



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

A.A. 2024-2025

CORSO DI DIRITTO DELL'ANTICORRUZIONE

Modulo di Diritto amministrativo

Prof. Simona D'Antonio

Il principio di trasparenza e la
sua attuazione nel sistema
anticorruzione.

Gli obblighi di pubblicazione.

Rilevanza autonoma e funzione «di sistema» del principio di trasparenza

→ nesso con i principi democratico, di uguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione; con le libertà individuali e collettive e con i diritti civili, politici e sociali, con il diritto a una buona amministrazione e con un'amministrazione aperta e al servizio del cittadino (art. 1 d. lgs. n. 33/2013)

→ fondamento costituzionale (artt. 1 e 97 Cost.): Corte cost. n. 20/2019

Trasparenza in funzione di anticorruzione

- Pilastro della strategia anticorruzione ai sensi della l. n. 190/2012
- «La luce del sole è il miglior disinfettante» (giudice Louis Brandeis, 1913)
- «Sunlight Laws» (USA): Freedom of Information Act (1966); Government in the Sunshine Act (1976)
- «Sunshine Act» italiano: l. n. 62/2022, in ambito sanitario
- I paesi meno corrotti sono quelli più dotati di una cultura della trasparenza (ad es. Svezia); le leggi pro trasparenza rafforzano il contrasto della corruzione.
- La trasposizione di meccanismi legali di trasparenza da un contesto all'altro non produce sempre risultati soddisfacenti.
- G20: «gli *open data* possono aiutare a prevenire e contrastare la corruzione»

Esperienze di altri Paesi

- Disciplina statunitense del Freedom of Information Act e sua diffusione a livello globale
- *Dissemination* di informazioni di pubblico interesse grazie alla rete Internet e alle ICT
- Due grandi categorie di strumenti di trasparenza:
 - 1) Meccanismi reattivi (o passivi)
 - 2) Meccanismi proattivi (o attivi)
- Accelerazione della diffusione di modelli di trasparenza nel nuovo millennio grazie a iniziative e convenzioni internazionali
- Convenzione delle Nazioni Unite del 2003: prevede numerose misure di trasparenza (reattiva, proattiva e dall'interno) in funzione di anticorruzione

...segue

- Nella Convenzione di Mérida la trasparenza è declinata soprattutto come diritti di informazione su organizzazione, funzionamento e processi decisionali pubblici...
- anche al fine di favorire la partecipazione dei cittadini (società civile, ONG, etc.) alla prevenzione e alla lotta contro la corruzione...
- e di sensibilizzarli sulla esistenza, sulle cause e sulla gravità della corruzione.
- L'influenza delle fonti sovranazionali è stata evidente nella costruzione del sistema italiano anticorruzione, in particolare attraverso misure di trasparenza (Corte cost. 20/2019).

Evoluzione della disciplina italiana sulla trasparenza

- Impostazione della l. n. 241/1990: giusto procedimento e diritto di accesso «documentale» (approccio rivolto a tutelare chi ha uno specifico interesse ed esclusione di un controllo diffuso sulla P.A.)
- A partire dal codice dell'amministrazione digitale (d. lgs. n. 82/2005) e con la riforma «Brunetta» (2009) emerge un secondo approccio alla trasparenza: ruolo proattivo delle PP.AA., centralità degli obblighi di pubblicazione realizzati attraverso i loro siti internet, introduzione dell'accesso civico generalizzato nel 2016.
- La legge anticorruzione (2012) inserisce gli obblighi di pubblicazione all'interno della strategia di prevenzione della corruzione.

...segue

- La l. n. 190/2012 e il d. lgs. n. 33/2013 (c.d. «codice della trasparenza») pongono la trasparenza all'interno dell'impianto fondamentale del sistema anticorruzione.
- Nel suddetto codice, la trasparenza è garantita da un sistema importante di obblighi di pubblicazione, poi oggetto di numerose critiche.
- Con il d. lgs. n. 97/2016 il modello è stato riformulato: con l'introduzione dell'accesso civico generalizzato è stata data piena attuazione al principio della trasparenza amministrativa, proprio al fine di contrastare la *maladministration* e di favorire la partecipazione dei cittadini alla cura della cosa pubblica.

Definizione di «trasparenza amministrativa»

- «Accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle PP.AA., 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» (d. lgs. n. 33/2013).
- Ne sono strumenti gli obblighi di pubblicazione e il diritto di accesso civico generalizzato.
- Vi è poi la c.d. «trasparenza ulteriore»: la diffusione in funzione anticorruzione di dati e documenti che le PP.AA. non sarebbero tenute a rendere conoscibili.

Gli obblighi di pubblicazione

- Il d. lgs. n. 33/2013 elenca una serie cospicua di obblighi di pubblicazione relativi ad aspetti diversi, quali l'organizzazione, il personale, gli atti e l'attività, l'utilizzo delle risorse, i servizi pubblici, specifici settori di azione.
- I dati, documenti e informazioni elencati sono sottoposti ad un regime consistente nella piena disponibilità, fruibilità e possibilità di riutilizzo.
- La piena accessibilità è realizzata attraverso la pubblicazione tempestiva sul sito istituzionale dell'ente, nella sezione «amministrazione trasparente», per una durata di regola quinquennale.
- All'obbligo di pubblicazione corrisponde il diritto di accesso civico ex art. 5, c. 1, d. lgs. n. 33/2013.

Utilità e idoneità degli obblighi di pubblicazione

- Rispetto alla versione originaria, un'opera di razionalizzazione è stata effettuata dal d. lgs. n. 97/2016.
- Una funzione di «flessibilizzazione» è attribuita all'ANAC: per sottrazione, e tenuto conto delle esigenze organizzative; nonché riducendo la durata della pubblicazione.
- Il PNRR prefigura una complessiva revisione – nel senso della semplificazione e della riduzione – degli obblighi di pubblicazione.
- Peraltro ciascuna amministrazione può introdurre, con i propri piani di prevenzione, specifici obblighi ulteriori rispetto a quelli generali →

→ «trasparenza ulteriore»

- Funzione di informazione e comunicazione di cui alla l. n. 150/2000.
- Il d. lgs. 33/2013 prevede che le PP.AA. possano diffondere informazioni ulteriori rispetto a quelle che sono tenute a pubblicare per legge.
- Nei piani di amministrazione vanno individuate le misure specifiche di trasparenza da adottare, che sono atipiche.
- Indicazioni su possibili misure sono contenute nel PNA, ad es. in materia di contratti pubblici.
- La pubblicazione di contenuti ulteriori è solo una delle possibili forme specifiche di trasparenza.
- In ogni caso, ove la pubblicazione non sia imposta da una norma di legge o di regolamento, i dati personali eventualmente presenti devono essere indicati in forma anonima.

Trasparenza e protezione dei dati personali

- Legge sulla «privacy» n. 675/1996 → d. lgs. n. 196/2003 («codice»)
- General Data Protection Regulation (GDPR): Regolamento UE n. 2016/679 del 27 aprile 2016
- Per l'accesso documentale, cfr. art. 24, c. 7, l. n. 241/1990: gradazione.
- Per l'accesso civico generalizzato, cfr. art. 5-bis, c. 2, lett. a): prevale la riservatezza, posta come limite all'accesso e presidiata dal ruolo del Garante privacy in sede di riesame.
- Per gli obblighi di pubblicazione, cfr. le linee guida del Garante privacy del 2014 e Corte cost. n. 20/2019 →

→ Corte cost. 23.1.2019, n. 20

- Art. 14 d. lgs. n. 33/2013: obblighi di pubblicazione della situazione patrimoniale e reddituale dei vertici politici e burocratici.
- Si riconosce la prevalenza delle esigenze di trasparenza ogni qualvolta la legge preveda un obbligo di pubblicazione, ma le relative disposizioni sono sindacabili dinanzi alla Corte in punto di ragionevolezza e proporzionalità.
- Non è proporzionata la indicizzazione tramite motori di ricerca, prevista per tutte le altre informazioni contenute nella sezione amministrazione trasparente, ove riferita a dati personali.

...segue

- A fronte di un obbligo di pubblicazione previsto dalla legge, la P.A. è tenuta ad adempiere, dovendo però valutare la pertinenza e la non eccedenza delle informazioni pubblicate.
- I dati sensibili e super-sensibili non possono in ogni caso essere resi conoscibili attraverso il sito.
- È possibile limitare la conoscibilità pubblicando informazioni, ove necessario, in forma anonima.

decisum

- Questione infondata relativamente all'art. 14, c. 1, lett. c) (per i titolari di incarichi politici)
- Questione fondata relativamente all'art. 14, c. 1-bis) (per i dirigenti)
→ nella parte in cui prevede l'obbligo di pubblicazione di cui al c. 1 per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, cioè i titolari di incarichi di vertice.

L'ambito soggettivo di
applicazione
della disciplina sulla trasparenza

Art. 2-bis del d. lgs. n. 33/2013

1. Le PP.AA. di cui all'art. 1, c. 2, d. lgs. n. 165/2001, ivi comprese le autorità portuali e le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.
2. Gli enti pubblici economici; gli ordini professionali; le società in controllo pubblico, escluse le società quotate; gli enti privati, con bilancio superiore a € 500.000, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario da PP.AA. e in cui i componenti dell'organo di amministrazione siano designati da PP.AA.

→ nei limiti della compatibilità

...segue

3. Le società in partecipazione pubblica; gli enti privati, con bilancio superiore a € 500.000, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle PP.AA. o di gestione di servizi pubblici

→ nei limiti della compatibilità e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse

Sezione Amministrazione Trasparente e sue sotto-sezioni

Sotto-sezioni

- Disposizioni generali
- Organizzazione
- Consulenti e collaboratori
- Personale
- Bandi di concorso
- Performance
- Enti controllati
- Attività e procedimenti

...segue

- Provvedimenti
- Controlli sulle imprese
- Bandi di gara e contratti
- Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici
- Bilanci
- Beni immobili e gestione del patrimonio
- Controlli e rilievi sull'amministrazione
- Servizi erogati

...segue

- Pagamenti delle amministrazioni
- Opere pubbliche
- Pianificazione e governo del territorio
- Informazioni ambientali
- Strutture sanitarie accreditate
- Interventi straordinari di emergenza
- Altri contenuti.