

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI FERRARA**

**Giornata della trasparenza**

**La trasparenza nella sua evoluzione quale misura  
di prevenzione della corruzione**

**Ferrara 1° dicembre 2017**

**Vito Quintaliani**

*parlare oscuramente lo sa fare ognuno, ma chiaro pochissimi (Galileo Galilei)*



## LA TRASPARENZA

In generale trasparenza è definita come caratteristica di corpi che si lasciano attraversare dalla luce e permettono così di individuare con chiarezza gli oggetti retrostanti



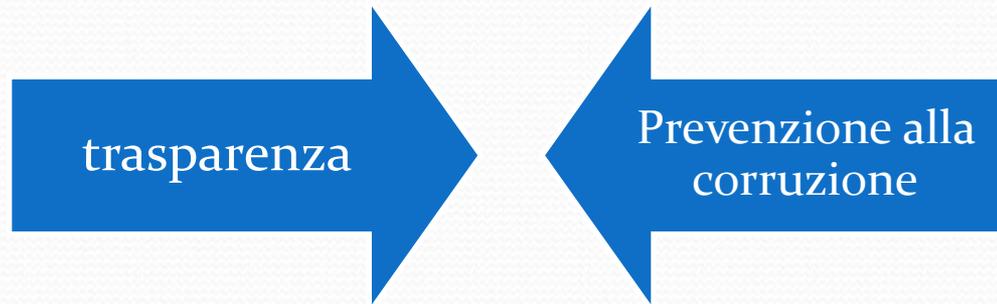
Etimologicamente deriva dal latino  
trans – attraverso - e pareo, apparire

dal greco διαφανος, composto dalla preposizione διά-  
attraverso- e dall'aggettivo derivante dal verbo φαίνω  
mostrare - significa apparire.

aletheias, usata per nominare la “verità nel suo  
significato di dis-velare, cioè a scoprire qualche cosa che  
è nascosto.

- Disclosure comunicazione informativa divulgare

# trasparenza strumentale alla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni





nozione di “trasparenza” ha assunto un rilievo centrale nell’attuale quadro normativo

costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell’art.117 c. 2, lett. m) della Costituzione (Art.1 c. 15 della L. 190)

ed è *accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni* ( art.1 del d.lgs. 33/2013)

al fine di *«favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»*

In definitiva la trasparenza ha lo scopo di promuovere

*«un diffuso controllo sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»* (art.1 del d.lgs.33/2013)

controllo democratico da parte dei cittadini

## Sviluppo normativo della trasparenza

L.241 1990 art. 1 modificato art. 1 L.15/2005 Principi attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge

## Art.22 attuazione del criterio trasparenza

L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza

# Accesso documentale

Presenza di controinteressati

per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto

oggetto del diritto di accesso sono i documenti amministrativi

documento amministrativo è:

**ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti**, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni, o, comunque, da queste ultime utilizzati ai fini dell'attività amministrativa

Perché grafica fotocinematografica?



garantisce la conservazione nel tempo (art. 7 DPR  
445/2000)

## il diritto di accesso

non rappresenta un'azione diretta a un controllo generalizzato

la documentazione richiesta deve essere direttamente riferibile all'interessato, oltre che individuata o ben individuabile

| <b>Diritto di accesso<br/>documentale «storico»<br/>art.22 L.241/1990</b> | <b>Diritto di accesso<br/>civico «semplice»<br/>art. 5 c.1 d.lgs.33/2013</b> | <b>Diritto di accesso<br/>generalizzato «FOIA»<br/>art. 5 c.1 d.lgs.33/2013</b>   |
|---|--|---|
| Per la tutela di posizioni giuridicamente qualificate                     | Documenti , dati informazioni oggetto di obbligo di pubblicazione            | Documenti, dati, informazioni avulsi dall'obbligo di pubblicazione. Si esercita verso dati, informazioni documenti ulteriori. |



l'interesse deve essere

**Diretto** quando appartiene al soggetto che chiede l'accesso;

**concreto** quando è collegato al bene della vita cui si riferisce il documento;

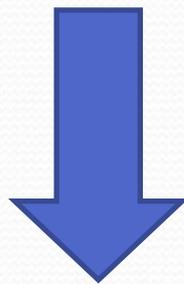
**attuale** che non è meramente potenziale ma è un interesse per il quale in quel momento vi è la necessità di tutelarlo;



e deve corrispondere a una

**situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento, nel senso che è sufficiente qualsiasi interesse differenziato e protetto dall'ordinamento anche se non immediatamente azionabile in giudizio**

principio generale dell'attività amministrativa



favorisce l'informazione  
per assicurare l'imparzialità e la trasparenza

.

garantisce



il diritto di difesa connesso con art. 24 Cost.  
per curare o difendere i propri interessi giuridici (art.24  
c.7)

l'accesso regolamentato DPR 184/2006

# LE LIMITAZIONI AL DIRITTO DI ACCESSO

## Art.22 c.3

Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, **ad eccezione** di alcuni casi art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.

### **Generali:** (art.24 c.1)

a) documenti coperti da segreto di Stato Segreto militare segreto statistico (Art.24 c.1) L.124/2007 in abrogazione della L.801/1977);

b) nei procedimenti tributari;

la legittimazione all'accesso è riconosciuta indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica stante l'autonomia del diritto di accesso, che va distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto (TAR Lombardia, Brescia 1230/2016).

c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di:

atti normativi

atti amministrativi generali

di pianificazione;

di programmazione

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi

## **Particolari**

categorie di documenti individuate dalle singole amministrazioni e da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità (art.24 c.2)

categorie individuate dal Governo (ancora vigente art.8 DPR 352 ai sensi art. 15 DPR 184/2006)

l'art.24 fissa dei contro limiti:

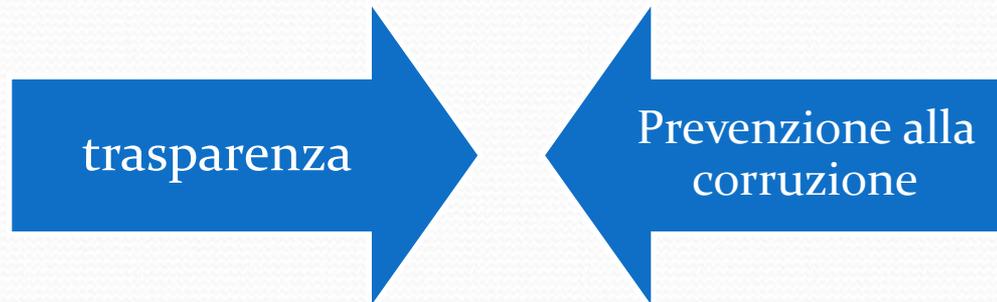
non può essere negato se è sufficiente fare ricorso al potere del differimento ( art. 24 c.4)

documenti contenenti informazioni connesse ai documenti segreti sono considerati segreti solo nell'ambito di tale connessione ( art. 24 c.5)

accesso attiene ai sensi art. 29 comma 2 *bis* ai **livelli essenziali** delle prestazioni **concernenti diritti civili e sociali** di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione (come modificato dall'art.10 c.1 lett. a) L.69/2009)

la pubblicazione dei dati, documenti, informazioni

è strumentale alla prevenzione della corruzione nelle  
pubbliche amministrazioni



Art.1 c.3 d.lgs.33

TRASPARENZA E  
INTESA COME  
**ACCESSIBILITA'**  
**TOTALE DEI DATI**  
**DOCUMENTI**  
**DETENUTI**  
**DALL'AMMINISTRA**  
**ZIONE**

LE DISPOSIZIONI DEL  
PRESENTE DECRETO  
DISCIPLINANO LA LIBERTA' DI  
ACCESSO DI CHIUNQUE AI  
DATI E AI DOCUMENTI  
DETENUTI DALLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI ,  
ULTERIORI RISPETTO A  
QUELLI OGGETTO DI  
PUBBLICAZIONE **NEL**  
**RISPETTO DEI LIMITI**  
**TUTELA DI INTERESSI**  
**PUBBLICHE E PRIVATI**  
**GIURIDICAMENTE**  
**RILEVANTI TRAMITE**  
**ACCESSO CIVICO E LA**  
**PUBBLICAZIONE DI**  
**DOCUMENTI**  
**INFORMAZIONI E DATI**

Art.2 d.lgs. 33/2013

## Art.2

il decreto assicura **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

**tramite**

l'accesso civico

la pubblicazione dei dati, dei documenti nei siti istituzionali

***nel rispetto***

dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti



cui corrisponde

il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

**DIRITTO A TITOLARITA' DIFFUSA**



Accessibilità  
totale

Nei limiti tutela  
interessi pubblici e  
privati giuridicamente  
rilevanti

# Art.10 CEDU

Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e **la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.** Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

## DIRITTO DI ACCESSO ART. 5 d.lgs. 33/2013

costituisce chiave evolutiva del diritto di accesso documentale

obbligo pubblicazione implementa il diritto di accesso

il diritto non è condizionato da una situazione giuridicamente rilevante

promozione di un controllo diffuso

## Art. 5 c.1 accesso semplice

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

## Art. 5 c.2 accesso generalizzato FOIA

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**, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5 bis.

# Legittimazione soggettiva

DIRITTO DI  
ACCESSO  
SEMPLICE

DIRITTO DI  
ACCESSO  
GENERALIZZATO

CHIUNQUE  
PRESCINDENDO  
DALLA  
TITOLARITA' DI  
INTERESSI

# Finalita'

## DIRITTO ACCESSO SEMPLICE

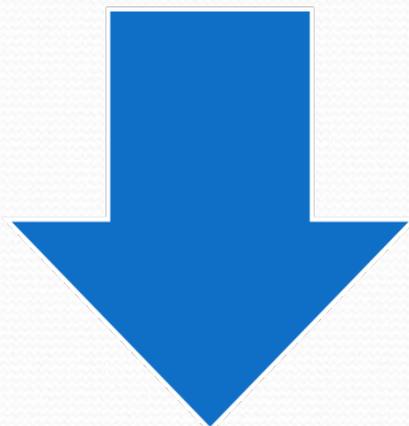
RIMEDIO PER LA MANCATA  
PUBBLICAZIONE

## DIRITTO ACCESSO GENERALIZZATO

CONTROLLO  
GENERALIZZATO  
PERSEGUIMENTO  
FUNZIONI  
ISTITUZIONALI

UTILIZZO CORRETTO RISORSE  
PUBBLICHE

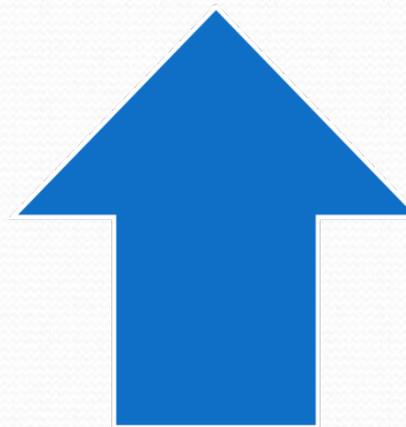
PROMUOVERE LA PARTECIPAZIONE  
AL DIBATTIO PUBBLICO

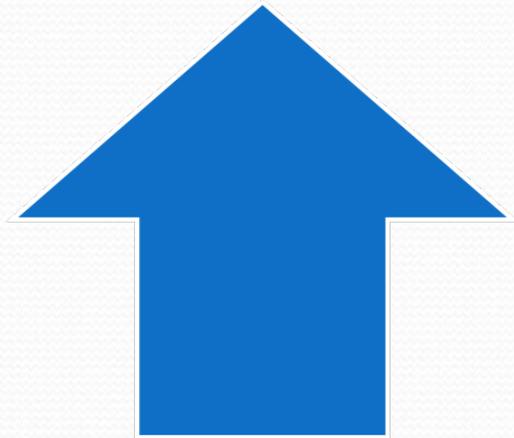


Accesso civico il  
richiedente non ha  
alcuna relazione  
qualificata con i  
documenti o dati  
richiesti

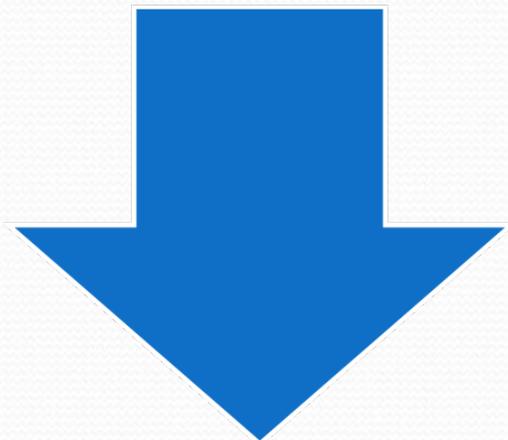


Accesso documentale  
il richiedente ha una  
relazione qualificata  
con i documenti o  
dati richiesti  
  
Interesse diretto,  
concreto e attuale

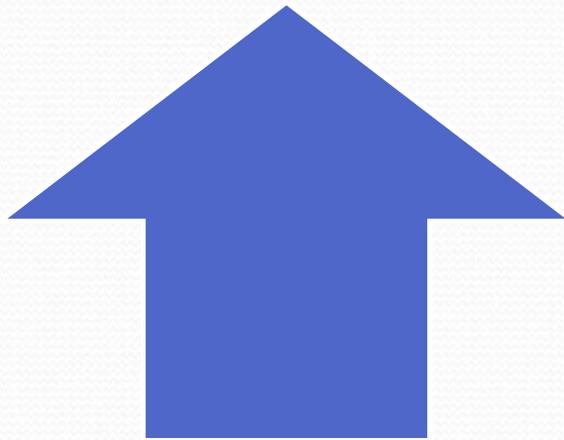




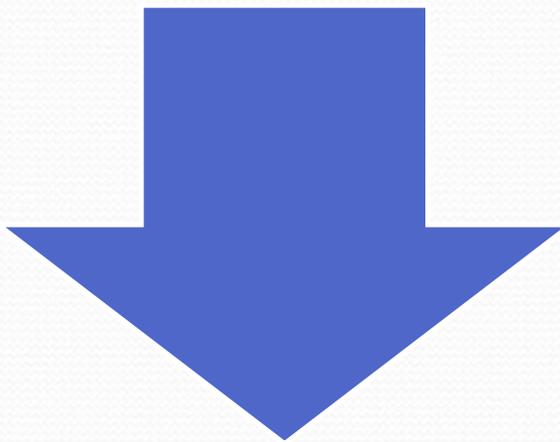
Accesso civico rappresenta un'azione diretta al controllo generalizzato



Accesso documentale non rappresenta un'azione diretta al controllo generalizzato



Accesso generalizzato autonomo  
ed indipendente da presupposti  
di obblighi di pubblicazione



accesso semplice dipendente dal  
mancato obbligo di  
pubblicazione da parte di PA



differimento inutilizzabile per rimediare alla tardiva istruttoria dell'istanza comportante la violazione del termine

l'accesso generalizzato mira a rafforzare il carattere democratico dell'ordinamento, promuovendo un dibattito pubblico informato e un controllo diffuso sull'azione amministrativa

il diritto di accesso generalizzato garantisce il bene "conoscenza" in via autonoma

accesso civico è lo strumento per l'attuazione del principio trasparenza-pubblicità

l'accesso civico generalizzato o improprio (FOIA) riguarda dati, documenti ulteriori e informazioni

informazioni rielaborazione dei dati detenuti dall'amministrazione effettuata dalla stessa per propri fini. Accesso escluso se l'elaborazione riguarda dati detenuti da altra amministrazione





obbligo di pubblicazione è rafforzato dall'accesso civico  
c.1 art.5

ossia dal diritto di richiedere che siano pubblicati, in  
mancanza di pubblicazione, i dati, documenti di cui  
l'amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare.

pubblicazione obbligatoria mezzo di conoscenza per  
chiunque

trasparenza s'identifica quindi con la pubblicità.

| <b>Diritto accesso semplice</b>   | <b>Diritto accesso generalizzato</b>                         |
|---|--|
| Diritto statico   | Diritto dinamico   |
| di norma documenti predeterminati dal legislatore o scelti dall'amministrazione | Documenti, dati, informazioni scelti e richiesti da chiunque |



quanti accessi ci sono e che presuppongono ?

dal quadro normativo attuale derivano tre tipi di  
**ACCESSI**

**accesso documentale «storico» art. 22 d.lgs. 241/1990**



presuppone rapporto giuridico con l'amministrazione

**accesso civico art.5 c.1 d.lgs.33/2013**

**accesso generalizzato art. 5 c.2 d.lgs.33/2013**



**prescindono dal rapporto giuridico con l'amministrazione**

accesso civico generalizzato → FOIA

immutato l'ambito soggettivo → chiunque

varia l'ambito oggettivo

attiene a dati e documenti, informazioni non rientranti  
nell'ambito della pubblicazione obbligatoria

limite

rispetto degli interessi giuridicamente rilevanti (art.2 c.1  
e l'art. 5 c.2 art. 5 *bis*)

| <b>D.LGS.97/2016 ACCESSO SEMPLICE</b>   | <b>D.LGS.97/2016<br/>ACCESSO GENERALIZZATO<br/>FOIA</b> |
|---|---|
| <b>LA RICHIESTA DI ACCESSO NON<br/>RICHIEDE LA MOTIVAZIONE (c.3)</b>            | UGUALE  |
| <b>L'ISTANZA IDENTIFICA I DATI, LE<br/>INFORMAZIONI O I DOCUMENTI<br/>(c.3)</b> | UGUALE  |

# PRESENTAZIONE ISTANZA

| <b>D.LGS.97/2016 ACCESSO SEMPLICE</b>  | <b>D.LGS.97/2016<br/>ACCESSO GENERALIZZATO<br/>FOIA</b>                  |
|--|--|
| L'ISTANZA PUO' ESSERE TRASMESSA PER VIA TELEMATICA Art. 65 CAD (D.LGS.82/2005) (c.3) | uguale   |
| d) RPCT (c.3)  | a ) ALL'UFFICIO DETENTORE DOCUMENTI INFORMAZIONI DATI (c.3)              |
|  | b) UFFICIO RELAZIONI PUBBLICO O ALTRO UFFICIO (c.3)                      |
|  | c) UFFICIO INDICATO AMMINISTRAZIONE IN AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE (c.3) |

## PROCEDURA PER IL RILASCIO

**D.LGS.97/2016  
ACCESSO SEMPLICE**

**D.LGS.97/2016  
ACCESSO GENERALIZZATO  
FOIA**

IL RILASCIO E' GRATUITO SALVO IL RIMBORSO DEL COSTO EFFETTIVAMENTE SOSTENUTO E DOCUMENTATO PER LA RIPRODUZIONE (c.4)

## PROCEDURA PER IL RILASCIO

| <b>D.LGS.97/2016 ACCESSO SEMPLICE</b> | <b>D.LGS.97/2016 ACCESSO GENERALIZZATO<br/>FOIA</b>                    |
|---------------------------------------|--|
|                                       | AMMINISTRAZIONE COMUNICA RICHIESTA ALL'EVENTTUALE CONTROINTERESSATO    |
|                                       | ENTRO 10 GIORNI CONTROINTERESSATI POSSONO OPPORSI MOTIVATAMENTE (c.5)  |
|                                       | TERMINE DI 30 GIORNI RIMANE SOSPESO FINO OPPOSIZIONE CONTROINTERESSATO |

## PROCEDURA PER IL RILASCIO

| <b>D.LGS.97/2016 ACCESSO SEMPLICE</b>                        | <b>D.LGS.97/2016 ACCESSO GENERALIZZATO<br/>FOIA</b>   |
|--|---|
|  | DECORSI I 10 GG<br>L'AMMINISTRAZIONE RISPONDE ALL'ISTANZA ACCERTATA LA RISPOSTA CONTROINTERESSATO (C.5) |
| <b>PUBBLICA I DATI RICHIESTI INFORMANDONE IL RICHIEDENTE</b> | <b>TRASMETTE I DATI TEMPESTIVAMENTE AL RICHIEDENTE</b>  |
|  | IN CASO DI ACCOGLIMENTO CON OPPOSIZIONE CONTROINTERESSATO INVIA DATI O DOCUMENTI NON PRIMA DI 15 GIORNI |

## PROCEDURA PER IL RILASCIO

D.LSG.97/2016 ACCESSO SEMPLICE

D.LGS.97/2016 ACCESSO  
GENERALIZZATO  
FOIA

PROVVEDIMENTO SI  
CONCLUDE CON  
PROVVEDIMENTO ESPRESSO E  
MOTIVATO **ENTRO 30 GG** CON  
LA COMUNICAZIONE  
DELL'AVVENUTA  
PUBBLICAZIONE  
INDICANDOGLI IL RELATIVO  
COLEGAMENTO IPERTESTUALE  
(c.6)

UGUALE

CON LA COMUNICAZIONE AL  
RICHIEDENTE ED EVENTUALI  
CONTROINTERESSATI  
TRASMETTENDO  
**TEMPESTIVAMENTE** AL  
RICHIEDENTE QUANTO  
RICHiesto (c.6)

## PROCEDURA PER IL RILASCIO

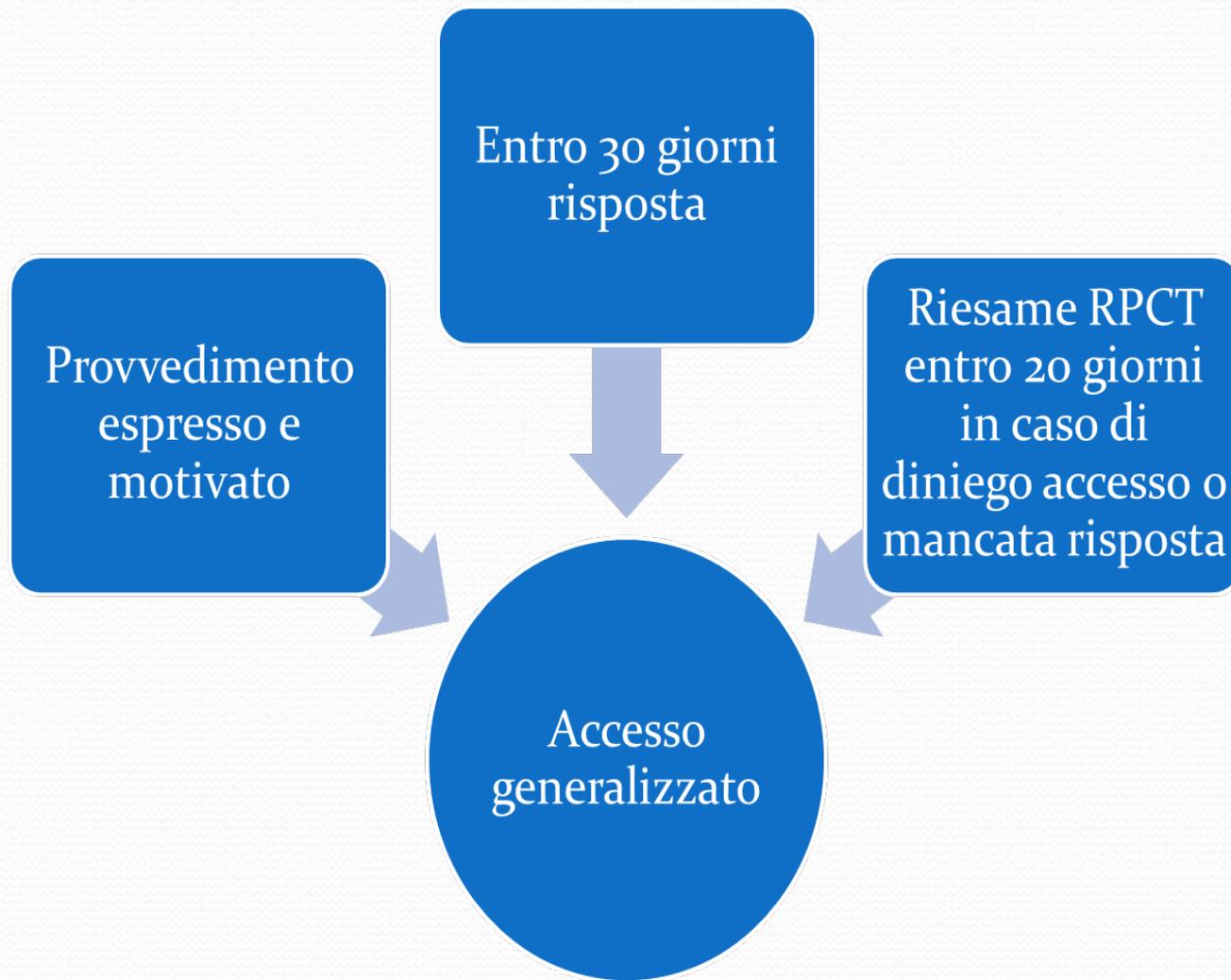
| <b>D.LSG.97/2016 ACCESSO<br/>SEMPLICE</b> | <b>D.LGS.97/2016 ACCESSO<br/>GENERALIZZATO<br/>FOIA</b>   |
|---|---|
|   | <b>SE ACCESSO NEGATO<br/>TOTALMENTE O PARZIALMENTE<br/>O NON RISPONDE ENTRO 30<br/>GIORNI RICHIESTA RIESAME AL<br/>RPCT DECIDE CON<br/>PROVVEDIMENTO MOTIVATO<br/>ENTRO 20 GG (C.7)</b> |

## PROCEDURA PER IL RILASCIO

**D.LSG.97/2016 ACCESSO  
SEMPLICE**

**D.LGS.97/2016 ACCESSO  
GENERALIZZATO**

SE L'ACCESSO E' NEGATO O  
DIFFERITO PER LA PROTEZIONE  
DATI PERSONALI (ART. 5 BIS C.2  
LETT.A) INTERESSI IL RPCT  
PROVVEDE SENTITO IL GARANTE  
DELLA PRIVACY CHE SI ESPRIME  
ENTRO 10 GG IL TERMINE RIMANE  
SOSPESO (c.7)





Provvedimento espresso e motivato

interessato

controinteressato



# ECCEZIONI ALL'ACCESSO



FOIA condizionato dal trovare limitazioni relative alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti ai sensi art. 5 *bis*.

la trasparenza finisce ad essere ristretta in ambiti limitati in rapporto al diritto di accesso



impone un'attività valutativa, bilanciamento fra  
l'interesse pubblico o privato e la *disclosure*

presenza di un concreto e probabile pregiudizio degli  
interessi

pregiudizio altamente probabile e non soltanto possibile

nesso di causalità fra l'accesso e il pregiudizio



Diritto Accesso  
documenti



Interessi  
pubblici  
e privati



Non tutto può essere reso trasparente qualche cosa deve  
pur rimanere non ostentato



Download from  
**Dreamstime.com**  
This watermarked copy is for previewing purposes only.

57575300  
© Photomall | Dreamstime.com

# ART. 5 *bis*

la trasparenza ha un perimetro di estensione abbastanza vasto conformando l'essere dell'amministrazione

art. 5 *bis* limiti più ampi e stringenti di quelli imposti dall'art. 24 L. 241.



## Art. 5 bis c.1

### Limite relativo

tutela di uno degli interessi pubblici

- 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
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive

## Art. 5 bis c.2

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.

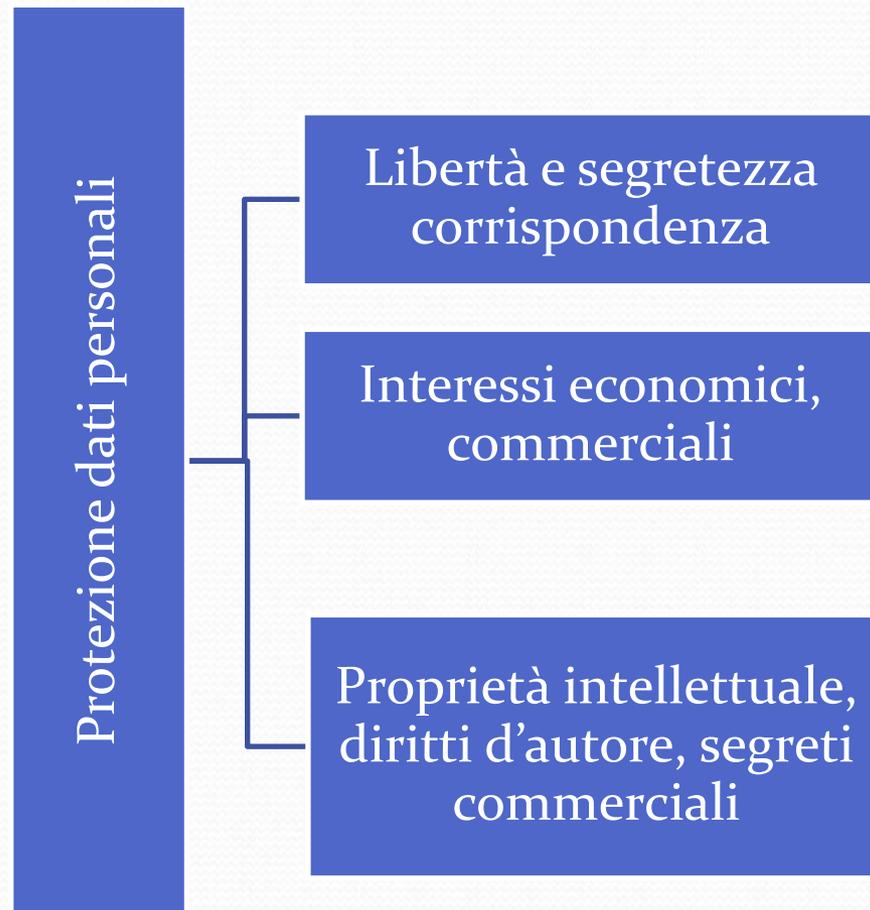
valutazione dell'accessibilità rapportata al momento in cui si rende accessibile l'informazione

accesso è consentito per i dati eventualmente non riguardanti i limiti c.1 e 2 art. 5 bis

i limiti c.1 e 2 operano solo per il periodo in cui la protezione è giustificata ( c.5) in relazione alla natura del dato

# Limiti all'accesso art. 5 bis





# Tutela interessi pubblici

```
graph LR; A[Tutela interessi pubblici] --- B[Sicurezza pubblica]; A --- C[Ordine pubblico]; A --- D[Sicurezza nazionale]; B --- E[Difesa, questioni militari]; C --- F[Segreto di Stato]; D --- G[Politica, stabilità economica];
```

Sicurezza pubblica

Difesa, questioni militari

Ordine pubblico

Segreto di Stato

Sicurezza nazionale

Politica, stabilità economica

ECN

Eccezioni  
relative  
art. 5 cc. 1  
e 2

Art.  
24  
c. 6  
l.241  
/90

Eccezioni  
assolute art.5  
c.3 d.lgs.33/13

Art. 24 c.1  
l.240/90

Eccezioni  
relative art. 5  
bis c. 1 e 2  
d.lgs.33/13 e  
art. 24 c.6  
L.241/90

Pregiudizio  
concreto interessi  
pubblici e privati

P.A. deve  
verificare cosa  
fare

Eccezioni  
assolute art.5  
bis c.3  
d.lgs.33/13 e  
art.24 c.1 e 2  
L240/90

Divieto di  
accesso *ex lege*

P.A. deve  
negare  
l'accesso



Limitazioni ampie e non definite

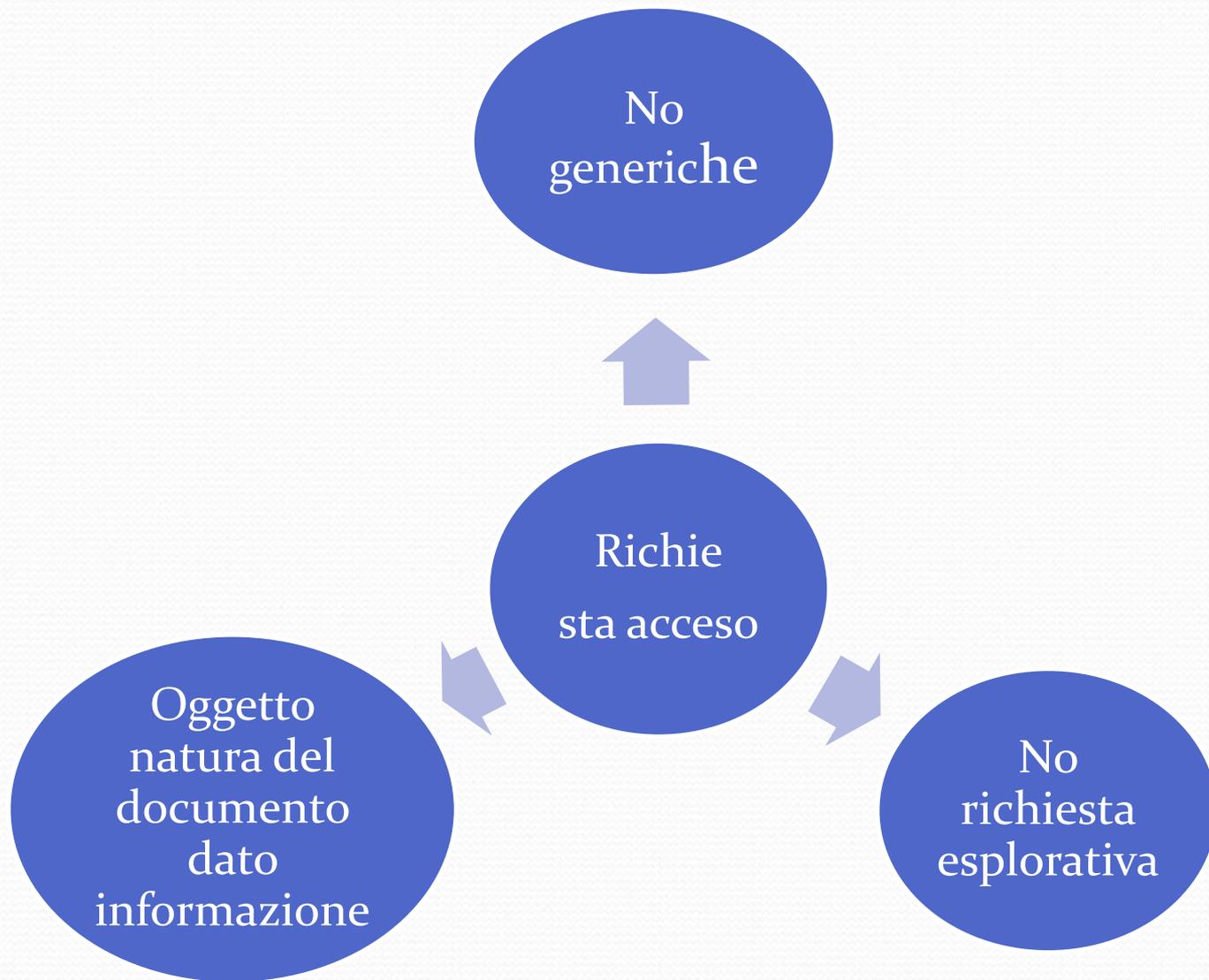
Discrezionalità ampia della P.A.

Valutazione del pregiudizio contestualizzato al momento della richiesta

è funzionalizzato alla compartecipazione di chiunque a verificare “l’effettiva rispondenza dei servizi erogati ai bisogni dei cittadini” (TAR Abruzzo n.861/2013)

l’accesso civico può essere respinto nel caso di inesistenza del presupposto normativo che preveda l’obbligo di pubblicazione (TAR Lazio II bis 3014/2014)

Il limite di accesso riguarda la legittima pretesa dell’amministrazione a non subire intralci alla propria attività istituzionale (TAR Lombardia n.1904/2013)



## ECCEZIONI ACCESSO

| Art. 24 L.241/90  | Art. 5 bis c.3   | Art. 5 bis c.1.  |   |
|---|--|--|---|
| <p>PER I DOCUMENTI COPERTI DA SEGRETO DI STATO... E NEI CASI DI SEGRETO O DIVULGAZIONE ESPRESSAMENTE PREVISTI DALLA LEGGE</p> | <p>SEGRETO DI STATO</p> <p>E NEGLI ALTRI CASI DI DIVIETI DI ACCESSO O DI DIVULGAZIONE PREVISTI DALLA LEGGE</p> | <p>a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;</p> <p>b) la sicurezza nazionale;</p> <p>c) la difesa e le questioni militari;</p> <p>d) le relazioni internazionali;</p> | <p>L'accesso è altresì rifiutato</p> <p>a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;</p> <p>b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;</p> |

## ECCEZIONI ACCESSO

| Art. 24 L.241/90   | Art. 5 bis c.3   | Art. 5 bis c.1.   |   |
|--|--|---|---|
| o dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo | ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990 | f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive; | 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. |

## Legge 241 Art.24

nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano

nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

Nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi

Interessi pubblici  tutelati dal segreto di Stato

Etimologia latina *secernere* = separare, mettere da parte, capacità di filtrare

Il segreto esprime valori costituzionali (C.Cost.n.82/1976 e 86/1977) attenendo alla sicurezza esterna e interna

art.52 la difesa della Patria quale sacro dovere del cittadino

lo sviluppo di questo concetto conduce

art.5 unitarietà e indivisibilità della Repubblica

e all'art.1 che riassume i caratteri essenziali dello Stato nella formula di Repubblica democratica

# Segreto di stato

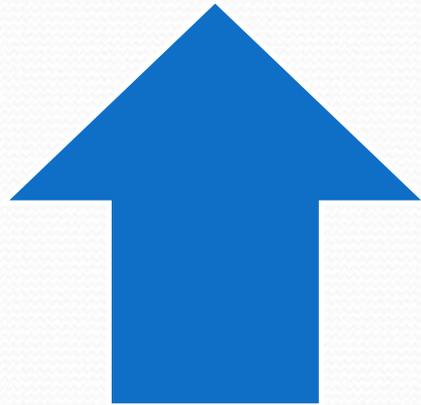
Segreto di stato  
(l.124/2007)

Informazioni classificate  
L.124/2007

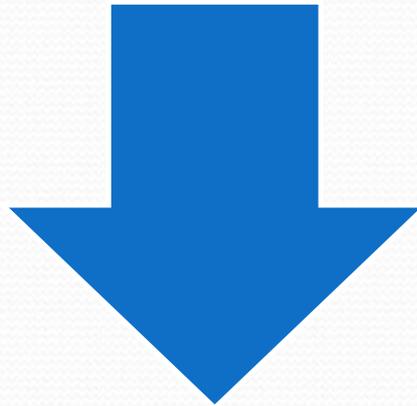
Informazioni a diffusione  
esclusiva (d.p.c.m.5/2015)

# Segreto inteso come strumento di tutela della pubblica amministrazione





trasparenza



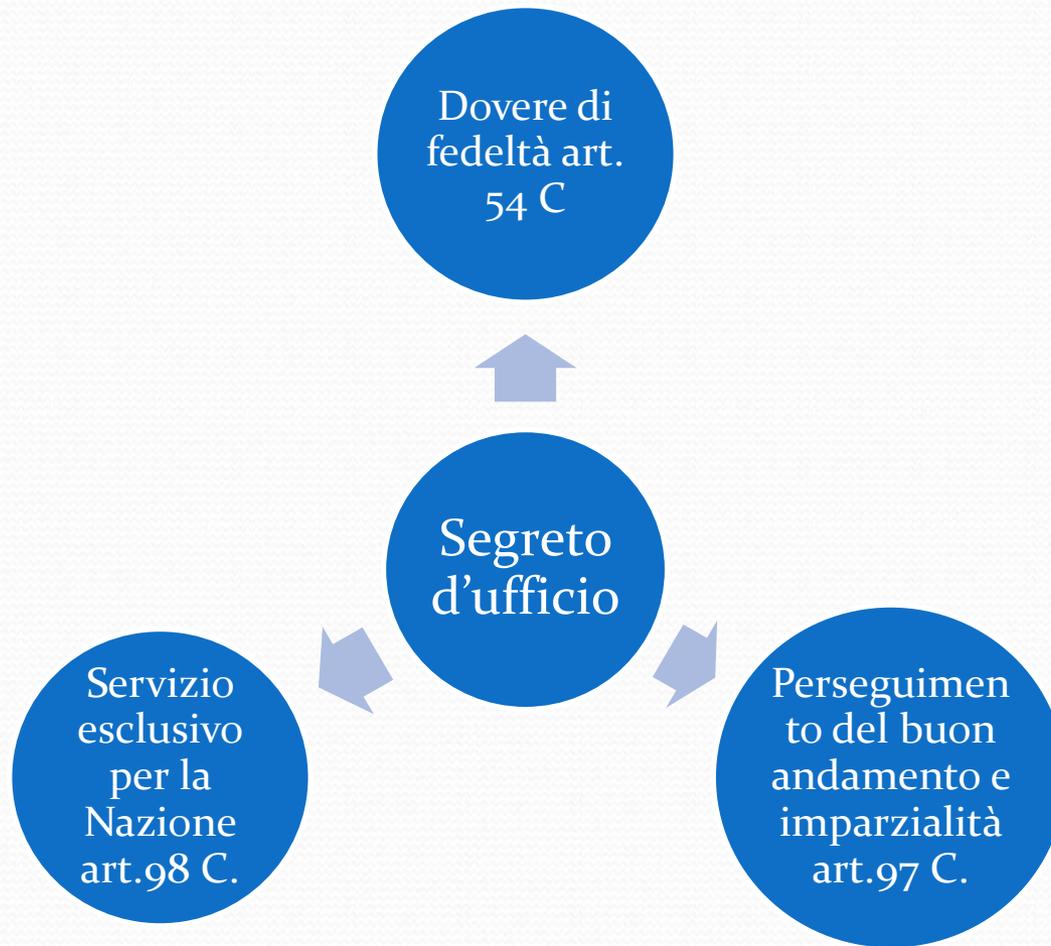
segretezza

## Art.15 DPR n.3/1957 originario

L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio e non può ~~dare~~ a chi non ne abbia diritto, ~~anche se non si tratti di atti segreti, informazioni e comunicazioni relative a provvedimenti od operazioni amministrative di qualsiasi natura ed a notizie delle quali sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio, quando possa derivarne danno per l'Amministrazione o per i terzi.~~ Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia, a chi ne abbia interesse, copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati ~~dalle leggi, dai regolamenti o dal capo del servizio.~~

## Art.15 DPR n.3/1957 modificato

L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può **trasmettere** a chi non ne abbia diritto informazioni **riguardanti** provvedimenti od operazioni amministrative, **in corso o concluse, ovvero notizie di cui** sia venuto a conoscenza a causa **delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso.** Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati **dall'ordinamento.**





è confermato l'obbligo del segreto ma in via residuale

**è al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso**



Il divieto posto all'impiegato

ora è di

non trasmettere

prima era di

mantenere il segreto e

non dare informazioni

# 326 c.p.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, **rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza**, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno

per notizie di ufficio che devono rimanere segrete non solo le informazioni sottratte alla divulgazione in ogni tempo e nei confronti di chiunque, **ma pure quelle la cui diffusione sia vietata dalle norme sul diritto di accesso**, senza rispettando le modalità previste ovvero nei confronti di soggetti non titolari del relativo diritto. Cassazione penale sez. VI 29 ottobre 2013 n. 49133

libertà e la segretezza della corrispondenza» (art. 5, comma 2-bis, d. lgs. n. 33/2013).

esclusione garantisce la libertà costituzionalmente tutelata dall'art. 15 Cost. che prevede espressamente come

*La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge*



Tutela estesa sia a persone fisiche che giuridiche

nozione di corrispondenza va intesa in senso estensivo

prescinde dal mezzo di trasmissione utilizzato, stante la diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione.

Interpretazione rafforzata da c.p. 616 c.4

«*corrispondenza*» non solo quella epistolare, ma anche quella telegrafica, telefonica, informatica o telematica, ovvero quella effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza

anche gli elementi costitutivi rientrano nel segreto



l'identità del mittente;  
l'identità del destinatario;  
l'oggetto;  
l'ora e la data di spedizione ;  
file allegati

Verifica caso per caso per escludere solo quella corrispondenza che

**abbia effettivamente un carattere confidenziale e privato.**



Interessi economici e commerciali *proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali*

"proprietà intellettuale" indica un sistema di tutela giuridica – che si basa sul riconoscimento di diritti esclusivi - di beni immateriali, ossia le creazioni intellettuali, aventi anche rilevanza economica: si tratta dei frutti dell'attività creativa e inventiva



Il diritto d'autore tutela le opere dell'ingegno di carattere creativo riguardanti le scienze, la letteratura, la musica, le arti figurative, l'architettura, il teatro, la cinematografia, la radiodiffusione e, da ultimo, i programmi per elaboratore e le banche dati, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione.

diritto morale e diritto patrimoniale d'autore

tema del **segreto industriale** è spesso strettamente collegato con quello del **segreto commerciale** dal quale non sempre è nettamente distinguibile, sia perché simili sono i problemi che li coinvolgono, sia perché la disciplina ad essi applicabile è comune: infatti, possono essere presenti, nel *know-how* specifico dell'impresa, aspetti inventivi, tutelabili anche come brevetti

## Art.3

i dati e i documenti ricevuti a seguito di una istanza di accesso civico sono soggetti a un particolare regime di pubblicità, essendo previsto che «Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico [...] sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7

## Qualità informazioni art.6

```
graph LR; A[Qualità informazioni art.6] --- B[integrità]; A --- C[Aggiornamento costante]; A --- D[completezza]; A --- E[tempestività];
```

integrità

Aggiornamento  
costante

completezza

tempestività

## Qualità informazioni art.6

```
graph LR; A[Qualità informazioni art.6] --- B[Semplicità di consultazione]; A --- C[comprensibilità]; A --- D[accessibilità]; A --- E[omogeneità]
```

Semplicità di consultazione

comprensibilità

accessibilità

omogeneità

## Qualità informazioni art.6

```
graph LR; A[Qualità informazioni art.6] --- B[Conformità ai documenti originali]; A --- C[Indicazione provenienza]; A --- D[riutilizzabilità]
```

Conformità ai  
documenti originali

Indicazione  
provenienza

riutilizzabilità

# Art.7

I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, **resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto** ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e sono riutilizzabili

## Modalità di pubblicazione art.7 bis

```
graph LR; A[Modalità di pubblicazione art.7 bis] --- B[Consentire diffusione dei dati]; A --- C[Consentire la indicizzazione e rintracciabilità]; A --- D[Consentire il riutilizzo];
```

Consentire diffusione dei dati

Consentire la indicizzazione e rintracciabilità

Consentire il riutilizzo

## Art.8

I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di 5 anni decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli articoli 14, comma 2, e 15, comma 4

# Art.10

((1. Ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, comma 5, della legge n. 190 del 2012, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto.))

2. abrogato

3. La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali

dato personale» si intende «qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale» (art. 4, comma 1, lett. *b*, del Codice privacy- d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196)

Diritto di accesso strumento ( presupposto di fatto) per realizzare la libertà di informazione

Valutazione circa il pregiudizio derivante dall'accesso



rispetto  
dei diritti e delle libertà fondamentali  
della dignità dell'interessato, particolare riferimento alla  
riservatezza dell'identità personale

Riferimento ai principi generali sul trattamento  
di necessità,  
proporzionalità, ragionevolezza  
pertinenza e non eccedenza,

l'accesso generalizzato (Linee Guida ANAC pa.8-1) è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. *«Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico»* (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013)

# C.S. n.5515/2013

le «nuove» disposizioni, dettate con d.lgs. 14.3.2013, n. 33 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni **disciplinano situazioni, non ampliative né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi,** ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n. 241

# TAR NAPOLI 3631/2015

Accesso documentale sovrapponibile all'accesso civico

Per gli atti di cui non vi è obbligo di pubblicazione opererà, evidentemente, il solo diritto di accesso procedimentale 'classico'

una volta esercitata la facoltà di avvalersi esclusivamente di uno degli istituti sopraindicati mediante la presentazione della relativa specifica istanza, non è possibile poi far valere, con la pretesa automaticità, le prerogative di tutela previste per l'altro procedimento



trova applicazione anche per gli atti anteriori alla sua entrata in vigore, avvenuta il 20.04.2013, ciò nondimeno deve essere rimarcato che siffatta regula iuris resta valida solo limitatamente agli atti che, a quella data, sicuramente dispiegavano ancora i propri effetti

# TAR Piemonte n.886/2017

## AMMISSIBILITA' ACCESSO

Amministrazione diniego per profili criticità protezione dati personali, interessi economici (delibere dal 1/10/2015 al 23/12/2016)

No apodittica enunciazione disposto normativo

**Sussistenza di interessi economici**

Bilanciamento fra diritto istante e dati personali



P.A. valuta forme di ostensione con «omissis» ovvero oscuramento dati personali

I dati organizzativi e gestionali di una società a controllo pubblico sono ex lege soggetti a trasparenza e dunque soggetti

all'accesso civico

Seconda istanza accesso storico difensivo ex art. 22  
L.241/90 (delibere riguardanti licenziamento,  
inquadramento, trattamento economico)

accoglimento parziale dell'amministrazione

TAR posizione giuridica qualificata più ampia rispetto al  
generalizzato interesse alla trasparenza

## Parere garante privacy 360/2017

Caso: formulata la richiesta di accesso civico di rilascio di copia in forma riassuntiva contenente **i dati del committente, descrizione dell'intervento, località del cantiere, tecnico progettista, delle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (SCIA) e delle Comunicazioni Inizio Attività Asseverata (CILA)** concernenti l'attività degli interventi edili da attuarsi nel territorio comunale, **presentate dal 01/01/2017 al 25/02/2017**



comune ha respinto la domanda eccependo che la richiesta

i dati oggetto della richiesta comprende le generalità del committente e del progettista

che è possibile risalire al rapporto fra committente e progettista

anche se si oscurassero i dati del committente, l'indicazione dell'immobile oggetto dell'intervento consentirebbe di risalire all'identità del relativo proprietario tramite una visura catastale

in un caso l'intervento edilizio era teso a sanare opere eseguite senza il titolo edilizio

accoglimento violerebbe la riservatezza dei controinteressati che hanno negato l'ostensione dei documenti

l'istante ha chiesto il riesame al RPCT riformulando la domanda richiedendo di «ricevere copia integrale delle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (SCIA) e, se possibile, anche delle Comunicazioni Inizio Attività Asseverata (CILA) nel formato detenuto e gestito dal Comune per le attività edilizie presentate dal 1/6/2017 al 30/6/2017

il comune aveva fatto un'istruttoria dalla quale è risultato che l'istante ha un'attività gestione e promozione di banche dati a finalità commerciali recanti dati personali di soggetti interessati a pratiche edilizie

l'istanza riguarda atti non più soggetti a pubblicazione a seguito abrogazione art. 23 c.1 lett. a) d.lgs.33/2013 riguardante la pubblicazione degli elenchi dei provvedimenti» adottati «con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di: a) autorizzazione o concessione

il RPCT ha formulato istanza di parere al Garante per la privacy

Il Garante nel richiamare le Linee Guida ANAC (1310/2015) ha evidenziato che:

resta ferma la possibilità di esercitare il diritto di accesso civico generalizzato ai provvedimenti di cui all'art.23 abrogato, ai sensi degli artt. 5, co. 2 e 5-bis del d.lgs. 33/2013 (par. 5.5)

va tenuto distinto l'accesso documentale da quello generalizzato che rimane operante ma parallelamente a quello generalizzato operando su norme e presupposti diversi

la distinzione è essenziale per **calibrare i diversi interessi in gioco** allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi

accesso documentale più in profondità

accesso generalizzato meno in profondità ma più esteso

L'accesso è esercitato nel rispetto dell'**inderogabile** coinvolgimento di eventuali controinteressati e del rifiuto nel caso della sussistenza di un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali.

Ogni trattamento dei dati di dati anche quindi una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato

deve essere effettuato "nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]", ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione.

## Quanto al pregiudizio concreto

vanno prese in considerazione le conseguenze legate anche

alla sfera morale

alla sfera, relazionale e sociale –

che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo)

dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto

vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative del controinteressato riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento

per verificare l'impatto sfavorevole che potrebbe derivare al controinteressato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato deve far riferimento a diversi parametri, tra i quali



anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere,

nonché al ruolo ricoperto nella vita pubblica,

la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati

– i dati e i documenti ricevuti a seguito di una istanza di accesso civico sono soggetti a un particolare regime di pubblicità, essendo previsto che «Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico [...] sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7», sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013).

il Garante, ritiene che, con riferimento all'accesso civico l'amministrazione abbia correttamente respinto l'istanza in entrambe le istanze

l'ostensione dei predetti documenti o informazioni, considerando la quantità e qualità dei dati personali coinvolti, uniti al particolare regime di pubblicità dei dati e documenti oggetti di accesso civico, è suscettibile di determinare, a seconda delle ipotesi e del contesto in cui possono essere utilizzati da terzi, proprio quel pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali previsto



anche nella seconda istanza è possibile risalire all'esistenza del rapporto professionale tra committente e progettista» e che «anche se si oscurassero i dati del committente, l'indicazione dell'immobile oggetto dell'intervento consentirebbe di risalire all'identità del relativo proprietario tramite una visura catastale

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

Nel caso sottoposto all'attenzione del Garante, come evidenziato dal Comune, la conoscenza indiscriminata dell'ampio set di informazioni e dati personali contenuti nella documentazione oggetto dell'accesso civico (CILA e SCIA), **appare non necessaria o comunque sproporzionata, rispetto allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico**



Il Garante non esclude la possibilità per l'istante di accedere a tutta documentazione richiesta, anche con i dati personali in chiaro formulando una diversa domanda di accesso agli atti amministrativi ai sensi degli artt. 22 ss. della l. n. 241/1990, con il dimostrare di possedere «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso

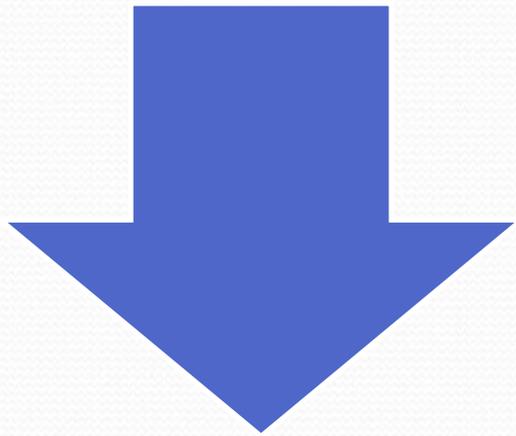
# TAR Milano n.1951/2017

L'istituto dell'accesso generalizzato, **non può essere utilizzato in modo disfunzionale** rispetto alla finalità per la quale è stato introdotto nell'ordinamento (id est, favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico) ed **essere trasformato in una causa di intralcio al buon funzionamento dell'Amministrazione**

- 
- Richieste pervasive richiedono un facere straordinario con aggravio delle funzioni ordinarie
  - Richieste manifestamente irragionevoli: diniego
  - Principio di buona fede (1175 c.c.) e correlato abuso del diritto

# Principio buona fede

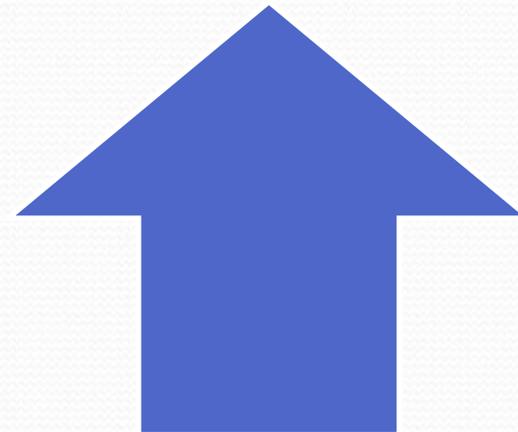
non più solo come criterio per valutare la condotta delle parti nell'ambito dei rapporti obbligatori, **ma anche come canone per individuare un limite alle richieste e ai poteri dei titolari di diritti, anche sul piano della loro tutela processuale**



Buona  
fede



Abuso del  
diritto







istanza costituisce un abuso dell'istituto, in quanto irragionevole e sovrabbondante.

# TAR VENETO n.607/2017

l'accesso civico, pur segnando il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (*from need to right to know*, nella definizione inglese F.O.I.A), come ogni altra posizione giuridica attiva, **non può essere esercitato dal suo titolare con finalità emulative o con modalità distorte e abusive**

possono formare oggetto della richiesta di accesso civico solo i documenti e i dati già in possesso

La P.A. **non è tenuta**

**a raccogliere** informazioni che non siano in suo possesso **né a rielaborare** le informazioni che detiene, per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato (il Comune non era pertanto tenuto a richiedere all'Associazione Commercianti dati e notizie in merito ai fondi raccolti, di propria iniziativa, dai commercianti e a comunicarli al ricorrente);

# TAR LAZIO 3769/2017

Se l'algoritmo gestisce in modo automatico e per mezzo di un complesso informatico finendo per sostanziare un procedimento poiché vi sono confluire atti endo procedurali, l'algoritmo è riconducibile alla categoria dei c.d. atti informatici

l'elaborazione consistente nello svolgimento dell'iter logico che conduce alla redazione dell'atto finale in relazione al rispettivo contenuto concretizza la motivazione del provvedimento

L'algoritmo prescindendo dalla modalità di acquisizione in out sourcing o in house è, quindi, espressione di una funzione pubblica ed stabilmente detenuto da una P.A.

L'algoritmo è l'espressione di un software che ha un ruolo essenziale nell'ambito del procedimento amministrativo esprime la volontà dell'amministrazione

Con il software l'amministrazione costituisce, modifica o estingue le situazioni giuridiche individuali si identifica e si concretizza il procedimento



il software è, quindi, l'espressione di un insieme organizzato e strutturato di istruzioni contenute in qualsiasi forma o supporto capace direttamente o indirettamente di fare eseguire o fare ottenere una funzione

Con il software l'amministrazione costituisce, modifica o estingue le situazioni giuridiche individuali si identifica e si concretizza il procedimento

**anche con l'accesso**  
si rende l'attività dell'amministrazione trasparente  
l'amministrazione definita come una casa trasparente





La quale, se non v'è dispiaciuta affatto, vogliate bene un pochino a chi l'ha raccontata. Ma se in vece fossimo riusciti ad annoiarvi, credete che non s'è fatto apposta (A. Manzoni)

Grazie per l'attenzione