



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO  
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA  
DELLA REGIONE SICILIANA

**PALERMO – 27/28 Giugno 2022**  
Dipartimento della Funzione Pubblica

FOCUS GROUP

# La trasparenza e gli obblighi di pubblicazione ai sensi del D.lgs. n. 33/2013

Inquadramento generale e principali fasi in tema di pubblicità e trasparenza

**Relatore: Avv. Salvatore Capezzuto**



Unione Europea  
Fondo Sociale Europeo



Repubblica Italiana



Regione Siciliana  
Assessorato dell'Istruzione e  
della Formazione Professionale



Fondo Sociale Europeo

FSE FONDO SOCIALE EUROPEO  
**SICILIA 2020**  
PROGRAMMA OPERATIVO



**FormezPA**

# Il quadro della trasparenza nella P.A. : dalla L. 241/1990 al D.Lgs. 97/2016

- L' obbligo di trasparenza dell' azione amministrativa, sebbene pacificamente riconosciuto da tempo nel nostro ordinamento, è stato espressamente codificato solo con la l. n. 15 del 2005, di modifica della l. n. 241 del 1990, il cui articolo 1 comma 1 prevede : *“L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di pubblicità e trasparenza”*.
- Il principio di trasparenza nella Pa ha trovato un' ampliata attuazione dall' entrata in vigore del **d.lgs. 14 marzo 2013, n.33**, che ha riordinato in un unico corpo normativo le numerose disposizioni di legge, in materia di obblighi di informazione, trasparenza e pubblicità da parte delle Pubbliche Amministrazioni.
- Il decreto legislativo n 33 del 2013 è stato poi oggetto di modifiche, ad opera del d.lgs. n. 97 del 2016, adottato in attuazione della delega introdotta dal' articolo 7, comma 1, l. n 124 del 2015.
- I cambiamenti hanno portato all' introduzione anche in Italia del Freedom Information Act (FOIA), una nuova forma di **accesso civico** ai documenti e ai documenti pubblici (art. 6, d.lgs. n. 97 del 2016).

# Il sistema di controllo preventivo. La trasparenza

- Il principio di trasparenza si pone come chiave per garantire l'apertura del patrimonio informativo pubblico, idonea ad assicurare una conoscenza diffusa e generale delle informazioni, che permette un controllo costante dell'attività da parte dei cittadini, promuovendo al tempo stesso la responsabilità degli amministratori pubblici.
- La trasparenza come strumento di controllo collettivo. D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33, art. 1, comma 1:  
*“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”.*



# Il sistema di controllo preventivo. La trasparenza

- Il decreto Trasparenza ha disposto il “diritto alla conoscibilità” di documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: a fini di omogeneità, ha previsto una specifica sezione del sito web istituzionale, denominata “Amministrazione Trasparente”, in cui tali contenuti devono confluire, dettagliandone organizzazione e struttura, e ha dedicato particolare attenzione alla qualità delle informazioni.
- Con il decreto legislativo 97/2016 cambia sicuramente qualcosa sul fronte della trasparenza in quanto, in virtù della delega di cui all’art. 7 della legge 124/2015 (c.d. legge Madia), viene modificato il d.lgs. 33/2013, al fine di garantire un vero e proprio “diritto a conoscere” nei confronti delle istituzioni.



# Le norme sulla trasparenza e le Regioni a Statuto speciale

**Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano possono prevedere deroghe ai contenuti del d.lgs. 33/2013 che limitino o condizionino i contenuti degli obblighi di trasparenza dello stesso decreto?**

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano possono individuare **forme e modalità di applicazione** del medesimo decreto in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti.

Tale previsione è da intendersi riferita esclusivamente alle **“forme e modalità” attuative delle disposizioni del d.lgs. 33/2013, senza la possibilità di prevedere deroghe che limitino o condizionino i contenuti degli obblighi di trasparenza.**

**Non residuano margini per disciplinare la materia a livello regionale al di sotto dei livelli minimi fissati dalla normativa statale. I**

n virtù dell'art. 1, co. 15, della l. 190/2012 e dell'art. 1, co. 3, del d.lgs. 33/2013, infatti, la trasparenza dell'attività amministrativa integra l'individuazione del **livello essenziale delle prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni**, a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione.

# Obbligo di trasparenza e privacy

- Nell'ambito della P.A. assume grande rilevanza la delicata problematica rappresentata dal possibile conflitto tra due interessi di rango primario che, in quanto tali, devono ritenersi entrambi meritevoli di costante ed adeguata tutela da parte dell'ordinamento giuridico: **quello all'informazione**, che si realizza attraverso l'esercizio del diritto di accesso alla documentazione amministrativa e riposa sull'esigenza di trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa; e **quello alla riservatezza dei soggetti terzi**, che inerisce alla sfera degli assetti privatistici e si traduce, in ultima analisi, nella necessità di garantire la segretezza di quelle particolari categorie di dati disciplinate dagli artt. 9 e 10 del GDPR (Regolamento 679/2016/UE).



# Obbligo di trasparenza e privacy

- L'art. 7-bis del d.lgs n. 33/2013, nel disciplinare il riutilizzo dei dati pubblicati, regola necessariamente i rapporti con la normativa in materia di protezione dei dati personali chiarendo che **gli obblighi di pubblicazione dei dati personali diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, comportano la possibilità di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali**, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la **indicizzazione e la rintracciabilità** tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 **nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali**.
- Dopo aver verificato la **sussistenza dell'obbligo di pubblicazione** dell'atto o del documento nel proprio sito web istituzionale, il soggetto pubblico deve limitarsi a includere negli atti da pubblicare **solo quei dati personali realmente necessari e proporzionati alla finalità di trasparenza perseguita nel caso concreto**. **Se sono sensibili** (ossia idonei a rivelare ad esempio l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, le opinioni politiche, l'adesione a partiti o sindacati, lo stato di salute e la vita sessuale) o relativi a procedimenti giudiziari, **i dati possono essere trattati solo se indispensabili**, ossia se la finalità di trasparenza non può essere conseguita con dati anonimi o dati personali di natura diversa.

# Obbligo di trasparenza e privacy

- Prima di procedere alla pubblicazione sul proprio sito web la P.A. deve: ➤ individuare se esiste un **presupposto di legge o di regolamento** che legittima la diffusione del documento o del dato personale; ➤ verificare, caso per caso, se ricorrono i **presupposti per l'oscuramento** di determinate informazioni; ➤ **sottrarre all'indicizzazione** (cioè alla reperibilità sulla rete da parte dei motori di ricerca) i **dati sensibili e giudiziari**.
- In ogni caso è **vietato diffondere dati personali idonei a rivelare lo stato di salute o informazioni da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati**, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici.
- Il Garante ha più volte ribadito la necessità di garantire il rispetto della dignità delle persone, facendo oscurare, ad esempio, dai siti web di diversi Comuni italiani i dati personali contenuti nelle ordinanze con le quali i sindaci disponevano il trattamento sanitario obbligatorio per determinati cittadini.



# Obbligo di trasparenza e privacy

- Riscontrata l'esistenza di un obbligo normativo, è necessario operare una selezione dei dati personali, verificando, caso per caso, se ricorrono i presupposti per l'oscuramento di alcune informazioni. Ciò in quanto, in base al principio di «minimizzazione dei dati» (art. 5, par.1, lett. c) GDPR), i dati personali devono essere «adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati». Pertanto, anche in presenza degli obblighi di pubblicazione di atti o documenti demandati dal d.lgs. 33/2013, le Pubbliche Amministrazioni **non possono, comunque, rendere noti «i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili** rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione» (art. 7-bis, comma 4, d.lgs. 33/2013) . Quindi, i dati personali che risultano eccedenti rispetto alle finalità perseguite non devono essere inseriti negli atti e nei documenti da pubblicarsi online. In caso contrario, occorre provvedere all'oscuramento degli stessi.
- **È sempre vietata la diffusione di dati genetici e biometrici e di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale dell'interessato** (art. 2-septies, comma 8, Codice privacy; art. 7-bis, comma 6, d.lgs. 33/2013). In particolare, è vietata la diffusione di qualsiasi informazione da cui si possa desumere lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso ogni riferimento alle condizioni di invalidità o disabilità.

# Obbligo di trasparenza e privacy

IN SINTESI, PRIMA DELLA PUBBLICAZIONE :

- **SELEZIONARE dati personali** da inserire negli atti e documenti
- **VERIFICARE** che la normativa in materia preveda un **obbligo di pubblicazione**
- **MINIMIZZARE**, ove possibile, l'**utilizzo di dati personali**
- **NON INSERIRE DATI ECCEDENTI** RISPETTO ALLE FINALITÀ DA PERSEGUIRE
- Pubblicare **dati particolari e dati giudiziari SOLO SE INDISPENSABILI**
- **EVITARE il trattamento** quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate **MEDIANTE DATI ANONIMI**
- **EVITARE** di diffondere dati personali idonei a **rivelare lo stato di salute e la vita sessuale dell'interessato**



# Obbligo di trasparenza

## Domande

- L'accesso alle informazioni pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente" può essere limitato prevedendo per gli utenti l'obbligo di autenticarsi ed identificarsi?
- Le amministrazioni possono disporre filtri o altre soluzioni tecniche per impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente"?
- Cosa è richiesto alle amministrazioni prima di pubblicare dati e documenti per finalità di trasparenza che contengono dati personali?



# Obbligo di trasparenza

## Risposte

- L'accesso ai dati e alle informazioni pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente" **non può essere limitato da una preventiva richiesta di autenticazione ed identificazione** stante quanto disposto dall'art. 2, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013 che espressamente prevede il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente.
- Le amministrazioni **non possono disporre filtri** per impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente". Una tale possibilità è espressamente vietata dall'art. 9, co. 1, del d.lgs. 33/2013.
- Le amministrazioni, prima di inserire sui propri siti web istituzionali documenti contenenti dati personali, sono tenute a verificare che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, **preveda l'obbligo di pubblicazione**. Diversamente pubblicano i dati e i documenti oscurando i dati personali.

# Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi

- D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33, art. 23, comma 1, lett. b) : “*Le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione «Amministrazione trasparente», **gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti**, ... con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di: .....*
- b) scelta del contraente per **l'affidamento di lavori, forniture e servizi**, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici, relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis; .....
- d) **accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche**, ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

# Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi

- Le amministrazioni sono tenute a pubblicare provvedimenti amministrativi ulteriori a quelli indicati nell'art. 23, d.lgs. 33/2013?
- La norma contenuta nell'art. 23 del d.lgs. 33/2013 prevede, in particolare, la pubblicazione degli elenchi dei provvedimenti ivi elencati, non escludendo tuttavia la possibilità di pubblicarne altri nel rispetto della disciplina della tutela della riservatezza.
- È utile rammentare che il decreto trasparenza prevede la specifica pubblicazione, in altre partizioni della sezione "Amministrazione trasparente":
  - 1. dei **bandi di concorso** per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione (art. 19, d.lgs. 33/2013);
  - 2. degli **atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici** a persone fisiche ed enti pubblici e privati di importo superiore a mille euro (art. 26, d.lgs. 33/2013).

# Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi

- Occorre, infine, richiamare le previsioni contenute nella parte speciale del decreto trasparenza che prevedono la pubblicazione di alcuni provvedimenti specifici. Tra questi si ricordano:
- 3. gli **atti oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50**, il c.d. “Codice dei contratti pubblici” (art. 37, co. 2, lett. b), d.lgs. 33/2013), come elencati nell’Allegato 1 alla Delibera Anac 1310/2016, par. 8.1;
- 4. gli **atti di programmazione delle opere pubbliche** (art. 38, co. 2, primo periodo, d.lgs. 33/2013). A tal riguardo l’Autorità ha fornito chiarimenti nel par. 8.2 della Delibera n. 1310/2016;
- 5. gli atti indicati dall’art. 39 che disciplina la trasparenza dell’attività di **pianificazione e governo del territorio**, secondo cui le amministrazioni pubblicano gli atti di governo del territorio, tra cui: i piani territoriali, i piani di coordinamento, i piani paesaggistici, gli strumenti urbanistici generali e di attuazione nonché le loro varianti. (comma 1, art. 39, d.lgs. 33/2013), nonché i Piani delle attività estrattive c.d. “Piani cave e torbiere” ;
- 6. **i provvedimenti contingibili e urgenti** e, in generale, i provvedimenti di carattere straordinario adottati dalle pubbliche amministrazioni, o a provvedimenti legislativi di urgenza (art. 42, co. 1, lett. a), d.lgs. 33/2013).

# Principi in materia di trasparenza negli appalti (art. 29 D.Lgs 50/2016)

- La trasparenza ha particolare impatto sul settore degli appalti, in cui risulta essere strettamente connessa al principio di non discriminazione: le amministrazioni **devono rendere nota l' intenzione di indire una gara e le condizioni di svolgimento della stessa.**
- Tale principio è enunciato a livello europeo sia dalla Corte di Giustizia Ue sia dalle direttive relative agli appalti “sopra soglia”, poi ripreso, anche per gli appalti “sotto soglia”, dalla giurisprudenza e dal legislatore.
- Il decreto legislativo n. 50 del 2016 all' articolo 29 prevede infatti : “ Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5 alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, **devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente"**, con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.”

# ATTI DI CONCESSIONE CONTRIBUTI

- **Quali sono gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici erogati in favore di soggetti pubblici o privati, per i quali vigono gli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013?**
- Si tratta di tutti quegli atti che, sulla base della normativa vigente, sono volti a sostenere una persona o un ente sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto superiore a 1.000 euro mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse.
- **Quali sono nello specifico i dati e le informazioni che devono essere pubblicati per ogni atto di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di importo superiore a 1000 euro a favore di soggetti pubblici o privati?**
- La pubblicazione comprende necessariamente, oltre all'atto di concessione: 1. il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali del soggetto beneficiario; 2. l'importo del vantaggio economico corrisposto; 3. la norma o il titolo a base dell'attribuzione; 4. l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento; 5. la modalità per l'individuazione del beneficiario; 6. il link al progetto selezionato.

# ATTI DI CONCESSIONE CONTRIBUTI

- **Ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 è corretto pubblicare i provvedimenti di impegno e liquidazione degli importi relativi a benefici concessi?**
- No. L'obbligo di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 non si riferisce agli atti contabili di impegno e di liquidazione con cui le sovvenzioni, i contributi, i sussidi e gli ausili vengono concessi.
- **Quali sono gli accorgimenti per la tutela del diritto alla riservatezza che le amministrazioni devono adottare per la pubblicazione dei dati relativi ai beneficiari di vantaggi economici di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013?**
- Le amministrazioni non devono pubblicare i dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di concessione dei vantaggi economici, qualora sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati, adottando tutti gli accorgimenti idonei ad evitare che tali dati siano resi pubblici. In tali casi è necessario, quindi, oscurare i dati da cui si possano ricavare, anche indirettamente, qualsiasi tipo di informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio.

# PUBBLICAZIONE DATI ORGANI POLITICI

- **Quali sono i titolari di incarichi politici tenuti ad osservare gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, co. 1, del d.lgs. 33/2013?**
- Tutti i soggetti che fanno parte, sia a seguito di elezioni che di nomina, di organi politici di livello statale, regionale e locale sono destinatari degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, co. 1 del d.lgs. 33/2013. Sono sicuramente organi politici: nei ministeri il ministro, il vice ministro, il sottosegretario di Stato; nelle regioni il presidente, i membri/componenti del consiglio e della giunta; nelle città metropolitane il sindaco metropolitano, i membri/componenti del consiglio metropolitano e della conferenza metropolitana; nelle province il presidente della provincia, i membri/componenti del consiglio provinciale, i membri/componenti dell'assemblea dei sindaci; nei comuni il sindaco, i membri/componenti del consiglio e della giunta; nelle unioni di comuni e comunità montane il presidente, i membri/componenti del consiglio e della giunta; nei consorzi di enti locali il presidente, i membri/componenti del consiglio di amministrazione e dell'assemblea..



# PUBBLICAZIONE DATI ORGANI POLITICI

- **Quali sono i dati riferiti ai titolari di incarichi politici da pubblicare ai sensi dell'art. 14, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013?**
- I dati dei titolari di incarichi politici da pubblicare ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 sono: a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo; b) il curriculum; c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici; d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti; e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti; f) le dichiarazioni reddituali e patrimoniali.
- Sulla pubblicazione di tali dati, anche con riferimento alle modalità, l'Anac si è espressa con la delibera 241/2017.



# PUBBLICAZIONE DATI SELEZIONI PUBBLICHE

**Che cosa devono pubblicare le pubbliche amministrazioni riguardo ai dati sulle procedure di reclutamento, a qualsiasi titolo, del personale (art. 19, co. 1, d.lgs. 33/2013)?**

L'art. 19, co. 1, del d.lgs. 33/2013 è stato modificato dall'art. 1, co. 145, legge 27 dicembre 2019, n. 160. Ora esso prevede che le pubbliche amministrazioni, fermo restando gli obblighi di pubblicità legale, pubblicano, come già previsto nella norma previgente: 1. i bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione; 2. i criteri di valutazione della Commissione; 3. le tracce delle prove scritte.

A seguito delle modifiche normative sopra citate le amministrazioni pubblicano anche: 4. le tracce delle altre prove selettive; 5. le graduatorie finali, aggiornate con l'eventuale scorrimento degli idonei non vincitori.



# Obbligo di trasparenza nei pagamenti

D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33, art. 33 : *“Le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un **indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture**, denominato «**indicatore annuale di tempestività dei pagamenti**», nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici”.*



# DURATA DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

- **La durata degli obblighi di pubblicazione** è di cinque anni in linea di massima.
- **OPPURE : Oltre cinque anni, nel caso gli atti producano ancora i loro effetti alla scadenza dei cinque anni;**
- • per alcuni dati e informazioni riguardanti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali e i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza, essi devono restare pubblicati online per **i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico;**
- possono essere previsti «**termini diversi**» dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali.



# Tipi di accesso

Alla luce dell'evoluzione intensa della trasparenza e dei cambiamenti intercorsi possiamo attualmente distinguere tra tre diverse forme di accesso:

1. **Accesso civico “semplice”** previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016.
2. **Accesso civico generalizzato** previsto dall'art. 5, comma 2 del decreto trasparenza.
3. **Accesso documentale**, inteso come accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.



# Accesso semplice

## Che cos'è l'accesso civico c.d. semplice?

Secondo quanto previsto dall'art. 5, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013, l'accesso civico c.d. semplice è il **diritto di chiunque di richiedere, senza alcuna motivazione, la pubblicazione di documenti, informazioni o dati per i quali sussistono specifici obblighi di trasparenza, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.**

Pertanto, l'accesso civico semplice si configura come **rimedio all'inosservanza degli obblighi di pubblicazione** previsti dalla legge ed è espressione del controllo sociale che informa la disciplina sulla trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013.



# Accesso semplice

## **A chi va presentata l'istanza di accesso civico c.d. semplice?**

L'istanza va presentata **al Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza** dell'amministrazione o dell'ente tenuto alla pubblicazione.

## **Come va presentata l'istanza di accesso civico c.d. semplice?**

La richiesta può essere indirizzata **a mezzo mail, posta elettronica certificata, fax, posta ordinaria o consegnata all'URP**. Ogni ente rende note le modalità e può predisporre anche un'apposita modulistica disponibile nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti"/"Accesso civico" del sito istituzionale dell'amministrazione o dell'ente.

Tra le modalità ivi previste l'amministrazione o l'ente è opportuno privilegiare quella meno onerosa per chi presenta l'istanza.



# Accesso semplice

**Quanto tempo ha l'amministrazione per rispondere alle richieste di accesso civico c.d. semplice?**

Il procedimento di accesso civico c.d. semplice deve concludersi con un provvedimento espresso e motivato nel termine di **trenta giorni dalla presentazione dell'istanza**.

**In caso di accoglimento dell'istanza di accesso civico c.d. semplice, quali sono i provvedimenti che l'amministrazione è tenuta ad adottare?**

In caso di accoglimento dell'istanza, l'amministrazione, **se ha già pubblicato i dati, le informazioni o i documenti richiesti, indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale. Se, invece, non li ha già pubblicati, provvede alla pubblicazione dei documenti, delle informazioni o dei dati richiesti e comunica al richiedente l'avvenuta pubblicazione, indicando il relativo collegamento ipertestuale.**

# Accesso semplice

**Quali sono i rimedi previsti nel caso di diniego, anche parziale, o nel caso in cui l'amministrazione non risponda all'istanza di accesso civico c.d. semplice?**

Decorsi inutilmente i trenta giorni di tempo dalla presentazione dell'istanza, il richiedente può:

- 1) ricorrere al **titolare del potere sostitutivo** ai sensi dell'art. 2, co. 9-bis, della l. 241/90, introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera a), legge n. 120 del 2020, poi così modificato dall'art. 61, comma 1, lettera a), della legge n. 108 del 2021. L'organo di governo individua un soggetto nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione o una unità organizzativa cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione
- 2) proporre **ricorso al giudice amministrativo entro trenta giorni dalla conoscenza della formazione del silenzio sulla richiesta di accesso civico c.d. semplice** ai sensi dell'art. 116 del d.lgs. n. 104/2010 (c.p.a.).



# Accesso generalizzato

**Chi può presentare richiesta di accesso generalizzato ai sensi dell'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 33/2016?**  
**L'accesso generalizzato può essere presentato da chiunque.** Infatti, non occorre possedere, né dimostrare, una specifica legittimazione soggettiva, e chiunque può presentare richiesta, anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato.



# Accesso generalizzato

## Che cosa si può richiedere con l'accesso generalizzato?

Con la richiesta di accesso generalizzato possono essere richiesti **i documenti, dati e informazioni in possesso dell'amministrazione.**

Ciò significa:

1. che l'amministrazione **non è tenuta a raccogliere informazioni che non sono in suo possesso** per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato, ma deve limitarsi a rispondere sulla base dei documenti e delle informazioni che sono già in suo possesso;
2. che l'amministrazione **non è tenuta a rielaborare informazioni in suo possesso**, per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato: deve consentire l'accesso ai documenti, ai dati e alle informazioni così come sono già detenuti, organizzati, gestiti e fruiti;
3. che **sono ammissibili, invece, le operazioni di elaborazione che consistono nell'oscuramento dei dati personali** presenti nel documento o nell'informazione richiesta, e più in generale nella loro anonimizzazione, qualora ciò sia funzionale a rendere possibile l'accesso.

# Accesso generalizzato

L'istanza volta non all'estrazione dei documenti quanto l'acquisizione di informazioni che l'amministrazione è tenuta a rendere in ossequio agli obblighi di pubblicità imposti dal D.Lgs. n. 33 del 2013 è qualificabile come atto esplicativo della volontà di esercitare un accesso civico; di talché **anche se formalmente intitolata quale accesso agli atti è formulata ed esplicitata anche ai sensi degli artt. 5, 26 e 27 del D.Lgs. n. 33 del 2013, alla stessa deve riconoscersi quanto meno una duplice valenza, tanto di accesso documentale, quanto di accesso civico, ben potendo essere presentate congiuntamente.**

**T..A.R. Sicilia Catania, Sez. IV, 28/10/2020, n. 2819**



# Esclusioni e limiti all'accesso civico generalizzato

L'accesso civico generalizzato, di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

2. L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

# Differenze tra accesso civico e accesso documentale

**Che differenza c'è tra accesso agli atti ex art. 22 L. 241/90 e accesso civico generalizzato?**

**Nel caso dell'accesso ex L. 241/90 è consentito un accesso più in profondità a dati pertinenti, mentre nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni.**

**I due istituti restano distinti e sono basati su presupposti differenti: il primo è volto ad ottenere documenti utili per esercitare il proprio diritto a partecipare, opporsi e difendersi a tutela di una posizione giuridica qualificata, il secondo è funzionale al controllo generalizzato sul buon andamento della pubblica amministrazione e sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche.**



# Accesso civico generalizzato

**La richiesta di accesso generalizzato deve identificare i documenti e i dati richiesti?**

È importante che la richiesta **indichi i documenti o i dati richiesti, ovvero che nella richiesta sia consentito all'amministrazione di identificare agevolmente i documenti o i dati richiesti**. Devono essere ritenute inammissibili le richieste formulate in modo così vago da non permettere all'amministrazione di identificare i documenti o le informazioni richieste. In questi casi, l'amministrazione destinataria della domanda dovrebbe chiedere di precisare l'oggetto della richiesta.

**L'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni?**

L'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni, **a meno che la richiesta non risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione**. Tali circostanze, **adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto**, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione, ed in presenza di oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento dell'amministrazione.



# Accesso civico generalizzato

## **A quale ufficio va presentata la richiesta di accesso generalizzato?**

La richiesta di accesso generalizzato può essere presentata, alternativamente:

- 1. all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;**
- 2. all'Ufficio relazioni con il pubblico;**
- 3. ad altro ufficio, che l'amministrazione abbia indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" – “Altri contenuti –Accesso civico” del sito istituzionale.**

## **L'amministrazione o l'ente destinatario dell'istanza è obbligato a darne comunicazione a eventuali soggetti controinteressati?**

Laddove la richiesta di accesso generalizzato **possa incidere su interessi connessi alla protezione dei dati personali, o alla libertà e segretezza della corrispondenza oppure agli interessi economici e commerciali** (ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali), **l'ente destinatario della richiesta di accesso deve darne comunicazione ai soggetti titolari di tali interessi**, mediante invio di una copia a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento (o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione).

# Accesso civico generalizzato

## Quali sono i diritti procedurali dei controinteressati?

Il soggetto controinteressato **può presentare (anche per via telematica) una eventuale e motivata opposizione** all'istanza di accesso generalizzato, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione della richiesta di accesso generalizzato. Decorso tale termine, l'amministrazione provvede sulla richiesta di accesso generalizzato, accertata la ricezione della comunicazione da parte del controinteressato.

## Quanto tempo ha l'amministrazione per rispondere alle richieste di accesso generalizzato?

Il procedimento di accesso generalizzato deve concludersi con provvedimento espresso e motivato **nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza**, con la comunicazione dell'esito al richiedente e agli eventuali controinteressati. Tali termini sono sospesi (fino ad un massimo di dieci giorni) nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato

# Accesso civico generalizzato

**Che cosa è tenuta a fare l'amministrazione se accoglie la richiesta di accesso generalizzato?**

In caso di accoglimento, l'amministrazione **provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti.**

Nel caso in cui l'accesso sia consentito nonostante l'opposizione del controinteressato, **i dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato**, al fine di consentire a quest'ultimo l'eventuale proposizione di riesame.

**Il provvedimento di accoglimento deve essere motivato?**

**Il provvedimento di accoglimento contiene una adeguata motivazione** che dà conto della insussistenza di uno o più elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto, per l'Amministrazione o per il/i controinteressato/i, specie quando è adottato nonostante l'opposizione del controinteressato.

# Accesso civico generalizzato

## **Come può tutelarsi il richiedente in caso di rifiuto o di mancata risposta da parte dell'amministrazione?**

In caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato dal comma 6 dell'art. 5, d.lgs. n. 33/2013, **il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

In alternativa, laddove si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può presentare ricorso al **difensore civico competente per ambito territoriale**. In tal caso, il ricorso deve comunque essere notificato anche all'amministrazione interessata. È previsto che il difensore civico si pronunci entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso e che se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne debba informare il richiedente e comunicarlo all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

In ogni caso, a fronte del rifiuto espresso, del differimento o dell'inerzia dell'amministrazione, **il richiedente può attivare la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo**, ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo.



# Accesso civico generalizzato

**L'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato può chiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali?**

**È previsto che il Garante per la protezione dei dati personali sia sentito solo dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nel caso di richiesta di riesame e dal difensore civico nel caso di ricorso** laddove l'accesso generalizzato sia stato negato o differito per motivi attinenti la tutela della «protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia» (art. 5-bis, comma 2, lett. a, d.lgs. n. 33/2013). In tali ipotesi, **il Garante si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta**, durante i quali il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile della prevenzione della corruzione o per la pronuncia del difensore civico sono sospesi.

**Quali istanze di parere possono essere formulate ad ANAC in materia di accesso civico generalizzato?**

**Le richieste di parere sono valutate dall'ANAC solo se attinenti a questioni di particolare rilevanza e relative esclusivamente a chiarimenti sull'interpretazione delle proprie Linee guida, adottate d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali**, recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato.

# Accesso civico generalizzato

**Quali sono i rimedi previsti per i controinteressati nel caso di accoglimento dell'istanza da parte dell'amministrazione o dell'ente, nonostante l'opposizione presentata?**

**Ai sensi del co. 9 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, nei casi di accoglimento della richiesta, il controinteressato può presentare richiesta di riesame al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e, per i soli atti di Regioni ed enti locali, ricorso al difensore civico.**

**Avverso la decisione dell'ente o dell'amministrazione ovvero a quella del RPCT dell'amministrazione o dell'ente o a quella del difensore civico, il controinteressato può proporre ricorso al TAR ai sensi dell'art. 116 del d.lgs. 104/2010.**

**Entro quali termini si pronuncia il RPCT sulla richiesta di riesame?**

**Il RPCT decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni dall'istanza di riesame. Il termine è sospeso qualora il RPCT senta il Garante per la protezione dei dati personali se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5 bis, co. 2, lett. a) (relativi alla protezione dei dati personali). Il Garante si pronuncia entro 10 giorni dalla richiesta. Gli stessi termini valgono nel caso la richiesta di riesame sia avanzata dal controinteressato in caso di accoglimento dell'istanza nonostante la sua opposizione.**

# Bilanciamento tra accesso e privacy

## Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 10/2020:

Tutte le eccezioni relative all'accesso civico generalizzato implicano e richiedono un **bilanciamento da parte della pubblica amministrazione, in concreto, tra l'interesse pubblico alla conoscibilità e il danno all'interesse limite, pubblico o privato, alla segretezza e/o alla riservatezza**, secondo i criteri utilizzati anche in altri ordinamenti, quali il cd. test del danno (harm test), utilizzato per esempio in Germania, o il c.d. public interest test o public interest override, tipico dell'ordinamento statunitense o di quello dell'Unione europea, in base al quale occorre valutare se sussista un interesse pubblico al rilascio delle informazioni richieste rispetto al pregiudizio per l'interesse-limite contrapposto.



# Bilanciamento tra accesso e privacy

## Tar Lazio, n. 2174/2020

L'amministrazione nel dare riscontro a una istanza di accesso generalizzato, **non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma deve motivare in modo puntuale la sussistenza di un pregiudizio reale e concreto.** Inoltre, nonostante la scelta del legislatore richiami espressamente il solo criterio del "pregiudizio concreto", la valutazione finale deve tenere conto anche dell'interesse alla divulgazione che fonda la richiesta. Nel compiere questa valutazione discrezionale, l'amministrazione è chiamata a compiere **un bilanciamento fra il beneficio che potrebbe arrecare la disclosure richiesta e il sacrificio causato agli interessi contrapposti** che vengono in gioco.



# Dialogo cooperativo

## Par. 8, Circolare n. 2/2017 del Ministro della pubblica amministrazione

L'accesso civico generalizzato «pone a carico delle pubbliche amministrazioni l'obbligo di erogare un servizio conoscitivo, che consiste nel condividere con la collettività il proprio patrimonio di informazioni secondo le modalità indicate dalla legge. Per realizzare questo obiettivo e, più in generale, le finalità di partecipazione e accountability proprie del c.d. modello FOIA, è auspicabile che **le amministrazioni si adoperino per soddisfare l'interesse conoscitivo su cui si fondano le domande di accesso, evitando atteggiamenti ostruzionistici**. Nel trattare una richiesta, è necessario che l'amministrazione instauri un “**dialogo cooperativo**” con il richiedente [...]»



# Dialogo cooperativo

## Tar Lazio, n. 2811/2020

È illegittimo il rigetto di una istanza di accesso civico generalizzato, volta a ottenere dati in forma disaggregata relativi alle partecipazioni televisive di partiti, loro esponenti e membri di Governo. **I dati richiesti non necessitano di attività di rielaborazione**, coincidendo con quelli oggetto delle rilevazioni commissionate a una società specializzata, di cui l'amministrazione è in possesso. **L'accesso civico generalizzato non può essere negato invocando un intralcio dell'azione amministrativa**, potendo l'amministrazione instaurare un dialogo collaborativo con il richiedente.

## Tar Campania, n. 928/2020

Quando l'istanza è formulata in modo poco chiaro, l'amministrazione dovrebbe considerare che il cittadino può non possedere conoscenze giuridiche e che **sussiste in ogni caso un dovere di assistenza**. Al contrario, la p.a. ha affermato l'insussistenza di un obbligo di pubblicazione e ha invitato il ricorrente a formulare una richiesta di accesso generalizzato. Tale modo di operare è espressione di una concezione formalistica dell'azione amministrativa, che si pone in contrasto con la legge sul procedimento amministrativo, che **impone alla p.a. di sollecitare la rettifica di istanze erranee, non chiare o incomplete**.



# Elenco degli obblighi di pubblicazione

- **Esiste un elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti in materia di trasparenza?**

Sì, per agevolare i soggetti tenuti ad osservare gli obblighi di trasparenza, **l'A.N.AC. ha predisposto un elenco degli obblighi di pubblicazione** previsti dal d.lgs. n. 33/2013 e da ulteriori disposizioni di legge previgenti e successive. L'elenco è consultabile **all'indirizzo internet <http://www.civit.it/wp-content/uploads/Obblighi-di-pubblicazione-ERRATA-CORRIGE-settembre-2013.xls>**

