



DIRITTO DELL'ECONOMIA

Giammaria Dr. Muratori

Università di Bologna e Padova

ANAC

L'Autorità nazionale anticorruzione è stata istituita dal decreto legge 90/2014 convertito dalla legge 114/2014, che ha unificato la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (cd CIVIT istituita nel 2009 dalla legge Brunetta) con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (istituita nel 1994 con la legge Merloni).

ANAC

La sua funzione è la prevenzione della corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione italiana, nelle società partecipate e controllate dalla pubblica amministrazione, anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.

ANAC

Le modalità di nomina del presidente e dei componenti dell'autorità sono specificate all'interno dell'art. 13, comma 3 del decreto legislativo 150/2009. In particolare, il presidente e i componenti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica "previa deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. Il presidente è nominato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno; i componenti sono nominati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione". Inoltre, "i componenti sono nominati per un periodo di sei anni e non possono essere confermati nella carica".^[5]

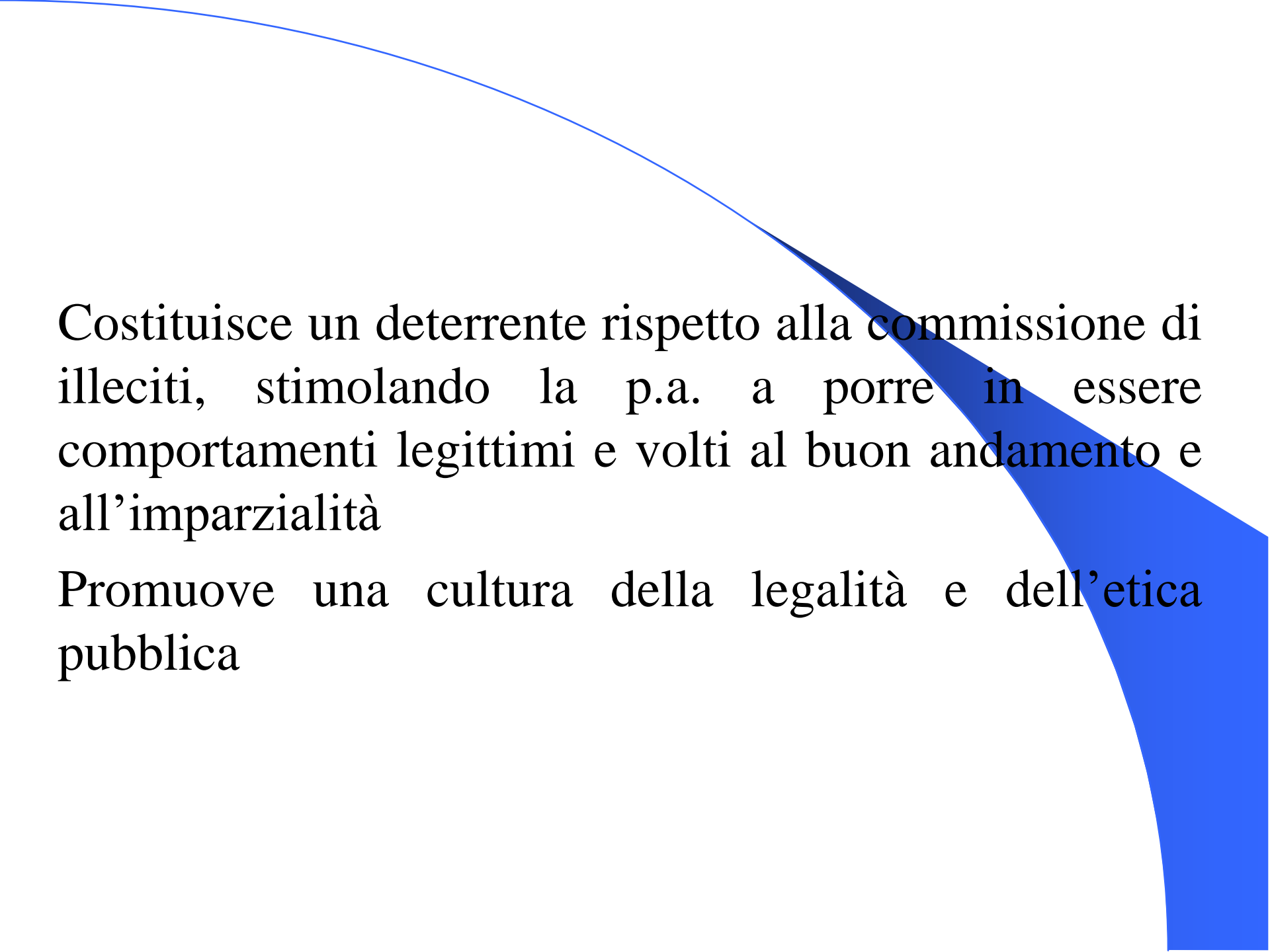
Trasparenza in chiave di prevenzione della corruzione ...

Promuove forme diffuse di controllo dei cittadini sull'operato delle istituzioni

Dà impulso alla partecipazione dei cittadini e alla interazione consapevole e responsabile di tutti i consociati alla cura dell'interesse generale

Si traduce in un'efficace misura di verifica sull'utilizzo delle risorse pubbliche





Costituisce un deterrente rispetto alla commissione di illeciti, stimolando la p.a. a porre in essere comportamenti legittimi e volti al buon andamento e all'imparzialità

Promuove una cultura della legalità e dell'etica pubblica

Legge 6 novembre 2012, n. 190

- Superamento dell'approccio tradizionale basato sulla repressione penale
- Radicamento giuridico del concetto di contrasto alla corruzione mediante strumenti di prevenzione (corruzione amministrativa)
- Individuazione della trasparenza come strumento cardine della prevenzione
- Introduzione di un concetto di prevenzione inteso come diffusione di una cultura della legalità e dell'etica pubblica

Contrasto alla corruzione su più livelli

- Repressione penale contro i reati
- Individuazione di strumenti di prevenzione che ciascuna p.a. deve introdurre (PTPC-PTTI)
- Promozione di una svolta culturale per una rinnovata cura del bene pubblico
- **Trasparenza come accesso all'informazione pubblica attraverso l'utilizzo della tecnologia**

Controllo sociale in chiave preventiva

Trasparenza come fine

Diritto di accesso a dati, documenti e informazioni detenuti dal settore pubblico

Trasparenza come mezzo

Prevenire e contrastare la corruzione, favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento dei fini istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e garantire una maggiore tutela dei diritti fondamentali



Trasparenza come processo

- Dimensione giuridica: diritto di accesso all'informazione/diritto di riutilizzo dei dati
- Dimensione tecnologica: accessibilità dei dati (open data)
- Dimensione organizzativa
- Dimensione collaborativa su due livelli:
 - segnalazioni di fenomeni corruttivi (whistleblowing)
 - riutilizzo dei dati pubblici in un'ottica di controllo diffuso sull'uso delle risorse pubbliche



Dimensione giuridica/accesso

Decreto legislativo n. 33/2013

- ∞ **Obbligo di pubblicazione di dati, documenti e informazioni sui siti istituzionali delle p.a.**
 - In formato di tipo aperto
 - Liberamente riutilizzabili, con l'obbligo di citarne la fonte e rispettarne l'integrità
- ∞ **Diritto di accesso civico (art. 5)**
 - Richiesta gratuita, non motivata
 - In caso di mancata ottemperanza , ricorso al titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9-bis, l. n. 241/90

Decreto legislativo n. 97/2016 (Decreto Madia)

- ∞ Costituisce attuazione dell'art. 7 della legge delega n. 124/2015 contenente principi e criteri direttivi di primaria importanza in tema di *“revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza”*
- ∞ Si propone due obiettivi fondamentali
 - Semplificare gli obblighi di pubblicazione e alleggerire e razionalizzare gli oneri gravanti sulle pa (opacità per confusione)
 - Ampliare gli spazi di conoscenza del cittadino

Sistema a «doppio binario»

- ∞ Obbligo di pubblicazione di dati, documenti e informazioni sui siti istituzionali delle p.a. e diritto di accesso civico in caso di mancata pubblicazione
- ∞ Modello Foia o accesso generalizzato a dati e documenti per i quali non sussiste un obbligo di pubblicazione

Dal diritto di accesso all'accesso civico

- ∞ Diritto di accesso ex legge n. 241/1990: accesso qualificato e azionabile solo ove sia servente ad un interesse giuridicamente rilevante, concreto e attuale
- ∞ Diritto di accesso civico ex art. 5, d.lgs. n. 33/2013: accesso generalizzato senza alcuna limitazione soggettiva, ove si tratti di atti oggetto di pubblicazione obbligatoria

Accesso civico

- ∞ Disciplinato già nel d.lgs. n.33/2013, nella sua formulazione precedente alla riforma
- ∞ Con il d.lgs. n. 97/2013 rimane circoscritto ai dati, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria
- ∞ Costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge

Modello Foia (accesso generalizzato)

«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 pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5 bis»

Modello Foia (art. 5, comma 2)

- ∞ L'accesso ai dati e ai documenti delle autorità pubbliche è un diritto di *chiunque*
 - Nessuna restrizione soggettiva è compatibile con il carattere fondamentale del diritto
 - “Chiunque” significa sia cittadini che non cittadini, residenti e non
- ∞ Nessun obbligo di giustificare la richiesta (gratuita)
- ∞ Estensione dell'ambito oggettivo di applicazione: non più asservito all'adempimento degli obblighi di pubblicazione

Ambito di applicazione oggettivo

- Accesso al “documento”: visione ed estrazione di copia
- Accesso alla “informazione”: conoscibilità anche delle informazioni non incluse in un documento già formato
- Limiti (art. 5 bis):
 - Funzioni sovrane (sicurezza nazionale e difesa, relazioni internazionali, politica economica e finanziaria)
 - Particolari categorie di informazioni (procedimenti giudiziari)
 - Interessi privati (privacy, proprietà intellettuale, diritto d'autore, segreti commerciali)

I tre accessi

	Accesso agli atti	Accesso civico semplice	Accesso generalizzato
Introduzione	Legge 241/1990	D.lgs. 33/2013	D. lgs. 97/2016
Accesso rispetto al soggetto	LIMITATO ai soggetti qualificati	ILLIMITATO	ILLIMITATO
Accesso rispetto all'oggetto	LIMITATO a documenti prodotti nell'ambito di un procedimento	LIMITATO ai dati individuati e definiti dal legislatore	ILLIMITATO (in principio) salvo il bilanciamento con altri interessi e principi (articolo 5-bis)
Oggetto dell'accesso	Documenti	Dati e informazioni	Documenti e dati (rilascio dei dati è gratuito, rimborso per i supporti materiali) Dati non vanno elaborati; Non vanno accettate richieste esplorative

Poteri dell'Anac in materia di trasparenza

- Potere di vigilanza:
 - Presidio del puntuale rispetto degli obblighi di trasparenza (Art 45, comma 1)
 - Controllo dell'operato dei responsabili della trasparenza a cui può chiedere il rendiconto dei risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni
 - Richiesta agli OIV di ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione

Poteri dell'Anac in materia di trasparenza

- Poteri ispettivi e d'ordine (art. 45):
 - Poteri ispettivi: richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle p.a.
 - Potere d'ordine: l'Anac può ordinare alla p.a. di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni previsti dal decreto, o di adottare atti e provvedimenti richiesti dalla normativa vigente ovvero rimuovere comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole della trasparenza
 - Mancata previsione di una sanzione: l'Anac può solo segnalare la violazione all'amministrazione affinché attivi il procedimento disciplinare, agli OIV o alla Corte dei Conti

Poteri dell'Anac in materia di trasparenza

- Potere sanzionatorio (art.47):
 - Mancata o incompleta comunicazione delle informazioni di cui all'art. 14 concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione
 - Mancata comunicazione, da parte del dirigente, degli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica
 - Sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro (Art 47): Regolamento del 16 novembre 2016 (in G.U. n. 284/2016)

Poteri dell'Anac in materia di trasparenza

.... (segue) ... Potere sanzionatorio:

- Sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro (Art 47)
- Regolamento Anac sull'esercizio del potere sanzionatorio del 16 novembre 2016 (in G.U. n. 284/2016)
- Sanzione reputazionale (art. 45, comma 3): l'Anac rende pubblici i relativi provvedimenti e i nominativi dei soggetti di cui all'art. 14 per i quali non si è proceduto alla pubblicazione dei dati

Poteri dell'Anac in materia di trasparenza

- (segue) ... Potere sanzionatorio:
 - Nelle ipotesi di mancata o incompleta adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione o dei codici di comportamento (art. 19, comma 5, d.l. n. 90/2014)
 - Sanzione pecuniaria da 1.000 a 10,000 euro
 - Regolamento del 7 ottobre 2014 (in G.U. n. 233/2014)

Potere di «soft regulation» dell'Anac

- L'Anac ha il compito di orientare le p.a. nella attività di bilanciamento tra diritto alla conoscenza del dato e diritto alla riservatezza
- Il decreto n. 97/2016 ha attribuito all'Anac il potere di adottare linee guida, d'intesa con il Garante della Privacy e sentita la Conferenza unificata Stato Regioni e Autonomie locali, ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso (art. 5 bis, co. 6)
- Uno schema di Linee Guida è stato posta in consultazione sul sito dell'Anac (consultazione chiusa il 28 novembre)
- Le linee guida sono attualmente in fase di elaborazione, anche tenendo conto dei risultati della consultazione effettuata

Potere di regolazione dell'Anac

- Linee Guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni (consultazione fino al 14 dicembre 2016)

In progress...

- Linee guida sugli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici e amministrativi (art. 14)
- Linee guida sulla durata degli obblighi di pubblicazione (art. 8, comma 3 bis): determinazione dei casi in cui, anche su proposta del Garante Privacy la durata della pubblicazione dei dati può essere inferiore a 5 anni

Potere di regolazione dell'Anac

In progress... (segue)

- Nel PNA, l'Anac può prevedere modalità semplificate di pubblicazione in particolare per i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, gli ordini e i collegi professionali (art. 3, comma 1ter)
- L'Anac, sentito il Garante per la Privacy nel caso in cui siano coinvolti dati personali, in conformità con i principi di proporzionalità e semplificazione, previa consultazione pubblica, può identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria per i quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, fatto salvo l'accesso civic (art. 3, 1 bis)

Linee guida Foia: indicazioni operative

- Non sono ammesse richieste meramente esplorative, volte a scoprire di quali informazioni l'amministrazione dispone: obbligo di indicare nella richiesta i dati, le informazioni o i documenti richiesti
- Accesso limitato ai dati e ai documenti: l'amministrazione non è tenuta a formare, raccogliere o procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso, nè ha l'obbligo di rielaborare i dati

Accessibilità generalizzata temperata

- Eccezioni assolute: una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni
- Eccezioni relative (limiti all'accesso): il legislatore non opera una preventiva individuazione dei casi di esclusione ma individua gli interessi pubblici, rimettendo alle p.a. il compito di operare un bilanciamento con l'interesse alla full disclosure

Eccezioni assolute (art. 5 bis, comma 3)

- Segreto di Stato
- Altri casi di divieto di accesso o di divulgazione previsti dalla legge
- Ipotesi in cui l'accesso è subordinato al rispetto di specifiche condizioni, modalità e limiti, inclusi quelli individuati dall'art. 24, comma 1, della legge n. 241/90

Limiti (art. 5 bis, comma 1 e 2)

- La norma individua gli interessi pubblici per la cui tutela può essere limitato l'accesso
- Il diniego è legittimo solo se l'accesso può recare un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi pubblici individuate
- Deve sussistere un nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio

Interessi tutelati dalla norma

- La sicurezza pubblica e l'ordine pubblico
- La sicurezza nazionale
- La difesa e le questioni militari
- Le relazioni internazionali
- La politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato
- La conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento
- Il regolare svolgimento di attività ispettive

Indicazioni operative dell'Anac

- La pa per negare l'accesso deve:
 - Indicare espressamente quale interesse viene pregiudicato
 - Dimostrare che il pregiudizio è concreto ed è causalmente connesso alla disclosure
 - Valutare la concretezza del pregiudizio con specifico riferimento al contest temporale in cui viene effettuata la richiesta (potere di differimento)
 - Limitare il diniego ai dati o alle porzioni di documenti per i quali sussiste il pregiudizio (accesso parziale)

Sicurezza e ordine pubblico

- Pregiudizio in caso di accesso a documenti legati alle attività di prevenzione e repressione della criminalità contenenti informazioni su tecniche investigative, identità delle fonti di informazione, sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, attività di polizia giudiziaria, conduzione di indagini
- Organizzazione e funzionamento dei servizi di polizia e del personale delle forze armate, detenzione e custodia di armi ed esplosivi

Sicurezza nazionale

- Difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica, anche in attuazione di norme internazionali dalle minacce all'indipendenza, all'integrità e alla sicurezza della Repubblica
- Pregiudizio concreto nel caso di accesso ad atti, dati e documenti che possono compromettere il Segreto di Stato

Difesa e questioni militari

- Difesa della Patria da parte delle Forze armate (art. 52, comma 1, della Costituzione)
- Pregiudizio concreto nel caso di accesso ad atti, dati e documenti che possono compromettere la funzione di difesa in quanto relative alla pianificazione, all'impegno e all'addestramento delle Forze Armate

Relazioni internazionali

- Pregiudizio concreto: accesso ad atti, dati e documenti concernenti la negoziazione e la stipula di accordi con altri Stati, i negoziati UE, rappresentanze ed uffici consolari all'estero sulla situazione politica ed economica dei Paesi di accreditamento, o provenienti da rappresentanze o delegazioni presso organizzazioni internazionali, o relative a carteggi scambiati dalla pa con i rappresentanti degli Stati esteri o esponenti dei Governi e delle amministrazioni degli Stati esteri

Limiti derivanti dalla tutela di interessi privati

- Protezione dei dati personali (istanza ammissibile ove possibile la tutela per oscuramento)
- Libertà e segretezza della corrispondenza (art. 15 Cost): copre tutte le comunicazioni che hanno carattere confidenziale o si riferiscono all'intimità della vita privata. Interpretazione evolutiva del termine "corrispondenza"
- Interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi comprese la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali

Trasparenza come processo

- Trasparenza e open data non devono limitarsi a una statica disseminazione online dei dati ma richiedono un complesso lavoro che coinvolge necessariamente il settore pubblico
- L'aggregazione e la pubblicazione dei dati provenienti da fonti diverse sulle attività in corso può diventare un potente motore di trasparenza e civic engagement

Il circolo virtuoso della trasparenza

- Sapere che tutte le informazioni sull'operato della p.a. saranno pubblicate online è già di per sé un attivatore potente di processi virtuosi e di trasparenza tra i funzionari pubblici
- Il successo della trasparenza si misura anche nella capacità di attivare un dialogo con i cittadini e gli stakeholders, anche mediante la costituzione di uno staff permanente

Soldi pubblici

- L'Agenzia per l'Italia digitale, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di promuovere l'accesso e migliorare la comprensione dei dati relativi all'utilizzo delle risorse pubbliche gestisce il sito «Soldi pubblici»
- Accesso in base alla tipologia di spesa sostenuta, all'amministrazione che ha effettuato la spesa e all'ambito temporale di riferimento
- Il sito rende comprensibili, attraverso la visualizzazione, i dati provenienti dalla piattaforma Siope, sulla quale ogni tesoriere dell'ente annota i pagamenti effettuati

Soldi pubblici

Che cosa puoi fare con soldi pubblici ?



Scopri **quanto** spende **chi** e per **cosa**.


Chi



Cosa



Soldi pubblici


?


Scopri **quanto** spende **chi** e per **cosa**.

Chi

 ?

Cosa

 ? 

 RICERCA PER TERRITORIO

RISULTATI DATI SELEZIONATI ?

CANCELLERIA PUÒ ESSERE RIFERITO AI SEGUENTI CODICI DI PAGAMENTO:

SCARICA IN FORMATO CSV

Descrizione Ente	▲ Codice Siope	◆ Descrizione	◆ Novembre 2016	◆ Tot. 2016	◆ Tot. 2015	◆ Seleziona
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI CASSINO E DEL LAZIO MERIDIONALE (ATENEO)	2213	Pubblicazioni, giornali e riviste	€ 0,00	€ 7.781,37	€ 10.972,65	+
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI CASSINO E DEL LAZIO MERIDIONALE (ATENEO)	2215	Cancelleria e altro materiale di consumo	€ 8.505,12	€ 171.827,47	€ 242.056,51	+

*dati relativi a novembre 2016

Soldi pubblici



Scopri **quanto** spende **chi** e per **cosa**.

Chi

COMUNE DI ROMA



Cosa

lavori pubblici



RICERCA PER TERRITORIO

RISULTATI

DATI SELEZIONATI



LAVORI PUBBLICI PUÒ ESSERE RIFERITO AI SEGUENTI CODICI DI PAGAMENTO:

SCARICA IN FORMATO CSV

Descrizione Ente	Codice Siope	Descrizione	Novembre 2016	Tot. 2016	Tot. 2015	Seleziona
COMUNE DI ROMA	2102	Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	€ 11.697.686,42	€ 79.453.834,61	€ 219.078.846,60	+
COMUNE DI ROMA	2109	Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	€ 633.249,94	€ 5.537.456,09	€ 10.543.876,83	+
COMUNE DI ROMA	2111	Fabbricati rurali	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	+
COMUNE DI ROMA	1307	Incarichi professionali	€ 8.723.456,72	€ 46.372.298,89	€ 77.725.012,42	+
COMUNE DI ROMA	2113	Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico	€ 141.206,76	€ 3.108.146,75	€ 5.270.375,61	+
COMUNE DI ROMA	2112	Opere destinate al culto	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	+
COMUNE DI ROMA	2601	INCARICHI PROFESSIONALI ESTERNI	€ 122.446,63	€ 1.491.252,74	€ 5.730.068,34	+

*dati relativi a novembre 2016

Intrecci Romani

- Mappa delle partecipate della regione Lazio, della Provincia di Roma e di Roma Capitale
- I grafici sono stati creati incrociando i dati del database Amadeus, il bilancio di Sviluppo Lazio e i dati disponibili sui siti web di Regione, Provincia e Comune
- L'articolo (di R. Perrotti e F. Teoldi) lascia al lettore le conclusioni

Intrecci Romani

- Un rettangolo scuro con bordo continuo rappresenta un'azienda controllata da almeno uno dei tre enti per oltre il 50%;
- Un rettangolo scuro con bordo tratteggiato rappresenta un'azienda controllata dai tre enti ma con una partecipazione inferiore al 50%