

INDICAZIONI OPERATIVE - ACCESSO CIVICO

Con il D.Lgs. n.97/2016, che riforma la normativa in materia di trasparenza, è stato adottato il Freedom of Information Act (FOIA)-legge sulla libertà d'informazione, che ridefinisce la trasparenza come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa.

Viene riconosciuto a "chiunque", con l'accesso civico generalizzato, definito dall'art. 5 comma 2 del decreto trasparenza (D.Lgs.n.33/2013), il diritto di accedere a tutti i dati, documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, senza necessità di essere titolare di situazioni giuridicamente rilevanti.

Come chiarito dalle Linee guida adottate in materia dall'ANAC, con Delibera 1309 del 28/12/2016, si tratta 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 detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

L'accesso "generalizzato" si aggiunge quindi all'accesso civico "semplice", previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza riguardante documenti, informazioni o dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, e all'accesso ai documenti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 a tutela di posizioni giuridiche qualificate, cosiddetto "accesso documentale" e all'accesso ai dati personali, ai sensi dell'art. 15 Regolamento europeo 2016/679.

Di seguito si riporta sintetica tabella comparativa delle tipologie di diritto di accesso.

<i>Tipologia di accesso</i>	<i>Soggetti legittimati</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Peculiarità</i>
Accesso civico SEMPLICE (art. 5, comma 1, d.lgs. 33/2013)	Chiunque, indipendente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, può richiedere la pubblicazione nel caso in cui sia stata omessa	Obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle P.A. di pubblicare determinati documenti, informazioni o dati	L'istanza non richiede alcuna motivazione
			Il rilascio dei dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dalla P.A. per la riproduzione su supporti materiali.
Accesso civico GENERALIZZATO (art. 5, comma 2, d.lgs.33/2013)	Chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti	Dati, informazioni e documenti 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
			Il rilascio dei dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dalla P.A. per la riproduzione su supporti materiali
			Ove si ritenga che siano presenti interessi da tutelare, deve essere coinvolto l'eventuale controinteressato
Accesso ai DOCUMENTI AMMINISTRATIVI (artt. 22 e segg. L. 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 coinvolto l'eventuale controinteressato

Accesso ai DATI PERSONALI (artt. 15 e segg. Regolamento europeo 2016/679)	Le persone fisiche cui si riferiscono i dati personali trattati dal titolare	Tutti i dati personali riferibili alla persona fisica dell'interessato. Non sono accessibili dati dei terzi.	L'istanza non deve essere motivata
			L'interessato ha diritto di avere copia dei dati
			Una riscontro deve essere fornito all'interessato entro 30 giorni dalla richiesta

Accesso generalizzato

Come facilmente rilevabile dalla norma possono essere richiesti tutti i documenti, informazioni o dati ulteriori detenuti dal Comune.

Non sono invece ammissibili istanze meramente esplorative, volte solo a conoscere di quali informazioni dispone la P.A.. Le domande non devono essere generiche, ma devono consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione per cui si chiede l'accesso.

L'amministrazione non ha l'obbligo di rielaborare i dati, ai fini dell'accesso generalizzato, ma solo di consentire l'accesso ai documenti nei quali sono contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa.

Esclusioni e limitazioni dell'accesso

L'art. 5 bis, comma 1, 2 e 3 del D.Lgs. 33/2013 prevede eccezioni "assolute" e "relative" per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici o privati, derivanti dalla diffusione dei dati richiesti.

Eccezioni assolute

Ai sensi del citato art. 5 bis, comma 3, l'accesso è escluso "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, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990".

L'ANAC nelle dedicate Linee guida, oltre a rinviare espressamente alle disposizioni di legge che definiscono specifici **divieti di accesso e divulgazione**, evidenzia i divieti che derivano dalla vigente normativa in materia di tutela della riservatezza inerenti:

- i dati relativi alla 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 (art. 2 septies, comma 8 D. Lgs. 196/2003);
- i dati biometrici (art. 2 septies, comma 8 D. Lgs. 196/2003);
- i dati genetici (art. 2 septies, comma 8 D. Lgs. 196/2003);
- i dati relativi alla vita sessuale (art. 7 bis comma 6, D. Lgs. 33/2013);
- i dati relativi alle persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative al loro stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale (art. 26, comma 8 D. Lgs. 33/2013 Lgs. 196/2003).

Risulta di particolare interesse, tra le eccezioni assolute all'accesso civico generalizzato, il richiamo della disciplina sugli atti dello stato civile e quella sulle informazioni contenute nell'anagrafe della popolazione residente, le quali risultano conoscibili con le modalità previste dalle relative discipline di settore.

Eccezioni relative

Ai sensi del primo comma dell'art. 5 bis del D.Lgs. n.33/2013 e ss.mm.ii., le esclusioni relative sono caratterizzate dalla necessità di adottare una valutazione della richiesta di accesso in ordine alle casistiche specificamente individuate ai commi 1 e 2.

L'accesso è rifiutato al fine di evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti:

Interessi Pubblici (art. 5-bis c.1)

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

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.

Rispetto alla eccezione che dipende dalla riservatezza e dalla protezione dei dati personali degli interessati (interessi privati, lett. a), si evidenzia che nel bilanciamento tra esigenze di pubblicità e tutela della riservatezza, il legislatore ha indicato che devono essere omessi i dati personali non pertinenti ed eccedenti rispetto alle finalità informative cui la pubblicazione dell'atto è diretta. Mentre, rispetto alle categorie particolari di dati e ai dati giudiziari, devono essere omessi quelli non indispensabili rispetto alle finalità della trasparenza (art. 5 bis, comma 2, D. Lgs. 33/2013).

In particolare le *"Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati"* sopraindicate (i cui limiti restano validi anche nel nuovo contesto del Regolamento europeo 2016/679 e del D. Lgs. 196/2003 modificato) prevedono che *"i soggetti pubblici sono tenuti a ridurre al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi (art. 4, comma 1, lett c, del Codice), ed evitare il relativo trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante dati anonimi o altre modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità (c.d. "principio di necessità" di cui all'art. 3, comma 1, del Codice).*

Pertanto, anche in presenza di un obbligo di pubblicità, è consentita la diffusione dei soli dati personali la cui inclusione in atti e documenti sia realmente necessaria e proporzionata al raggiungimento delle finalità perseguite dall'atto (c.d. "principio di pertinenza e non eccedenza" di cui all'art. 11, comma 1, lett. d, del Codice). Il procedimento di selezione dei dati personali suscettibili di essere resi diffusi deve essere, inoltre, particolarmente accurato nei casi in cui tali informazioni sono idonee a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, la vita sessuale ("dati sensibili"), oppure nel caso di dati idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, nonché la qualità di imputato o di indagato ("dati giudiziari") (art. 4, comma 1, lett. d ed e, del Codice). I dati sensibili e giudiziari, infatti, sono protetti da un quadro di garanzie particolarmente stringente che prevede la possibilità per i soggetti pubblici di diffondere tali informazioni solo nel caso in cui sia previsto da una espressa disposizione di legge e di trattarle solo nel caso in cui siano in concreto "indispensabili" per svolgere l'attività istituzionale che non può essere adempiuta, caso per caso, mediante l'utilizzo di dati anonimi o di dati personali di natura diversa (artt. 22, in particolare commi 3, 5 e 11 e 68, comma 3, del Codice).

Come visto sopra (eccezione assoluta), *"resta, invece, del tutto vietata la diffusione di "dati idonei a rivelare lo stato di salute" (art. 22, comma 8, del Codice). Ciò significa, di conseguenza, che è vietata la pubblicazione di qualsiasi informazione da cui si possa desumere 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. A tale scopo, fin dalla fase di redazione degli atti e dei documenti oggetto di pubblicazione, nel rispetto del principio di adeguata motivazione, non dovrebbero essere inseriti dati personali "eccedenti", "non pertinenti", "non indispensabili" (e, tantomeno, "vietati"). In caso contrario, occorre provvedere, comunque, al relativo oscuramento. Si pensi oltre al caso dei dati sensibili e giudiziari, a quelle informazioni delicate (come ad esempio agli atti adottati nel quadro dell'attività di assistenza e beneficenza, che comportano spesso la valutazione di circostanze e requisiti personali che attengono*

a situazioni di particolare disagio). Specie in tali casi – come già evidenziato con riferimento alla trasparenza (nel par. 2 della parte prima delle presenti Linee guida) – può risultare utile menzionare i predetti dati solo negli atti a disposizione negli uffici (richiamati quale presupposto della deliberazione e consultabili solo da interessati e controinteressati), oppure fare riferimento a delicate situazioni di disagio personale solo sulla base di espressioni di carattere più generale o, se del caso, di codici numerici”

Il provvedimento di cui sopra dell'Autorità Garante è valido anche nel nuovo contesto normativo del Regolamento europeo 2016/679 e del D. Lgs. 196/2003, come modificato dal D. Lgs. 101/2018 (come anche delle modifiche del D.Lgs. 97/2016).

Rispetto ai riferimenti normativi contenuti nel presente provvedimento dell'Autorità Garante, si tenga presente che l'art. 22, comma 8 del D. Lgs. 196/2003 che prevedeva il divieto assoluto di diffusione di dati idonei a rivelare lo stato di salute, è stato sostituito dall'art. 2 septies nel quale è fatto divieto di diffusione dei "dati relativi alla salute, biometrici e genetici".

Casi particolari

In casi particolari, nei quali venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da pregiudicare il regolare funzionamento degli uffici, dovrà essere ponderato, come espressamente indicato da ANAC, da un lato, l'interesse all'accesso e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare il buon andamento dell'amministrazione.

L'atto con cui l'accesso dovesse essere rifiutato, limitato o postergato, sarà motivato in riferimento espresso agli interessi su elencati.

Istanza di accesso civico generalizzato

In base all'art 5 comma 3 del d.lgs. 33/2013, "L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione". La richiesta non deve essere pertanto generica e deve consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione del quale si chiede accesso.

L'istanza di accesso deve avere ad oggetto una specifica documentazione in possesso dell'Amministrazione (indicata in modo sufficientemente preciso e circoscritto) e non può riguardare dati ed informazioni generiche relativi ad un complesso non individuato di atti di cui non si conosce neppure con certezza la consistenza, il contenuto e finanche l'effettiva sussistenza, assumendo un sostanziale carattere di natura meramente esplorativa.

L'amministrazione deve consentire l'accesso alle sole informazioni già detenute e gestite dalla stessa: è escluso che 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 richiesta può essere formulata attraverso lo specifico modulo, che si allega, reperibile nel sito internet dell'Ente - sezione "Amministrazione trasparente/altri contenuti/accesso civico" (Mod.2- Richiesta di accesso generalizzato) e può essere presentata:

- tramite posta elettronica all'indirizzo dell'ufficio che detiene i dati o le informazioni o i documenti;
- tramite posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo: comune.assisi@postacert.umbria.it
- tramite posta ordinaria indirizzata al Comune di Assisi direttamente all'ufficio che detiene quanto richiesto;
- direttamente presso l'ufficio protocollo;
- direttamente presso la sede dell'URP.

La richiesta potrà essere sottoscritta con firma digitale, ovvero con firma autografa sulla stampa del modello allegando copia di un documento di identità.

I soggetti cui è rivolta la richiesta di accesso generalizzato o che ricevono detta richiesta dovranno inoltrarne copia al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, quale Responsabile dell'Accesso civico che, 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 quali uffici di supporto al Responsabile dell'Accesso civico il Vice Segretario Generale e l'URP.

Il procedimento

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

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 dalla P.A. per la relativa riproduzione.

I controinteressati

Devono ritenersi "controinteressati" tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che anche se non indicati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati i loro interessi coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell'art.5-bis, come chiarito nelle Linee Guida ANAC.

Qualora vengano individuati soggetti controinteressati, il Comune è tenuto a dare comunicazione agli stessi mediante invio di copia della richiesta con raccomandata A/R, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati il termine per la conclusione del procedimento è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati stessi da formularsi entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione. Decorso tale termine l'Ente provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

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 sottratti 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, che individua eccezioni assolute e relative all'accesso.

L'accesso ai dati o documenti richiesti è negato quando ciò "è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela" degli interessi espressamente individuati dal citato articolo, ai commi da 1 a 3.

Nell'applicare questi limiti, gli uffici terranno anche conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia sui limiti all'accesso previsti dall'art. 4 del regolamento CE n. 1049/2001. (Sul punto vedi Linee guida ANAC § 7).

Rifiuto

Il rifiuto deve essere motivato dall'esistenza del rischio concreto di un pregiudizio agli interessi pubblici o privati qualificati in gioco e dalla sussistenza di un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio agli interessi considerati meritevoli di tutela. In tal caso l'Ente deve:

- a) indicare chiaramente quale tra gli interessi elencati all'art. 5, commi 1 e 2 viene pregiudicato;
- b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla ostensione dell'informazione richiesta;
- c) valutare se il pregiudizio conseguente alla ostensione è un evento altamente probabile e non soltanto possibile.

Accesso parziale

Occorre precisare che qualora l'Ente ravvisasse la sussistenza dei predetti limiti soltanto per alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, consentirà l'accesso parziale agli altri dati o alle altre parti, utilizzando la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati.

Differimento

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 della natura del dato. L'accesso civico 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 sarà compiuta, caso per caso, con riferimento al contesto temporale in cui viene presentata la domanda di accesso. Conseguentemente, ove ne ricorrano i presupposti ai fini della protezione dell'interesse tutelato, l'Ente potrà valutare sufficiente il differimento dell'accesso.

Ricorsi

Come previsto dall'art. 5 del nuovo art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, commi 7 e 8, nei casi di diniego o di mancata risposta il richiedente:

- a) ha facoltà di richiedere il riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, quale Responsabile dell'Accesso civico, che decide entro 20 giorni con provvedimento motivato.
- b) può presentare ricorso al Difensore civico competente territorialmente, ove costituito, o, in assenza, 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.
- c) Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del Responsabile dell'Accesso civico, il richiedente può proporre ricorso al TAR.

Nel caso in cui i dati o i documenti richiesti siano detenuti dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, la richiesta di riesame va presentata al Vice Segretario Generale, eccezionalmente competente solo in tali casi.

Registro

E' istituito il Registro degli accessi contenente l'elenco delle richieste ed il relativo esito.

Le attività di registrazione, gestione e trattamento della richiesta sono rese pubbliche, con cadenza semestrale, fermo restando la necessità di non pubblicare i dati personali eventualmente presenti, nel Regolamento UE 679/2016.

Accesso semplice

Sui documenti, i dati e le informazioni per i quali è obbligatoria la pubblicazione il diritto di accesso civico previsto dall'art. 5 comma 1 del D.Lgs. 14 marzo 2013 n.33, può essere esercitato da chiunque scrivendo al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, nella sua qualità anche di Responsabile dell'Accesso civico, Segretario Generale Fabrizio Proietti.

La richiesta può essere formulata attraverso lo specifico modulo che si allega, reperibile nel sito internet dell'Ente - sezione "Amministrazione trasparente/altri contenuti/accesso civico" (Mod.1- Richiesta di accesso civico) e può essere presentata:

- tramite posta elettronica all'indirizzo: segretario@comune.assisi.pg.it;
- tramite posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo: comune.assisi@postacert.umbria.it

- tramite posta ordinaria inviando una lettera a Fabrizio Proietti - Segretario Generale del Comune di Assisi - Piazza del Comune, 10 – 06081 Assisi (PG);
- direttamente presso l'ufficio protocollo;
- direttamente presso la sede dell'URP.

La richiesta potrà essere sottoscritta con firma digitale, ovvero con firma autografa sulla stampa del modello allegando copia di un documento di identità.

Entro 30 giorni l'Amministrazione procede alla pubblicazione se realmente omessa, in tutto o in parte, sul sito internet dell'Ente nella apposita sezione "Amministrazione trasparente" del documento, dell'informazione o del dato e lo trasmette contestualmente al richiedente comunicando l'avvenuta pubblicazione e fornendo il collegamento ipertestuale.

In caso di mancata o parziale pubblicazione dei dati detenuti dal Segretario Generale o in caso di ritardo o mancata risposta alla richiesta di Accesso semplice ci si può rivolgere al Vice Segretario Generale che è tenuto a provvedere nei termini rispettivamente nei termini di giorni 30 e 15.

Rinvio

Per quanto non riportato nel presente documento operativo si rimanda a quanto detto sopra sui limiti alla pubblicazione dei dati personali contenuti negli atti da pubblicare; nonchè, in generale, anche alle Linee Guida ANAC in materia di accesso e trasparenza e alla normativa in materia di protezione dei dati personali.