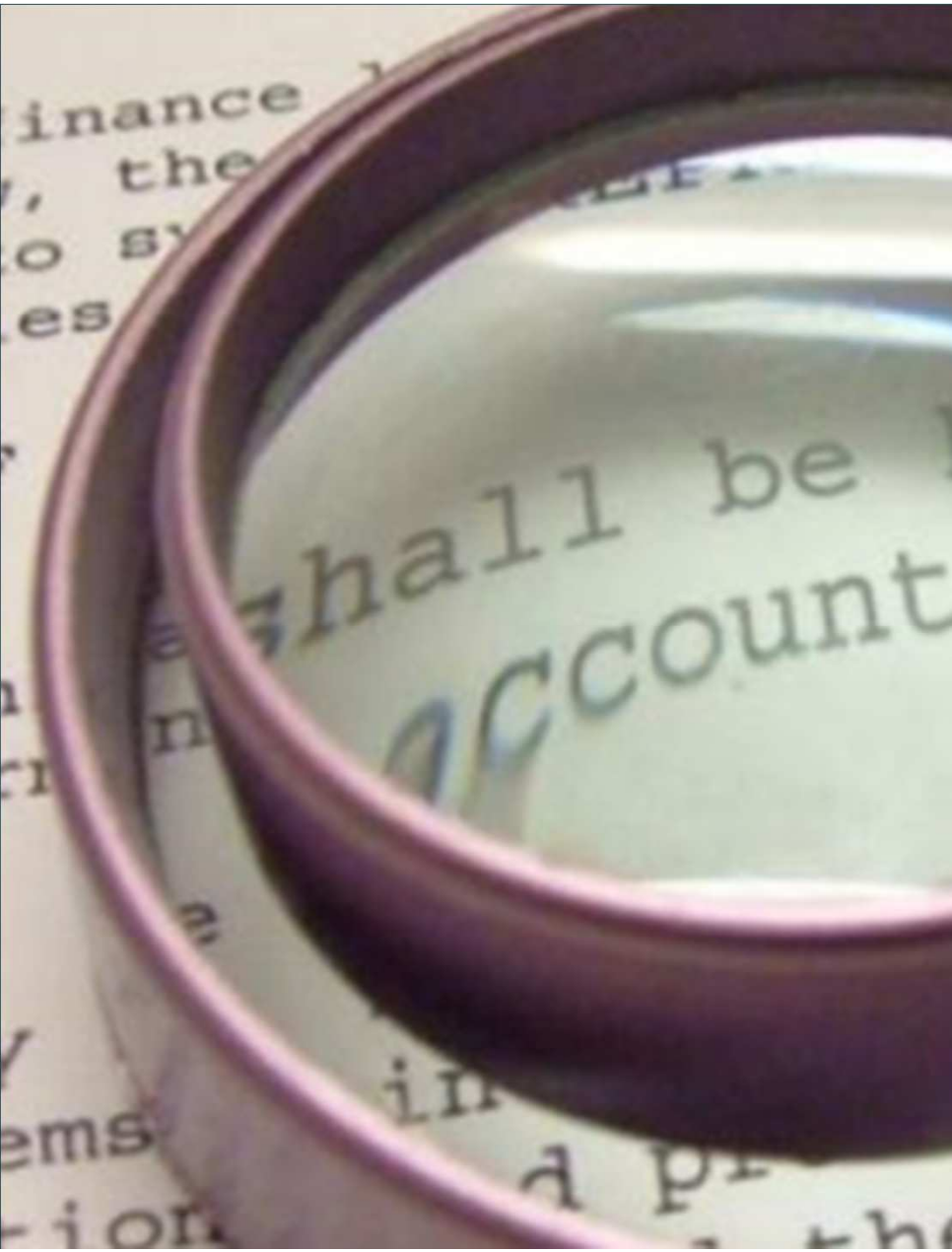


## Trasparenza come livello essenziale delle prestazioni (art.1 comma 3 d.lgs. 33/2013)

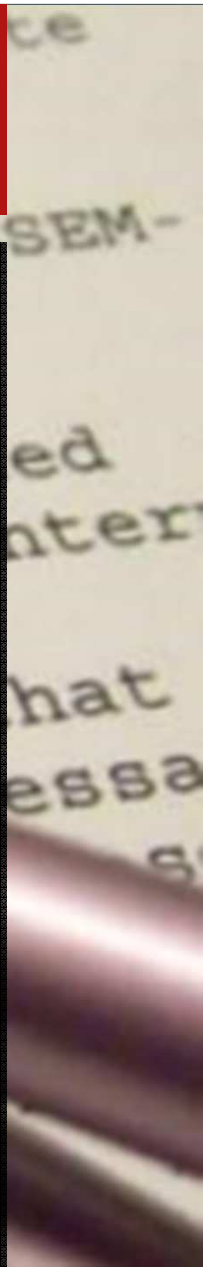
Le disposizioni del presente decreto, (...) integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione



Materia competenza dello Stato



# Gli istituti della trasparenza



Legge n. 241/1990  
Art. 22

*Documento amministrativo è ogni rappresentazione grafica, cinematografica, elettromagnetica di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle PPAA o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa*

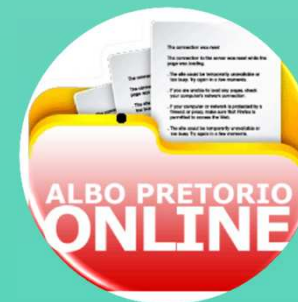
Accesso  
ordinario o  
documentale

cesso Civ

Accesso  
civico



Accesso  
generalizzato



Pubblicazione



## Art. 22 legge 241/1990: Definizioni e principi in materia di accesso

- 1. Ai fini del presente capo si intende:
- a) per "diritto di **accesso**", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di **documenti amministrativi**;
- b) per "**interessati**", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un **interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento** al quale è chiesto l'accesso;
- c) per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
- d) per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
- e) per "pubblica amministrazione", tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

# ART. 5 D.lgs. 33/2013 «L' ACCESSO CIVICO »

- 1. L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, ***nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.***

# ART. 5 D.lgs. 33/2013 «L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO»

- 1. (.....)
- 2. 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 presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

## TRE TIPI DI ACCESSO

### ACCESSO DOCUMENTALE

DIRITTO DI ACCESSO  
«TRADIZIONALE» PREVISTO DAL  
CAPO V DELLA L. 241/1990

Diritto dei portatori di un  
interesse diretto, concreto ed  
attuale a prendere visione ed  
estrarre copia di documenti

### ACCESSO CIVICO SEMPLICE

INTRODOTTO NEL 2013 DAL DECRETO  
TRASPARENZA (D.Lgs. 33/2013 – art.  
5, c. 1)

Diritto di chiunque di richiedere i  
documenti, le informazioni o i dati  
che l'ente abbia omesso di  
pubblicare pur avendone l'obbligo  
ai sensi di legge

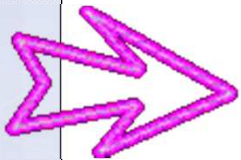
### ACCESSO GENERALIZZATO

Introdotta nel 2016 dal decreto  
97/2016 di modifica al decreto  
trasparenza (D.lgs. 33/2013 – art. 5,  
c. 2)

Diritto di chiunque di accedere a  
dati, documenti e informazioni  
detenuti dall'ente, ulteriori rispetto a  
quelli sottoposti ad obbligo di  
pubblicazione → foia

## ART. 2 D.lgs. 33/2013: Pubblicazione

- 2. Ai fini del presente decreto, **per pubblicazione si intende la pubblicazione**, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, **nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.**







a verifica perimen delle  
a informazio



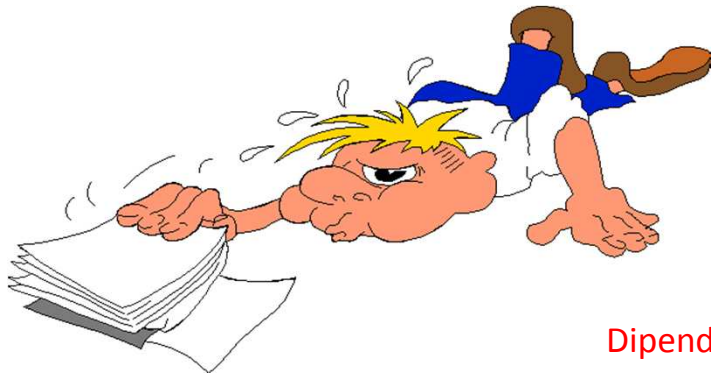
**Gli  
interrogativi  
posti**

**A quale  
finalità  
adempie  
l'accesso  
civico?**

**Sono  
sempre  
finalità di  
prevenzione  
della  
corruzione?**

**A quale finalità  
adempie la  
pubblicazione?**

Voglio "tutte le determinazioni del Settore Lavori pubblici dal 1° maggio 2016 al 31 maggio 2016" e dell'Area Urbanistica "dal 1° maggio 2012 al 31 maggio 2013".

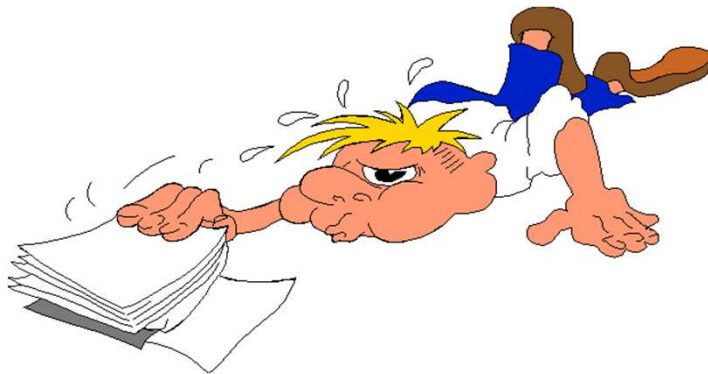


Dipendente



cittadino

Voglio «tutti i documenti del  
concorso» a cui ho  
partecipato



Dipendente



Concorrente  
del concorso  
pubblico

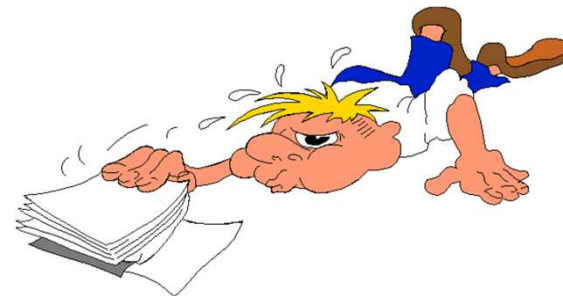
Sono lo zio del concorrente  
che ha partecipato al vostro  
concorso e voglio tutti gli atti  
del concorso stesso

Dipendente



Zio del concorrente

Voglio copia dell'esposto del mio vicino di casa





Voglio vedere i redditi dei dirigenti



*Presento con solerzia e scrupolo  
plurime e meticolose istanze di  
accesso civico volte a conoscere, in  
ogni dettaglio, le modalità di  
allocazione delle risorse pubbliche  
in relazione alle più disparate  
iniziative o manifestazioni*







## Il primo quesito

**L'accesso  
civico**


**adempie  
sempre a  
finalità di  
prevenzione  
della  
corruzione?**

# La filosofia della trasparenza nel d.lgs. 33/2013



La ratio della norma è quella 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 del decreto trasparenza).  
Ciò **in attuazione del principio di trasparenza** che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto ridefinisce come **accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni**

## Trasparenza a presidio di un interesse sovraindividuale



Concetto ampio di corruzione, a scopo di prevenzione  
(PNA, agg. 2015):

"maladministration", intesa come **assunzione di decisioni... devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari [...]** Atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

**Corruzione (nel terreno amministrativo) =**



**distorsione dell'imparzialità**

**...e che testualmente dal parere del Consiglio di Stato viene posto a base del diritto di accesso ...**

**... ovvero la *Pubblica Amministrazione* come Casa di Vetro ...**

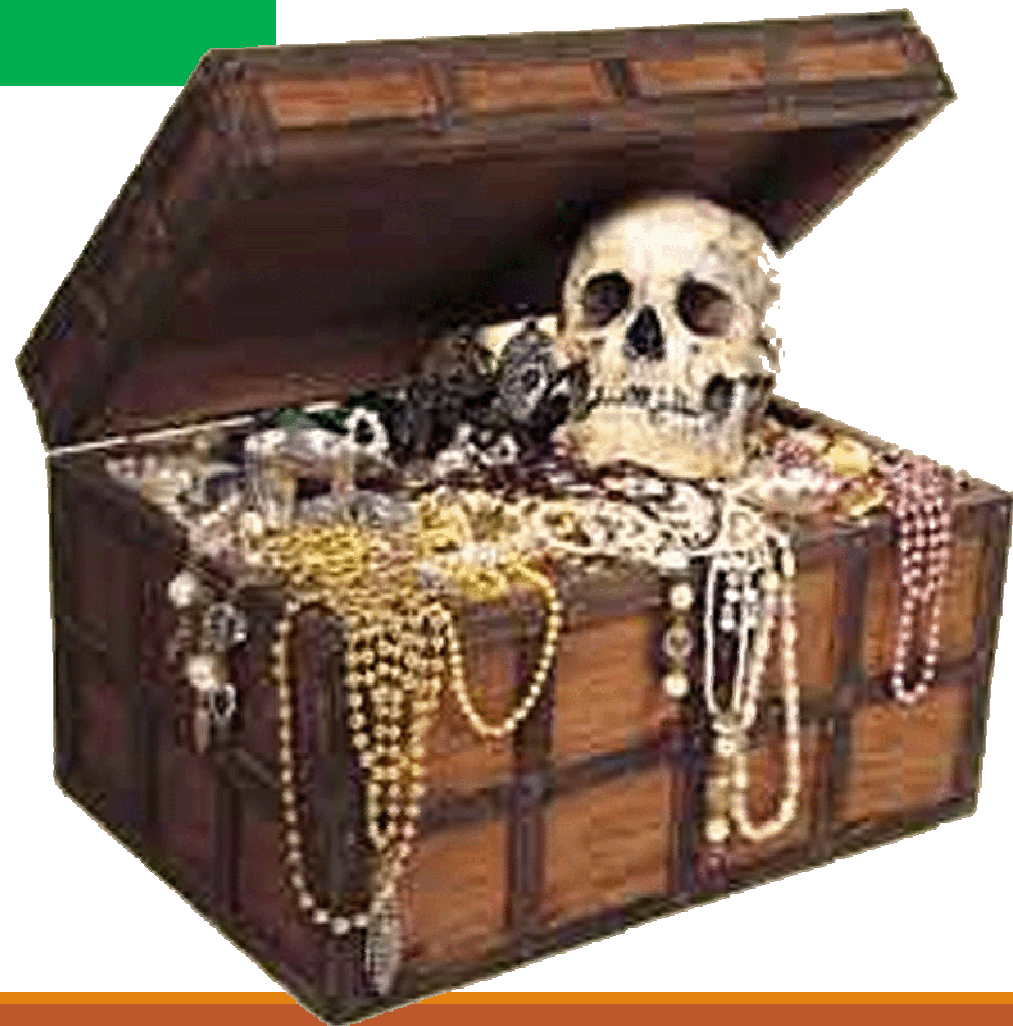


## IL CONTROLLO DIFFUSO: LA PUBLIC REVIEW

Il grande “tesoro nascosto”: la capacità di valutazione della cittadinanza

le molte *intelligenze diverse* con cui si può valutare lo stesso servizio

necessità di *incrociare l'internal audit* con il *civic audit*



La nuova tipologia di accesso,  
«**Accesso generalizzato**»,

ex art. 5, comma 2, decreto  
33/2013, si traduce in un diritto  
di accesso non condizionato  
dalla titolarità di situazioni  
giuridicamente rilevanti ed  
avente ad oggetto tutti i dati  
e i documenti e informazioni  
detenuti dalle pubbliche  
amministrazioni





La filosofia della  
trasparenza nella  
legge 241/1990

# La filosofia dell'accesso nella legge 241/1990

*L'accesso previsto dalla legge 241/1990 è a tutela di un interesse individuale*





# Trasparenza a presidio di un interesse individuale c.d. egoistico (art. 22 lett b)

interesse  
diretto  
concreto  
e attuale

corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata

di diritto soggettivo

di interesse legittimo  
aspettativo  
a di diritto

art. 24, comma 7,  
legge 241/1990

Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria *per curare o per difendere i propri interessi giuridici*

# La trasformazione della trasparenza amministrativa

## Legge 241/1990

Trasparenza come bene individuale

Interesse diretto  
concreto e  
attuale

collegato a una situazione giuridicamente tutelata

Che si esplica mediante

Accesso  
documentale

## Dlgs 33/2013

Trasparenza come bene pubblico

Svincolato  
dall'interesse  
individuale

Verifica del corretto uso delle risorse pubbliche

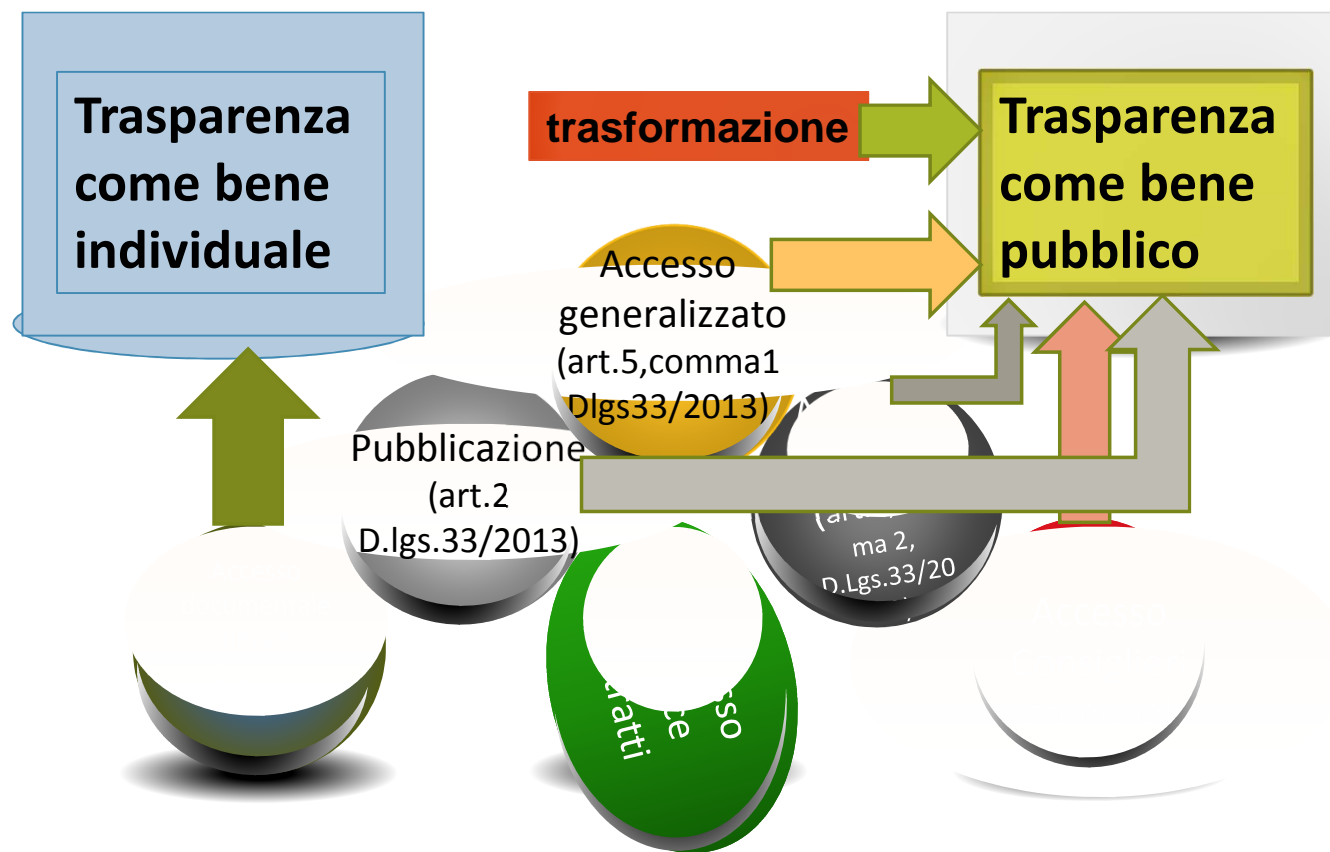
garantito attraverso

Pubblicazione  
(art. 2)

Accesso civico  
reattivo  
(art. 5, comma 1)

Accesso  
generalizzato  
(art. 5, comma 2)

# La situazione della trasparenza amministrativa





L'ambiguità  
del dato  
normativo in  
tema di  
accesso civico

# Le ambiguità normative dell'accesso civico



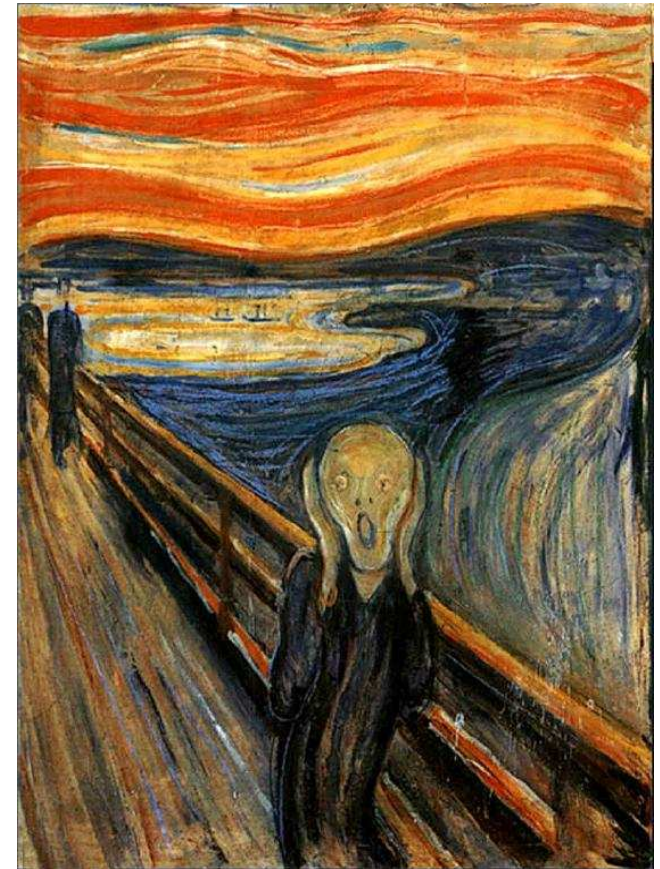
La previsione dell'art. 5 comma 11 D.lgs. 33/2013



La previsione della legge delega (art. 7 legge 124/2015)



La previsione attuativa della delega (art. 1 D.lgs. 33/2013)



## **ART. 5 COMMA 11 DLGS.33/2013**

# I RAPPORTI TRA ACCESSO ORDINARIO E ACCESSO CIVICO DOPO LA RIFORMA


*«Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241»*

...e le altre forme di  
accesso previste  
dall'ordinamento?

Legge  
124/2015

Art. 7. Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza

.....OMISSIS

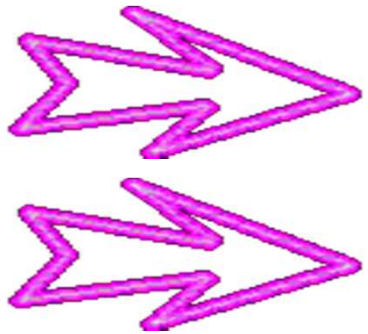


h) fermi restando gli obblighi di pubblicazione, riconoscimento della libertà di informazione attraverso il **diritto di accesso**, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, 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;**



# articolo 1 del D. Lgs. 33/2013

*"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**".*





Non esiste nell'accesso civico una norma come quella dell'art. 24 comma 3 della legge 241/1990 che vieta forme di controllo generalizzato e indiscriminato su tutti gli atti per bloccare istanze emulative...

Art. 24 comma 3,  
legge 241/1990

*Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.*



# I rischi concreti dell'eccesso di trasparenza





Una prima risposta

## Gli istituti

Coesistenza di una pluralità di diritti di accesso



### • Accesso «classico»

- artt. 22 ss., L. n. 241/1990

### • Accesso civico

- art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013

### • Accesso civico generalizzato «FOIA»

- art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013

coesistenza

accesso 241

accesso civico

ambiti non coincidenti

l'accesso documentale risponde

a finalità di carattere egoistico e individuale,

Mentre è necessario ricondurre l'istituto dell'accesso civico

all'alveo più limitato della

sola finalità pubblicistica

l'accesso civico adempie a finalità di verifica del buon uso delle risorse

The background image features a magnifying glass on the left, focusing on a document with placeholder text. On the right, a wooden gavel rests on a document with the word 'NOTIFICATION' visible. A dark teal diagonal line runs from the top right towards the bottom left, separating the magnifying glass area from the gavel area.

# La necessaria verifica giurisprudenziale dell'ultimo periodo

# 1

## ACCESSO CIVICO E FINALITÀ DI ORDINE COMMERCIALE

GARANTEE PRIVACY provvedimenti n. 360 del 10 agosto, n. 361 del 18 agosto e n. 364 del 1 settembre 2017

presentata al Comune di San Cesario sul Panaro

- richieste di accesso avanzate dal medesimo istante di «**copia in forma riassuntiva contenente i dati del committente, descrizione dell'intervento, località del cantiere, tecnico progettista, delle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (SCIA) e delle Comunicazioni Inizio Attività Asseverata (CILA) concernenti l'attività degli interventi edili da attuarsi nel territorio comunale, presentate dal 01/01/2017 al 25/02/2017**»

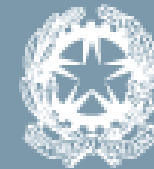
presentata al Comune di Collecchio

- richiesta di «**copia in forma riassuntiva oppure nel formato detenuto da questa amministrazione, contenente i dati del committente, descrizione dell'intervento, località del cantiere, tecnico progettista, delle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (SCIA) e delle Comunicazioni Inizio Attività Asseverata (CILA) concernenti l'attività degli interventi edili da attuarsi nel territorio comunale, presentate dall'01/05/2017 al 31/05/2017**»

presentata al Comune di Cavezzo

- «**copia delle SCIA e CILA detenute da questa amministrazione inerenti l'attività degli interventi edilizi da attuarsi nel territorio comunale e presentati nel periodo 01/06/2017 – 30/06/2017**»

- “Le informazioni e i dati, anche di carattere personale, da presentare all'ente competente e contenuti nei predetti titoli abilitativi edilizi (CILA e SCIA) sono molteplici e di diverso genere e natura: nominativi, data e luogo di nascita, codici fiscali, residenza, e-mail, p.e.c., numeri di telefono fisso e cellulare riferiti al/i titolare/i dell'intervento in qualità di proprietario, comproprietario, usufruttuario, amministratore di condominio o dei loro rappresentanti; a informazioni sulla tipologia di intervento; alla data di inizio e di fine dello stesso; all'ubicazione, dati catastali e destinazione d'uso dell'immobile oggetto dell'intervento edilizio; al carattere oneroso o gratuito dell'intervento con allegata eventuale ricevuta dei versamenti effettuati; all'entità presunta del cantiere; ai dati dei tecnici incaricati (direttori dei lavori e altri tecnici) e dell'impresa esecutrice dei lavori (riportati nell'allegato «soggetti coinvolti»); nonché, fra l'altro, al prospetto di calcolo preventivo del contributo di costruzione e agli elaborati grafici dello stato di fatto e progetto (come allegati)” (Provvedimento n. 360 del 10 agosto 2017 cit.).



GARANTE  
PER LA PROTEZIONE  
DEI DATI PERSONALI



il Garante ha ricordato che ...

*“l'accesso "generalizzato" è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. «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, del d. lgs. n. 33/2013).*



*di conseguenza, quando l'oggetto della richiesta di accesso riguarda documenti contenenti informazioni relative a persone fisiche (e in quanto tali «dati personali») non necessarie al raggiungimento del predetto scopo, oppure informazioni personali di dettaglio che risultino comunque sproporzionate, eccedenti e non pertinenti, l'ente destinatario della richiesta, nel dare riscontro alla richiesta di accesso generalizzato, dovrebbe in linea generale scegliere le modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell'interessato*

*la conoscenza indiscriminata dell'ampio set di informazioni e dati personali contenuti nella documentazione oggetto dell'accesso civico (CILA e SCIA), appare non necessaria o comunque sproporzionata, rispetto 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, per il quale, al limite,*

*«nell'ambito di un controllo sul complessivo esercizio delle funzioni amministrative del Comune in materia edilizia, e di un eventuale dibattito pubblico in materia, potrebbero eventualmente essere utili dati statistici riguardanti il numero e la tipologia degli atti, la tipologia degli interventi, ecc.»*,

*mentre «lo stesso non può dirsi – ad esempio – per le generalità dei singoli committenti e progettisti».*

ACCESSO  
CIVICO E  
MOTIVI  
STRETTAMENTE  
PERSONALI  
(Registro dei  
provvedimenti  
n. 566 del 29  
dicembre  
2017).

richiesta di accesso civico avente ad oggetto la «documentazione completa inerente il procedimento avviato per valutare le benemerienze acquisite verso la Nazione [da parte del soggetto identificato in atti], perché il Presidente del Consiglio [...] lo potesse motivatamente proporre al Presidente della Repubblica per l'attribuzione della onorificenza di cavaliere [...]»

l'istante aveva già presentato a diverse amministrazioni oltre 250 domande di accesso «al fine di acquisire informazioni personali, professionali, e da ultimo commerciali e industriali» su di esso e che per tale motivo lo aveva diffidato formalmente al fine di «interrompere le attività di indebita interferenza posta in essere»

le ragioni che hanno condotto alla richiesta di accesso civico riguardavano **motivi di carattere strettamente personale**, confermati anche nella nota contenente l'opposizione del soggetto controinteressato (ove vi era l'indicazione delle oltre 250 domande di accesso)

*“Tali circostanze non risultano conformi a quanto indicato anche nelle citate Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico, nella parte in cui si ricorda che l'accesso "generalizzato" è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. «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, del d. lgs. n. 33/2013) (cfr. par. 8.1)” (provvedimento Garante n. 566/2017 cit., pag. 3)*



# 3

richiesta di accesso avente ad oggetto: **“la «copia della richiesta di condono edilizio presentata nella relativa pratica ..., intestata a ... e rilasciata in data ..., nonché copia di tutti i relativi allegati presentati a completamento della medesima»; «copia della documentazione relativa al conteggio effettuato dal Comune di Caronno Varesino delle somme dovute dal richiedente a titolo di oblazione, nonché copia delle ricevute di versamento delle somme richieste dall'Ente, da parte del richiedente il condono sia a titolo di ratei che di saldo»; «copia delle eventuali richieste di integrazione documentale formulate dal Comune di Caronno Varesino, nonché copia della documentazione fornita in adempimento di tali eventuali richieste»**

ACCESSO CIVICO E PREGIUDIZIO A SITUAZIONI (PIÙ AMPIE) DI RISERVATEZZA (provvedimenti n. 25 del 18 gennaio 2018)

i controinteressati si sono opposti all'ostensione, rilevando che dalla documentazione in esame sarebbero potuti emergere dati e informazioni (quali certificazioni, dichiarazioni, planimetrie, ecc.) riguardanti anche gli eredi del de cuius, evidenziando che la richiesta di accesso era relativa ad un'istanza di **condono edilizio presentata trenta anni addietro**, che il soggetto intestatario della stessa era deceduto da oltre vent'anni

**“sarebbero «autori di una pervicace quanto immotivata e illogica attività persecutoria che ha per oggetto i beni e le proprietà ricevute in eredità dagli scriventi [controinteressati]», i quali ultimi temerebbero quindi «un uso tutt'altro che civile e legittimo di qualsiasi informazione venga divulgata»”.**

Il Garante ha ritenuto *“che – ai sensi della normativa vigente e delle richiamate indicazioni contenute nelle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico – il Comune abbia correttamente respinto l'accesso civico alla documentazione richiesta. Ciò in quanto la relativa ostensione, unita alla generale conoscenza e al particolare regime di pubblicità dei dati oggetto di accesso civico, può arrecare ai soggetti interessati, a seconda delle ipotesi e del contesto in cui le informazioni fornite possono essere utilizzate da terzi, proprio quel pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali previsto dall'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013”.*

# 4

## ACCESSO CIVICO ED ISTANZE DI OSTENSIONE “PLURIME E METICOLOSE”

(Tar Veneto n.  
607 del 29 giugno  
2017)

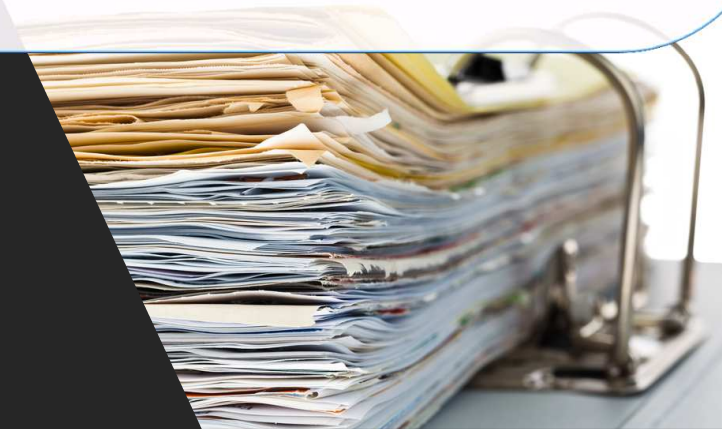
*“persona nota alle amministrazioni locali e agli organi di stampa per la solerzia e lo scrupolo con cui è solito presentare plurime e meticolose istanze di accesso civico volte a conoscere, in ogni dettaglio, le modalità di allocazione delle risorse pubbliche in relazione alle più disparate iniziative o manifestazioni”.*

*L’Ente, nella sua difesa, aveva evidenziato “l’uso eccessivo e distorto, talvolta esasperato, dell’accesso civico fatto dal richiedente, rimarcando come l’esercizio distorto di tale istituto rischi di compromettere il buon andamento dell’amministrazione locale, chiamata ad evadere continue richieste di accesso civico, sino quasi a paralizzarne l’attività”.*

divieto di atti emulativi, valevole come principio generale ed astratto dell’ordinamento, alla cui applicazione e ai cui effetti, tuttavia, non si sottraggono nemmeno le Pubbliche Amministrazioni (art. 833 cod. civ. ).

Nell'accesso ad un numero manifestamente irragionevole di documenti, che imponga un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo 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.



difficoltà  
interpretative  
legate a  
locuzioni

“numero  
manifestamente  
irragionevole di  
documenti”

o “carico di lavoro tale  
da paralizzare, in  
modo sostanziale, il  
buon funzionamento  
dell’amministrazione”,

La risposta





# La posizione del Consiglio di Stato (sentenza n. 651/2018)

## **mentre nel caso dell'accesso civico**

*l'ordinamento giuridico conferisce ai cittadini una posizione strumentale ad uno status, onde consentire agli stessi una partecipazione attiva alla vita delle istituzioni, anche in funzione di lata vigilanza sul corretto funzionamento delle stesse (di modo che tale posizione non presuppone una preesistente situazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, ma, appunto, uno status)*

## **il diritto di accesso disciplinato dalla l. n. 241/1990**

*appare oggi (così ulteriormente confermando le conclusioni dell'Adunanza Plenaria n. 6/2006) ancor più chiaramente afferire strumentalmente alla titolarità di posizioni giuridiche sostanziali che – anche attraverso di esso – si intendono tutelare da parte del loro titolare”*

*l'accesso civico non può essere utilizzato per superare, in particolare in materia di interessi personali e dei principi della riservatezza, i limiti imposti dalla legge 241 del 1990" ( Tar Veneto, sent. n. 463/2017)*

*Accesso previsto dalla legge 241 del 1990*



*prevede e regola l'accesso agli atti amministrativi da parte di soggetti che abbiano un interesse personale e diretto alla conoscenza di atti in possesso di un'amministrazione pubblica al fine di meglio tutelare la loro personale posizione soggettiva ...*



*Per tale accesso valgono i casi di esclusione previsti dall'art. 24 della legge 241 del 1990 e fra questi vi è la tutela della riservatezza.*

*L'accesso civico previsto e regolato dal dec. lgv. 33 del 2013, come modificato dal dec. lgv.n. 97 del 2016*



***diversa caratterizzazione dell'interesse generale e per questo non soggetto ad alcuna formalità motivazionale, rispetto a quello personale.** con particolare riferimento alle risorse pubbliche (art. 4 bis).*



*Tra i casi di esclusione regolati dall'art. 5 bis al 1° comma, si fa riferimento, come limiti all'accesso civico, esclusivamente agli interessi pubblici specificamente indicati e quelli a tutela di peculiari interessi privati che il comma 2° individua e tra questi la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina vigente in materia e che il comma 3° ribadisce con riferimento all'art. 24 della legge 241 del 1990*

# Le conclusioni ricavabili



## Le conclusioni ricavabili


Non è consentito reperire documenti e dati ultranei rispetto alle finalità pubbliche

nessuno spazio, quindi, per un uso distorto dell'accesso civico generalizzato

L'accesso civico adempie alla finalità di prevenzione della corruzione ove sia proteso a garantire la finalità di verifica del buon uso delle risorse pubbliche

Non comunque per la tutela di interessi individuali

L'accesso civico non permette di acquisire documenti e dati violando la riservatezza di terze persone.



La finalità cui adempie  
l'accesso civico deve  
essere quella propria della  
legge anticorruzione,

non già di una indebita  
sovrapposizione con la  
normativa sull'accesso  
documentale

Intervento  
giurisprudenziale  
sostanzialmente  
correttivo di  
quanto avvenuto  
in sede di  
attuazione della  
legge delega



## Il secondo quesito



La  
pubblicazione

adempie  
sempre a  
finalità di  
prevenzione  
della  
corruzione?

articolo 1 del D.Lgs. 33/2013

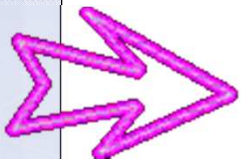
*"la trasparenza è intesa come **accessibilità totale** delle informazioni concernenti **l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni**, allo scopo di **tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche**"*





## ART. 2 D.lgs. 33/2013: Pubblicazione

- 2. Ai fini del presente decreto, **per pubblicazione si intende la pubblicazione**, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, **nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.**



La risposta





- I motivi della rimessione alla Corte costituzionale testimoniano della possibile incongruenza tra finalità dichiarata della norma e scopi effettivi

# L'evoluzione della vicenda della pubblicazione dei redditi dei dirigenti



PERSONE FISICHE 2014  
Agenzia Entrate  
Periodo d'imposta 2013

Riservato alla Poste italiane Spa  
N. Protocollo  
Data di presentazione  
COGNOME  
CODICE FISCALE

SCELTA PER LA DESTINAZIONE DEL CINQUE PER MILA  
Scuole, università, ospedali, enti di ricerca, associazioni di promozione sociale e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10, c. 1, lett. c), del D.lgs. n. 460 del 1997

Dirigenti del Garante si oppongono alla pubblicazione dei loro redditi ex art. 14, comma 1-bis. - **Ord. caut. Tar Lazio n. 1030/2017 (2 marzo 2017)**

**ANAC del. 241/2017**: Linee Guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 (**8 marzo 2017**), nessuna traccia del cautelare

**ANAC, Comunicato Presidente del 17 maggio 2017**: conferma operatività del comma 1-ter dell'art. 14, non richiamato dall'ordinanza cautelare né fatto oggetto di censura dinanzi al Tar

**ANAC del. n. 382/2017 (17 aprile)**: sospende delibera 241/2017 limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14, comma 1, lett. c) ed f) del d. lgs. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, compresi quelli del SSN

**TAR Lazio, ordinanza n. 9828/2017 del 19 settembre 2017**: sollevata Q.L.C per contrasto con gli artt. 117, comma 1, 3, 2 e 13 della Costituzione, dell'art. art. 14, commi 1-bis e 1-ter del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 nella parte in cui prevedono che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. c) ed f) dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali

# L'evoluzione della vicenda della pubblicazione dei redditi dei dirigenti

PERSONE FISICHE  
2014  
Agenzia Entrate  
Periodo d'imposta 2013

Riservato alla Poste italiane SpA  
N. Protocollo  
Data di presentazione  
COGNOME  
CODICE FISCALE

SCELTA PER LA DESTINAZIONE DEL CINQUE PER MILA

Scuole del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale, delle associazioni di promozione sociale e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10, c. 1, lett. c), del D.Lgs. n. 460 del 1997

**ANAC, Comunicato Presidente dell'8 novembre 2017:** conferma precedenti provvedimenti, rilevando che avere sollevato d'ufficio la Q.L.C. dell'art. 14, comma 1-ter del D.Lgs. 33/2013, non ha alcun effetto sospensivo

**Garante per la protezione dei dati personali, ricorso n. 5892/2017 al TAR Lazio:** corretta esecuzione (e interpretazione) dell'ordinanza cautelare n. 1030/2017 (che l'omessa pubblicazione online dei dati per cui è formulata la richiesta di chiarimenti lo espone alle sanzioni dell'Anac, mentre la sua pubblicazione lo espone all'azione risarcitoria dei dirigenti

**TAR Lazio, sent. 84 del 5 gennaio 2018:** La pubblicazione online dei dati ex art. 14, comma 1-ter (che contengono o addirittura coincidono con quelli di cui all'art. 14, comma 1, lett. C) la cui pubblicazione è stata inibita con l'ordinanza cautelare 1030/2017, vanificherebbe l'efficacia della accordata tutela cautelare

**ANAC, Comunicato Presidente dell'8 marzo 2018:** al fine di evitare alle PA situazioni di incertezza sulla corretta applicazione dell'art. 14 co. 1 ter, con possibile contenzioso e disparità di trattamento fra dirigenti appartenenti a amministrazioni diverse, sospende l'efficacia della Determinazione dell'8 marzo 2017 n. 241 limitatamente alle indicazioni relative alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14 co. 1-ter ultimo periodo, in attesa della definizione della questione di legittimità costituzionale. Superati i comunicati 17/5 e 8/11/2017

# Gli scopi della pubblicazione dei redditi dei dirigenti

*Siamo davvero convinti che la pubblicazione dei redditi dei dirigenti assolve a una funzione di prevenzione della corruzione?*



Art. 41 del D.Lgs. 33/2013 («*Trasparenza del servizio sanitario nazionale*») indica gli obblighi di pubblicazione relativi ai dirigenti del SSN

Per “*dirigenza sanitaria*” devono intendersi i dirigenti del SSN, sia del ruolo sanitario che di altri ruoli, che ricoprono esclusivamente le posizioni direttore generale, direttore sanitario, direttore amministrativo, responsabili di dipartimento e di strutture semplici e complesse (art. 41, comma 2).

Per la dirigenza, così individuata, il co. 3, art. 41, rinvia all’art. 15 del Decreto 33 relativo agli «*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza*»

***Il chiarimento sulla dirigenza sanitaria***  
(Anac, del. 241/2017, pagg. 11-12)

**Rinvio** è un probabile refuso - difetto di coordinamento delle disposizioni.

il d.lgs. 97/2016 ha tolto dall'art. 15 il riferimento agli incarichi dirigenziali, ora disciplinati esclusivamente dall'art. 14. Le misure di trasparenza ex art. 15, ora vigente, sono rivolte a tipologie di incarichi diverse da quelle specificate all'art. 41, co. 2, del d.lgs. 33/2013.

***Il chiarimento sulla  
dirigenza sanitaria  
(Anac, del. 241/2017, pagg. 11-  
12)***

L'interpretazione letterale dell'art. 41, co. 3, comporterebbe ingiustificate **disparità di trattamento tra la dirigenza del SSN** (ex art. 41, co. 2), che sarebbe assoggettata agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15 del d.lgs. 33/2013, **e gli altri dirigenti pubblici** tenuti, invece, agli obblighi più penetranti previsti dall'art. 14.

**Per evitare trattamenti diversi fra comparti, il direttore generale, il direttore sanitario, il direttore amministrativo, il responsabile di dipartimento e di strutture semplici e complesse sono tenuti ad assolvere agli obblighi di trasparenza disposti dall'art. 14.**  
Sono da ritenersi esclusi dagli obblighi di trasparenza previsti all'art. 14 i dirigenti del SSN, a qualunque ruolo appartengano, che non rivestono le posizioni indicate all'art. 41, co. 2.



L'art. 41, co. 3, oltre al rinvio all'art. 15, ha mantenuto il riferimento alla trasparenza delle prestazioni svolte in regime intramurario da considerare nell'ambito delle informazioni relative alle attività professionali, di cui all'art. 15, co. 1, lett. c).

Tenuto conto delle finalità di trasparenza perseguite dal legislatore anche nel settore sanitario, una lettura delle norme coerente con l'interpretazione sopra riportata in merito al difetto di coordinamento, consente ragionevolmente di ritenere che sia da valutare, ai fini della pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica previsti all'art. 14, co. 1, lett. c), l'attività professionale *intramoenia* dei soli dirigenti individuati all'art. 41, co. 2, del d.lgs. 33/2013.

