



REGIONE DEL VENETO

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Ai Signori

**Responsabile e Coordinatore dei Referenti**

Dirigente Area Tecnico Amministrativa

**Referente** - Responsabile Macrofunzione P.O.- Affari Economici Finanziari Contabilità

**Referente** - Responsabile Macrofunzione P.O Gestione del Patrimonio Progettazione e Manutenzioni

**Referente** - Responsabile Macrofunzione P.O. Diritto allo Studio Coordinamento Gestione Residenze Universitarie

**Referente** - Responsabile Settore Organizzazione, Performance e Procedimenti

**Referente** - Responsabile Ufficio CUORI - Counselling, Progetti Europei, Tutorato e Disabilità

**Referente** - Responsabile Ufficio Economato e Controllo di Gestione

**A tutto il Personale**

LORO SEDI

CIRCOLARE DEL RESPONSABILE PER LA TRASPARENZA E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE n. 2/2017

**Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017 - 2019 - Prime Istruzioni operative in materia di trasparenza e accesso civico .**

**Premessa**

Con Decreto n. 1 del 31 gennaio 2017, il Commissario Straordinario ha approvato il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017-2019, predisposto dallo scrivente Direttore nella qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione, ai sensi dell'art. 1, comma 5, lett. a) della legge 6 novembre 2012 n. 190, al fine di pervenire e contrastare il fenomeno della corruzione e dell'illegalità nell'attività amministrativa.

Il suddetto piano, a cui si rimanda per un'analisi dettagliata del suo contenuto, deve essere conosciuto da tutti i soggetti operanti nell'amministrazione, per i contenuti innovativi e la varietà di adempimenti richiesti dalla legge n. 190/2012, il cui espletamento riguarderà direttamente l'attività di molteplici operatori.

Conformemente a quanto previsto dalla Legge 6.11.2012, n. 190<sup>1</sup> e dal Piano Nazionale Anticorruzione, nel Piano triennale di prevenzione della corruzione il concetto di corruzione viene definito secondo un'accezione ampia, ossia comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso, da parte di un soggetto, del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Ciò vuol dire che le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale 2), e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei

<sup>1</sup> La legge 190 reca disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

<sup>2</sup> Art. 318 c.p.: Corruzione per l'esercizio della funzione

## Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Libro secondo, Titolo II, Capo I, del Codice penale, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione, di seguito abbreviato in PTPC, individua una serie di misure di prevenzione del fenomeno della corruzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi.

Le principali misure sono le seguenti:

- Mappatura dei processi da completarsi entro l'anno 2017;
- formazione in tema di anticorruzione
- codici di comportamento (generale e integrativo o di ente <sup>3</sup>);
- sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o da regolamenti, per la conclusione dei procedimenti
- sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- trasparenza dell'azione amministrativa ;
- controlli di regolarità amministrativa e contabile degli atti;
- direttive e circolari, tese a favorire comportamenti conformi alle leggi e ai principi di buona amministrazione.

Come stabilito dal PTPC, spetta allo scrivente, in qualità di responsabile della prevenzione della corruzione, definire la programmazione delle misure di prevenzione del rischio di corruzione e le priorità di trattamento in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura medesima.

### **PRIME ISTRUZIONI OPERATIVE IN MATERIA DI TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO**

In data 23/6/2016, è entrato in vigore il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 che modifica in parte la Legge 190/2012 (anticorruzione) e molti articoli del D.lgs. 33/2013 (Decreto trasparenza).

In data 28 dicembre 2017 l'ANAC ha approvato le Linee guida per l'attuazione dell'accesso civico generalizzato (Determinazione n. 1309 del 28/12/2016) e quelle sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto Trasparenza (Determinazione n. 1310 del 28/12/2016).

Si provvede pertanto ad aggiornare le presenti istruzioni, inserendo i richiami alle linee guida che sono di interesse per i singoli uffici e che si raccomanda di analizzare (in proseguo rispettivamente L.G.AG e L.G.T). Le modifiche sono riportate in rosso.

Le principali novità in materia di trasparenza riguardano sostanzialmente tre ambiti:

1. La nozione di trasparenza ed i profili oggettivi e soggettivi (art.1-2 e 2 bis)
2. L'accesso civico (art.5 – 5 bis – 5 ter )
3. Le novità nella sezione Amministrazione Trasparente ( artt. 6 e segg)

---

*Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da uno a cinque anni.*

-Art. 319 c.p.: Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio

*Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da quattro a otto anni.*

-Art. 319-ter: Corruzione in atti giudiziari

*Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da quattro a dieci anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da cinque a dodici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da sei a venti anni.*

<sup>3</sup> Il Codice generale è stato approvato con D.P.R. 16.04.2013, n. 62, e il Codice di comportamento dei dipendenti dell'Esu di Venezia è stato approvato con Delibera del Cda n. 2 del 30 gennaio 2014

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

### LA NOZIONE DI TRASPARENZA

Secondo il **principio generale di trasparenza**, come riscritto dalla novella, questa è ora intesa come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (**art. 1**). Nella precedente versione la trasparenza era intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e le attività delle pubbliche amministrazioni.

Anche l'**oggetto** della trasparenza muta prospettiva (**art. 2**) in quanto nel precedente testo la trasparenza si sostanziava in obblighi in capo alle PA concernenti l'organizzazione e l'attività, mentre adesso il focus è sul destinatario dell'attività della PA: „*Le disposizioni del presente decreto disciplinano la liberta' di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione* „

Con riferimento ai **soggetti** cui la disciplina si applica (**art. 2 bis**) il rispetto degli obblighi è stato esteso a società, associazioni, fondazioni e partecipate finanziate da enti pubblici con precisate caratteristiche. In particolare, le norme del D.Lgs. 33/2013 si applicano ora a:

1. tutte le P.A. (comuni compresi) di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001
2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche, **in quanto compatibile**:
  - a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;
  - b) **alle società in controllo pubblico**, come definite dal D.Lgs. di attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con esclusione delle società quotate
  - c) **alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato** comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

La medesima disciplina si applica inoltre, in quanto compatibile, **limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea**, alle società in partecipazione pubblica e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Secondo quanto dispone l'art.42 del Dlgs.97/2015, *“I soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013 si adeguano alle modifiche allo stesso decreto legislativo, introdotte dal presente decreto, e assicurano l'effettivo esercizio del diritto di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013, come modificato dall'articolo 6 del presente decreto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, e quindi entro il 22 dicembre 2016.*

### ACCESSO CIVICO

Viene introdotto il nuovo Capo 1-bis al D.lgs. 33/2013, dal titolo *“Diritto di accesso a dati e documenti”* Accanto al precedente istituto dell'accesso civico - relativo a dati, informazioni ed atti, oggetto di pubblicazione obbligatoria nella sezione “Amministrazione trasparente” che non risultassero pubblicati, e che resta sempre in vigore (**art. 5 comma 1**) - viene introdotto un nuovo tipo di Accesso civico, con una portata molto più ampia (**comma 2**) e definito da ANAC **“Accesso generalizzato”**:

*“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.”*

L'accesso civico diviene più esteso rispetto a quello disciplinato dal comma 1 perché prevede che ogni cittadino possa accedere a dati e documenti in possesso della Pubblica Amministrazione a prescindere dalla obbligatorietà di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente, e per le finalità ivi

## Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

indicate (*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche , promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*)

L'accesso civico si affianca e non si sostituisce all'istituto dell'accesso agli atti, disciplinato dalla Legge 241/90, , definito da ANAC "accesso documentale" , che risponde ad una ratio diversa e resta pertanto in vigore.

Ne consegue che attualmente sussistono le seguenti diverse discipline di accesso agli atti, documenti, dati e informazioni:

- **l'accesso documentale** (informale o formale) di cui alla **L. 241/90**, che concerne i documenti amministrativi. Può essere esercitato da parte di chi (privato o portatore di interesse diffuso) vi abbia un interesse diretto, concreto e attuale collegato al documento al quale è chiesto l'accesso. Non sono, pertanto, ammissibili le eventuali domande di accesso ai documenti finalizzate ad un controllo generalizzato sull'operato dell'Amministrazione;
- **l'accesso civico cd. semplice di cui all'art. 5, comma 1** del D. Lgs. 33/2013 esercitabile da chiunque e circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione come rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza;
- **l'accesso civico cd. generalizzato introdotto dall'art. 5, comma 2** del predetto D. Lgs. 33/2013, così come integrato dal D. Lgs. 97/2016, esercitabile da chiunque per ottenere dati, informazioni e documenti per il solo fatto che siano detenuti dall'amministrazione e indipendentemente dalla sussistenza dell'obbligo di pubblicazione allo scopo di favorire il controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Unico limite è la necessità di individuare eventuali controinteressati a cui dare comunicazione dell'accesso. In tal caso, il termine di 30 giorni per adempiere all'istanza è sospeso per i 10 giorni necessari ad acquisire il parere dei controinteressati.

Avuto riguardo alle finalità dell'accesso civico di cui al comma 2, ben si comprendono i limiti per i quali (motivatamente) questo può essere rifiutato o differito, che discendono dalla necessità di tutela "*di interessi giuridicamente rilevanti*" secondo quanto previsto dall'**art. 5- bis**. ANAC distingue tra eccezioni assolute all'accesso, che precludono totalmente l'ostensibilità di dati, documenti ed informazioni e le eccezioni relative o qualificate che richiedono una attività valutativa per bilanciare gli opposti interessi in gioco ed una congrua e completa motivazione.

Eccezioni assolute sono quelle legate al segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso e' 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.

Le eccezioni relative sono quelle volte a

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

## Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- a) protezione dei dati personali;
- b) libertà e segretezza della corrispondenza;
- c) tutela degli interessi economici e commerciali di persone fisiche e giuridiche, tra i quali sono ricompresi il diritto d' autore, i segreti commerciali, la proprietà intellettuale.

Secondo l'art. 46, inoltre, *“il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili”*.

In base al comma 6 dell'art.5 *“il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato”*; inoltre *“il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5-bis”*.

Si può ragionevolmente ritenere che laddove si tratti di provvedimenti di accoglimento dell'istanza di accesso civico in assenza di soggetti controinteressati, la motivazione può essere effettuata con un mero rinvio alle norme di legge; in presenza di controinteressati, ovvero nei casi di rifiuto, differimento o limitazione occorre, invece, una articolata ed adeguata motivazione che deve fare riferimento ai casi e ai limiti dell'art. 5-bis.

Il comma 7 dell'art. 5 prevede che nelle ipotesi di mancata risposta entro il termine **di 30 giorni** ( o in quello più lungo nei casi di sospensione per la comunicazione al controinteressato), ovvero nei casi di diniego totale o parziale, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che decide con provvedimento motivato entro 20 giorni. In ogni caso, l'istante può proporre ricorso al TAR ex art. 116 del c.p.a. sia avverso il provvedimento dell'amministrazione che avverso la decisione sull'istanza di riesame. Il comma 8 prevede che il richiedente possa presentare ricorso anche al difensore civico, con effetto sospensivo del termine per il ricorso giurisdizionale ex art. 116 del c.p.a. Nel caso di specie, non essendo l'Ente dotato di difensore civico, il ricorso può essere proposto al difensore civico provinciale o regionale.

Si ritiene invece utile e opportuna l'istituzione di un **“ Registro degli accessi”** contenente l'elenco delle richieste d'accesso generalizzato, con l'oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione, da pubblicare, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione Amministrazione trasparente, “altri contenuti – accesso civico” del sito web istituzionale.

In conformità con quanto previsto dalle linee guida ANAC e in particolare con quanto suggerito nella Deliberazione n° 1309 ANAC del 28/12/2016 “LINEE GUIDA RECANTI INDICAZIONI OPERATIVE AI FINI DELLA DEFINIZIONE DELLE ESCLUSIONI E DEI LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO DI CUI ALL'ART. 5 CO. 2 DEL D.LGS. 33/2013 -Art. 5- bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni», L'Amministrazione fissa come obiettivo da perseguire entro il 31 dicembre 2017, la predisposizione di una bozza di **Regolamento** da sottoporre all'approvazione e/o adozione dell'Organo di indirizzo.

Lo scrivente ha il compito di monitorare l'attuazione del nuovo istituto e di riesaminare, su istanza del richiedente o del controinteressato, la decisione assunta dal responsabile dell'ufficio che detiene i dati, coinvolgendo eventualmente il Garante privacy.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2017 – 2019, oltre ad essere allegato alla presente circolare, completo di tutti gli allegati, è stato pubblicato come tutte le disposizioni per la lotta alla corruzione nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale dell'Azienda, affinché sia conoscibile da chiunque ne abbia interesse.

Si confida nella massima collaborazione di tutto il personale.

Il Responsabile per la trasparenza e  
Prevenzione della Corruzione  
Dr. Daniele Lazzarini