



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Giornate della Trasparenza - 2016

**Le nuove forme di accesso:
interazione tra FOIA, accesso
civico e L. 241/90**

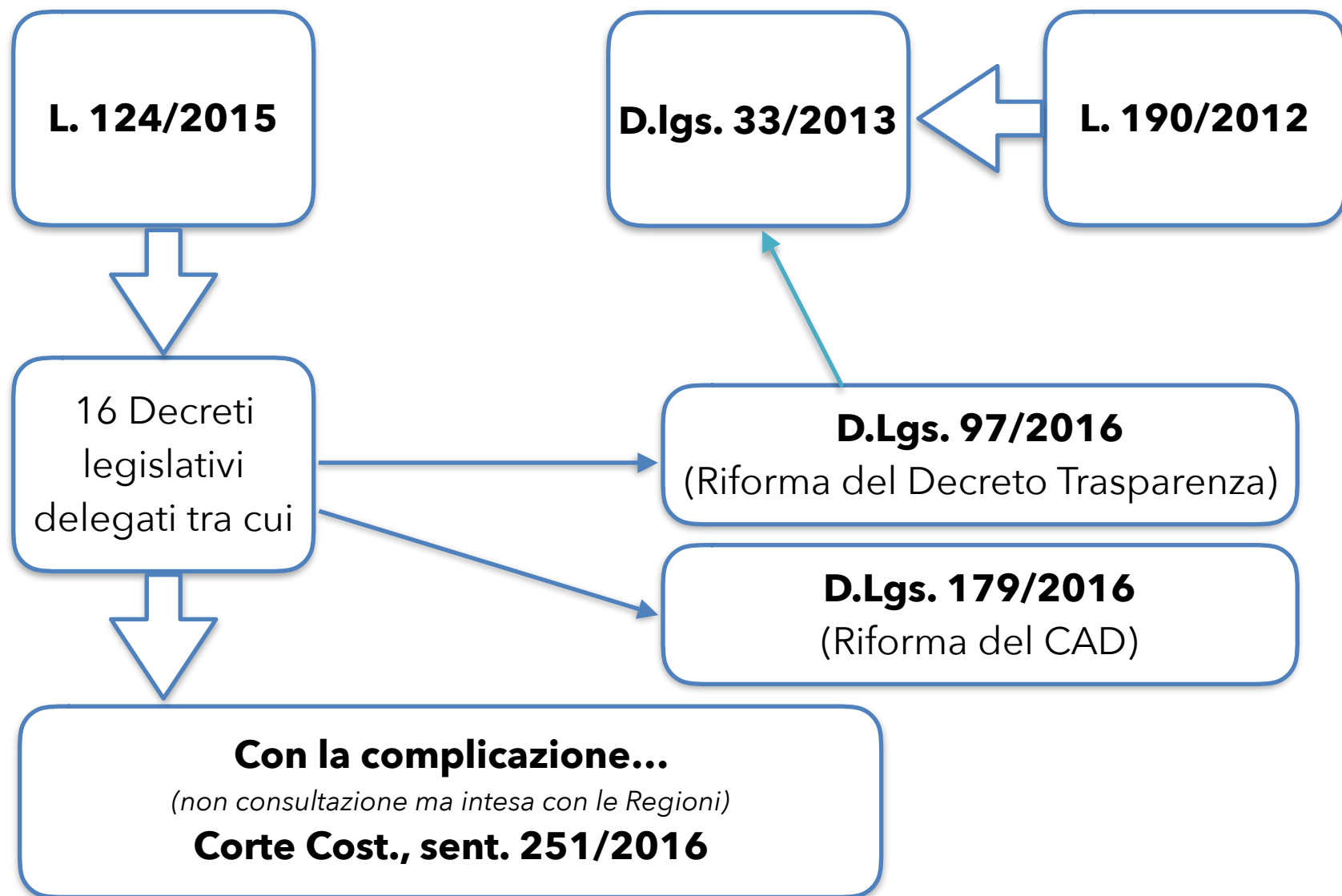
Avv. Francesco Paolo Micozzi

Chi sono

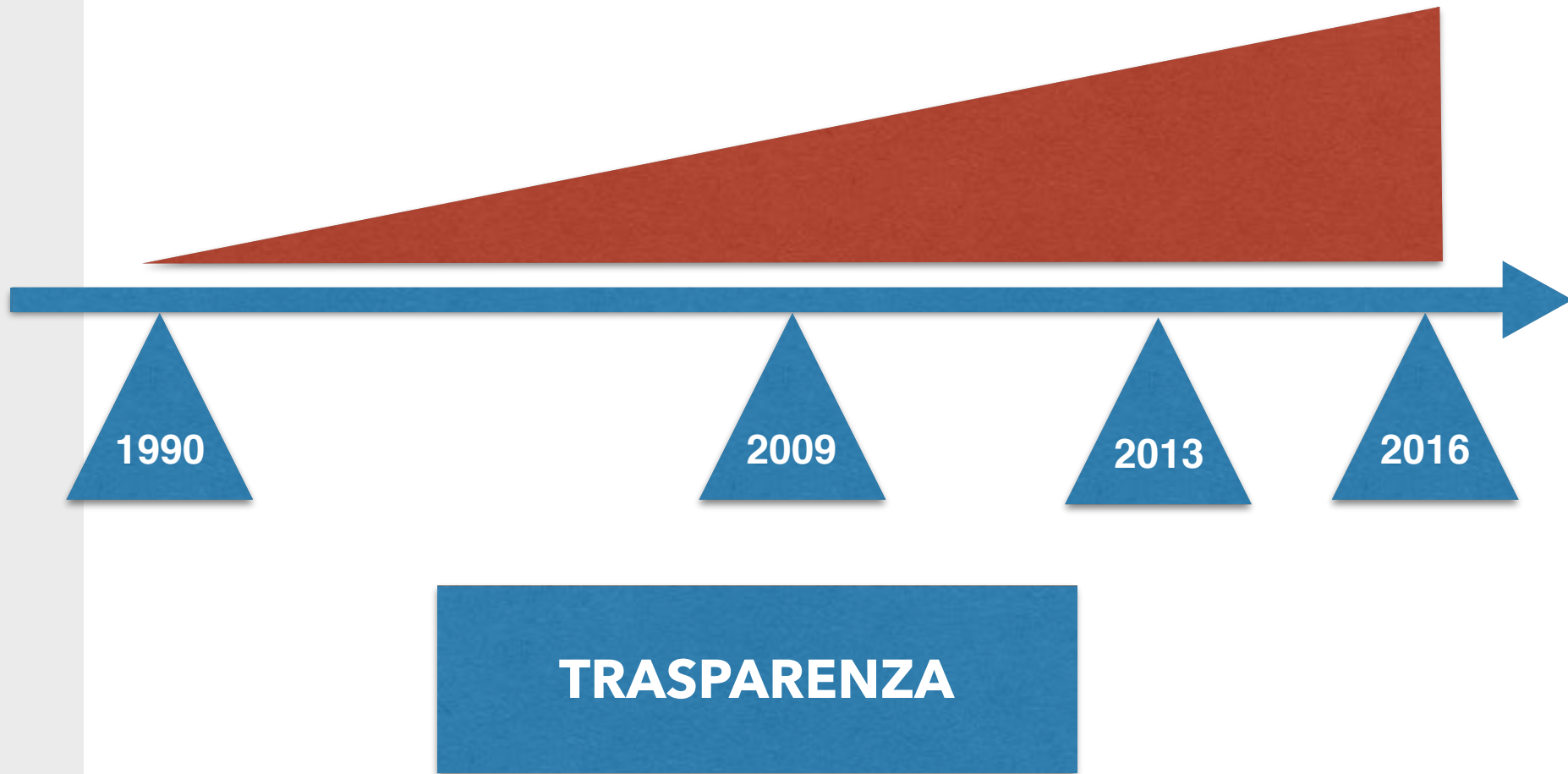
- Avvocato
- Cultore della Materia "Informatica Giuridica" presso l'Università degli Studi di Milano e membro delle commissioni d'esame per l'anno accademico 2016/2017
- GdL della Fondazione Italiana per l'Innovazione Forense (FIIF) presso il Consiglio Nazionale Forense
- Commissione "Surveillance" e "E-justice", per il CNF, a Bruxelles presso il CCBE (Conseil des barreaux européens)
- Fellow dell'Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights
- Circolo dei Giuristi Telematici



La galassia della L. 124/2015 (Riforma della PA)



Cronistoria della trasparenza della PA



Trasparenza: accessibilità totale (vecchio art. 1)

La trasparenza é 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

Trasparenza: accessibilità totale (nuovo art. 1)

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.

Principali novità introdotte dal d.lgs. 97/2016

- Ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013
- Introduzione del **FOIA**
- Programma triennale della trasparenza e l'integrità (PTTI): confluisce nel PTPC che diventa **PTPCT** (il RPC diventa **RPCT**) - [porzioni "obbligatorie" (pena - secondo ANAC - sanzioni ex art. 19 co. 5 del DL 90/2014) del PTPCT gli obiettivi strategici e indicazione dei nomi della "filiera" della trasparenza]

Principali novità introdotte dal d.lgs. 97/2016

- Eliminazione della sezione archivio (decorso il termine, rimane l'accesso civico);
- Possibilità per ANAC, anche su proposta del Garante, di stabilire termini diversi di pubblicazione;
- Pubblicazione mediante "centralizzazione" delle banche dati e link alle stesse (entro un anno);
- Sanzioni previste dall'art. 47 irrogate dall'ANAC (e non più dalla "autorità amministrativa competente");

Principali novità introdotte dal d.lgs. 97/2016

- Eliminazione dell'obbligo di pubblicare bandi di concorso espletati nell'ultimo triennio;
- Eliminazione dell'obbligo di pubblicare i dati di *customer satisfaction*, del benessere organizzativo e dei dati aggregati dell'attività amministrativa;
- Regolamentazione puntuale degli obblighi di pubblicazione degli incarichi delle controllate (anticipata dall'art. 1, comma 675 L. 208/2015 - Legge Stabilità 2016)
- Estensione dell'obbligo di pubblicazione anche ai beni immobili "detenuti"
- Eliminazione, per gli atti di pianificazione territoriale, dell'obbligo di pubblicazione degli schemi di provvedimento prima che siano portati all'approvazione, delle delibere di adozione o approvazione e dei relativi allegati tecnici

ACCESSO agli atti, civico e generalizzato



<https://www.flickr.com/photos/greenmarlin/7278613386> - License CC BY-SA 2.0

Quadro sinottico

	Accesso agli atti (241/90)	Accesso civico	Accesso generalizzato
Fonte normativa	L. 241/1990, artt. 22 e ss.	D.lgs. 33/2013, art. 5 primo comma	D.lgs. 33/2013, art. 5 secondo comma
Legittimazione soggettiva	Interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso	Nessuna limitazione soggettiva	Nessuna limitazione soggettiva
Motivazione dell'istanza	Si	No	No
Profondità di accesso	☆☆☆	☆	☆☆
Limitazioni	☆	☆☆☆	☆☆
Controllo generalizzato	No	Si	Si
Costo istanza	Costi di riproduzione del documento richiesto, salvo il pagamento del bollo Diritti di segreteria nel caso di rilascio di copia autentica	Gratuito salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione	Gratuito salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione
C.U. per ricorso	300,00 €	300,00 €	300 €

Art. 5, D.Lgs. 33/2013

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.

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*.

Art. 5, D.Lgs. 33/2013

3. L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non é sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico **identifica** i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione.

L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n.

82, e successive modificazioni, ed è presentata alternativamente **ad uno dei seguenti uffici**: a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti; b) all'Ufficio relazioni con il pubblico; c) ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale; d) al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

Art. 65, D.Lgs. 82/2005

1. Le **istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici** ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide:

a) se sottoscritte mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata, il cui certificato è rilasciato da un certificatore qualificato;

b) ovvero, quando l'istante o il dichiarante é identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché attraverso uno degli altri strumenti di cui all'articolo 64, comma 2-novies, nei limiti ivi previsti;

c) ovvero sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;

c-bis) ovvero se trasmesse dall'istante o dal dichiarante mediante la propria casella di posta elettronica certificata purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica secondo modalità definite con regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71, e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato.

Art. 5, D.Lgs. 33/2013

4. 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.**

5. **Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione** cui é indirizzata la richiesta di accesso, **se individua soggetti controinteressati**, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i **controinteressati possono presentare una motivata opposizione**, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 6 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

Art. 5, D.Lgs. 33/2013

6. Il procedimento di accesso civico **deve concludersi con provvedimento espresso e motivato** nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i **dati** o i **documenti** richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale. In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze.

Art. 5, D.Lgs. 33/2013

7. Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. **Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.**

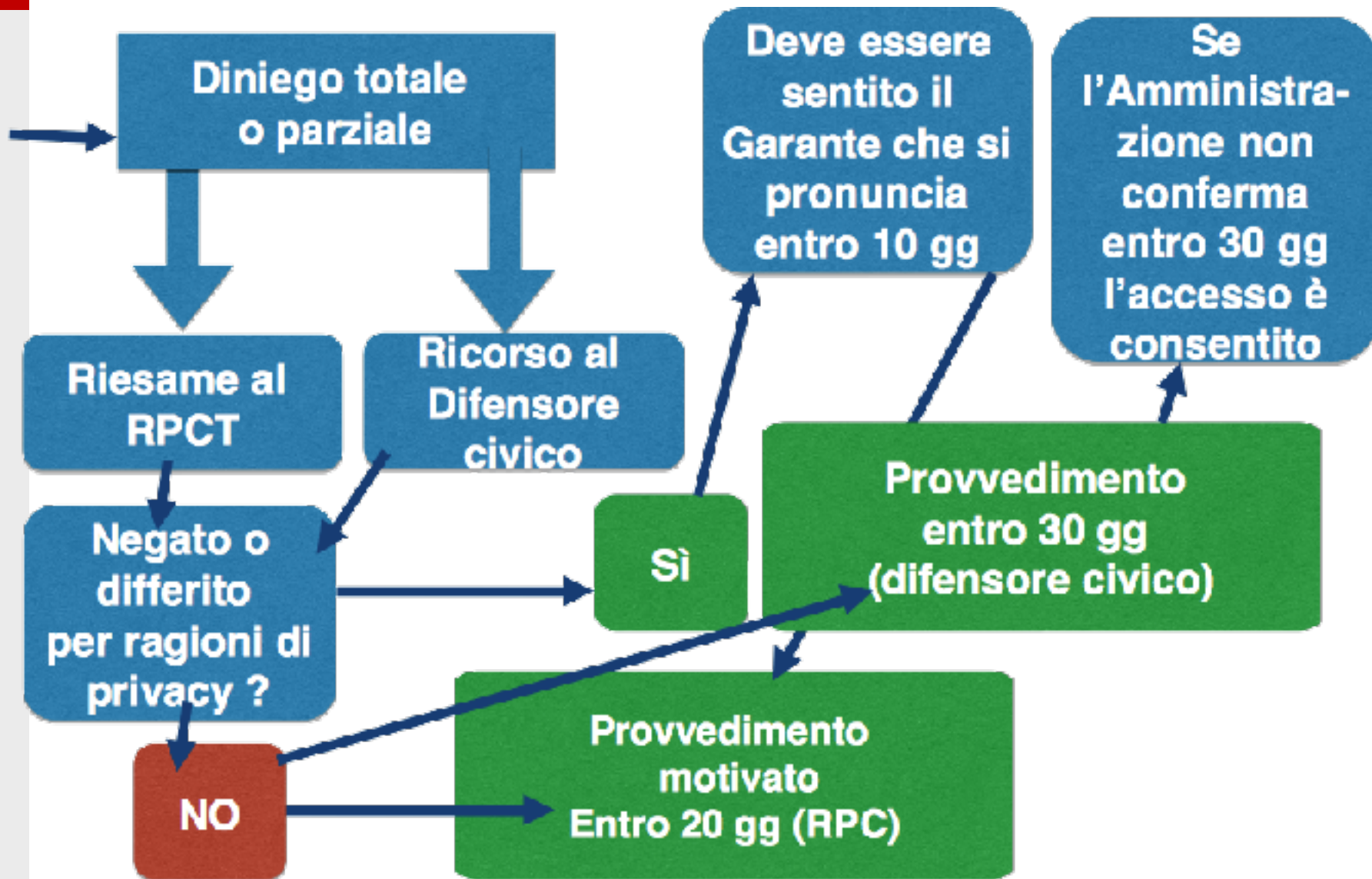
Art. 5, D.Lgs. 33/2013

8. Qualora si tratti di atti delle **amministrazioni delle regioni o degli enti locali**, il richiedente può altresì presentare ricorso al **difensore civico** competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il ricorso va altresì notificato all'amministrazione interessata. Il difensore civico si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui all'articolo 116, comma 1, del Codice del processo amministrativo decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del difensore è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

Il labirinto del FOIA



Il labirinto del FOIA



Art. 5, D.Lgs. 33/2013

9. Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare **richiesta di riesame** ai sensi del comma 7 e presentare ricorso al difensore civico ai sensi del comma 8.

10. Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui all'articolo 43, comma 5.

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

Esclusioni e limiti all'accesso civico (art. 5-bis)

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

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

Esclusioni assolute

Esclusioni e limiti all'accesso civico (art. 5-bis)

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

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

Esclusioni assolute

Esclusioni e limiti all'accesso civico (art. 5-bis)

*3. Il diritto di cui all'articolo **5, comma 2**, è **escluso** nei casi di segreto di Stato e negli 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, comma 1, della legge n. 241 del 1990.***

Esclusioni relative al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti

Esclusioni e limiti all'accesso civico (art. 5-bis)

4. **Restano fermi gli obblighi di pubblicazione** previsti dalla normativa vigente. **Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti** del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.

5. I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. **L'accesso civico non può essere negato ove**, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di **differimento**.

6. Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative.

Accesso agli atti (L. 241/90)

Accesso civico (d.lgs. 33/2013)

Accesso generalizzato (d.lgs. 33/2013)

Informazioni della PA

Accesso ex 241/90

Accesso civico

Accesso civico generalizzato

7) Dati aperti e riutilizzo

1. 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** ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, **senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.**

Riutilizzo dei dati pubblicati (art. 7-bis)

1. **Gli obblighi di pubblicazione** dei dati personali diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d) ed e), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, **comportano la possibilità di una diffusione** dei dati medesimi attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la **indicizzazione** e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro **riutilizzo ai sensi dell'articolo 7** nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali.

2. La pubblicazione nei siti istituzionali, in attuazione del presente decreto, di dati relativi a titolari di organi di indirizzo politico e di uffici o incarichi di diretta collaborazione, nonché a dirigenti titolari degli organi amministrativi è finalizzata alla realizzazione della trasparenza pubblica, che integra una finalità di rilevante interesse pubblico nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali.

Riutilizzo dei dati pubblicati (art. 7-bis)

3. Le pubbliche amministrazioni possono disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di **dati, informazioni e documenti che non hanno l'obbligo di pubblicare** ai sensi del presente decreto o sulla base di specifica previsione di legge o regolamento, nel rispetto dei limiti indicati dall'articolo 5-bis, procedendo alla indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti.

4. 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.

Riutilizzo dei dati pubblicati (art. 7-bis)

5. Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili dall'amministrazione di appartenenza. Non sono invece ostensibili, se non nei casi previsti dalla legge, le notizie concernenti la natura delle infermità e degli impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro, nonché le componenti della valutazione o le notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il predetto dipendente e l'amministrazione, idonee a rivelare taluna delle informazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 196 del 2003.

Riutilizzo dei dati pubblicati (art. 7-bis)

6. *Restano fermi i limiti all'accesso e alla diffusione delle informazioni di cui all'articolo 24, commi 1 e 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche, di tutti i dati di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, di quelli previsti dalla normativa europea in materia di tutela del segreto statistico e di quelli che siano espressamente qualificati come riservati dalla normativa nazionale ed europea in materia statistica, nonché quelli relativi alla diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.*

7. *La Commissione di cui all'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, continua ad operare anche oltre la scadenza del mandato prevista dalla disciplina vigente, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.*

8. *Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente decreto i servizi di aggregazione, estrazione e trasmissione massiva degli atti memorizzati in banche dati rese disponibili sul web.*

Un veloce riepilogo

Publicazione di dati, informazioni e documenti che contengono dati personali

Publicazione obbligatoria?

NO

Anonimizzazione

Publicabili solo se indispensabili alle finalità di trasparenza

STATO DI SALUTE

DIVIETO DI PUBBLICAZIONE

DATI SENSIBILI

VITA SESSUALE

DIVIETO DI PUBBLICAZIONE PER FINALITÀ DI TRASPARENZA

SI

DATI COMUNI

Rispettare principi di necessità, pertinenza e non eccedenza

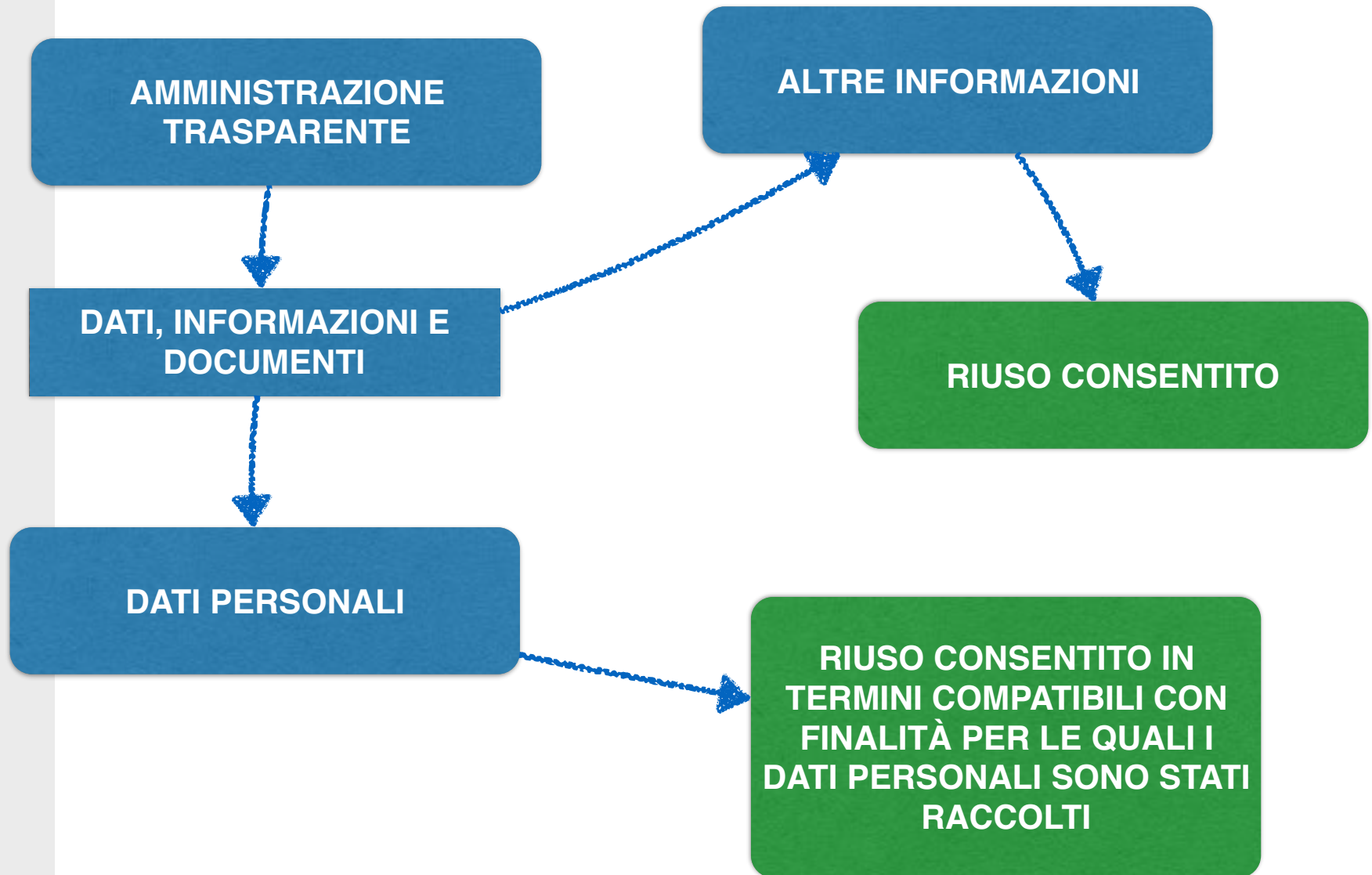


**PUBBLICAZIONE
DEFICITARIA
(trasparenza)**

**PUBBLICAZIONE
ECCESSIVA
(dati personali)**

**PUBBLICAZIONE
CORRETTA**

Dati personali e riutilizzo



Grazie per la tensione!