

Newsletter **7/2025**

In questa uscita

Anticorruzione

RPCT e organizzazione dell'ente: l'importanza dei flussi informativi secondo la giurisprudenza

Sistema anticorruzione: dovere di collaborazione del dirigente e orientamenti del giudice del lavoro

Privacy

Gestione illecita dei dati personali ed e-mail di un ex docente: la posizione del Garante Privacy

Obblighi di trasparenza e tutela della privacy: parere favorevole del garante ad altri 6 schemi di pubblicazione di ANAC con richiesta di maggiori cautele

Trasparenza

Obblighi di trasparenza: amministrazione trasparente e web scraping

Accesso civico generalizzato: la gestione delle istanze manifestamente generiche

RPCT e organizzazione dell'ente: l'importanza dei flussi informativi secondo la giurisprudenza

A cura di Rosalisa Lancia, Direttore Area Formazione e Consulenza di Legislazione Tecnica

Nel contesto della normativa anticorruzione per "flussi informativi" si intende l'insieme delle comunicazioni obbligatorie, strutturate e tempestive che gli uffici e i dirigenti devono garantire al RPCT. Mediante l'attivazione e il mantenimento di costanti flussi informativi, si consente al RPCT di monitorare i rischi corruttivi, elaborare proposte e verificare l'attuazione delle misure di prevenzione.

Parimenti, la normativa richiede l'attivazione di flussi di informazione dal RPCT verso l'organo di indirizzo e organi di controllo interno aventi ad oggetto l'esito dei controlli svolti e le valutazioni di conformità sul sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza; la trasmissione di tali informazioni costituisce la base della reportistica prodotta dal RPCT ed è normata dalle disposizioni di riferimento, quali - a titolo esemplificativo- l'art. 1, co. 14 L. 190/2012 in tema di relazione annuale del RPCT.

L'importanza di flussi informativi corretti, tempestivi e completi è argomento che ha investito anche la giurisprudenza e, con un'interessante pronuncia, il TAR Lazio (sent. n. 7797 del 2024) ha affrontato il tema del ruolo del RPCT e dell'importanza dei flussi informativi tra quest'ultimo e l'ente, attenzionando lo specifico di una ente locale che aveva impugnato due delibere adottate da ANAC in esito ad attività di vigilanza.

Fattispecie

In sede di vigilanza su una Regione, ANAC ha rilevato gravi criticità nel sistema anticorruzione; in particolare dalle valutazioni svolte dall'autorità è risultato che il RPCT fosse isolato ed escluso dai flussi informativi essenziali. Quale esito del procedimento ispettivo, ANAC ha raccomandato alla Regione di rafforzare il ruolo del RPCT garantendo poteri effettivi di interlocuzione e accesso alle informazioni.

Questioni giuridiche

Le delibere assunte da ANAC sono state impuginate dalla Regione che ha contestato all'autorità l'eccesso di potere nell'espletamento delle attività di vigilanza; nel merito, la Regione ha sostenuto che non spettasse al RPCT di partecipare ad alcuna decisione organizzativa (nel caso di specie la rotazione

del personale) e che l'obiezione svolta circa la mancanza di risorse a supporto del RPCT e la mancanza di formalizzazione dei poteri del Responsabile fossero irrilevanti.

Decisione del TAR

In esito all'impugnativa, il TAR ha respinto il ricorso, confermando i poteri di vigilanza di ANAC e ha chiarito i seguenti principi, che si qualificano come importantissimi nella costruzione di un sistema di prevenzione della corruzione, ovvero:

1. l'esclusione del RPCT dai canali informativi costituisce grave delegittimazione del suo ruolo;
2. il RPCT deve poter partecipare, almeno in forma consultiva e propositiva, alle decisioni che incidono sulla prevenzione della corruzione;
3. l'organo di indirizzo ha l'obbligo di garantire risorse e flussi di comunicazione stabili verso il RPCT.

Conclusioni

La giurisprudenza ha rafforzato grandemente l'importanza della corretta e tempestiva comunicazione internamente all'ente, sottolineando la funzione "conoscitiva" dei flussi informativi.

I flussi informativi, pertanto, assurgono a parte essenziale del sistema anticorruzione garantendone l'effettività.

A tale scopo:

- devono essere formalizzati mediante atti di organizzazione (delibere, regolamenti interni, ordini di Servizio);
- tra le materie oggetto di flussi informativi verso il RPCT devono essere inclusi i procedimenti disciplinari, i procedimenti penali, i procedimenti erariali, la mappatura di nuovi processi o nuove iniziative, le valutazioni e decisioni sulla rotazione ordinaria e straordinaria del personale.
- Solo osservando le predette indicazioni, l'organo di indirizzo è in grado di garantire al RPCT un ruolo trasversale all'organizzazione, non marginale e non isolato.

Sistema anticorruzione: dovere di collaborazione del dirigente e orientamenti del giudice del lavoro

A cura di Rosalisa Lancia, Direttore Area Formazione e Consulenza di Legislazione Tecnica

Il dovere di collaborazione del dirigente verso il RPCT viene codificato in più parti della normativa di prevenzione della corruzione e nel codice dei dipendenti. Il Tribunale di Pistoia, con una sentenza della sezione del Lavoro (sent. n. 209/2022) ha affrontato in maniera chiara il tema del dovere di collaborazione dei dirigenti nei confronti del RPCT legittimando la comminazione della sanzione disciplinare in caso di accertata mancanza di supporto.

Fattispecie esaminata

Il Tribunale ha valutato la condotta di un dirigente che non aveva fornito adeguate informazioni al RPCT in sede di verifica del processo di affidamento di contratti pubblici, ostacolando l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

Il tribunale ha passato in rassegna preliminarmente il ruolo del RPCT e poi dei dirigenti.

Rispetto al RPCT ha ribadito che questi

- coordina, sollecita e monitora l'attuazione delle misure anticorruzione;
- non ha poteri sanzionatori, ma necessita di flussi informativi costanti per operare;
- in assenza di collaborazione da parte degli uffici, il sistema di prevenzione risulta svuotato di efficacia.

Rispetto ai dirigenti ha sottolineato che

- i dirigenti non sono destinatari passivi del piano anticorruzione;
- devono fornire dati, segnalazioni e informazioni tempestive al RPCT;
- rispondono anche sul piano disciplinare ed eventualmente contabile in caso di inerzia o reticenza.

Principio affermato dal Tribunale

Il Tribunale, avuto riguardo al sistema di prevenzione delineato dalla normativa e dai diversi PNA di ANAC ha affermato che

- la prevenzione della corruzione è responsabilità condivisa tra RPCT e dirigenti;
- l'omissione di collaborazione integra violazione dei doveri d'ufficio, con conseguenze disciplinari ed erariali;
- il RPCT non deve essere isolato ma supportato da un costante scambio informativo.

Conclusioni

La sentenza ribadisce che il dovere di collaborazione dei dirigenti verso il RPCT è un obbligo giuridico e organizzativo. La mancata collaborazione compromette il sistema anticorruzione e, considerate le previsioni normative a riguardo, comporta responsabilità disciplinari ed eventualmente contabili per i dirigenti inadempienti.

Gestione illecita dei dati personali ed e-mail di un ex docente: la posizione del Garante Privacy

Con provvedimento del 10 luglio u.s., il Garante Privacy ha sanzionato un Ateneo dopo aver accertato una pluralità di violazioni del Regolamento UE 2016/679 (GDPR) e del Codice Privacy ai danni di un docente.

Violazioni contestate dal reclamante

Nel caso in esame, il reclamante lamentava diverse violazioni compiute dall'Università quali:

1. Mancato riscontro ad un'istanza di esercizio dei diritti – Il reclamante aveva richiesto conferma circa l'esistenza o meno di un'attività di trattamento dei propri dati personali tramite il sito web dell'Ateneo, nonché la cancellazione dei dati a seguito della cessazione del rapporto di lavoro e a tale richiesta non era stato dato seguito;
2. Diffusione online di dati personali – L'Ateneo aveva pubblicato sul proprio sito documenti contenenti dati personali del reclamante, tra cui una nota di trasmissione e un parere del Consiglio di Dipartimento;
3. Mancata disattivazione della casella e-mail istituzionale – Sebbene il rapporto di lavoro fosse cessato, l'Ateneo si era limitato a bloccare l'account di posta elettronica assegnato al reclamante, lasciando attiva la casella e conservando i messaggi in entrata e in uscita;
4. Parziale inadempimento alle richieste di cancellazione – Il reclamante aveva chiesto la cancellazione e l'oscuramento dai motori di ricerca e dal sito dei propri dati personali; l'Ateneo aveva eseguito solo parzialmente la cancellazione e in ritardo rispetto ai termini previsti dal GDPR.

Rilievi del Garante

A seguito dell'istruttoria, il Garante ha riscontrato le seguenti violazioni:

- *Violazione dell'art. 12, parr. 3 e 4, GDPR: mancata risposta tempestiva all'istanza di esercizio dei propri diritti*

L'Autorità sottolinea che l'università non ha fornito riscontro all'istanza entro il termine di un mese previsto dal GDPR, né ha informato l'interessato della proroga o dei motivi del ritardo. La circostanza che la mail di richiesta di esercizio fosse finita nella cartella di spam non esonera il titolare del trattamento dal dovere di una gestione corretta delle comunicazioni e dalla conseguente responsabilità.

Inoltre, l'Ateneo non ha fornito un riscontro completo alle specifiche richieste del reclamante, in particolare non ha confermato la sussistenza o meno del trattamento dei dati personali,

confermando esclusivamente la presenza di numero elevato di istanze di accesso del reclamante e di un contenzioso in essere con quest'ultimo che, di fatto, avrebbero gravato sull'attività dell'Ateneo;

- *Violazione degli artt. 5, par. 1, lett. a) e b) e 6 GDPR e art. 2-ter del Codice Privacy: diffusione illecita di dati personali online*

L'Autorità sottolinea che l'Ateneo ha pubblicato sul sito istituzionale documenti contenenti dati personali del reclamante in assenza di una base giuridica adeguata e in difformità ai principi di liceità, correttezza e trasparenza.

In particolare, sono stati pubblicati documenti endoprocedimentali (nota di trasmissione del Dipartimento di Economia e Giurisprudenza ed annesso parere del Consiglio per l'attribuzione dell'incarico di insegnamento) non rientrati nei documenti di cui è richiesta la pubblicazione ai sensi dell' art. 19 D.lgs. 33/2013 – che consente la pubblicità dei provvedimenti e delle graduatorie finali, nonché degli altri atti riguardanti i concorsi, le prove selettive e le progressioni di carriera ma che non richiede la pubblicazione degli atti interni della procedura selettiva contenenti i dati personali dei candidati.

- *Violazione degli artt. 5, par. 1, lett. a) e b) e 6 GDPR: illegittima gestione delle caselle di posta elettronica*

L'Autorità evidenzia che l'Ateneo ha mantenuto attiva la casella di posta elettronica del reclamante per un determinato intervallo di tempo successivo alla cessazione del rapporto di lavoro; solo in un secondo momento, l'Università ha configurato un sistema automatico di risposta per informare i terzi e fornire recapiti alternativi a cui inviare eventuali comunicazioni afferenti all'attività di docenza.

Rispetto al corretto utilizzo della posta elettronica nel contesto lavorativo, il Garante richiama le Linee guida del Garante per posta elettronica e internet (Delibera n. 13/2007), evidenziando che "il contenuto dei messaggi di posta elettronica – come pure i dati esteriori delle comunicazioni e i file allegati – riguardano forme di corrispondenza assistite da garanzie di segretezza tutelate anche costituzionalmente, la cui ratio risiede nel proteggere il nucleo essenziale della dignità umana e il pieno sviluppo della personalità nelle formazioni sociali; un ulteriore protezione deriva dalle norme penali a tutela dell'inviolabilità dei segreti".

Ciò comporta che, anche nel contesto lavorativo pubblico e privato, sussiste una legittima aspettativa di riservatezza in relazione ai messaggi oggetto di corrispondenza ed un livello di tutela tale da impedire interferenze ingiustificate sui diritti fondamentali dei lavoratori, dei terzi mittenti e/o dei destinatari delle medesime comunicazioni.

- *Violazione dell'art. 17 GDPR: parziale inadempimento alla richiesta di cancellazione*

L'Autorità evidenzia che l'Università ha dato attuazione parziale e tardiva alla richiesta di cancellazione dei dati personali pubblicati online, lasciando i dati esposti o indicizzati oltre il tempo consentito.

L'Ateneo, di fatto, si è limitato a rimuovere i documenti dal sito, senza accertarsi concretamente che i dati non fossero più consultabili online anche nella versione in dismissione del proprio sito. Soltanto in un secondo momento l'Università ha fornito un completo riscontro al reclamante dell'effettiva rimozione dal sito dei documenti e dati riferiti allo stesso.

Non rileva che l'Ateneo avesse rivolto all'Autorità una richiesta di parere in merito all'istanza di esercizio dei diritti dell'interessato poiché tra i compiti attribuiti dalla legge all'Autorità non è previsto quello di fornire riscontro a quesiti o a richieste di parere di soggetti privati o pubblici.

- *Valutazione della sanzione*

Il Garante ha ritenuto illecito il trattamento dei dati personali effettuato dall'Ateneo, in violazione degli artt. 5, par. 1, lett. a) ed e), 6, 12, par. 3 e 4, 17 e 21 GDPR, nonché 2-ter, del Codice Privacy.

In particolare, ha considerato colposa la condotta dell'Ateneo, ma di basso livello di gravità, e per l'effetto ha irrogato una sanzione pecuniaria nella misura di euro 4.000 sulla base delle seguenti considerazioni:

- le violazioni derivano da due condotte distinte: la gestione dei dati contenuti nella casella di posta elettronica assegnata al reclamante e la diffusione online dei dati personali dello stesso;
- non vi è stato accesso, da parte dell'Ateneo, ai messaggi di posta elettronica presenti nell'account e non sono stati trattati dati particolari;
- le violazioni hanno riguardato un solo interessato e si sono verificate nel quadro di complessi e problematici rapporti tra l'Ateneo e il reclamante;
- il ritardo nel riscontro all'istanza scaturisce dall'errata ricezione del messaggio di posta elettronica nella cartella spam;
- i pareri oggetto di pubblicazione erano positivi e pertanto inidonei ad arrecare un danno reputazionale al reclamante;
- l'Ateneo ha offerto una buona cooperazione durante l'istruttoria e non risultano precedenti violazioni pertinenti commesse.

Da ultimo, il Garante evidenziando che ciascuna condotta ha esaurito i suoi effetti, in quanto l'Ateneo ha provveduto alla cancellazione della casella e-mail e alla rimozione dei documenti dal sito web, ha escluso l'adozione di ulteriori misure correttive ex art. 58, par. 2, GDPR in assenza dei presupposti.

Obblighi di trasparenza e tutela della privacy: parere favorevole del garante ad altri 6 schemi di pubblicazione di ANAC con richiesta di maggiori cautele

Con provvedimento del 10 luglio 2025 u.s., il Garante Privacy ha dato parere favorevole ad ANAC su ulteriori 6 schemi standard di pubblicazione che le PPAA e i soggetti obbligati ex art. 2bis del Decreto Trasparenza devono osservare per dare seguito agli obblighi di trasparenza online.

Il parere rappresenta un intervento di particolare rilevanza nel delicato equilibrio tra trasparenza amministrativa e tutela della privacy, configurandosi come tassello fondamentale nel processo di standardizzazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto trasparenza.

Procedimento consultivo dell'art. 48 del D.Lgs. 33/2013

L'intervento del Garante si inserisce nel meccanismo procedurale delineato dall'art. 48 del D.Lgs. 33/2013, che attribuisce ad ANAC il compito di definire *"criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria"*.

La norma prevede espressamente che l'adozione di tali standard avvenga con una procedura aperta e in particolare "sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale, la CIVIT e l'ISTAT", delineando un procedimento consultivo obbligatorio che garantisce la valutazione multidisciplinare degli aspetti coinvolti.

Tale procedimento consultivo non costituisce un mero adempimento formale, ma rappresenta un meccanismo sostanziale di bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente rilevanti: il coinvolgimento del Garante, in particolare, assicura che gli schemi standard non si limitino a perseguire l'obiettivo della trasparenza, ma considerino adeguatamente le esigenze di protezione dei dati personali, evitando che l'implementazione degli obblighi di pubblicazione si traduca in violazioni della normativa privacy.

La delibera ANAC 495/2024 e il processo di standardizzazione; il Parere del Garante Privacy 82/2024

Il provvedimento in esame si colloca in continuità con la delibera ANAC n. 495 del 25 settembre 2024, che ha avviato il processo di definizione dei nuovi schemi standard di pubblicazione. Tale delibera rappresenta l'evoluzione di un percorso iniziato anni addietro, volto a fornire alle PPAA strumenti operativi uniformi per l'adempimento degli obblighi di trasparenza.

Il Garante aveva già espresso parere favorevole su una prima serie di schemi standard con il provvedimento n. 92 del 22 febbraio 2024, riguardanti gli articoli 4-bis, 12, 13, 19, 20, 23, 26, 27, 29, 31, 32, 35, 36, 39 e 42 del decreto traspa-

renza e tale parere era conferito poi nella Delibera ANAC 495/2024 e nell'obbligo per le PPAA di adeguarsi a 3 schemi specifici. Il presente provvedimento completa questo quadro, affrontando ulteriori sei schemi relativi agli articoli 14, 15-bis, 15-ter, 33, 37 e 41, particolarmente delicati sotto il profilo della protezione dei dati personali.

Le criticità evidenziate e le condizioni imposte

L'analisi del Garante rivela un approccio rigoroso nella valutazione degli schemi proposti, evidenziando quattro criticità principali che richiedono modifiche agli schemi proposti da ANAC e che vengono di seguito sintetizzate:

- Art. 14 e il grado di parentela** – Il Garante interviene sulla previsione di indicare il "grado di parentela" per i familiari che non hanno prestato consenso alla pubblicazione delle dichiarazioni reddituali e patrimoniali. Il Garante osserva che tale specificazione non è prevista dall'art. 14, comma 1, lett. f), del decreto trasparenza, che si limita a richiedere di dare evidenza del mancato consenso. La richiesta di omettere questa specificazione si fonda su una lettura rigorosa del principio di minimizzazione dei dati, evitando la diffusione di informazioni non strettamente necessarie e potenzialmente lesive della privacy di soggetti che hanno espressamente negato il consenso.
- Art. 15-ter e gli incarichi ANBSC** – Per quanto riguarda i tecnici e altri soggetti qualificati dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata, il Garante evidenzia che l'art. 15-ter prevede la pubblicazione esclusivamente di *"incarichi conferiti [...] nonché i compensi a ciascuno di essi liquidati"*, senza estendersi a ulteriori dati come la tipologia dell'incarico o i provvedimenti di nomina. Questa osservazione riflette il principio secondo cui la pubblicazione deve limitarsi a quanto espressamente previsto dalla legge secondo il principio della "base giuridica", senza estensioni interpretative che potrebbero comportare trattamenti non autorizzati di dati personali.
- Art. 41 e dirigenza sanitaria** – Costituisce la questione più complessa. Il Garante ribadisce che l'art. 41, co. 3, del D.Lgs. 33/2013 stabilisce testualmente che *"alla dirigenza sanitaria [...] si applicano gli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 15"* e non invece quelle dell'art. 14. L'Autorità sottolinea che non è possibile – "in assenza di una modifica legislativa o di una interpretazione autentica del legislatore" – indicare alle PPAA che il riferimento all'art. 15 vada letto come riferimento al diverso art. 14. Questa posizione, già espressa in precedenti comunicazioni, evi-

denza come il Garante mantenga una linea di rigorosa aderenza al dato normativo, avvertendo che eventuali difformità potrebbero comportare *"illecita diffusione di dati personali con possibile apertura di istruttorie"*.

4. Art. 41 e procedure di conferimento incarichi – Particolarmente significativa è l'osservazione relativa alle procedure di conferimento degli incarichi di dirigenza sanitaria. Il Garante evidenzia che lo schema prevede la pubblicazione di dati non contemplati dall'art. 19 del D.Lgs. 33/2013 quali nominativi delle terne di candidati, CV, graduatorie con nominativi e punteggi. Il Garante richiama la propria consolidata posizione secondo cui *"la partecipazione a una selezione concorsuale (e il relativo esito) [...] costituisce un dato che merita adeguata protezione"*, sottolineando i rischi connessi all'indicizzazione e riutilizzabilità dei dati sul web.

Bilanciamento tra trasparenza e privacy; richiamo alle Linee Guida del Garante 243/2014 ed entrata in vigore

Il provvedimento del Garante evidenzia con chiarezza il delicato bilanciamento che deve essere operato tra il principio di trasparenza amministrativa e la tutela dei dati personali. L'Autorità non si oppone alla trasparenza, ma ne richiede un'attuazione conforme ai principi di legalità, necessità e proporzionalità che governano il trattamento dei dati personali.

A riguardo, oltre alle criticità sopra indicate, il Garante formula due osservazioni di carattere migliorativo. La prima

suggerisce di richiamare, negli schemi relativi all'art. 14, anche le Linee guida del Garante n. 243/2014 in materia di trattamento di dati personali per finalità di trasparenza, fornendo così alle amministrazioni un quadro di riferimento più completo per l'attuazione degli obblighi.

La seconda osservazione, di particolare rilevanza pratica, riguarda la necessità di prevedere un periodo transitorio per consentire alle amministrazioni e agli enti di uniformarsi progressivamente alle nuove modalità di pubblicazione onde bilanciare l'esigenza di conformità normativa con le necessità organizzative degli enti pubblici e, in particolare, con le valutazioni di carattere economico collegate all'implementazione dei nuovi schemi.

Considerazioni conclusive

Il provvedimento del Garante conforta la tesi secondo cui la tutela della privacy non costituisce un ostacolo alla trasparenza, ma ne rappresenta un elemento qualificante, assicurando che gli obblighi di pubblicazione siano attuati nel rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini.

La procedura consultiva prevista dall'art. 48 del decreto trasparenza si conferma strumento essenziale per garantire che la standardizzazione degli obblighi di pubblicazione avvenga nel rispetto del complesso quadro normativo di riferimento, evitando che l'obiettivo della semplificazione amministrativa si traduca in violazioni della normativa sulla protezione dei dati personali. E l'intervento del Garante, va proprio in questa direzione.

Obblighi di trasparenza: amministrazione trasparente e web scraping

A cura di Rosalisa Lancia, Direttore Area Formazione e Consulenza di Legislazione Tecnica

Contesto

L'evoluzione tecnologica degli ultimi anni ha portato all'affermazione di pratiche di raccolta automatizzata di dati che pongono nuove e complesse sfide al sistema di protezione dei dati personali. Tra queste, il c.d. "web scraping" rappresenta oggi una delle questioni più delicate, soprattutto quando i dati raccolti vengono utilizzati per addestrare sistemi di intelligenza artificiale generativa.

La problematica assume particolare rilevanza quando oggetto di questa raccolta automatizzata sono dati personali, ovvero informazioni che consentono l'identificazione diretta o indiretta di persone fisiche. Nomi, indirizzi, numeri di telefono, indirizzi email, curriculum vitae, fotografie e qualsiasi altra informazione riferibile a individui determinati possono essere estratti massivamente dai siti web e successivamente aggregati, elaborati e riutilizzati per finalità completamente diverse da quelle per cui erano stati originariamente pubblicati.

Va da sé che la pratica del web scraping assume una particolare rilevanza quando i dati personali sono pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti istituzionali degli enti perché si crea una tensione interpretativa tra l'applicazione del D.Lgs. 33/2013 e il rispetto dei principi della tutela dei dati personali di cui al Reg. UE 2016/679 e al D.Lgs. 196/20023.

Richiesta di parere ad ANAC

Il RPCT di un Comune ha chiesto all'ANAC di chiarire quali misure tecniche possano essere adottate per garantire contemporaneamente la trasparenza amministrativa prevista dal decreto trasparenza e inibire le pratiche di web scraping dei dati personali pubblicati nella sezione AT anche alla luce delle indicazioni fornite dal Garante della Privacy nel maggio 2024.

Cos'è il Web Scraping

Il web scraping è una tecnica informatica che consente l'estrazione automatizzata e massiva di dati e informazioni da siti web mediante l'utilizzo di software specializzati, comunemente denominati "bot" o "crawler". Questi programmi scansionano sistematicamente le pagine web e ne estraggono i contenuti in modo automatico, consentendo la raccolta di grandi quantità di dati in tempi molto brevi.

Nel contesto del parere, la preoccupazione riguarda specificamente l'utilizzo di questa tecnica per raccogliere dati personali pubblicati sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento al loro possibile impiego per addestrare sistemi di intelligenza artificiale generativa o per altri scopi non previsti dalle finalità originarie della pubblicazione.

L'articolo 9 del D.Lgs. 33/2013 e il divieto di filtri tecnici

L'art. 9, co. 1 D.Lgs. n. 33 del 2013 stabilisce un principio

fondamentale per la trasparenza amministrativa: le amministrazioni non possono disporre "filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione «Amministrazione trasparente»".

Questa disposizione si inserisce in un quadro normativo più ampio che prevede:

- L'accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 1);
- La pubblicazione in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del CAD – Codice dell'Amministrazione Digitale (art. 7, co. 1);
- La riutilizzabilità dei dati pubblicati, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità;
- La possibilità che i dati personali (diversi da quelli particolari e giudiziari) siano indicizzati e rintracciabili tramite i motori di ricerca web (art. 7-bis, co. 1).

La risposta dell'ANAC: incompatibilità tra filtri anti-scraping e obblighi di trasparenza

ANAC ha espresso una posizione netta e inequivocabile: l'introduzione di soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente", anche al fine di prevenire il web scraping, è in contrasto con quanto previsto dal decreto legislativo n. 33 del 2013.

La ratio di questa conclusione risiede nella natura stessa degli obblighi di trasparenza, che impongono alle amministrazioni di rendere i dati:

- Accessibili totalmente e senza barriere tecniche;
- Indicizzabili dai motori di ricerca;
- Riutilizzabili secondo i principi dell'open data;
- Disponibili in formato aperto per consentirne l'elaborazione automatica.

L'ANAC sottolinea che i dati, le informazioni e i documenti pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" devono sempre essere resi disponibili in formato di tipo aperto, senza restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità. Quando contengono dati personali (eccetto quelli giudiziari e particolari), questi possono essere diffusi nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali – in particolare di pertinenza e non eccedenza – ma devono comunque rimanere indicizzati e riutilizzabili.

Il bilanciamento con la protezione dei dati personali

ANAC chiarisce che resta fermo l'obbligo per le amministrazioni di trattare i dati personali contenuti negli atti e nei documenti pubblicati nel rispetto dei principi sul trattamen-

to dei dati personali e dei regimi di accesso e riuso previsti dalla legge. A tal proposito, il parere rinvia espressamente alle Linee guida del Garante per la tutela dei dati personali in materia di trattamento di dati personali effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web.

La conferma del Garante Privacy

L'ANAC evidenzia che la propria posizione trova conferma nello stesso Provvedimento n. 329 del 20 maggio 2024 con cui il Garante Privacy ha adottato la nota informativa sul web scraping. Nei "considerando" di tale provvedimento, infatti, è esplicitato che "restano ferme le disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013", insieme alle altre pubblicità legali, alle disposizioni in materia di apertura dei dati e riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

Conclusioni operative

In sintesi, il parere ANAC stabilisce che le pubbliche amministrazioni:

1. Non possono introdurre filtri tecnici, sistemi di protezione o altre soluzioni tecnologiche che impediscano l'indicizzazione e la ricerca all'interno della sezione "Amministrazione

zione trasparente", nemmeno con la finalità di prevenire il web scraping;

2. Devono garantire che i dati pubblicati rimangano accessibili, indicizzabili e riutilizzabili secondo i principi dell'open data;
3. Devono comunque assicurare che i dati personali pubblicati siano trattati nel rispetto dei principi di pertinenza, non eccedenza e proporzionalità previsti dalla normativa sulla protezione dei dati personali.

La soluzione al problema del web scraping non può quindi passare attraverso limitazioni tecniche all'accessibilità dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente", ma deve essere ricercata a monte, attraverso una corretta applicazione dei principi di minimizzazione e proporzionalità nella selezione dei dati personali da pubblicare, conformemente alle indicazioni fornite dal Garante Privacy nelle proprie linee guida.

Accesso civico generalizzato: la gestione delle istanze manifestamente generiche

A cura di Rosalisa Lancia, Direttore Area Formazione e Consulenza di Legislazione Tecnica

Nel contesto dell'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, co. 2 del Decreto Trasparenza, le istanze manifestamente generiche rappresentano una delle principali cause di inammissibilità delle richieste di trasparenza amministrativa. La giurisprudenza ha delineato con chiarezza i contorni di questa problematica, fornendo criteri precisi per identificare e gestire tali istanze.

Definizione e caratteristiche delle istanze manifestamente generiche

In via preliminare, risulta utile definire cosa si intende per istanza manifestamente generica.

Le istanze manifestamente generiche sono le richieste di accesso civico generalizzato caratterizzate da formulazione eccessivamente vaga, indeterminata o esplorativa, tali da non consentire all'amministrazione di identificare con precisione i dati, documenti o informazioni richiesti. Come chiarito dal TAR Lazio Latina nella sentenza n. 263 del 2022, *"non sono ammissibili richieste meramente esplorative, cioè volte semplicemente a scoprire di quali informazioni l'Amministrazione dispone, o manifestamente irragionevoli, tali cioè da dover comportare un carico di lavoro in grado d'interferire con il buon funzionamento dell'Amministrazione"*.

La medesima pronuncia ha ribadito, infatti, che l'istanza di accesso civico generalizzato, *"anche se libera da requisiti soggettivi legittimanti, deve comunque identificare 'i dati, le informazioni o i documenti richiesti' ex art. 5 comma 3, d.lg. n. 33/2013"*.

Criteri giurisprudenziali di identificazione dell'istanza manifestamente generica

La giustizia amministrativa unitamente alla Circolare c.d. FOIA (circ. 30 maggio 2017, n. 2/2017 Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)) ha elaborato diversi parametri per definire un'istanza completa e, pertanto, accoglibile.

Gli stessi criteri se utilizzati a contrario valgono a definire l'istanza manifestamente generica. A tal riguardo rilevano:

- **Criterio della specificità:** l'istanza deve identificare in modo puntuale e specifico i dati, le informazioni o i documenti richiesti. A titolo esemplificativo si cita il TAR Sardegna che nella sentenza n. 599 del 2023 ha chiarito che *"l'istanza volta ad ottenere indiscriminatamente tutti i documenti relativi ad un procedimento amministrativo, inclusi elaborati progettuali e dichiarazioni di controinteressati, deve ritenersi inammissibile per genericità quando si traduce in una richiesta esplorativa che travalica le finalità dell'istituto"*;
- **Criterio dell'onerosità:** le richieste non devono comportare un carico irragionevole di lavoro per l'amministrazione.

Come evidenziato dal TAR Lazio Roma nella sentenza n. 18389 del 2024, *"l'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni, a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione"*.

- **Criterio della finalità:** le istanze non devono configurarsi come strumento di controllo generalizzato sull'operato amministrativo. Il TAR Abruzzo nella sentenza n. 79 del 2023 ha precisato che *"non sono pertanto ammissibili istanze di accesso formulate in modo generico e finalizzate alla verifica della correttezza dell'operato amministrativo in relazione a specifiche posizioni individuali, in quanto tali richieste si traducono in un controllo generalizzato"*.

Modalità di gestione delle istanze generiche

L'amministrazione deve gestire le istanze manifestamente generiche attraverso un procedimento che rispetti i principi di trasparenza e motivazione e che si fondi sui seguenti tre principi e momenti:

- **Valutazione preliminare:** l'amministrazione deve effettuare una valutazione caso per caso, considerando i criteri indicati dalla Circolare FOIA n. 2/2017. Come ben evidenziato dalla generale giurisprudenza, la ragionevolezza della richiesta va valutata tenendo conto dell'eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento di dati personali) che l'amministrazione dovrebbe svolgere per rendere disponibili i dati e documenti richiesti, delle risorse interne che occorrerebbe impiegare per soddisfare la richiesta, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale, della rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare";
- **Bilanciamento degli interessi:** l'amministrazione deve operare un necessario bilanciamento tra il diritto alla trasparenza e l'esigenza di non pregiudicare il buon andamento dell'azione amministrativa. Esemplificativamente il TAR Lazio Roma nella sentenza n. 18361 del 2024 ha chiarito che *"dal sistema normativo di riferimento si ricava un principio generale che impone una necessaria operazione di bilanciamento tra il diritto alla trasparenza e l'esigenza di non pregiudicare, attraverso un improprio esercizio del diritto di accesso, il buon andamento dell'Amministrazione"*;
- **Provvedimento motivato:** in caso di diniego per genericità, l'amministrazione deve adottare un provvedimento espresso e motivato ai sensi dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990, specificando le ragioni che rendono la richiesta manifestamente generica o irragionevole.

Limiti all'elaborazione di dati

Un aspetto fondamentale nella gestione delle istanze generiche

che riguarda i limiti all'attività di elaborazione che può essere richiesta all'amministrazione. La giurisprudenza ha stabilito che l'accesso civico generalizzato "è limitato ai dati e documenti già formati e detenuti dalle pubbliche amministrazioni, non potendo avere ad oggetto mere informazioni o dati che richiedono un'attività di elaborazione"; questo noto principio è da ultimo precisato dal TAR Lazio Roma nella sentenza n. 18369 del 2024 che aggiunge che l'istituto dell'accesso civico generalizzato "pone in capo all'amministrazione un mero dovere di 'dare' (rendere conoscibile un quid già preconstituito) e non un preliminare dovere di 'facere' (confezionare una documentazione prima inesistente)".

Possibilità di riformulazione – Il c.d. "dialogo cooperativo"

Quando l'amministrazione rileva la genericità di un'istanza, la prassi amministrativa suggerisce di invitare il richiedente a riformulare la domanda in termini più specifici e circostanziati, come evidenziato dal TAR Lazio Latina con la sentenza n. 263 del 2022 che ha riconosciuto "la possibilità per l'istante di ripresentare una nuova richiesta adeguatamente circostanziata".

La Circolare FOIA sopra citata fornisce indicazioni operative fondamentali per la gestione delle istanze di accesso civico generalizzato, incluse quelle manifestamente generiche. Un aspetto centrale della Circolare riguarda proprio il cosiddetto "dialogo cooperativo" che l'amministrazione dovrebbe attivare quando si trova di fronte a istanze potenzialmente problematiche.

Come evidenziato da varia giurisprudenza, il dialogo endo-procedimentale previsto dalla Circolare impone che qualora la trattazione dell'istanza di accesso civico generalizzato sia suscettibile di arrecare un pregiudizio serio ed immediato al buon funzionamento della pubblica amministrazione, questa contatti il richiedente e lo assista nella ridefinizione dell'oggetto della richiesta prima di decidere sull'istanza.

È tuttavia importante sottolineare che il dialogo cooperativo rappresenta una facoltà dell'amministrazione e non un obbligo giuridico vincolante, facoltà ben chiarita dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 5702 del 2019, "Il dialogo cooperativo tra amministrazione e richiedente per giungere ad una soluzione concordata sul perimetro concreto dell'accesso civico costituisce una mera facoltà dell'ente e non un obbligo previsto dalla normativa di riferimento".

È, inoltre, fondamentale precisare che il dialogo cooperativo non può trasformarsi in un meccanismo per eludere l'obbligo di pronuncia entro i termini: nonostante la Circolare suggerisca l'attivazione del dialogo cooperativo, questo non modifica il termine perentorio di trenta giorni previsto dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 33/2013. L'amministrazione deve comunque concludere il procedimento entro tale termine, eventualmente con un provvedimento di diniego motivato se ritiene la richiesta manifestamente generica o irragionevole.

Aspetti pratici dei rilievi di genericità

Nella prassi amministrativa, in coerenza con la Circolare FOIA, quando l'amministrazione rileva profili di genericità, può:

- Contattare tempestivamente il richiedente per invitarlo a specificare meglio la richiesta;
- Fornire assistenza per la riformulazione dell'istanza in termini più precisi;
- Valutare la riformulazione se presentata entro il termine di trenta giorni;
- Adottare comunque un provvedimento espresso entro il termine, sia in caso di accoglimento che di diniego.

Come evidenziato dalla giurisprudenza, tale modalità di agire deve essere intesa, alla luce dei generali principi di proporzionalità e ragionevolezza, come un invito a cercare una soluzione consensuale, ad esempio mediante la sollecitazione del richiedente a rimodulare la propria istanza in modo da ridurre l'ambito, così da salvaguardare sia l'interesse pubblico al buon andamento della p.a. sia l'interesse, anch'esso di rilievo pubblicistico, di garantire l'accesso generalizzato ai dati in possesso della amministrazione.

Conclusioni

In conclusione, le istanze manifestamente generiche rappresentano un limite necessario all'esercizio dell'accesso civico generalizzato, finalizzato a preservare l'equilibrio tra trasparenza amministrativa e funzionalità dell'azione pubblica. La loro gestione richiede un'attenta valutazione caso per caso, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza che informano l'intero sistema della trasparenza amministrativa.

Legislazione Tecnica
Area Consulenza

Direzione Generale:
dott.ssa Rosalisa Lancia

Tel. **06.5921743**
email: **consulenza@legislazionetecnica.it**
web: **consulenzalt.it**

Orario Segreteria
dal lunedì al venerdì ore 9.15-13 e 14-17.45