

La trasparenza amministrativa

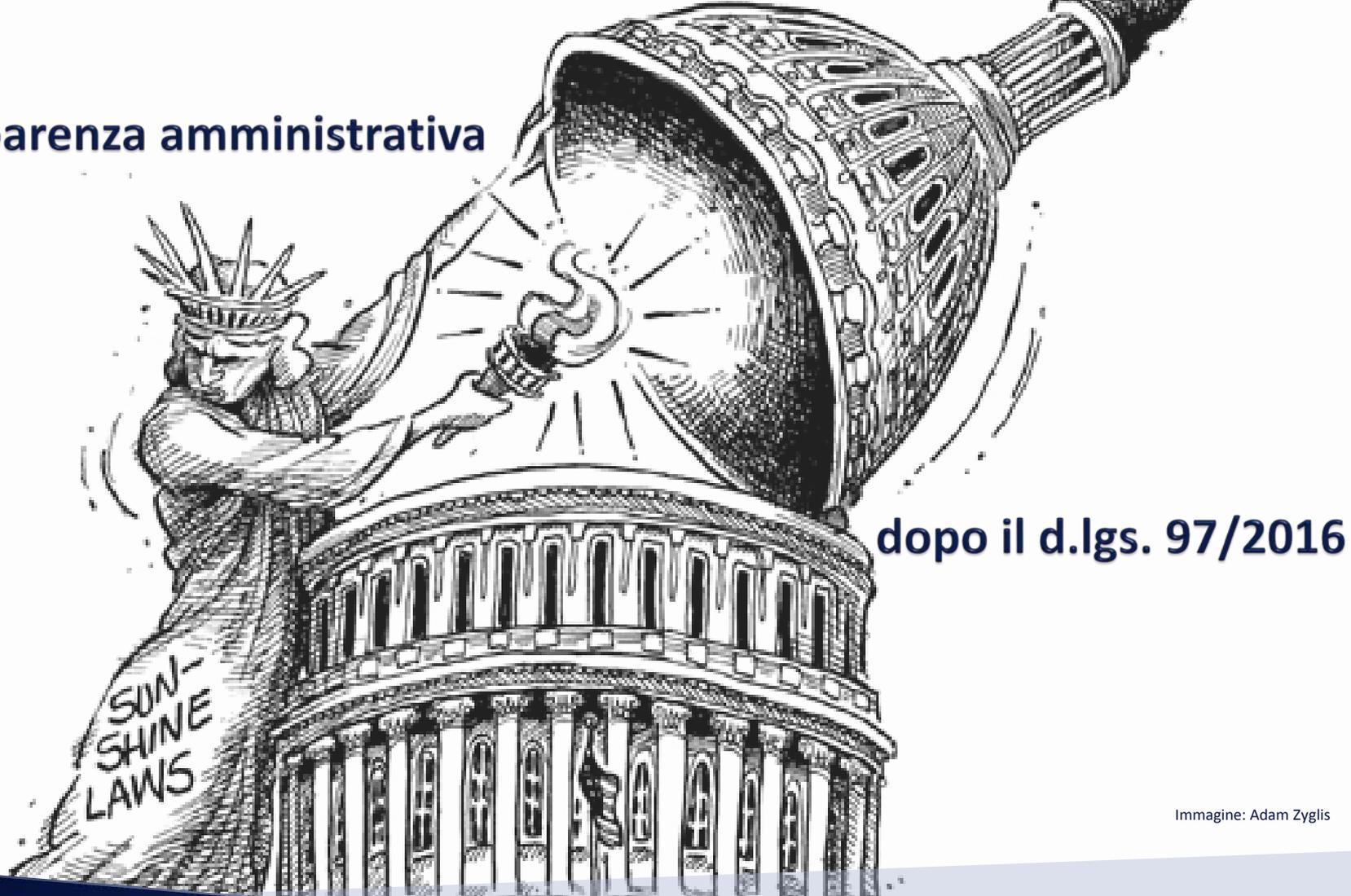


Immagine: Adam Zyglis



Relatori: Gaetano Melis, Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPC)
Giorgio Mancosu, staff del RPC



Obiettivi dell'incontro

- ✓ Approfondire le peculiarità del nuovo diritto di accesso civico (art. 5, c. 2 del d.lgs. n. 33/2013)
- ✓ Fornire una panoramica generale della disciplina in materia di trasparenza amministrativa, con cenni al contrappeso costituito dalla protezione dei dati personali

Sommario dell'incontro

- A. Introduzione: il binomio trasparenza-prevenzione della corruzione
- B. Il nuovo diritto di accesso civico di tipo «FOIA». Caratteristiche, procedura e problematiche applicative
- C. L'impianto del d.lgs. n. 33/2013
Le coordinate della riforma del giugno 2016
Responsabilità e sanzioni
Accorgimenti privacy (cenni)

Introduzione

Legge n. 190/2012

Il contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione diventano prioritari (dopo l'accento sulle performance delle PP.AA. posto dal d.lgs. 150/09 – cd. riforma Brunetta).

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**

Introduzione

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

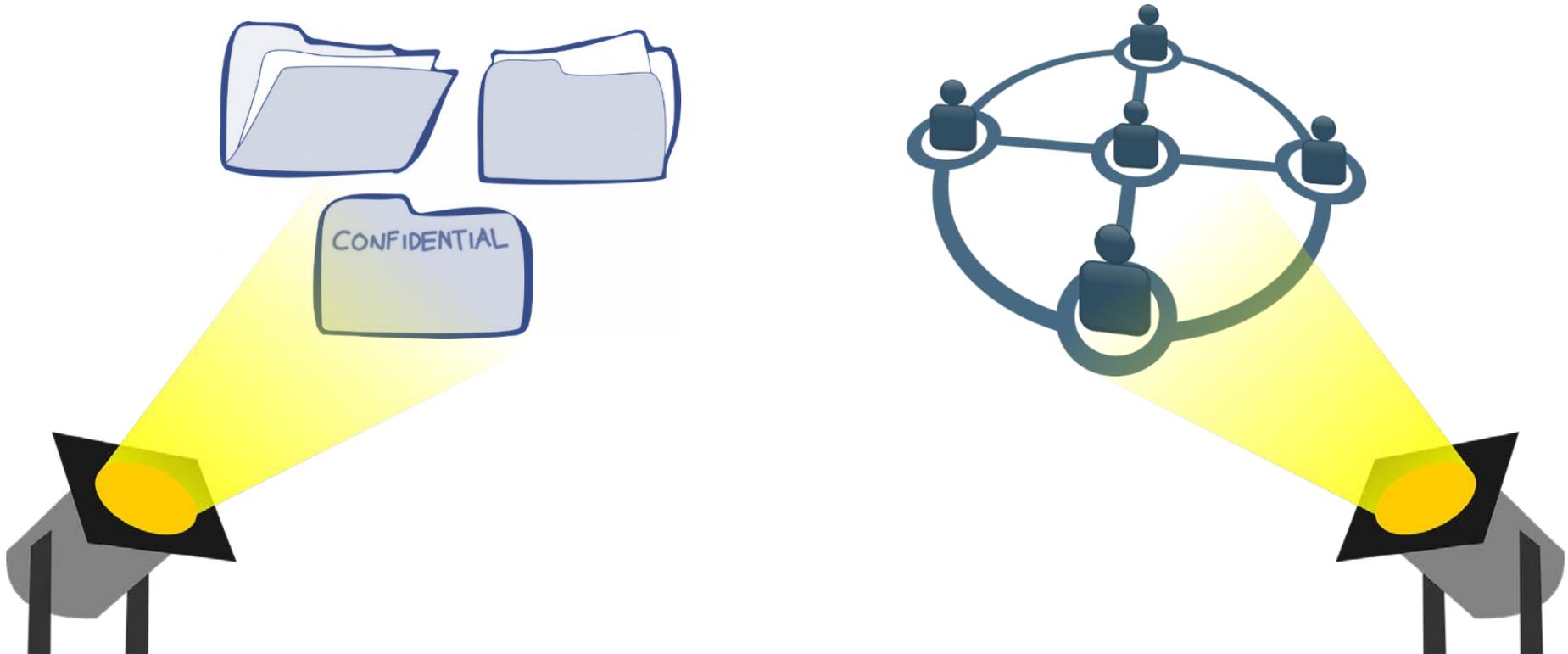
“maladministration”, intesa come assunzione di decisioni ... devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari [...] Atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse 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**

Introduzione

“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*



Introduzione

IMPARZIALITA' DELL'AZIONE amministrativa (ragionevolezza, proporzionalità, divieto di discriminazioni) ...

- Art. 97, comma 1, Cost.
I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'**imparzialità** dell'amministrazione.
- Art. 3, L. 241/90 – obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi

IMPARZIALITA' DELL'ORGANIZZAZIONE amministrativa (posta al riparo da indebite interferenze)

- Art. 54, comma 2, Cost.
I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con **disciplina ed onore**, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.
- Art. 98, comma 1, Cost.
I pubblici impiegati sono al **servizio esclusivo** della Nazione
- Art. 6-bis, L. 241/90 (aggiunto dalla L. 190/2012)
Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono **astenersi in caso di conflitto di interessi**, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale
- Art. 13, comma 2, D.P.R. 3/1957
L'impiegato deve conformare la sua condotta al dovere di **servire esclusivamente la Nazione**, di osservare lealmente la Costituzione e le altre leggi e **non deve svolgere attività incompatibili** con l'anzidetto dovere.

Introduzione

Obbligo di astensione

(Codice comportamento nazionale - D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62)

Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Introduzione

Polifunzionalità e rilevanza costituzionale del principio di trasparenza (art. 1, d.lgs. n. 33/13)

Comma 2

« La trasparenza ... concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino»

Comma 3

«(Le disposizioni del d.lgs. 33/13) 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 e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione».

Introduzione

Rilevanza del principio di trasparenza
nel progetto di revisione costituzionale sottoposto a referendum

- ✓ Inserimento del principio di trasparenza nell'**art. 97** (accanto a quelli di imparzialità e buon andamento)
- ✓ Inserimento del seguente comma nell'**art. 118**: «Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori»

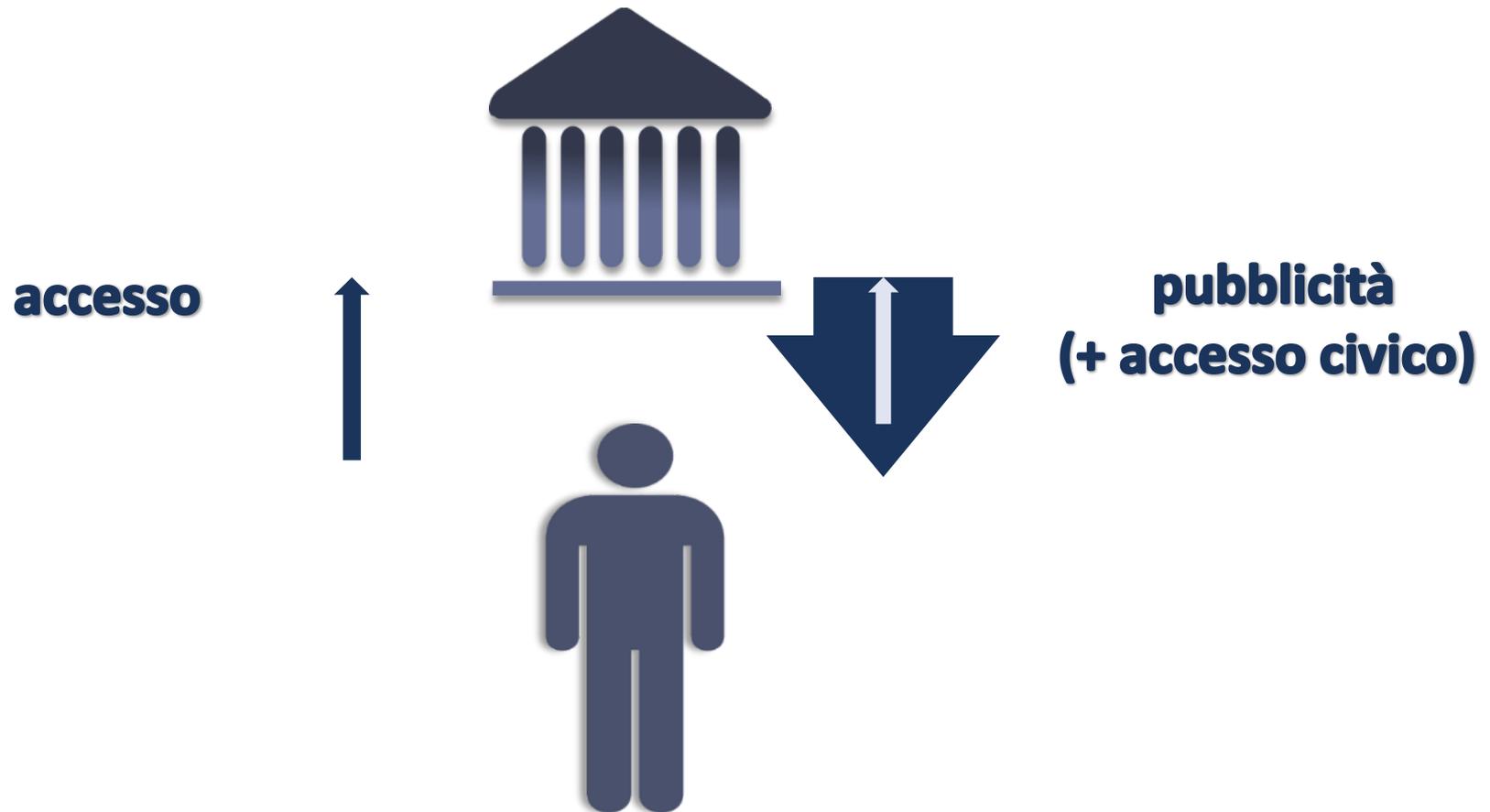
Introduzione

La cooperazione internazionale

- ✓ **Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003** (ratificata dall'Italia nel 2009)
- ✓ **Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione del 1997** e il Working Group on Bribery (WGB)
- ✓ **Gruppo di lavoro anticorruzione del G20 (ACWG)**, lanciato nel 2010 a Toronto
- ✓ **Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)** del Consiglio d'Europa, nato nel 1999
- ✓ **Open Government Partnership** (partenariato multilaterale nato nel 2011: 69 governi e importanti organizzazioni non governative)

Introduzione

Strumenti «civici» di acquisizione dell'informazione pubblica
(ante d.lgs. n. 97/2016)



Introduzione

TAR Lazio Roma, sez. III, 24 novembre 2015, n. 13250

Un giornalista chiede di avere accesso a tutti i contratti c.d. “derivati” stipulati dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, dichiarando di avere avviato un’inchiesta giornalistica in merito all’impiego dei predetti strumenti finanziari ed ai rischi per la finanza pubblica ad essi connessi

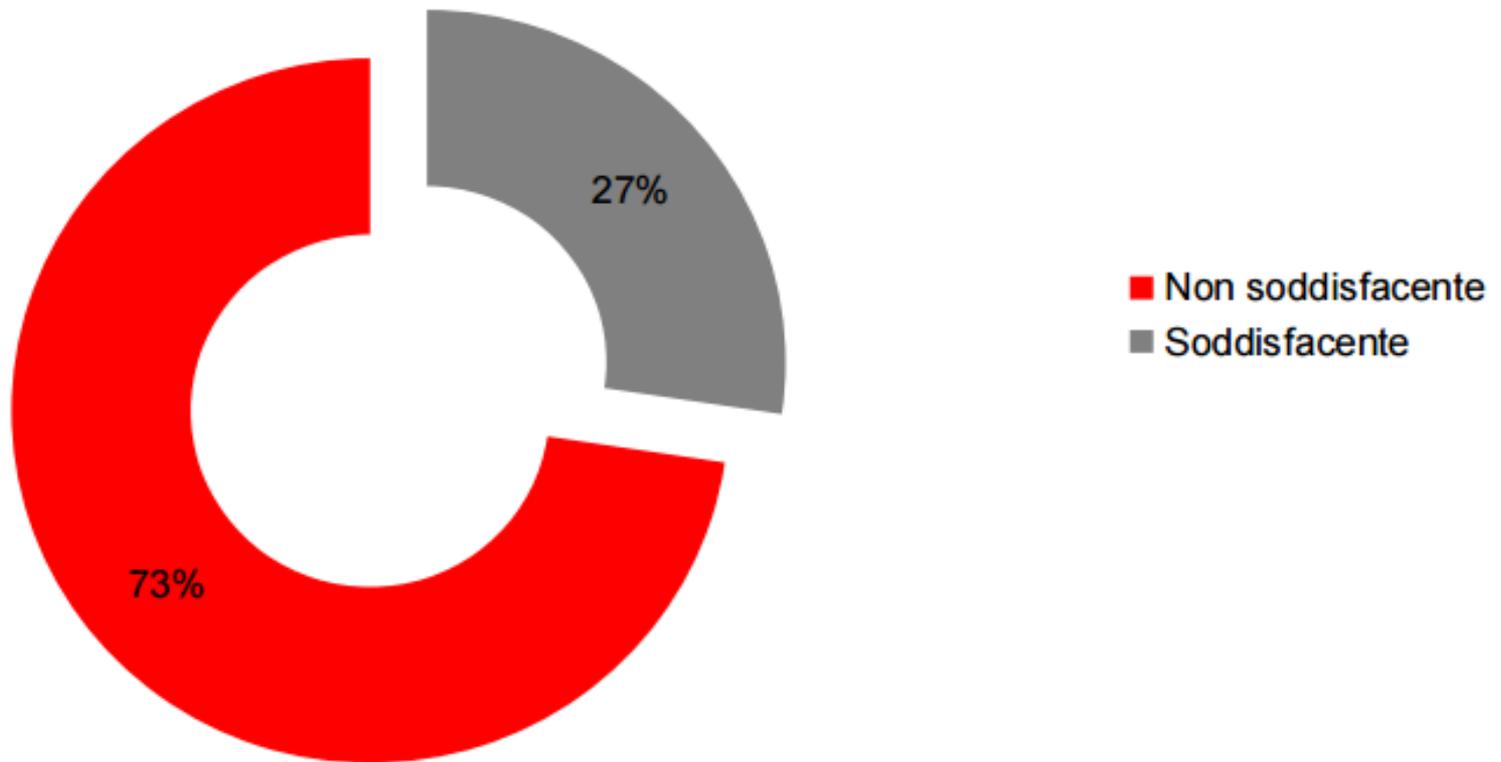
Il MEF non risponde alla richiesta (= silenzio rigetto).

Il giornalista impugna il silenzio dinnanzi al TAR, il quale respinge il ricorso, perché ...

Il giornalista, nonostante il possibile interesse dei potenziali lettori ad una maggiore informazione sul tema, non vanta un interesse diretto, concreto e attuale all’accesso. L’accesso in esame costituirebbe un indebito “controllo generalizzato dell’operato delle pubbliche amministrazioni”. Rispetto al diritto alla conoscenza degli atti, sussiste la legittima pretesa dell’Amministrazione a non subire intralci alla propria attività istituzionale mediante istanze strumentali e/o dilatorie tali da produrre un appesantimento dell’azione amministrativa in contrasto con il canone fondamentale dell’efficienza ed efficacia dell’azione stessa di cui all’art. 97 Cost.

Introduzione

Come la PA italiana ha risposto alle richieste di informazione

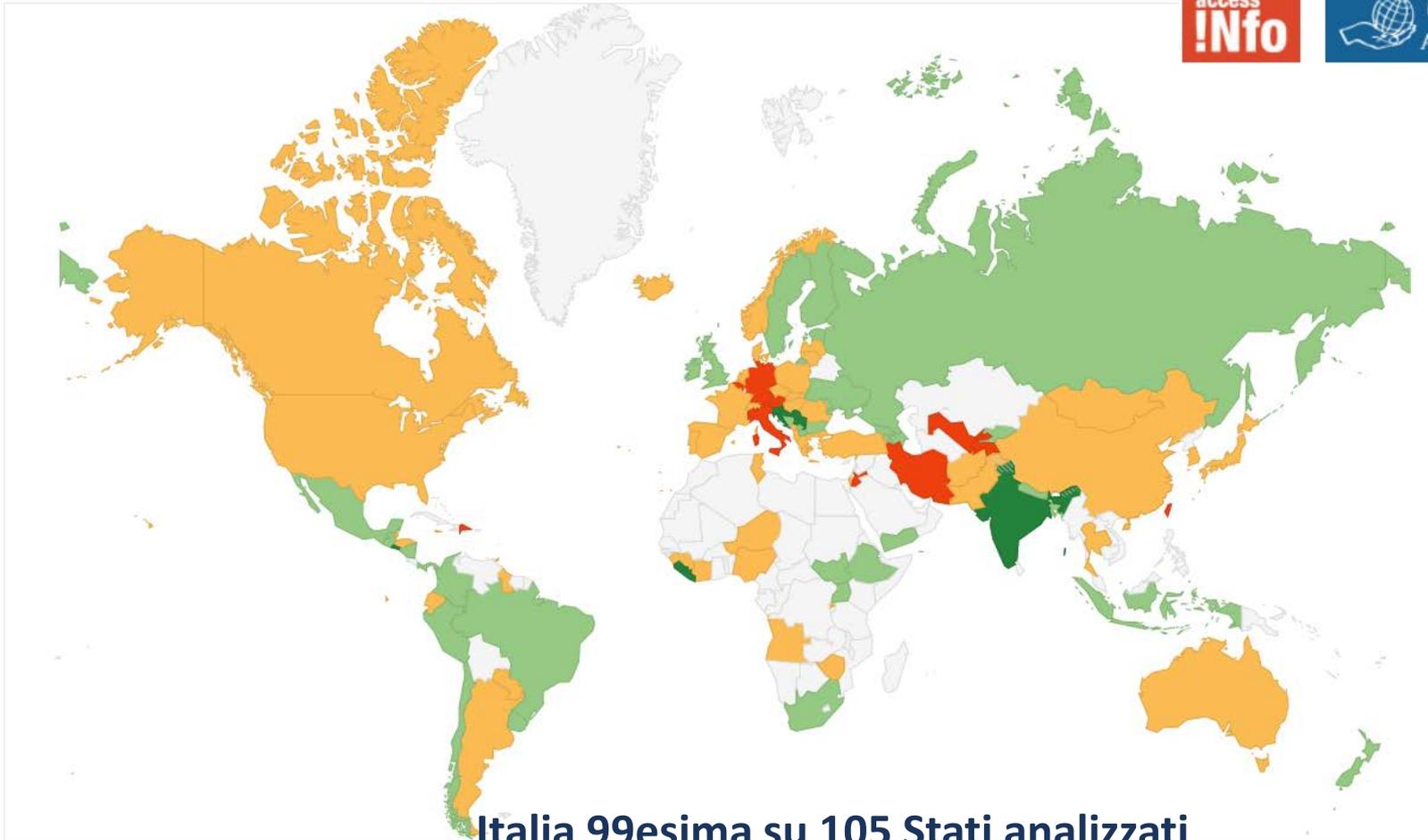


Indagine del 2013 condotta dall'associazione «Diritto di Sapere».

Rapporto: http://www.dirittodisapere.it/wp-content/uploads/2013/04/DDS_SilenziDiStato_ITA.pdf

Introduzione

Global Right to Information Rating Map



Italia 99esima su 105 Stati analizzati

<https://www.rti-rating.org/country-data> (classifica stilata nel 2011 ed estesa negli anni successivi a nuovi Stati)

Il nuovo accesso «FOIA»

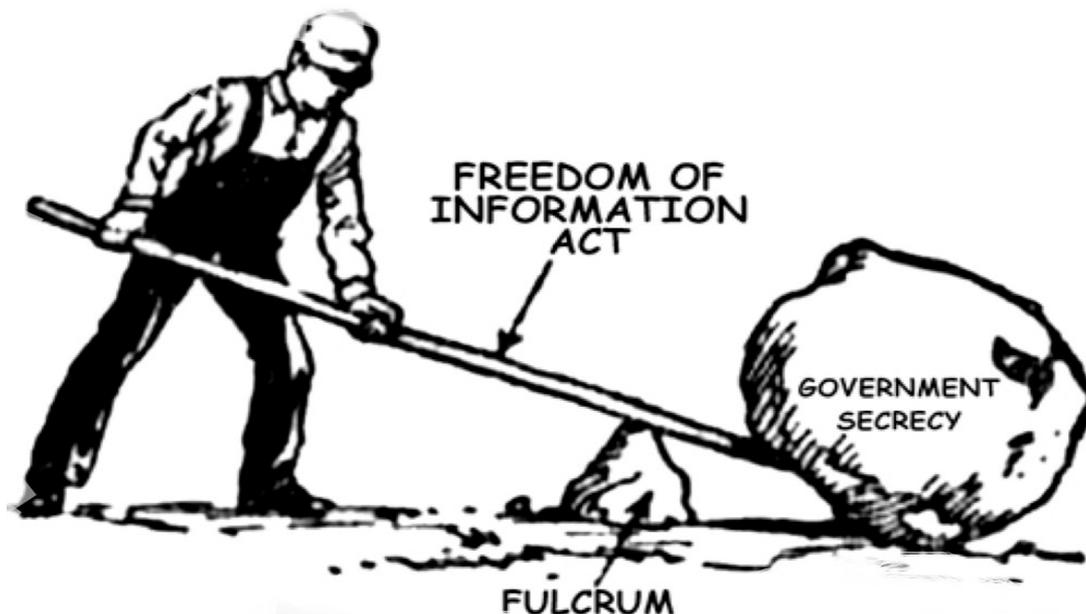


Non solo una trasparenza di tipo “proattivo”, ma anche una trasparenza di tipo “reattivo”. **«Il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere rappresenta per l’ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana»**

Parere del Consiglio di Stato su schema di dlgs di modifica del dlgs 33/13

Il nuovo accesso «FOIA»

Riconoscimento del diritto di **chiunque** di ottenere e di riutilizzare i **dati e i documenti** detenuti dalle pubbliche amministrazioni, **ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria**, nel rispetto dei **limiti** relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti (artt. 1, 2, 3, 5, 5-bis)



Il nuovo accesso «FOIA»

(art. 1) PRIMA	ADESSO
<p>La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche</p>	<p>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</p>

Il nuovo accesso «FOIA»

(art. 2) PRIMA	ADESSO
<p>Le disposizioni del presente decreto individuano gli obblighi di trasparenza concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la sua realizzazione.</p>	<p>Le disposizioni del presente decreto disciplinano la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione</p>

Il nuovo accesso «FOIA»

(art. 3) PRIMA	ADESSO
<p>Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7</p>	<p>Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico, ivi compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7.</p>

Il nuovo accesso «FOIA»

(art. 5 – Accesso civico) PRIMA	ADESSO
<p>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.</p>	<p>1. Idem 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 giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.</p>

Il nuovo accesso «FOIA»

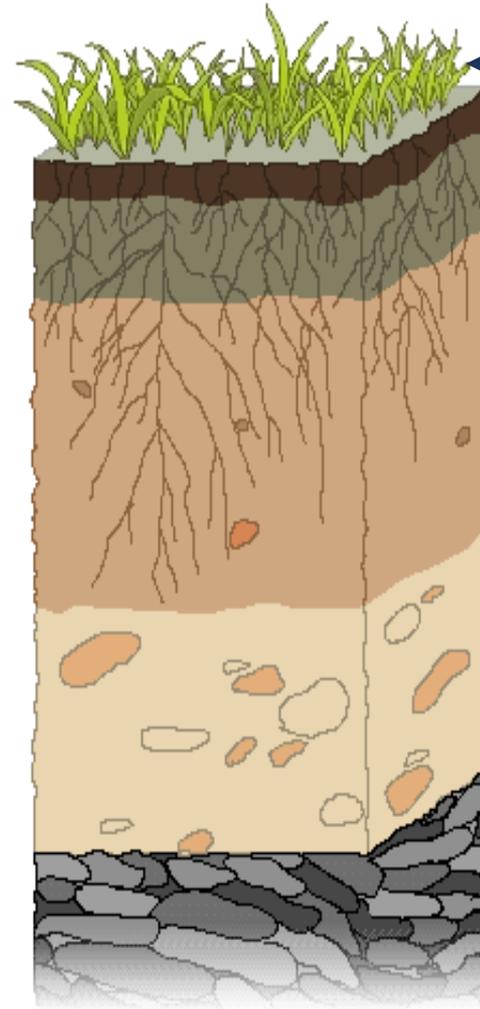
Accesso civico «pungolo»: dati comuni e personali a pubblicazione obbligatoria non ancora pubblicati

Accesso civico «FOIA» (riservatezza>accesso)
dati comuni + alcuni dati personali

Accesso 241/90 (accesso>riservatezza)

- dati comuni + dati personali comuni
- **dati sensibili e giudiziari**
- **dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale**

ESCLUSIONI TASSATIVE ART 24, L. 241/90



OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Patrimonio
informativo
pubblico

Credits: <https://en.wikipedia.org/wiki/Humus#/media/File:Horizons.gif>

Il nuovo accesso «FOIA»

	Accesso 241/90	Accesso FOIA d.lgs. n. 33/2013
SOGGETTI	I soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un <u>interesse diretto, concreto e attuale</u> , corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso	<u>Chiunque</u> , senza necessità di motivazione

Il nuovo accesso «FOIA»

	Accesso 241/90	Accesso FOIA d.lgs. n. 33/2013
OGGETTI	<u>Documenti amministrativi</u> [accesso si estende a documenti connessi. Non sono accessibili: le informazioni che non abbiano forma di documento amministrativo; i documenti amministrativi che la PA non ha (più) l'obbligo di detenere. La PA non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso].	<u>Dati, informazioni e documenti detenuti</u>

Il nuovo accesso «FOIA»

	Accesso 241/90	Accesso FOIA d.lgs. n. 33/2013
FINALITA'	Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.	Favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

Il nuovo accesso «FOIA»

	Accesso 241/90	Accesso FOIA d.lgs. n. 33/2013
ESCLUSIONI	<p>Art 24 documenti coperti da segreto di Stato; altri casi di segreto (industriale, d'ufficio, bancario e in materia finanziaria e borsistica) o divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge; nei procedimenti tributari (in cui si applica la normativa speciale); attività diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (fino a che l'atto non sia stato adottato); nei procedimenti selettivi, i documenti contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi. Casi previsti da regolamenti governativi, di cui al comma 6</p> <p>MA accesso parziale e differimento</p> <p>MA l'accesso prevale (rispetto alle ipotesi di riservatezza privata) se necessario per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del codice privacy in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale</p>	<p>Nei casi in cui sia necessario evitare un pregiudizio concreto a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Interessi pubblici <ol style="list-style-type: none"> 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) Interessi privati <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>Segreto di Stato e altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, c. 1, L. 241/90</p> <p>MA accesso parziale e differimento</p>

L'ANAC, d'intesa con il Garante privacy e sentita la Conferenza Unificata, adotta **linee guida recanti indicazioni operative** per la definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico (art. 5-bis, c. 6)

Il nuovo accesso «FOIA»

	Accesso 241/90	Accesso FOIA d.lgs. n. 33/2013
CONTROINTERESSATI	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	I soggetti che potrebbero subire un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati (vedi <i>supra</i>)

Il nuovo accesso «FOIA»

	Accesso 241/90	Accesso FOIA d.lgs. n. 33/2013
TERMINI E SILENZIO	Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta [«silenzio significativo»: SILENZIO ≡ RIGETTO]	Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza [SILENZIO = INADEMPIMENTO]

Il nuovo accesso «FOIA»

1) (art. 2, c. 9, L. 241/90)

La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce **elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente**

2) (art. 328, c. 2, c.p.)

Omissione di atti d'ufficio (applicabile anche al silenzio rigetto), reato contro la PA - perseguibile d'ufficio, punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 1.032.

3) art. 1, c. 9, lett. d, L. 190/2012

nel PTPC devono essere definite le modalità di **monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti**

Il nuovo accesso «FOIA»

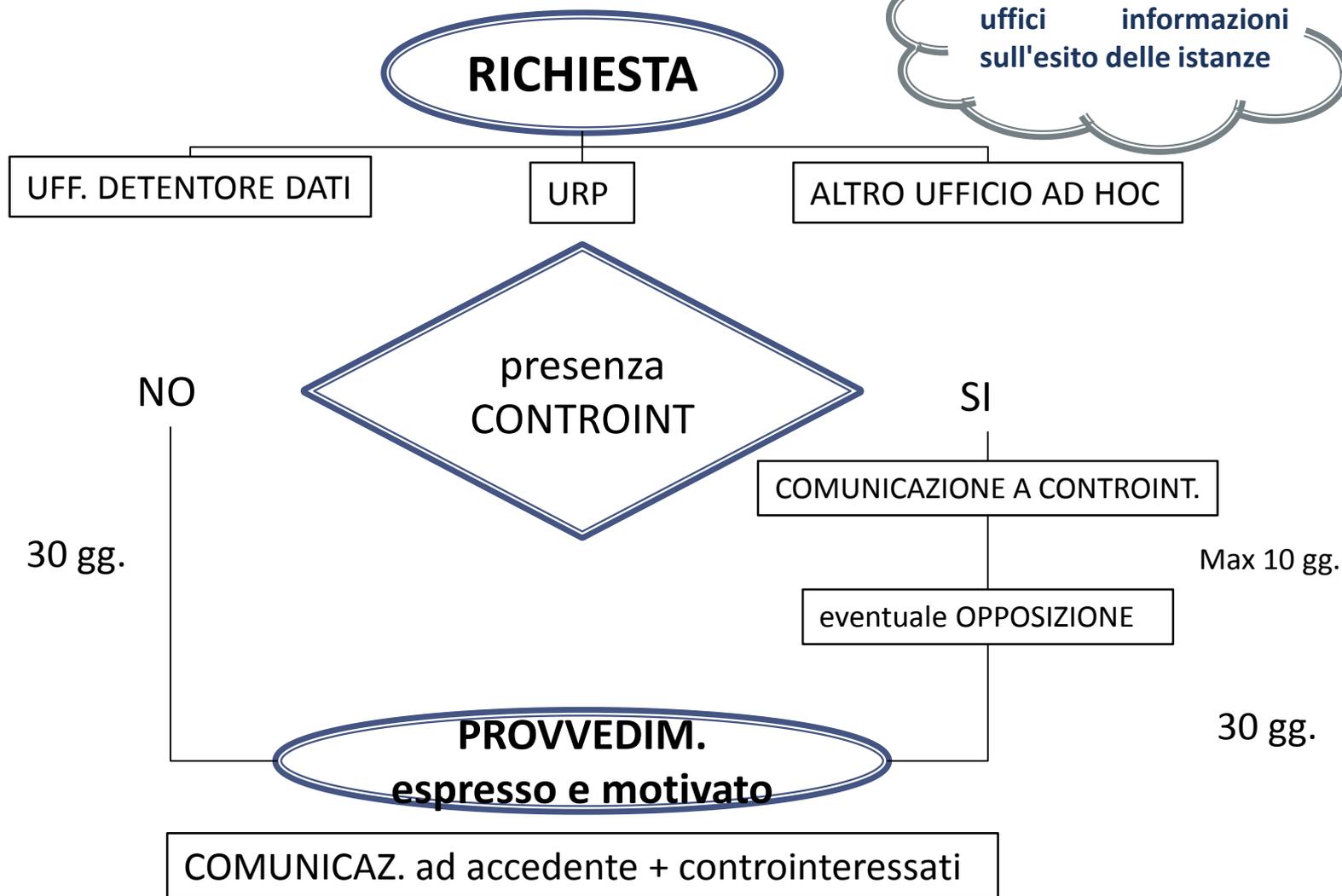
	Accesso 241/90	Accesso FOIA d.lgs. n. 33/2013
COSTI PER ACCEDENTE	Il rilascio di copia è subordinato al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura	Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali

Il nuovo accesso «FOIA»

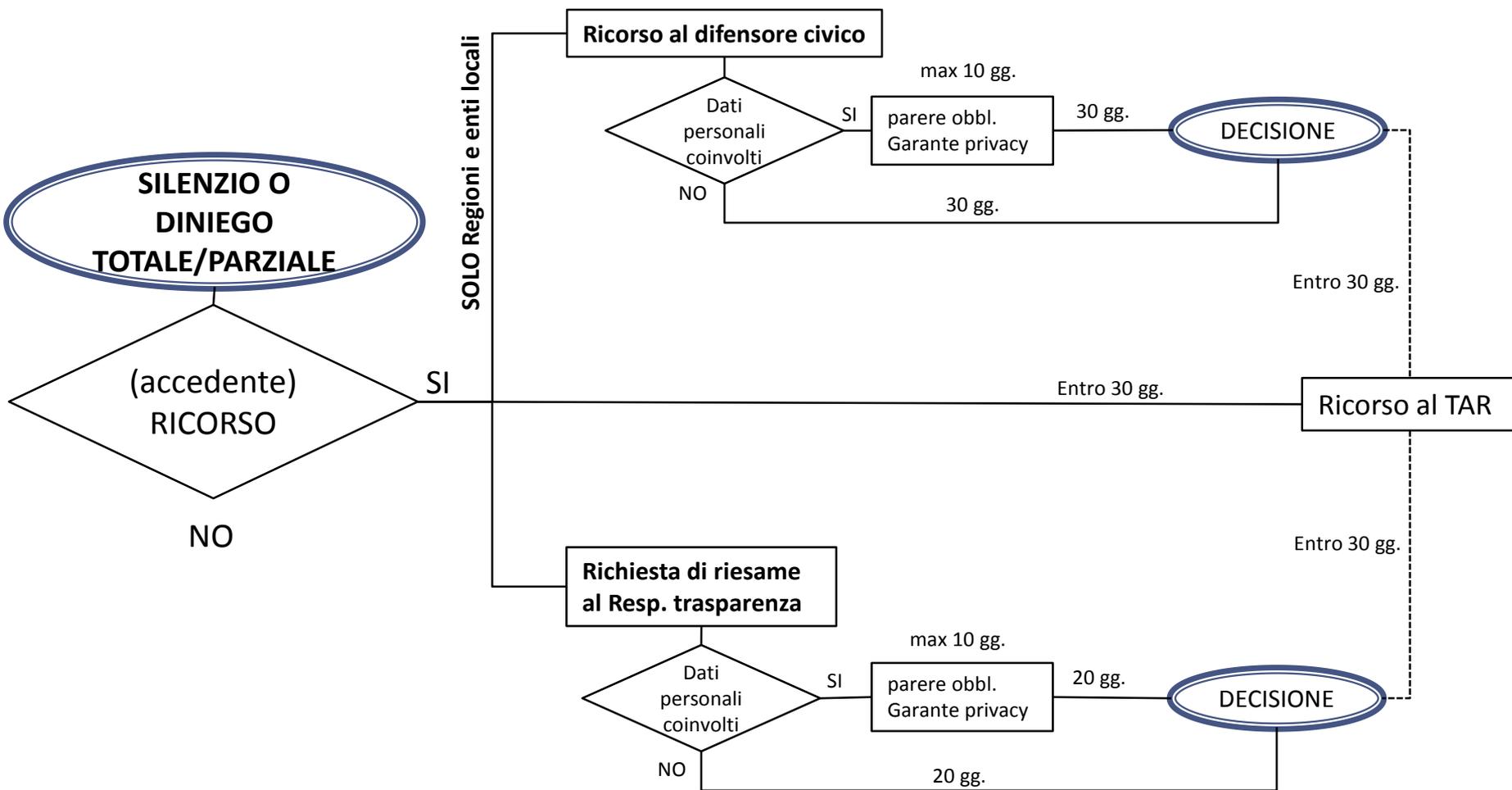
	Accesso 241/90	Accesso FOIA d.lgs. n. 33/2013
TUTELA	<p>Ricorso a Difensore civico/Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi</p> <p>Ricorso al TAR (rito speciale dell'accesso – art. 116 c.p.a. -: non necessario patrocinio legale, l'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente anche non avvocato, contributo unificato di 300 euro)</p>	<p>Istanza di riesame a RPC/Difensore civico</p> <p>Idem</p>

Il nuovo accesso «FOIA»

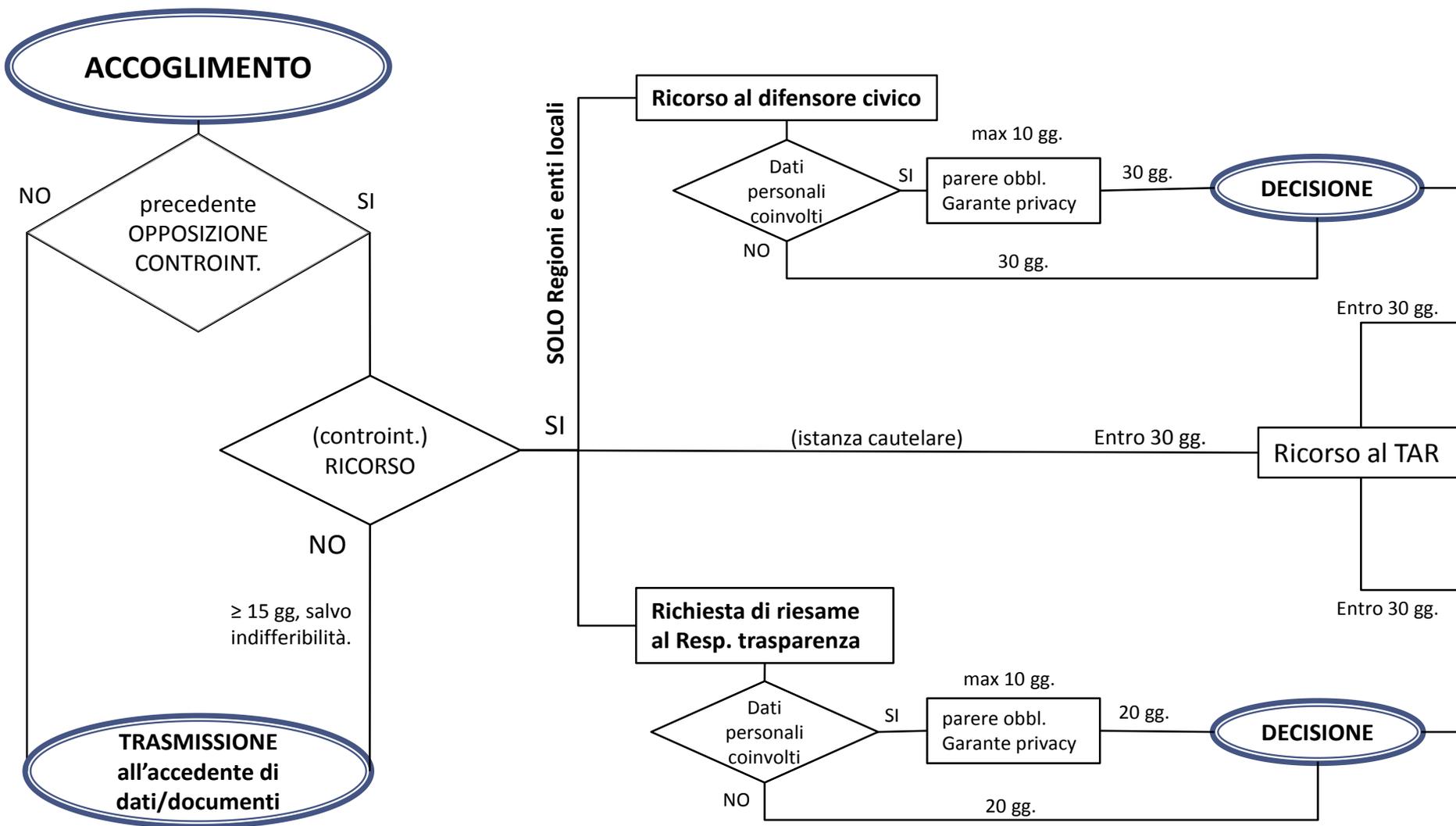
RPC può chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle istanze



Il nuovo accesso «FOIA»



Il nuovo accesso «FOIA»



Il nuovo accesso «FOIA»

Riepilogando:
quanti diritti di accesso?!



- **Accesso «classico»**, artt. 22 ss., L. n. 241/1990
- **Accesso civico «pungolo»**, art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013
- **Accesso civico «FOIA»**, art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013

Il nuovo accesso «FOIA»

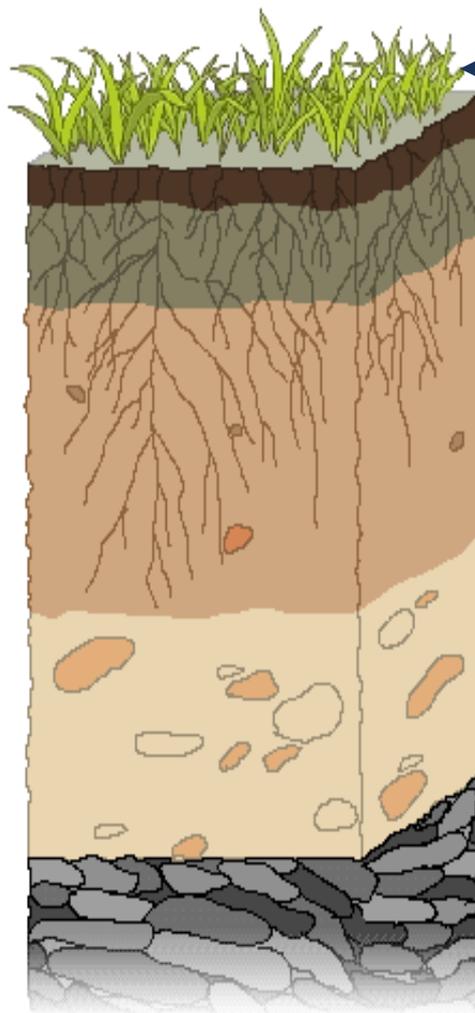
Accesso civico «pungolo»: dati comuni e personali a pubblicazione obbligatoria non ancora pubblicati

Accesso civico «FOIA» (riservatezza>accesso)
dati comuni + alcuni dati personali

Accesso 241/90 (accesso>riservatezza)

- dati comuni + dati personali comuni
- **dati sensibili e giudiziari**
- **dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale**

ESCLUSIONI TASSATIVE ART 24, L. 241/90



OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Patrimonio
informativo
pubblico

Credits: <https://en.wikipedia.org/wiki/Humus#/media/File:Horizons.gif>

Il nuovo accesso «FOIA»

I «tre accessi» a confronto. Esempio: selezione pubblica

	Ho un interesse specifico (sono un partecipante)	Non ho trovato online documenti e/o informazioni che la PA è obbligata a pubblicare	Ho un interesse generico ad acquisire documenti e/o informazioni sulla procedura
STRUMENTI	Accesso L. 241/1990	Accesso civico «pungolo»	Accesso civico «FOIA»
COSA POSSO OTTENERE?	Tutti gli atti della procedura (ivi compresi quelli contenenti dati sensibili, giudiziari e salute riferiti ai candidati – con opportuni accorgimenti)	I bandi di concorso (i singoli bandi e l'elenco di quelli espletati); i criteri di valutazione della Commissione; le tracce delle prove scritte	Tutto ciò il cui accesso non arrechi un pregiudizio concreto alla tutela dei dati personali del terzo. Esempio: le graduatorie concorsuali, una volta che siano rimosse dall'albo online; le prove scritte svolte dai candidati...



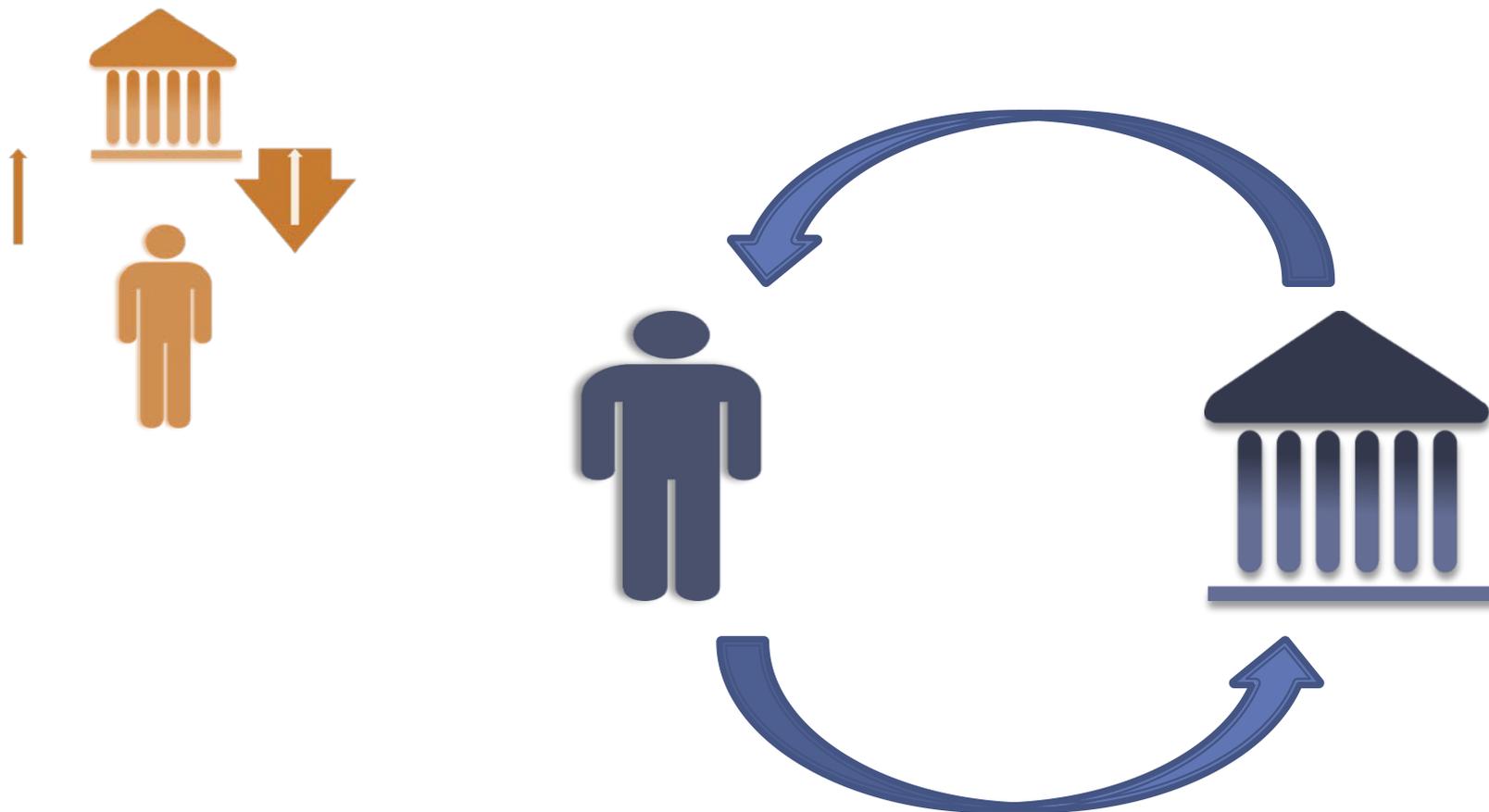
Problema

Il tipo di accesso, dei tre disponibili, invocato dal richiedente nella domanda vincola la decisione dell'amministrazione?

Oppure l'amministrazione è tenuta a valorizzare la sostanza della domanda, garantendo l'accesso anche a fronte di una domanda tecnicamente mal formulata?

Il nuovo accesso «FOIA»

Interazioni «virtuose» tra
obblighi di pubblicazione e diritto di accesso «FOIA»



Il nuovo accesso «FOIA»

Interazioni «virtuose» tra
obblighi di pubblicazione e diritto di accesso «FOIA»

- 1) I «dati ulteriori» che la PA è obbligata a pubblicare (art. 1, c. 9, lett. f, L. 190/2012) devono essere scelti «in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, **a partire dalle richieste di conoscenza dei propri portatori di interesse**» (delibera ANAC n. 50/2013, p. 13)
- 2) Richiesta di accesso utilizzabile anche per **approfondire le informazioni sui contenuti già pubblicati**
- 3) Trascorsa la durata legale di pubblicazione, **i dati (anche se a carattere personale) restano comunque accessibili** (art. 8, c. 3)
- 4) Gli obblighi di pubblicazione relativi alle tipologie di procedimento (art. 35) e ai provvedimenti amministrativi (art. 23) quali **«mappe» per orientare le richieste di accesso**

L'impianto del d.lgs. n. 33/2013

Linee di intervento

- ✓ Sistematizzazione e approfondimento della disciplina giuridica di principio e di dettaglio in materia di trasparenza
- ✓ Declinazione in chiave Open Data degli obblighi di pubblicazione
- ✓ Messa a punto di moduli procedurali, organizzativi e tecnologici *ad hoc*
- ✓ Esplicitazione delle delicate connessioni con altre fonti di rilievo (in particolare: d.lgs. 82/05, d.lgs. 36/06 e d.lgs. 196/03)
- ✓ Esplicitazione del diritto di chiunque di pretendere dalle amministrazioni l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge

L'impianto del d.lgs. n. 33/2013

Dimensione organizzativa

Dimensione dei contenuti informativi

Dimensione dell'effettività

L'impianto del d.lgs. n. 33/2013

DIMENSIONE ORGANIZZATIVA NAZIONALE

FISSAZIONE MISURE MINIME

L. 190/12 + D.lgs. 33/2013

Legislatore

FUNZIONE DI INDIRIZZO/VIGILANZA/STANDARDIZZAZIONE

ANAC

- Piano nazionale anticorruzione (PNA) e aggiorn. annuali
- Linee guida / F.A.Q. / Orientamenti / Pareri
- Richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti + potere di ordine
- Fissazione di criteri, modelli e schemi standard per organizzazione, codificazione e rappresentazione dei contenuti a pubblicazione obbligatoria

L'impianto del d.lgs. n. 33/2013

DIMENSIONE ORGANIZZATIVA DI ENTE

ATTUAZIONE MISURE MINIME + INDIVIDUAZIONE DI MISURE ULTERIORI

Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) e aggiornamenti annuali, con apposita sezione che precisi, per ogni obbligo di pubblicazione, la matrice delle responsabilità (chi è tenuto alla trasmissione del dato e chi è tenuto alla pubblicazione)

+ ciclo annuale di monitoraggio

L'impianto del d.lgs. n. 33/2013

DIMENSIONE ORGANIZZATIVA DI ENTE

ORGANO INDIRIZZO

individua RPC - dispone organizzazione necessaria per assicurare funzioni, poteri, autonomia ed effettività di RPC - definisce obiettivi strategici di PCT - adotta il PTPC su proposta RPC e lo trasmette ad ANAC - Nomina OIV

OIV

Verifica coerenza obiettivi PTPC e Piano performance, valutando adeguatezza degli indicatori. I dati su attuazione obblighi di trasparenza sono utilizzati per valutazione performance organizzativa/individuale di responsabile/dirigenti incaricati della trasmissione dei dati. Redige relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni. Attesta assolvimento obblighi di pubblicazione. Verifica la Relazione annuale del RPC. Riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

RPC

Controllo adempimento obblighi pubblicazione – segnala a: organo indirizzo, OIV, ANAC e ufficio di disciplina mancato/ritardato adempimento .Trasmette a OIV e organo indirizzo relazione con risultati attività svolta e la pubblica nel sito web. Se richiesto o ritenuto opportuno, riferisce a organo indirizzo sull'attività. Riceve istanze accesso civico/riesamina esiti istanze accesso FOIA. Propone a organo di indirizzo il PTPC e i suoi aggiornamenti annuali. Controlla/assicura regolare attuazione accesso civico/FOIA

DIRIGENTI

garantiscono tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare - controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico/FOIA. Negli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e nei relativi contratti sono riportati gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale.

LAVORATORI

A seconda dei ruoli/incarichi, sono tenuti a cooperare con i dirigenti e col RPC per l'attuazione della disciplina in materia di trasparenza. Possono essere segnalati per l'azione disciplinare dal RPC qualora non abbiano attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Possono essere sentiti dall'OIV nello svolgimento dell'attività di controllo.



L'impianto del d.lgs. n. 33/2013

DIMENSIONE DEI CONTENUTI INFORMATIVI

- Definizione **elenco di dati/informazioni/documenti a pubblicazione obbligatoria**;
- definizione di un regime giuridico uniforme (artt. 3 e 7):
 - [**regime OPEN DATA**] pubblicazione in formato di tipo aperto e riutilizzabilità gratuita, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità;
 - durata pubblicazione, cinque anni (salve limitate eccezioni);
- definizione «**decalogo della qualità**»: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione ed indicazione della provenienza;
- **supporto tecnologico**: sezione «Amministrazione trasparente» a struttura rigida (allegato A del d.lgs. n. 33 2013), accessibile dalla home page e indicizzabile da parte dei motori di ricerca

L'impianto del d.lgs. n. 33/2013

DIMENSIONE DELL'EFFETTIVITA

- Esplicito riconoscimento del diritto di **accesso civico, quale «pungolo»** all'adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- **Possibilità di sollecitare il potere ispettivo ANAC** [<http://campagnatrasparenza.anticorruzione.it/> - segnalazioni ad ANAC di violazione obblighi pubblicazione, in caso di accesso civico infruttuoso]
- **Sanzioni pecuniarie** (cfr. in particolare, artt. 47, d.lgs. 33/13 e 19, c.5., lett. b, d.l. 90/14)
- **Responsabilità** (dirigenziale, disciplinare, amministrativa, per danno all'immagine della PA)
- Strumenti di tutela:
 - **Ricorso al titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia di RPC su istanza accesso civico** (art. 2, c. 9 bis, L. 241/90)
 - **Ricorso al TAR** (rito speciale dell'accesso – art. 116 c.p.a. -: non necessario patrocinio legale, l'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente anche non avvocato, contributo unificato di 300 euro)

Le coordinate della riforma del giugno 2016

Obiettivi principali perseguiti dal d.lgs. n. 97/2016
(su delega della L. n. 124/2015 – cd. riforma Madia)

- Introdurre un **diritto di accesso generale** (sganciato da requisiti soggettivi di legittimazione), quale strumento di trasparenza complementare agli obblighi di pubblicazione
- Porre (parzialmente) rimedio alla **parcellizzazione dei dati pubblici** nei siti dei vari enti per favorire, tra l'altro, la consultazione degli stessi
- **Razionalizzare e rendere più sostenibili gli obblighi di pubblicazione**, in funzione, in particolare, delle dimensioni dell'ente e dell'esposizione al rischio corruttivo
- **Inasprire gli obblighi di pubblicazione concernenti il personale dirigente**
- **Potenziare la trasparenza sulla spesa pubblica**
- **Estendere le responsabilità e le sanzioni**

Le coordinate della riforma del giugno 2016

Per porre (parziale) rimedio alla
parcellizzazione dei dati sui siti dei vari enti

Pubblicazione di banche dati nazionali (art. 9-bis ; allegato B)

Adempimento degli obblighi di pubblicazione mediante la comunicazione dei dati/informazioni/documenti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e la pubblicazione sul proprio sito istituzionale del link alla banca dati corrispondente

Le coordinate della riforma del giugno 2016

Nome della banca dati	Amm. che detiene la banca dati	Norma/e istitutiva/e della banca dati	Obblighi previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013
Perla PA	PCM- DFP	- Artt. 36, co. 3, e 53 del d.lgs. n. 165 del 2001; - art. 1, co. 39-40, della legge n. 190 del 2012	Art. 15 (titolari di incarichi di collaborazione o consulenza); art. 17 (dati relativi al personale non a tempo indeterminato); art. 18 (dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici)
SICO – Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche	MEF- RGS (IGOP)	Artt. 40-bis, co. 3, e 58-62 del d.lgs. n. 165 del 2001	Art. 16, co. 1-2 (dotazione organica e costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato); art. 17 (dati relativi al personale non a tempo indeterminato); art. 21, co. 1 (dati sulla contrattazione collettiva azionale); art. 21, co. 2 (dati sulla contrattazione integrativa)
Archivio contratti del settore pubblico	ARAN CNEL	Artt. 40-bis, co. 5, e 47, co. 8, del d.lgs. n. 165 del 2001	Art. 21, co. 1 (dati sulla contrattazione collettiva nazionale); art. 21, co. 2 (dati sulla contrattazione integrativa)
SIQuEL – Sistema Informativo Questionari Enti Locali (da verificare se SIQuEL contiene anche rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e gli enti vigilati/controllati/partecipati, come richiesto dall'art. 22, co. 1, lett. d), del d.lgs. n. 33 del 2013)	Corte dei conti	Art. 1, co. 166-167, della legge n. 266 del 2005	Art. 22 (dati relativi ai soli Enti locali riguardanti enti pubblici vigilati, enti di diritto privato in controllo pubblico, partecipazioni in società di diritto privato)

Le coordinate della riforma del giugno 2016

Nome della banca dati	Amm. che detiene banca dati	Norma/e istitutiva/e della banca dati	Obblighi previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013
Patrimonio della PA	MEF-DT	- Art. 2, co. 222, della legge n. 191 del 2009; - art. 17, co. 3-4, del decreto- legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014	Art. 22, commi 1 e 2 (dati relativi a società, enti pubblici e enti di diritto privato partecipati dalle amministrazioni pubbliche o in cui le Amministrazioni nominano propri rappresentanti negli organi di governo); art. 30 (dati relativi a beni immobili posseduti o detenuti delle amministrazioni pubbliche)
Rendiconti dei gruppi consiliari regionali	Corte dei conti	- Art. 1, co. 10, del decreto- legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012; - d.P.C.M. 21 dicembre 2012	Art. 28, co. 1 (pubblicità dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali)
BDAP – Banca Dati Amministrazioni Pubbliche	MEF- RGS	- Art. 13 della legge n. 196 del 2009; - decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 23411 del 2010; - d.lgs. n. 229 del 2011; - d.lgs. n. 228 del 2011;	Art.29, co. 1 (bilanci preventivi e consuntivi delle amministrazioni pubbliche) Art. 37, comma 1, lett. a), b), c) (informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori) Art. 38, Pubblicità dei processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche
REMS (Real Estate ManagementSystem) – Sistema di Gestione degli Immobili di Proprietà Statale	Demanio		Art. 30 (beni immobili e gestione del patrimonio)
BDNCP – Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici	ANAC	- Art. 62-bis del d.lgs. n. 82 del 2005; art. 6-bis del d.lgs. n. 163 del 2006	Art. 37, co. 1 (informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture)
Servizio Contratti Pubblici	MIT	Artt. 66, co. 7, 122, co. 5 e 128, co. 11, del d.lgs. n. 163 del 2006	Art. 37, co. 1 (informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture)

Le coordinate della riforma del giugno 2016

Per razionalizzare e rendere più sostenibili gli obblighi di pubblicazione

- **«Clausole di flessibilità»** : l'ANAC è abilitato ad alleggerire/rimodulare alcuni obblighi di pubblicazione
- **Riduzione complessiva degli obblighi di pubblicazione**, quale «contropartita» dell'introduzione dell'accesso generale (gli obblighi di pubblicazione eliminati sono numericamente maggiori rispetto a quelli di nuova introduzione)

Le coordinate della riforma del giugno 2016

Clausole di flessibilità (ruolo rinforzato dell'ANAC)

(Art. 3, c. 1-bis) L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali nel caso in cui siano coinvolti dati personali, con propria delibera adottata, previa consultazione pubblica, in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione, e all'esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti di cui all'articolo 2-bis, può identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della disciplina vigente per i quali **la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione**. In questi casi, l'accesso ai dati e ai documenti nella loro integrità è disciplinato dall'articolo 5.

(Art. 3, c. 1-ter). L'ANAC può, con il PNA, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, **precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione**, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali.

(art. 8, c.3-bis) L'ANAC, sulla base di una valutazione del rischio corruttivo, delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso, determina, anche su proposta del Garante per la protezione dei dati personali, i casi in cui la **durata della pubblicazione** del dato e del documento può essere inferiore a 5 anni.

Le coordinate della riforma del giugno 2016

Inasprimento degli obblighi di pubblicazione concernenti il personale dirigente

Soggetti	Dati/informazioni/documenti
titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo , di livello statale regionale e locale	atto di nomina o di proclamazione; curricula; compensi; missioni; altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi; altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi; dichiarazione (da aggiornare annualmente) concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri; le azioni di società; le quote di partecipazione a società; l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società; copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche ,dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale
i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito	
titolari di incarichi dirigenziali , a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente (ATTENZIONE: del. 144/2014 ANAC equipara ai dirigenti «i Direttori di strutture didattiche, scientifiche e tecniche» degli atenei.	
(redditi e patrimonio anche del) coniuge non separato, nonché dei figli e dei parenti entro il secondo grado di parentela , se gli stessi vi consentono – dell'eventuale mancato consenso è data evidenza. (Tali dati sono sottratti al riutilizzo)	



Le coordinate della riforma del giugno 2016

Potenziamento della trasparenza sulla spesa pubblica (artt. 4-bis)

- Istituzionalizzazione del portale «Soldi pubblici»
- Obbligo di pubblicazione di tutti i dati sui pagamenti, in modo da permetterne la consultazione in relazione a: tipologia di spesa, ambito temporale di riferimento e beneficiari

Le coordinate della riforma del giugno 2016

Estensione oggettiva obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (art. 37)

Publicazioni obbligatorie ex art. 1, c. 32, L. 190/12 (già in vigore)*:

La struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate.

Publicazioni obbligatorie ai sensi del nuovo Codice degli appalti (art. 29, c. 1, d.lgs. 50/16):

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

Le coordinate della riforma del giugno 2016

Estensione oggettiva obblighi di pubblicazione in materia di concorsi (art. 19) e di personale (art. 16, c. 3-bis)

Fermi restando gli altri obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni pubblicano i bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione **nonché i criteri di valutazione della Commissione e le tracce delle prove scritte.**

Il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri assicura adeguate **forme di pubblicità dei processi di mobilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni**, anche attraverso la pubblicazione di dati identificativi dei soggetti interessati.

Responsabilità e sanzioni



Sanzioni pecuniarie per casi specifici

da 500 a 10.000 euro (art. 47)

- per responsabile della mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, nonché tutti i compensi cui da diritto l'assunzione della carica (provvedimento pubblicato sul sito web dell'amministrazione) (**rif. art. 14**);
- per dirigente che non effettua la comunicazione degli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, nonché nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui al medesimo articolo (**rif. art. 14**).
- per responsabile violazione degli obblighi di pubblicazione dei dati relativi enti vigilati/controllati/partecipati (**di cui all'art. 22**). La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento (art. 47, c. 2);
- in caso di omessa pubblicazione di tutti i dati sui pagamenti (**ex art. 4-bis, c. 2**)

da 1.000 a 10.000 euro (artt. 24-quater, c.1 e 19, c.5., lett. b, d.l. 90/14)

- omessa adozione dei PTPC e dei codici di comportamento;
- **omessa pubblicazione del catalogo dei dati, dei metadati e delle relative banche dati e dei regolamenti che ne disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo**, come previsto dall'art. 52, c. 1, CAD.

Responsabilità e sanzioni



I dirigenti

[COMPITI]

- I dirigenti garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge; insieme al responsabile della trasparenza, controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal decreto (art. 43, cc. 3 e 4)

[SANZIONI]

- L'inadempimento di obblighi pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile (art. 46)
- Negli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e nei relativi contratti sono riportati gli obiettivi di trasparenza [...] con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico. Il mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi determina responsabilità dirigenziale (ai sensi dell'art. 21, d.lgs. 165/01). Del mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi si tiene conto ai fini del conferimento di successivi incarichi (art. 14, c. 1-quater)



Il RPC

[SANZIONI]

Art. 1, c. 14, L. 190/2012

In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il RPC risponde ai sensi dell'art. 21, d.lgs. 165/2001 (responsabilità dirigenziale), nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano.

Responsabilità e sanzioni



Vigilanza e conseguenze disciplinari

- Il RPC segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare **i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza** (art. 43, cc. 1 e 5; art. 1, c. 7, L. 190/2012). Il RPC segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione e all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità (art. 43, c. 5).
- **La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare** (art. 1, c. 14, L. 190/12)
- **Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, il RPC ha l'obbligo di effettuare la segnalazione disciplinare** (art. 5, c. 10)
- L'ANAC, rilevato il mancato rispetto della disciplina in materia di trasparenza, ingiunge all'amministrazione di adempiere entro 30 gg. L'inosservanza di detto ordine costituisce illecito disciplinare, che **l'ANAC segnala all'ufficio di disciplina dell'amministrazione interessata** (art. 45, c. 1)

Responsabilità e sanzioni



Convenzione ANAC/Guardia di Finanza (Nucleo Speciale Anticorruzione)

(art. 4, c. 2)

La collaborazione tra l'A.N.AC. e la Guardia di Finanza si sostanzia in:

- a) controlli sul rispetto del Piano Nazionale Anticorruzione e dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione;
- b) verifiche sull'osservanza degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni;**
- c) accertamenti in materia di conflitti di interesse, inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico;
- d) controlli relativi all'ottemperanza delle decisioni dell'Autorità.

(Art. 6, c. 2)

[...][Il personale del Corpo incaricato, anche mediante le Sezioni/Drappelli Anticorruzione dei Nuclei di Polizia Tributaria, può:

- a) richiedere agli organi ed alle amministrazioni dello Stato la comunicazione di dati e notizie rilevanti ai fini istruttori;
- b) eseguire accessi presso i soggetti sub a. per acquisire direttamente detti elementi;
- c) effettuare accessi, ispezioni, verifiche ed indagini finanziarie;
- d) formulare richieste, inviti, questionari nei confronti di chiunque possa fornire elementi utili ai fini degli accertamenti.

Responsabilità e sanzioni



Ricadute pregiudizievoli in casi specifici

Omissione delle pubblicazioni (su «Amministrazione trasparente») e della comunicazione (al Dipartimento della funzione Pubblica) dei dati relativi ai **consulenti/collaboratori**: inefficacia dell'atto e illegittima liquidazione dei compensi (art. 15, c. 2)

Omissione delle pubblicazioni dei dati relativi a **sovvenzioni/sussidi**: inefficacia dei provvedimenti che dispongono concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario. La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d'ufficio dagli organi di controllo è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 30 c.p.a.

Fintanto che perdura la mancata o incompleta pubblicazione dei dati sugli **enti vigilati/controllati/partecipati**, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di uno degli enti/società (art. 22, c. 4)

Responsabilità e sanzioni

Profili di responsabilità amministrativa



A) La sezione «Amministrazione trasparente» può fornire elementi utili per ricostruire una notizia di danno erariale?

Per attivare l'azione di risarcimento per danno erariale è necessario che la procura acquisisca una notizia specifica e concreta e che individui con ragionevole certezza gli elementi soggettivi ed oggettivi della responsabilità (art. 17 c. 30 ter D.L. 78/09). Alcuni dati a pubblicazione obbligatoria possono aiutare la procura contabile, in particolare, quelli indicati nell'art. 31 (modificato in senso ampliativo dal d.lgs. 97/16):

«Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione, procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti. Pubblicano, inoltre, la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici».

Responsabilità e sanzioni



B) «Troppa» trasparenza o «troppo poca»

- 1) Publicazione eccessiva. L'amministrazione può essere tenuta al risarcimento del danno (art. 28 Cost.) per trattamento illecito dei dati personali (art. 15 cod. privacy - art. 2050 codice civile) da parte di un suo dipendente. Rivalsa nei confronti del dipendente soggetta alla dimostrazione di dolo/colpa grave (art. 23, c. 1, D.P.R. n. 3/1957) [danno erariale indiretto].
- 2) Publicazione eccessiva. L'amministrazione è sanzionata dal Garante per violazione privacy [danno erariale diretto]. Rivalsa nei confronti del dipendente in caso di dolo/colpa grave .
- 3) Inadempimento doveri di trasparenza [L'ANAC segnala gli inadempimenti (non solo ai vertici politici delle amministrazioni e agli OIV, ma anche) alla Corte dei conti ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità – art. 45, c. 4]
 - erogazione di indennità di risultato nonostante la mancata attuazione di obblighi di trasparenza ad essa correlati (Corte Conti sez. giurisdiz. Lazio, 2 febbraio 2015, n. 81) [danno erariale diretto]
 - tipizzazioni di illeciti amministrativo-contabili (cd. responsabilità sanzionatoria). In caso di omessa pubblicazione dei dati sui consulenti, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario (in base ad art. 30 c.p.a.) (art. 15, c. 3).
 - responsabilità per danno all'immagine (art. 46, d.lgs. 33/13) in casi di inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e nel caso di rifiuto, differimento o limitazione dell'accesso civico (FOIA) ad di fuori dei casi previsti dalla legge

Responsabilità e sanzioni

Corte dei Conti, sez. giurisd. Sardegna, 15 gennaio 2016, n. 5
(cfr. commento CODAU del 23.2.16)



DETERMINAZIONE DANNO ERARIALE IN CASO DI SANZIONE AMMINISTRATIVA

Il pagamento da parte di un ente pubblico di una sanzione amministrativa non realizza un danno all'erario, posto che l'esborso dell'ente sanzionato è compensato dall'introito dell'amministrazione che incamera la sanzione (nozione di finanza pubblica allargata)

Ciò vale solo per l'«importo secco» della sanzione, ma non per i pagamenti per interessi e spese di notifica.

Tranne che in ipotesi specificamente individuate dalla legge, la responsabilità amministrativa non ha carattere sanzionatorio, ma risarcitorio.

[trattasi di posizione giurisprudenziale non consolidata, in quanto esistono giudizi di segno diverso, che pongono a carico del dipendente anche l'importo della sanzione, esaltando il carattere sanzionatorio della responsabilità amministrativo-contabile]

Responsabilità e sanzioni

Corte dei Conti, sez. giurisd. Sardegna, 15 gennaio 2016, n. 5

VALUTAZIONE DELLA COLPA GRAVE DEL DIRIGENTE

- Un dirigente, tanto più quando sia posto a dirigere un settore complesso, è difficilmente in grado di accertare la correttezza di ogni provvedimento portato alla sua firma, ma non si deve cadere nell'eccesso opposto di ritenere lo stesso dirigente sempre esente da responsabilità solo perché, come quasi sempre avviene, del resto, adotta provvedimenti la cui istruttoria sia curata da altri.
- L'indagine sull'esistenza e sul grado dell'eventuale negligenza va compiuta non prendendo a riferimento un modello astratto di condotta, o troppo rigoroso o troppo indulgente, ma in concreto, tenendo conto delle specifiche circostanze di fatto nel cui contesto la condotta censurata si è svolta.
- La fiducia che un dirigente ripone nella correttezza dei dati fornitigli dai propri collaboratori può al più essere giustificata nell'immediatezza dell'assunzione dell'incarico. Successivamente, egli ha il dovere di assicurarsi che l'apparato svolga i compiti e curi l'istruttoria delle pratiche di propria competenza in maniera corretta ed efficiente, diramando apposite direttive e verificandone l'osservanza.
- Il dirigente pubblico ha il preciso dovere di rimanere aggiornato sulle innovazioni normative, soprattutto quando esse riguardino le materie ad esso attribuite.



Le coordinate della riforma del giugno 2016

Termini concessi per adeguarsi alle modifiche

Sei mesi

(23 dicembre 2016)

Un anno

(23 giugno 2017)

per obblighi di pubblicazione delle banche dati (di cui all'art. 9-bis)



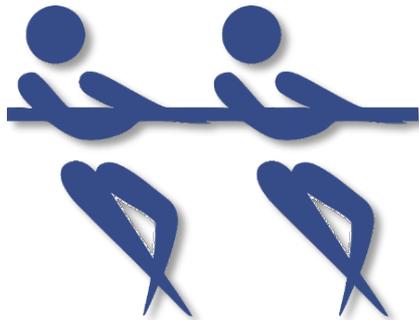
Accorgimenti privacy (cenni)

Dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro

Filippo Turati, 1908

ma i suoi abitanti devono comunque rimanere vestiti!

L. Califano – componente del Garante privacy

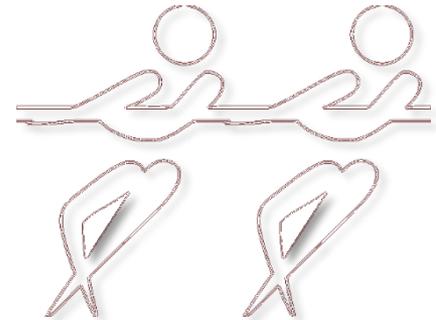


pubblici

(esigenza di conoscibilità -

ampliamento delle occasioni di uso/riuso)

DATI



a carattere personale

(esigenza di protezione -

limitazione e controllo di uso/riuso)

Accorgimenti privacy (cenni)

- ✓ La pubblicazione con finalità di trasparenza **E' DIVERSA DA** varie tipologie di pubblicità legale (notizia, dichiarativa, integrativa dell'efficacia...)
- ✓ **ILLECITO** diffondere (es. pubblicare online) dati personali in assenza di una norma di legge/regolamento che lo prescriva (art. 19, c. 3, Codice privacy)
- ✓ Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione (art. 7-bis, c. 4)
- ✓ Importanza dell'uso della **FIRMA DIGITALE** per evitare il proliferare online di firme autografe

DOCUMENTI DI RIFERIMENTO

- ✓ Linee guida del Garante per la protezione dei dati personali 2014
- ✓ F.A.Q. Garante su Trasparenza online della P.A. e privacy (doc. web n. 4519681)

Accorgimenti privacy (cenni)



Problemi riscontrati

- ✓ Pubblicazione *sine die* di graduatorie (sia definitive che intermedie) [GARANTE PRIVACY HA GIA' SANZIONATO CASI SIMILI]
- ✓ Pubblicazione di graduatorie di beneficiari di sussidi per disagio economico con indicazione di dati personali (es. num. di matricola) o di iniziali del nome/cognome e con possibilità di risalire all'identità dei beneficiari incrociando le informazioni con altre facilmente reperibili sul web [IN ENTRAMBE LE IPOTESI NON SI TRATTA DI ANONIMIZZAZIONE]
- ✓ Persistenza di curriculum con dati eccedenti o pubblicazione di atti non richiesti contenenti dati personali [IPOTESI STIGMATIZZATE DAL GARANTE PRIVACY IN LINEE GUIDA 2014]

La sezione «Amministrazione trasparente»

Principali riferimenti del sito trasparenza.unica.it

- ✓ Sezione «istruzioni operative»
- ✓ Il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (a breve trasfuso nel PTPC con le modifiche operate dal d.lgs. n. 97/2016): cosa si pubblica, matrice delle responsabilità, riferimenti normativi
- ✓ Colonna ultimi aggiornamenti
- ✓ Colonna F.A.Q.

Problematiche sul tappeto...

- ✓ Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (Art. 44 - **Clausola di invarianza finanziaria**)
- ✓ In Gran Bretagna il FOIA è entrato in vigore nel 2000, ma la sua attuazione è stata posticipata di ben cinque anni, per dare modo alla «macchina amministrativa» di adeguarsi. In Italia la riforma concede alle amministrazioni soltanto sei mesi, **complicandone sul piano organizzativo l'attuazione.**
- ✓ All'ANAC è rimessa la determinazione o la riscrittura di alcuni dei profili più delicati del nuovo decreto 33. Per ora, dunque, **si tratta di una riforma a metà.**
- ✓ La sovrapposizione di più istituti giuridici, a partire dal mancato coordinamento tra il decreto 33 e la legge 241, non può che **nuocere tanto alla trasparenza quanto alla semplificazione dell'azione amministrativa.**
- ✓ **Inosservanza per difetto del criterio di delega di cui all'art. 7, c. 1, lett. h, L. n. 124/2015:** mancata previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso e di procedure di ricorso all'ANAC.

Per approfondire

Rapporti/dossier/documenti istituzionali

- Italia, rapporto sui progressi OGP 2014-2015: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Italy14-15_Final_Italian.pdf
- Strategia crescita digitale 2014-2020 (p. 70): http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/strat_crescita_digit_3marzo_0.pdf
- Dossier IRPA sulla trasparenza: <http://www.irpa.eu/documents/dossier-trasparenza/dossier-sulla-trasparenza/>
- FAQ ANAC: <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/Trasparenza>
- Access Info Europe, Open Knowledge Foundation. (2011). *Beyond Access: Open Government Data and the "Right to Reuse"*. Madrid. Tratto da http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Beyond_Access_7Jan2011_final.doc
- Bras, P.-L. (2013). *Rapport sur la gouvernance et l'utilisation des données de santé*. Paris: Ministère des affaires sociales et de la santé. Tratto da <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000670.pdf>
- Califano, L. (2014). Trasparenza e protezione dei dati personali. *Seminario di formazione presso il Garante per la protezione dei dati personali – 15 ottobre*. Roma: Garante per la protezione dei dati personali. Tratto da <http://194.242.234.211/documents/10160/0/Privacy+e+trasparenza%3A+Introduzione+Prof.ssa+Licia+Califano.pdf>
- Etalab. (2013). *Dossier de présentation data.gouv.fr*. Paris. Tratto da <http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/dossier-presse-datagouvfr.pdf>
- Garante per la protezione dei dati personali. (2014). *Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*. Roma. Tratto da <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/3134436>
- Jutand, F. (2015). *Ouverture des données de transport*. Paris: Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Tratto da http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/154000182.pdf
- Trojette, M. A. (2013). *Ouverture des données publiques. Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?* Rapport au Premier Ministre, Paris. Tratto da <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000739.pdf>
- Bouchoux, C. (2014). *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique* (Rapport). Paris: Sénat. Tratto da <http://www.senat.fr/rap/r13-589-1/r13-589-11.pdf>
- Gorce, G., & Pillet, F. (2014). *La protection des données personnelles dans l'open data : une exigence et une opportunité* (Rapport). Paris: Sénat. Tratto da <http://www.senat.fr/rap/r13-469/r13-4691.pdf>
- Progetto TACOD (*Reduce corruption with Open Data*) co-finanziato dal programma "Prevention of and Fight against Crime" dell'Unione Europea. Report finali diffusi ad aprile 2015: <http://www.tacod.eu/project/>
- Analisi qualità degli Open Data sui contratti pubblici delle università: <http://www.forumpa.it/pa-digitale/qualita-degli-open-data-il-caso-dei-contratti-pubblici-delle-universita>
- Progetto NEXA su analisi della qualità dei dati pubblicati in «Amministrazione trasparente»: https://trasparenza.nexacenter.org/wiki/Pagina_principale
- Esperienza di accesso civico a fini didattici: <http://dirittodiaccessocivico.it/didattica/>
- Esperienza di accesso civico a fini didattici: <http://www.ascuoladiopencoesione.it/>

Per approfondire

Articoli/monografie

- Aliprandi, S. (2014). *Il fenomeno Open Data. Indicazioni e norme per un mondo di dati aperti*. Milano: Ledizioni. Tratto da <http://www.scribd.com/doc/207921038/Il-fenomeno-open-data-Aliprandi-2014>
- Alovio, M. (2011). Criticità Privacy nel riuso dei dati pubblici. *Informatica e diritto*, 37(1-2), 45-64.
- Arena, G. (2011). *Cittadini attivi : un altro modo di pensare all'Italia*. Roma: Laterza.
- Bonomo, A. (2012). *Informazione e pubbliche amministrazioni: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*. Bari: Cacucci.
- Carloni, E. (2014). Le Linee guida del Garante: protezione dei dati e protezione dell'opacità. *Giornale di diritto amministrativo*, 20(11), 1113-1121.
- Carloni, E. (2014). *L'amministrazione aperta: Regole strumenti limiti dell'open government*. Santarcangelo di Romagna (RN): Maggioli.
- Chignard, S. (2012). *Open data : Comprendre l'ouverture des données publiques*. Paris: FYP.
- Coccagna, B. (2012). Attivismo digitale: monitoraggio collaborativo e democratizzazione dell'informazione di fonte pubblica. *Cyberspazio e diritto*, 13(1), 45-72.
- Cottica, A. (2010). *Wikicrazia : l'azione di governo al tempo della rete : capirla, progettirla, viverla da protagonista*. Palermo: Navarra.
- De Filippi, P., & Maurel, L. (2015). The paradoxes of open data and how to get rid of it? Analysing the interplay between open data and sui-generis rights on databases. *International Journal of Law & Information Technology*, 23(1).
- Di Donato, F. (2010). *Lo Stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*. Pisa: Edizioni ETS. Tratto da <http://www.linkedopendata.it/wp-content/uploads/statotrasparente.pdf>
- Fama, A. (2011). *Open Data - Data Journalism. Trasparenza e informazione al servizio delle società nell'era digitale*. Milano: Simplicissimus Book Farm.
- Mancosu, G. (2012). Trasparenza amministrativa e open data: un binomio in fase di rodaggio. *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*(17).
- Mancosu, G. (2013). La transparence administrative en Italie face au défi de l'open data. *Federalismi.it*(15).
- Mancosu, G. (2014). De l'ouverture des données publiques à l'ouverture de la décision administrative? Une réflexion juridique comparée Italie-France. *Diritto pubblico comparato ed europeo*(2), 594-606.
- Mancosu, G. (2014). La transparence publique par l'ouverture des données personnelles? Focus sur les systèmes juridiques italien et français. *Federalismi.it*(3).
- Mancosu, G. (2015). Amministrazione trasparente: riutilizzo ad ostacoli dei dati personali. *LeggiOggi.it*. Tratto da <http://www.leggioggi.it/2015/06/26/amministrazione-trasparente-riutilizzo-ad-ostacoli-dei-dati-personali/>
- Mancosu, G. (2015). Open Data forzoso. Sanzioni fino a diecimila euro per le amministrazioni inadempienti. *LeggiOggi.it*. Tratto da <http://www.leggioggi.it/2015/02/16/open-data-forzoso-sanzioni-diecimila-euro-per-amministrazioni-inadempienti/>
- Ponti, B. (2006). Il riutilizzo di documenti del settore pubblico (Commento a D. lgs. 24/01/2006, n. 36). *Giornale di diritto amministrativo*, 12(8), 817-934.
- Ponti, B. (Ed.). (2013c). La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.
- Sappa, C. (2011). Diritti di proprietà intellettuale e dati pubblici nell'ordinamento italiano. *Informatica e diritto*, 37(1-2), 185-197
- Ubaldi, B. (2013b). *Open Government Data. Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*. Paris: OCSE.
doi:<http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>

Grazie per l'attenzione

trasparenza@unica.it



Prima di essere funzionari, dirigenti, esponenti politici...
Non siamo forse Cittadini?

