

Linee Guida preliminari relative all'esercizio dell'accesso civico generalizzato

	Pag.
1. Premessa	1
2. L'istanza di accesso civico generalizzato	2
2.1. Legittimazione soggettiva del richiedente	2
2.2. Presentazione dell'istanza e informazioni sul sito web istituzionale	2
2.3. Oggetto dell'istanza	3
3. L'accesso civico generalizzato: il procedimento	3
3.1. L'avvio del procedimento	3
3.2. Termini di conclusione del procedimento	4
3.3. Limiti ed esclusioni dell'accesso civico generalizzato	4
3.4. I controinteressati	6
4. I ricorsi esperibili dal richiedente	7
4.1. Richiesta di riesame al Responsabile della Trasparenza	7
4.2. Ricorso al TAR o al Difensore Civico	8
5. Allegati	8

1. Premessa

Il Decreto legislativo 33/2013, fino all'entrata in vigore della riforma apportata dal Dlgs 97/2016 (cdt. FOIA, *Freedom of Information Act*), fondava strutturalmente il principio di trasparenza amministrativa sulla pubblicazione obbligatoria di alcuni documenti, dati ed informazioni sui siti web istituzionali, riconoscendo a chiunque il diritto di pretenderne la pubblicazione, tramite un'istanza di accesso civico, qualora ravvisasse l'inadempimento da parte dell'Amministrazione rispetto a tali obblighi. In altre parole, l'accesso civico aveva un ruolo strumentale rispetto alla pubblicazione, potendosi applicare solo nei confronti delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Pur non essendo venuta meno questa particolare funzione dell'accesso civico, il FOIA ne ha enormemente esteso la portata, includendo in questo particolare istituto il **diritto di chiunque ad accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione.**

Con il nuovo dettato normativo, all'art. 5 del Dlgs 33/2013, si individuano dunque due forme ben diverse di accesso civico:

- **L'accesso civico semplice** di cui all'art. 5 comma 1, che consiste nella richiesta di provvedere alla pubblicazione obbligatoria, qualora questa risulti omessa o incompleta (*L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione*). Si tratta della "vecchia" forma di accesso civico, a carattere "reattivo", che resta

pienamente in vigore anche dopo l'entrata in vigore del FOIA.

Il Responsabile del Procedimento è individuato dalla normativa nel Responsabile della Trasparenza dell'Ente.

Alle presenti Linee guida si allega il modello di istanza da pubblicare sul sito istituzionale

- **L'accesso civico generalizzato** di cui all'art. 5, commi 2 e seguenti, a carattere "proattivo", introdotto dal FOIA. Il comma 2 così definisce l'accesso civico 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'art. 5-bis.
Alle presenti Linee guida si allegano il modello di istanza e le informazioni da pubblicare sul sito istituzionale.

L'accesso civico generalizzato, che configura un vero e proprio diritto di informazione fondato sul principio democratico, non abroga né sostituisce le altre norme che regolano il *diritto di accesso dell'interessato* previste dall'ordinamento, a cominciare dall'accesso agli atti di cui alla L. 241/1990. Infatti, come stabilisce il comma 11 dello stesso art.5, resta fermo *il maggior livello di tutela degli interessati previsto dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241.*

Si precisa che le presenti Linee Guida preliminari sono elaborate sulla base dello Schema, ad oggi in consultazione e non ancora approvate- di "*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*" redatto da ANAC.

2. L'istanza di accesso civico generalizzato

2.1. Legittimazione soggettiva del richiedente

Ai sensi dell'art. 5 c. 3 Dlgs 33/2013 l'esercizio dell'accesso civico (di cui ai commi 1 e 2) non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

Quindi **chiunque** può presentare l'istanza, indipendentemente dall'essere cittadino italiano o dall'essere residente sul territorio dello Stato.

Devono in ogni caso rispettarsi le disposizioni di cui all'art. 38 DPR 445/2000, pertanto è necessario identificare colui che presenta l'istanza.

L'istanza **non richiede motivazione**.

Si sottolinea che, a differenza del diritto di accesso dell'interessato (ex L. 241/1990), basato su una motivazione esplicita e legittimante, nell'accesso civico generalizzato il soggetto richiedente **non** è tenuto ad essere titolare di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Nel modello di istanza si è ritenuto opportuno riportare in ogni caso le finalità di legge proprie dell'accesso civico generalizzato (*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*).

2.2. Presentazione dell'istanza e informazioni sul sito web istituzionale

L'istanza può essere presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- a) direttamente all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti, che a sua volta provvederà a trasmetterla all'Ufficio competente alla protocollazione;
- b) all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- c) all'Ufficio Protocollo dell'Ente o altro che svolga analoga funzione.

E' necessario che nell'“**Amministrazione trasparente**” del sito istituzionale, siano riportate le modalità di presentazione dell'istanza, con l'indicazione dell'Ufficio preposto a riceverla.

Sono parimenti oggetto di pubblicazione:

- la modulistica per l'accesso civico, con distinzione tra *accesso civico ex art. 5 c. 1 Dlgs 33/2013* e *accesso civico generalizzato*, secondo i modelli allegati alle presenti linee guida o modelli analoghi per contenuti e informazioni.
- le modalità di trasmissione delle istanze
- i contatti telefonici e e-mail cui rivolgersi per ottenere informazioni
- le informazioni all'utenza introduttive al diritto di accesso civico come da fac-simile riportato in allegato.

Le suddette informazioni devono essere collocate nella seguente pagina web:

- sezione “**Amministrazione Trasparente**”
 - sottosezione di primo livello “**Altri contenuti**”
 - sottosezione di secondo livello “**Accesso civico**”,

2.3. Oggetto dell'istanza

Sono ostensibili al richiedente solo i dati e le informazioni detenute dall'Amministrazione procedente. Il termine “detenuti” indica che possono essere oggetto di accesso civico i dati, i documenti e le informazioni *materialmente disponibili* anche se non propri dell'Amministrazione.

L'istanza di accesso civico generalizzato deve identificare **con chiarezza** i dati, le informazioni o i documenti richiesti, **anche con riferimento all'ambito temporale** di riferimento.

Ciò vuol dire che eventuali richieste di accesso civico devono essere ritenute inammissibili laddove l'oggetto della richiesta sia troppo vago da non permettere di identificare la documentazione richiesta, oppure laddove la predetta richiesta risulti manifestamente irragionevole.

Resta comunque ferma la possibilità per l'ente destinatario dell'istanza di chiedere di precisare la richiesta di accesso civico identificando i dati, le informazioni o i documenti che si desidera richiedere.

3. L'accesso civico generalizzato: il procedimento

3.1. L'avvio del procedimento

L'accesso civico presuppone un vero e proprio procedimento amministrativo, il quale interessa potenzialmente ogni unità organizzativa all'interno dell'Amministrazione.

Infatti, a seguito della ricezione dell'istanza di accesso civico generalizzato, il relativo procedimento è di competenza dell'ufficio che detiene i dati, le informazioni e i documenti richiesti

Pertanto ogni ufficio di livello dirigenziale o posto sotto la responsabilità di titolari di posizione organizzativa con funzioni dirigenziali, è tenuto ad individuare i responsabili del procedimento di accesso civico generalizzato, che, se non appositamente individuati, coincidono con quelli di cui all'accesso documentale della L. 241/1990.

3.2. Termini di conclusione del procedimento

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con **provvedimento espresso e motivato** nel termine di **30 giorni dalla presentazione dell'istanza** con la **comunicazione** al richiedente (e agli eventuali controinteressati: si veda in proposito il paragrafo 3.4)

In caso di accoglimento, **qualora non siano stati individuati controinteressati**, l'Amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente, al richiedente i dati o i documenti richiesti.

Poiché la legge tace su cosa debba intendersi per "tempestività" della trasmissione, è opportuno che, laddove ciò sia possibile, la trasmissione dei dati o dei documenti richiesti sia contestuale alla comunicazione di accoglimento dell'istanza, fatta salva la necessità di comunicare preventivamente gli eventuali costi di riproduzione della documentazione su supporti materiali.

Se invece sono stati individuati i **controinteressati**, si seguono le indicazioni di cui al paragrafo 3.4.

Il Responsabile della Trasparenza può in qualunque momento chiedere agli uffici le informazioni sull'esito delle istanze.

3.3. Limiti ed esclusioni dell'accesso civico generalizzato

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis del Dlgs 33/2013, ossia quando il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici e privati inerenti:

1. **interessi pubblici:**

- 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. **interessi privati:**

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

I suddetti **limiti** all'accesso civico generalizzato costituiscono **ECCEZIONI RELATIVE**, caratterizzate dalla necessità di adottare una **valutazione della richiesta di accesso caso per caso**, in merito alla sussistenza del pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici o privati considerati meritevoli di una peculiare tutela dall'ordinamento.

Se i suddetti limiti riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.

Nel caso di accesso a documenti, questi saranno prodotti al richiedente omettendo le parti non ostensibili.

Inoltre tali limiti **si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata** in relazione alla natura del dato: l'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela dei suddetti interessi, sia sufficiente fare ricorso al potere di **differimento**.

Pertanto, nell'impossibilità di accoglimento totale della richiesta di accesso civico generalizzato, prima di provvedere al diniego occorre valutare se è possibile:

- **l'accoglimento parziale**, mediante oscuramento dei dati non ostensibili, e/o **temporale**, mediante limitazione dell'accesso ad un determinato periodo di tempo;
- il **differimento** dell'accesso ad una data successiva al periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato.

Secondo ANAC, l'amministrazione è tenuta a privilegiare la scelta che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente. Il principio di proporzionalità, infatti, esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito (cfr. sul punto la giurisprudenza comunitaria, Corte di Giustizia 15 maggio 1986, causa C-222/84; Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

In ogni caso, **l'eventuale diniego, differimento o accesso parziale dovrà essere adeguatamente motivato** con riferimento al preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio agli interessi considerati meritevoli di tutela.

In tal caso l'Ente deve quindi:

- a) indicare chiaramente quali interessi pubblici o privati (tutelati dalla normativa vigente) vengono pregiudicati;
- b) dimostrare che il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla ostensione dell'informazione richiesta;
- c) dimostrare che il pregiudizio conseguente alla ostensione è un evento altamente probabile e non soltanto possibile.
- d) indicare i limiti temporali (determinati o indeterminati) entro i quali la tutela è giustificata in relazione alla natura del dato, del documento o dell'informazione di cui è richiesto l'accesso.

Si dispone a tale scopo apposita modulistica ad uso degli Uffici, allegata alle presenti Linee guida.

L'accesso civico generalizzato è **in ogni caso escluso (cdt. ECCEZIONI ASSOLUTE)** nei casi di **segreto di Stato** e negli altri **casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge**, ivi compresi i **casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti**.

Pertanto, l'accesso civico non opera in merito al rilascio di dati e documenti regolato da norme speciali o di settore (per esempio i dati contenuti negli archivi anagrafici, nei registri dello stato civile o nelle liste elettorali) ed è esplicitamente escluso nei casi di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990, ossia:

- a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;
- b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

- c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

Ai fini di una definizione più completa e dettagliata delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico si rinvia alle Linee Guida che ANAC è tenuta ad adottare ai sensi dell'art. 5-bis comma 6 del Dlgs 33/2013, in corso di approvazione.

3.4. I controinteressati

I soggetti controinteressati sono esclusivamente le persone fisiche e giuridiche portatrici dei seguenti interessi privati di cui all'art. 5-bis, c. 2, Dlgs 33/2013:

- a) protezione dei dati personali, in conformità alla normativa vigente
- b) libertà e segretezza della corrispondenza, intesa in senso lato ex art. 15 Costituzione;
- c) interessi economici e commerciali, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

In altre parole, i controinteressati sono coloro che possono vedere compromesso il proprio diritto alla riservatezza, individuale e/o industriale a seguito del rilascio dei dati, delle informazioni e dei documenti richiesti.

In merito alla lettera a), si ricorda che sono considerati **dati personali** tutte le informazioni relative a persone fisiche, tali da poterle identificare o da renderle potenzialmente identificabili, quindi anche i dati non immediatamente rivelatori della persona cui si riferiscono (cdt. "dati identificativi"), ma comunque tali da poter essere utilizzati ai fini dell'identificazione se correlati con altre informazioni, in qualsiasi modo reperibili.

Occorre prestare la massima attenzione, dunque, non solo ai dati di immediata rilevanza (dati anagrafici, dati sensibili, dati giudiziari, etc.), di per sé facilmente omissibili o oscurabili, ma anche all'**insieme delle informazioni contenute nella documentazione** oggetto dell'accesso.

Infatti, soprattutto in tema di riservatezza industriale e commerciale (ma non solo), anche in mancanza di dati chiaramente riservati, qualora dalla lettura sistematica della documentazione si possano rivelare (in via induttiva o deduttiva) informazioni soggette a tutela della riservatezza, l'accesso civico potrebbe essere legittimamente negato, differito o condizionato ad un esplicito consenso da parte dei controinteressati.

Fatta salva la **valutazione caso per caso, comunque sempre necessaria**, da parte dell'ufficio procedente, è in generale conveniente, per esigenze di ottimizzazione dei tempi di evasione delle istanze di accesso civico generalizzato e per evitare di aggravare il procedimento con richieste ai controinteressati anche laddove sia facilmente dimostrabile l'inopportunità dell'ostensione di dati e informazioni soggette a tutela della riservatezza, che la documentazione richiesta sia rilasciata previo **oscuramento dei relativi dati e informazioni** qualora risultino sproporzionate, eccedenti e non pertinenti l'esigenza informativa del richiedente.

Pertanto, è opportuno che l'**eventuale ostensione di tali dati e informazioni sia oggetto di esplicita richiesta nell'istanza di accesso generalizzato**. A fronte di tale richiesta, se non si ravvisa eccezione assoluta all'accesso civico, si deve senz'altro dare luogo all'interpello dei controinteressati.

Qualora trattasi di dati e informazioni oggetto di **eccezione assoluta** al diritto di accesso

generalizzato ai sensi dell'art. 5-bis Dlgs 33/2013 e della normativa vigente in materia di tutela della riservatezza (per esempio, se trattasi di dati sensibili, supersensibili, parasensibili o giudiziari, o dati il cui rilascio è regolato da specifica normativa di settore, e negli altri casi dettagliatamente individuati da ANAC nelle sue Linee Guida), l'Ufficio procedente provvederà in ogni caso al diniego all'accesso, ovvero all'oscuramento delle parti non ostensibili della documentazione richiesta, ovvero, qualora l'eccezione sia riferibile ad un certo periodo di tempo, al differimento dell'accesso (si veda il paragrafo 3.4).

L'Amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante **invio di copia dell'istanza con raccomandata con avviso di ricevimento**.

La notificazione ai controinteressati può essere effettuata **per via telematica a coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione**, ossia mediante trasmissione via PEC a quanti risultino iscritti in pubblici elenchi.

A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, **i termini di conclusione del procedimento sono sospesi** fino all'eventuale opposizione dei controinteressati.

Entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta di accesso civico, accertata la ricezione della comunicazione da parte dei controinteressati.

In caso di **accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato**, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'Amministrazione:

- ne dà comunicazione al controinteressato
- provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di 15 giorni dalla ricezione della stessa comunicazione di opposizione da parte del controinteressato, ciò anche al fine di consentire a quest'ultimo di presentare eventualmente richiesta di riesame o ricorso al difensore civico, oppure ricorso al giudice amministrativo (cfr. art. 5, commi 7-9).

In ogni caso, la comunicazione di accoglimento dell'istanza di accesso civico, come specificato nel paragrafo 3.2, deve essere trasmessa al controinteressato, se individuato, indipendentemente dal fatto che questi abbia presentato opposizione.

Il controinteressato può presentare richiesta di riesame (si veda il paragrafo 4.1) e presentare ricorso al difensore civico (si veda il paragrafo 4.2).

Alle presente si allegano **i modelli di comunicazione ai controinteressati**.

4. I ricorsi esperibili dal richiedente

4.1. Richiesta di riesame al Responsabile della Trasparenza

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro i termini di conclusione del procedimento, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della Trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di 20 giorni.

Se l'accesso è stato negato o differito a tutela della protezione dei dati personali, il Responsabile

della Trasparenza provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di 10 giorni dalla richiesta.

A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del Responsabile della Trasparenza è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti 10 giorni.

4.2. Ricorso al TAR o al Difensore Civico

Avverso la decisione dell'Amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del Responsabile della Trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del 'dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Il richiedente può altresì presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale. Il ricorso dovrà essere altresì notificato all'amministrazione interessata. Il difensore civico si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione del ricorso.

Se l'accesso è stato negato o differito a tutela della protezione dei dati personali, il difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di 10 giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del Difensore è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti 10 giorni.

Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione competente.

Se questa non conferma il diniego o il differimento entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

Granarolo dell'Emilia, 21 dicembre 2016

Il Responsabile della Trasparenza
Dott.ssa Rita Petrucci
(documento firmato digitalmente)

5. Allegati.

- FAC SIMILE DI TESTO DA PUBBLICARE IN: **AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE / ALTRI CONTENUTI / ACCESSO CIVICO**

all .a) modello di domanda di accesso civico (*da pubblicare*)

all.b) modello di domanda accesso civico generalizzato (*da pubblicare*)

all.c) modello di comunicazione ai soggetti controinteressati (*per gli uffici*)

all.d)modello di provvedimento di diniego/differimento della richiesta di accesso generalizzato (*per gli uffici*)