

Ai Dirigenti
Ai Responsabili di
Servizio

E p.c.

Al Sig. Sindaco

Oggetto: Circolare accesso documentale, accesso civico, accesso civico generalizzato. Comunicazioni.

Gentilissimi,

nella seduta del Consiglio comunale del 21/02/2018 con Deliberazione n. 9, è stato adottato il “Regolamento in materia di accesso civico e generalizzato” che si allega.

il D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97, ha modificato ed integrato il D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (“Decreto trasparenza”), introducendo nell’ordinamento il cosiddetto “F.O.I.A.” (Freedom of information act).

Con il D.Lgs. 97/17 è stata introdotta una nuova forma di accesso a dati, documenti e informazioni delle Pubbliche Amministrazioni, cosiddetto “accesso civico generalizzato”, con la finalità 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”. Tramite l’accesso civico generalizzato (art. 5, comma 2, del “Decreto trasparenza”) “chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione definiti nel medesimo decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

Si tratta quindi di un diritto di accesso *non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati, i documenti ed anche le informazioni* (cfr. art. 5 bis “Decreto trasparenza”) *detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.*

L’accesso civico “generalizzato” non sostituisce l’accesso civico “semplice”, previsto dall’art. 5, comma 1, del “Decreto trasparenza” riguardante *documenti, informazioni o dati oggetto di pubblicazione obbligatoria*, né l’accesso ai documenti amministrativi previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, posto a tutela di posizioni giuridiche qualificate (“accesso documentale”).

Stante la complessa ed articolata disciplina in materia di accesso, l'Amministrazione comunale ha inteso dotarsi di uno strumento di immediata fruibilità per la corretta gestione delle procedure di accesso civico e generalizzato.

Con questa circolare si intende quindi fornire un inquadramento delle diverse fattispecie di accesso anche al fine di supportare la conoscenza e l'applicazione del Regolamento comunale di recente approvazione.

Tabella comparativa delle tipologie di diritto di accesso

In base alle disposizioni vigenti sono attualmente previste nell'ordinamento tre diverse tipologie di accesso, come di seguito schematizzato:

Tipologia di accesso	Soggetti legittimati	Oggetto	Caratteristiche
ACCESSO CIVICO cd. SEMPLICE (art. 5, comma 1, D.Lgs. 33/2013)	Chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti	Documenti, informazioni o dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ed inseriti nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet del Comune	L'istanza non richiede alcuna motivazione L'accesso è gratuito salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dalla P.A.
ACCESSO CIVICO cd. GENERALIZZATO (art. 5, comma 2, D.Lgs. 33/2013)	Chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti	Tutti i documenti, i dati e le informazioni detenuti dal Comune, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (salvo eccezioni assolute e limiti relativi ex art. 5 bis D. Lgs. 33/2013)	L'istanza non richiede alcuna motivazione L'accesso è gratuito salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dalla P.A. Ove si ritenga che siano presenti interessi da tutelare, deve essere coinvolto l'eventuale controinteressato
ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI (artt. 22 e segg. Legge 241/90)	I titolari di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento oggetto dell'accesso.	Documenti amministrativi. Non sono accessibili le informazioni che non abbiano la forma di documento amministrativo	L'istanza deve essere motivata. Non sono ammissibili le istanze preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato della P.A. Ove si ritenga che siano presenti interessi da tutelare, deve essere

L'istanza di accesso civico generalizzato

Ai sensi dell'art. 5, comma 3, del D.Lgs. 33/2013, “l'istanza di accesso identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione alcuna”. L'ANAC (delibera n. 1309/16) ha precisato che la richiesta non deve essere generica e deve consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione al quale si chiede l'accesso. L'istanza di accesso dovrebbe avere ad oggetto una specifica documentazione in possesso dell'Amministrazione (indicata in modo sufficientemente preciso e circoscritto) e non riguardare dati ed informazioni generiche relativi ad un complesso non individuato di atti di cui potrebbe non essere certa la consistenza, il contenuto o l'effettiva sussistenza, assumendo un sostanziale carattere di natura meramente esplorativa. Tuttavia, secondo la Circolare ministeriale 2/17, in tal caso la P.A. sarebbe tenuta ad assistere il richiedente al fine di giungere ad una adeguata definizione dell'oggetto della domanda.

E' comunque escluso che l'Amministrazione, per rispondere alla richiesta di accesso sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso, ovvero a rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato.

- **Modalità di presentazione dell'istanza:**

La domanda deve essere indirizzata all'ufficio che detiene i dati e può essere presentata all'Ente:

- tramite posta elettronica;
- tramite posta elettronica certificata (PEC);
- tramite posta ordinaria indirizzata al Comune di Galzignano Terme
- con consegna diretta al protocollo.

La richiesta può essere sottoscritta con firma digitale, ovvero con firma autografa con allegata copia di un documento di identità.

La richiesta può essere formulata anche tramite il modulo reperibile nel sito internet dell'Ente alla sezione “Amministrazione trasparente/altri contenuti/accesso civico”.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza può chiedere, in ogni tempo, agli Uffici informazioni sull'esito delle istanze. Al fine di dare omogeneità nell'applicazione dell'istituto tra i vari Servizi, in particolare in relazione alle ipotesi di diniego ed alle valutazioni in ordine ad eventuali controinteressati, si ritiene opportuno individuare quale Ufficio di supporto la Segreteria comunale.

Esclusioni e limitazioni dell'accesso

L'art. 5 bis, commi 1, 2 e 3, del D.Lgs. 33/2013 prevede esclusioni e limiti all'accesso per evitare che interessi pubblici o privati possano essere danneggiati dalla diffusione dei dati richiesti. Deve comunque evidenziarsi al riguardo che, come sottolineato dall'ANAC, il legislatore ha posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola rispetto alla quale i limiti e le esclusioni previste dall'art. 5 bis del D.Lgs. 33/2013 rappresentano eccezioni e, come tali, da interpretarsi restrittivamente.

- **Eccezioni assolute**

L'art. 5 bis, comma 3, elenca i casi di diniego assoluto all'accesso:

1) nei casi di segreto di Stato e nei casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti (tra cui la disciplina sugli atti dello stato civile, la disciplina sulle informazioni contenute nelle anagrafi della popolazione, gli Archivi di Stato), inclusi quelli di cui all'art. 24, c. 1, Legge n. 241/1990. Ai sensi di quest'ultima norma il diritto di accesso è escluso:

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;

b) nei procedimenti tributari locali, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

c) nei confronti dell'attività dell'Ente 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.

2) altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge tra cui:

- il segreto militare (R.D. n.161/1941);

- il segreto statistico (D.Lgs 322/1989);
- il segreto bancario (D.Lgs. 385/1993);
- il segreto scientifico e il segreto industriale (art. 623 c.p.);
- il segreto istruttorio (art.329 c.p.p.);
- il segreto sul contenuto della corrispondenza (art.616 c.p.);
- i divieti di divulgazione connessi al segreto d'ufficio (art.15, D.P.R. 3/1957)
- i dati idonei a rivelare lo stato di salute, ossia a qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici (art. 22, comma 8, del Codice; art. 7-bis, c. 6, D.Lgs.. n. 33/2013);
- i dati idonei a rivelare la vita sessuale (art. 7-bis, c. 6, D.Lgs.. n. 33/2013);
- i dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati (divieto previsto dall'art. 26, comma 4, D.Lgs. n. 33/2013).

Inoltre l'ANAC (cfr. Linee Guida), oltre a rinviare espressamente alle disposizioni di legge che definiscono specifici divieti di accesso o divulgazione, evidenzia i divieti che derivano dalla vigente normativa in materia di tutela della riservatezza inerenti i dati idonei a rivelare: lo stato di salute, ossia qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici; la vita sessuale; le persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.

- **Eccezioni relative**

Ai sensi del primo comma dell'art. 5-bis del "Decreto trasparenza", le esclusioni relative sono 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.

L'accesso è così rifiutato se il diniego risulta necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti:

- **Interessi pubblici** (art.5-bis c.1)

- 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;

- **Interessi privati** (art. 5-bis c.2)

- 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.

Le Linee Guida ANAC (delibera 1309/19) hanno fornito esemplificazioni relative al contenuto degli interessi di cui sopra, alle quali si rinvia espressamente.

(<https://www2.comune.zolapredosa.bo.it/trasparenza/altri-contenuti/altri-contenuti-accesso-civico/>)

Il procedimento

- **Il provvedimento espresso**

Il procedimento di accesso civico generalizzato è avviato con la presentazione dell'istanza e deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con la comunicazione al richiedente ed agli eventuali controinteressati.

In caso di accoglimento, l'Ufficio provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti.

Nel caso di accoglimento della richiesta, nonostante l'opposizione del controinteressato, l'Ente ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente dati e documenti richiesti non prima di 15 giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato.

Il rilascio di dati e documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato per la riproduzione su supporti materiali.

- **I controinteressati**

Nel caso di accesso generalizzato, se il Responsabile dell'Ufficio cui è indirizzata la richiesta di accesso, individua soggetti controinteressati, è tenuto a dare comunicazione agli stessi mediante invio di copia della richiesta con raccomandata a.r., o per via telematica.

I soggetti controinteressati sono esclusivamente le persone fisiche e giuridiche portatrici degli interessi privati di cui all'art. 5-bis, comma 2.

Entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati il termine per la conclusione del procedimento è sospeso fino all'eventuale opposizione dei medesimi. Decorso tale termine l'Ente provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione di cui sopra (da inviarsi tramite Racc/AR o Pec).

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso - i ricorsi

Nella valutazione dell'istanza di accesso l'Ente deve verificare che la richiesta non riguardi atti, documenti o informazioni sottratte alla possibilità di ostensione in quanto ricadenti in una delle fattispecie indicate nell'art. 5-bis: il rifiuto, il differimento e la limitazione all'accesso devono cioè essere motivati con riferimento a quanto stabilito dall'art. 5-bis del "Decreto trasparenza", ossia alle eccezioni assolute e alle eccezioni relative.

- **Il rifiuto**

Il rifiuto deve essere motivato da un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio agli interessi considerati meritevoli di tutela (cfr. Linee Guida Anac). In tal caso l'Ente deve quindi:

a) valutare quale - tra gli interessi elencati all'art. 5, commi 1 e 2 - ritiene venga pregiudicato;

b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipenda direttamente dall'ostensione dell'informazione richiesta;

c) valutare se il pregiudizio conseguente all'ostensione sia un evento probabile e non soltanto possibile.

Il rifiuto quindi non può avvenire in modo automatico, ma sempre sulla base della verifica del probabile pregiudizio concreto determinato dalla diffusione di quanto richiesto.

- **L'accesso parziale**

Occorre precisare che se l'Ente ravvisa la sussistenza dei predetti limiti soltanto per alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti. L'Ente deve quindi consentire l'accesso parziale, utilizzando la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sia assicurata dal diniego di ostensione di una parte soltanto dei dati o del documento, consentendo l'accesso alle restanti parti (cd. accesso parziale).

- **Il differimento**

Occorre considerare, inoltre, che i limiti operano nell'arco temporale nel quale la tutela è giustificata in relazione alla natura del dato, del documento o dell'informazione di cui è richiesto l'accesso: "I limiti (...) si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento" (art. 5-bis, comma 5). La valutazione del pregiudizio, in concreto, deve essere compiuta con riferimento all'ambito temporale in cui viene formulata la domanda di accesso: "il pregiudizio concreto, in altri termini, va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile, e non in termini assoluti ed atemporali" (cfr. ANAC, Linee Guida). Conseguentemente, ove ne ricorrano i presupposti ai fini della protezione dell'interesse tutelato, l'Ente potrà valutare sufficiente il differimento dell'accesso.

- **Richieste massive**

L'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguardi 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. Tali circostanze, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione,

ed in presenza di oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento dell'amministrazione.

- **I possibili ricorsi**

È previsto dai commi 7 e 8 del nuovo art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, un articolato sistema di rimedi per i casi di diniego e di mancata risposta che può essere così sintetizzato:

a) facoltà di richiedere il riesame al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, che decide entro 20 giorni con provvedimento motivato.

b) ricorso al Difensore civico competente territorialmente, ove costituito, o, in assenza, a quello competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il Difensore civico si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione del ricorso. Se il Difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'Amministrazione interessata. Se questa non conferma il diniego entro 30 giorni da tale comunicazione, l'accesso è consentito. Avverso la decisione dell'Amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al TAR.

Si precisa che per quanto riguarda l'accesso documentale (ex L. 241/90) continuano a trovare applicazione le disposizioni contenute nel vigente Regolamento comunale sull'accesso ai documenti amministrativi.

Nel raccomandare la visione del Regolamento si anticipa fin da ora che, ad inizio anno, la Segreteria organizzerà un'apposita Conferenza di direzione estesa ai soggetti interessati per illustrare ed approfondire i contenuti della circolare e del Regolamento.

La Segreteria Generale - Ufficio Controlli interni - è a disposizione per ogni eventuale chiarimento.

Cordiali saluti.

Il responsabile trasparenza

Marco Lionello

La presente circolare viene pubblicata sul sito internet del Comune, nella sezione “Amministrazione trasparente - Altri contenuti - Dati ulteriori” al seguente link: <https://www.galzignanoterme.org>