



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



Regione
Lombardia



POR FSE 2014-2020 / OPPORTUNITÀ E INCLUSIONE

Piano di Empowerment per il Personale dei Centri per l'Impiego della Regione Lombardia

Trasparenza e diritti di accesso

Viviana Molaschi – Andrea Di Lascio

UD -I – 4, 5, 6, 7
Giugno 2018

Formez**PA**

TRASPARENZA E DIRITTO DI ACCESSO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

- Art. 1 Cost.: principio democratico
- Art. 97 Cost.: principi di imparzialità e buon andamento
- Artt. 24 e 113 Cost.: diritto di difesa
- Art. 21 Cost.: diritto di informazione
* profili attivo, passivo, riflessivo

TRASPARENZA E DIRITTO DI ACCESSO: I PRINCIPI EUROPEI

- Art. 41 della Carta di Nizza: Diritto ad una buona amministrazione
 2. Tale diritto comprende in particolare:
 - il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio,
 - il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale,
 -
- Art. 42 Carta di Nizza: Diritto d'accesso ai documenti

Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione

 - cfr. l'art. 15, c. 3, TFUE
 - * regolamento (CE) n. 1049/2001

TRASPARENZA E DIRITTO DI ACCESSO: I PRINCIPI INTERNAZIONALI

Art. 10 CEDU: Libertà di espressione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

- La Corte europea dei diritti dell'uomo ha qualificato il diritto di accesso alle informazioni quale specifica manifestazione della libertà di informazione

LA TUTELA DELLA PRIVACY NELLA COSTITUZIONE

- Art. 13 Cost.: libertà personale
- Art. 14 Cost.: inviolabilità del domicilio
- Art. 15 Cost.: libertà e segretezza della corrispondenza

LA TUTELA DELLA PRIVACY: I PRINCIPI EUROPEI ED INTERNAZIONALI

- Art. 7 Carta di Nizza: Diritto al rispetto della vita privata e familiare, + del domicilio e delle comunicazioni
- Art. 8 Carta di Nizza: Diritto alla protezione dei dati di carattere personale

* Cfr. il regolamento UE 2016/679: rinvio

- Art. 8 CEDU: Diritto al rispetto della vita privata e familiare + del domicilio e della corrispondenza

LA STORIA DEL DIRITTO DI ACCESSO

- Introdotto dalla l. 142/1990 (oggi d.lgs. 267/2000) e poi regolato in generale dalla l. 241/1990 (cfr. il d.P.R. 352/1992)
 - Cfr. il nuovo art. 15 d.P.R. 3/1957: L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso
- Le modifiche al capo V l. 241/1990 della l. 15/2005 (ad eccezione dell'art. 23) e il d.P.R. 184/2006

LA STORIA DEL DIRITTO DI ACCESSO

- Le ulteriori modifiche della l. 69/2009 e la codificazione del principio di imparzialità
- La l. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella p.a. e il d.lgs. 33/2013
 - * la trasparenza come accessibilità totale
 - gli obblighi di pubblicità
 - l'accesso civico
- Il d.lgs. 97/2016, c.d. *Freedom of information act*
 - * dal *need to know* al *right to know*
 - la razionalizzazione degli obblighi di pubblicità
 - l'accesso civico generalizzato

N.B. Stati Uniti 1967, Regno Unito 2000, Germania 2005, Spagna 2013

ULTERIORI ATTI DI RIFERIMENTO

LINEE GUIDA ANAC (d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, sentita la Conferenza unificata)

- delibera 1309/2016 - Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, c. 2, del d.lgs. 33/2013

* cfr. l'art. 5 bis, c. 6, d.lgs. 33/2013

- Cfr. anche delibera 1310/2016 - Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016

CIRCOLARE MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Circolare 2/2017 - Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)

IL DIRITTO DI ACCESSO: PRINCIPIO GENERALE E LIVELLO ESSENZIALE

Art. 22, c. 2, l. 241/1990 - L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza

Art. 29, c. 2-bis, l. 241/1990 - Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti amministrativi....

Art. 29, c. 2-quater, l. 241/1990 - Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis ..., ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.

N.B. Il concetto di livelli essenziali è richiamato anche dall'art. 1 d.lgs. 33/2013

LA TRASPARENZA COME LIVELLO ESSENZIALE (SEGUE)

Il concetto di livelli essenziali è richiamato anche dall'art. 1, c. 3, d.lgs. 33/2013

Le disposizioni del presente decreto, nonché le norme di attuazione adottate ai sensi dell'articolo 48, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

- Art. 48, d.lgs. 33/2013 - Norme sull'attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza
L'Autorità nazionale anticorruzione definisce criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nonché relativamente all'organizzazione della sezione «Amministrazione trasparente»

...

IL DIRITTO DI ACCESSO NELLA L. 241/1990

La l. 241/1990 disciplina due “diritti” di accesso

- Il diritto di accesso endoprocedimentale: art. 10 l. 241/1990
* chiamato anche diritto di accesso partecipativo
- Il diritto di accesso esoprocedimentale: artt. 22 e ss. l. 241/1990
* normalmente indicato come diritto di accesso documentale

IL DIRITTO DI ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE

Art. 10 l. 241/1990 – Diritti dei partecipanti al procedimento:

a) visione degli atti del procedimento,
salvo quanto previsto dall'art. 24

b) presentazione di memorie scritte e documenti, che
l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano
pertinenti all'oggetto del procedimento

IL DIRITTO DI ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE

La possibilità di esercitare il diritto di accesso endoprocedimentale per via telematica: art. 41, c. 2, d.lgs. 82/2005

La pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati; all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241

IL DIRITTO DI ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE

- Soggetti aventi titolo a partecipare al procedimento

- * art. 7 l. 241/1990 (destinatari della comunicazione di avvio del procedimento):

- destinatario(i) del provvedimento (titolare di interesse legittimo pretensivo o di interesse legittimo oppositivo)

- soggetti che per legge debbono intervenire

- soggetti individuati o facilmente individuabili cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento e che siano diversi dai diretti destinatari di quest'ultimo

- * art. 9 l. 241/1990 (soggetti aventi titolo all'intervento nel procedimento)

- «Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento».

- Limiti ex art. 24 l. 241/1990 (rinvio)

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE

CHE COSA E'

Art. 22, c. 1, lett. a), l. 241/1990

"diritto di accesso": il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE

I SOGGETTI LEGITTIMATI

Art. 22, c. 1, lett. b), l. 241/1990

“interessati”: tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;

Art. 24, c. 3, l. 241/1990

Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle p.a.

- Interesse all'accesso e interesse ad impugnare
 - È possibile proporre istanza di accesso anche dopo lo spirare del termine per impugnare?

IL DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI

I SOGGETTI LEGITTIMATI

Art. 10 t.u. enti locali: tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto nel regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi e delle imprese.

Cons. Stato, sez. V, 1772/2011

La disposizione contenuta nell'art. 10 comma 1, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267 sancisce il principio della pubblicità degli atti delle amministrazioni locali, senza tuttavia con ciò possa implicare una diversa configurazione del diritto di accesso, così come delineato dall'art. 25, l. 7 agosto 1990 n. 241, e senza neppure disciplinare modalità differenziate di esercizio di tale diritto; di conseguenza, per quanto riguarda i requisiti di accoglimento della domanda di accesso non sussiste alcuna ragione per discostarsi da quelli contenuti nella disciplina generale di cui agli artt. 22 e seguenti, cit. l. n 241 del 1990.

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE

L'ACCESSO DA PARTE DI SOGGETTI PUBBLICI

Art. 22, c. 5, l. 241/1990

L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

Cfr. Cons St. sez V, 7 novembre 2008, n. 5573 e Cons. St. sez v, 27 maggio 2011, n. 3190, che afferma l'applicabilità dell'istituto dell'accesso anche nei confronti dei soggetti pubblici aspiranti all'acquisizione dei documenti in un'altra amministrazione “ atteso che l'art 22 , comma1 , della legge n. 241 del 1990 annovera tra i soggetti interessati anche i portatori di interessi pubblici, anche un soggetto pubblico può quindi avvalersi, ove ritenga, dell'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi”.

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE

I SOGGETTI NEI CUI CONFRONTI IL DIRITTO DI ACCESSO SI ESERCITA

Art. 23 l. 241/1990

Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24.

Cfr. art. 22, c. 2, lett. e), l. 241/1990

"pubblica amministrazione": tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE

I DOCUMENTI ACCESSIBILI

Art. 22, c. 1, lett. d), l. 241/1990

"documento amministrativo": ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale

Art. 22, c. 4, l. 241/1990

Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

- Il nuovo GDPR (rinvio)

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE

I DOCUMENTI ACCESSIBILI

Art. 22, c. 6: Il diritto d'accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere

Art. 2, c. 2, del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184: Il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge...

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE

CONTROINTERESSATI

Art. 22, c. 1, lett. c)

"controinteressati": tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE

LE ESCLUSIONI DAL DIRITTO DI ACCESSO

- Ipotesi legislativamente individuate ex art. 24, comma 1, l. n. 241/90
- Ipotesi, riferite ad interessi critici, in cui è possibile escludere l'accesso con regolamento ex art. 24, comma 6, l. n. 241/90

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE – LE ESCLUSIONI

Limiti tassativi - hp stabilite ex lege

Art. 24, c. 1, l. 241/1990

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 casì 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.

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE – LE ESCLUSIONI

Limiti tassativi - hp stabilite ex lege

Art. 24, c. 2, l. 241/1990

Le p.a. individuano le categorie di documenti da esse formati o rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso sulla base delle previsioni di cui *supra*

Art. 24 c. 5, l. 241/1990

I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione.
A tal fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

* Cfr. i poteri di limitazione e di differimento dell'accesso

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE

Limiti eventuali - casi di sottrazione all'accesso stabiliti con emanando regolamento governativo relativi a interessi critici

Art. 24, c. 6, l. 241/1990

- a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;
- b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;
- c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;

IL DIRITTO DI ACCESSO ESOPROCEDIMENTALE

Limiti eventuali - casi di sottrazione all'accesso stabiliti con emanando regolamento governativo relativi a interessi critici

Art. 24, c. 6, l. 241/1990

- d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;
- e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Il controlimite dell'accesso c.d. "difensivo":

- un tempo previsto solo in relazione alla riservatezza
- vale solo per i limiti eventuali o anche per quelli tassativi?
- i delicati rapporti tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza: rinvio

IL PROCEDIMENTO IN MATERIA DI DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Accesso informale e accesso formale (artt. 5 e 6)

Il discrimine della presenza di controinteressati

Altri casi:

qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento

ART. 5 D.P.R. 184/2006 (ACCESSO INFORMALE)

1. Qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati il diritto di accesso può essere esercitato in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente.
2. Il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione, specificare e, ove occorra, comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta, dimostrare la propria identità e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato.
3. La richiesta, esaminata immediatamente e senza formalità, è accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, ovvero altra modalità idonea.
4. La richiesta, ove provenga da una pubblica amministrazione, è presentata dal titolare dell'ufficio interessato o dal responsabile del procedimento amministrativo ed è trattata ai sensi dell'art. 22, c. 5, della l.
5. La richiesta di accesso può essere presentata anche per il tramite degli Uffici relazioni con il pubblico.
6. La pubblica amministrazione, qualora in base al contenuto del documento richiesto riscontri l'esistenza di controinteressati, invita l'interessato a presentare richiesta formale di accesso.

ART. 6 D.P.R. 184/2006 (PROCEDIMENTO DI ACCESSO FORMALE)

1. Qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati, l'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale, di cui l'ufficio rilascia ricevuta.
2. La richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente. Di tale trasmissione è data comunicazione all'interessato.
3. Al procedimento di accesso formale si applicano le disposizioni contenute nei commi 2, 4 e 5 dell'art. 5. Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di trenta giorni, ai sensi dell'art. 25 c. 4 della l., decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente o dalla ricezione della medesima nell'ipotesi disciplinata dal comma 2.
5. Ove la richiesta sia irregolare o incompleta, l'amministrazione, entro dieci giorni, ne dà comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.
6. Responsabile del procedimento di accesso è il dirigente, il funzionario preposto all'unità organizzativa o altro dipendente addetto all'unità competente a formare il documento o a detenerlo stabilmente.

I CONTROINTERESSATI E LA LORO TUTELA

Art. 22, c. 1, lett. c), L. 241/1990

"controinteressati": tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza

- Non è possibile l'accesso informale (art. 5, DPR 184/2006)
- L'accesso formale deve essere loro notificato (art. 3 DPR 184/2006)
 - controinteressati individuati o facilmente individuabili
 - mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione
- La possibilità di proporre motivata opposizione (art. 3 DPR 184/2006)
 - entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione
 - anche per via telematica
 - decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.
- La tutela giurisdizionale: rinvio

L'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI PER VIA TELEMATICA

Art. 13 D.P.R. 184/2006 - Accesso per via telematica

Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge, assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica. Le modalità di invio delle domande e le relative sottoscrizioni sono disciplinate dall'articolo 38 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, dagli articoli 4 e 5 del d.P.R. 11 febbraio 2005, n. 68, e dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni.

Art. 53, c. 1 bis, d.lgs. 82/2005

Le pubbliche amministrazioni pubblicano, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ... i regolamenti che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico

LE DETERMINAZIONI IN MATERIA DI DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

ACCESSO INFORMALE

- Accoglimento

Art. 5, c. 3, d.P.R. 184/2006

La richiesta, esaminata immediatamente e senza formalità, è accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, ovvero altra modalità idonea.

- Invito a presentare istanza formale

Art. 6, c. 1, d.P.R. 184/2006

Qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati, l'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale, di cui l'ufficio rilascia ricevuta.

LE DETERMINAZIONI IN MATERIA DI DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

ACCESSO FORMALE

Art. 25, l. 241/1990

- Accoglimento dell'istanza
 - Rifiuto dell'accesso
 - Differimento dell'accesso
 - Limitazione dell'accesso
- nei casi e nei limiti stabiliti dall'art. 24

N.B. Mentre rifiuto, differimento e limitazione debbono essere motivati, la l. non stabilisce nulla in ordine all'accoglimento

- Silenzio-diniego
 - decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta

LE MODALITÀ DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO

Art. 25, l. 241/1990

Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge.

L'esame dei documenti è gratuito.

Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

Art. 7, c. 6, d.P.R. 184/2006

In ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'art. 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate"

Cada, parere Cada reso nella seduta del 19 gennaio 2015:

la preventiva determinazione degli importi, in misura equa e ragionevole delle somme da pagare per l'accesso costituisce una condizione essenziale per garantire l'esercizio del diritto di accesso

Cada, parere Cada reso nella seduta del 27 ottobre 2015:

... impedire che l'Amministrazione tragga profitto dall'accesso dei cittadini, insieme però dissuadendoli da richieste d'accesso superflue o strumentali....

... evitare che ... se eccessivamente gravoso, possa pregiudicare l'esercizio dell'accesso

FORME DI ACCESSO PIU' AVANZATE: IL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI

Art. 3-sexies Cod. ambiente (Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo)

1. In attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale.

L'ACCESSO CIVICO ORIGINARIO: c.d. SEMPLICE

Il d.lgs. 33/2013 introduce un'ampia serie di obblighi di pubblicità e istituisce il diritto di accesso civico come strumento di *enforcement* dei medesimi

Art. 5, c. 1 d.lgs. 33/2013

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.

→ vi è "corrispondenza biunivoca" tra estensione di obblighi di pubblicazione e estensione dell'accesso civico (Cudia)

→ "Accesso-sanzione"

Art. 5, c. 3

L'esercizio del diritto ... non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

... e non richiede motivazione.

N.B. Prima dell'introduzione dell'accesso civico generalizzato, al di là degli obblighi di pubblicazione trovava applicazione l'accesso ai documenti amministrativi ex l. 241/1990

L'ACCESSO CIVICO ORIGINARIO: c.d. SEMPLICE

Art. 5 d.lgs. 33/2013 e LINEE GUIDA ANAC 1310/2016

- L'istanza va presentata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT), il quale è tenuto a concludere il procedimento di accesso civico con provvedimento espresso e motivato nel termine di 30 giorni.
- Sussistendone i presupposti, il RPCT avrà cura di pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale.
- Nonostante la norma non menzioni più il possibile ricorso al titolare del potere sostitutivo, da una lettura sistematica delle norme, l'ANAC ritiene possa applicarsi l'istituto generale previsto dall'art. 2, co. 9-bis, della l. 241/90. Pertanto, in caso di ritardo o mancata risposta o diniego da parte del RPCT il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo che conclude il procedimento di accesso civico come sopra specificato, entro i termini di cui all'art. 2, co. 9-ter della l. 241/1990 (termine pari alla metà di quello originariamente previsto)
- Le amministrazioni sono tenute a pubblicare, nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti"/"Accesso civico" gli indirizzi di posta elettronica cui inoltrare le richieste di accesso civico e di attivazione del potere sostitutivo.

L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO: LEGITTIMAZIONE E OGGETTO

Art. 5, c. 2 d.lgs. 33/2013

Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.

Art. 5, c. 3, d.lgs. 33/2013

L'esercizio del diritto ... non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.
...e non richiede motivazione.

L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO: LEGITTIMAZIONE E OGGETTO

ANAC – LINEE GUIDA , delib. 1309/2016

«un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione»

CIRCOLARE 2/2017

Il diritto di accesso generalizzato:

- dal punto di vista soggettivo, non ammette restrizioni alla legittimazione del richiedente (art. 5, c. 3, d.lgs. 33/2013)
- dal punto di vista oggettivo, è tendenzialmente onnicomprensivo, fatti salvi i limiti indicati dall'art. 5 bis, c. 1-3, oggetto delle Linee guida ANAC

L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO: AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE

Art. 42, c. 1, d.lgs. 97/2016

I soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013 si adeguano alle modifiche allo stesso decreto legislativo, introdotte dal presente decreto, e assicurano l'effettivo esercizio del diritto di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013, come modificato dall'articolo 6 del presente decreto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO: AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE

Art. 2 bis d.lgs. 33/2013

1. Ai fini del presente decreto, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile:

a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;

b) alle società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche.

c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO: AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE

Art. 2 bis d.lgs. 33/2013

3. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici

ESCLUSIONI E LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Eccezioni assolute (art. 5 bis, c. 3, d.lgs. 33/2013)

previste dalla legge e aventi carattere tassativo

- poste da una norma di rango primario a tutela di interessi pubblici e privati fondamentali e prioritari rispetto a quello del diritto alla conoscenza diffusa
- in presenza di tali eccezioni l'amministrazione è tenuta a rifiutare l'accesso (cfr. il caso del segreto di stato) ovvero a consentirlo secondo condizioni, modalità e limiti previsti da norme di legge

Eccezioni relative (art. 5 bis, c. 1 e 2, d.lgs. 33/2013):

caratterizzate dalla necessità di adottare una valutazione caso per caso dell'esistenza di un pregiudizio alla tutela di interessi pubblici (c. 1) o privati (c. 2) considerati meritevoli di una peculiare tutela dall'ordinamento

ESCLUSIONI E LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti. (art. 5 bis, c. 4, d.lgs. 33/2013).

I limiti di cui ai commi 1 e 2 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 degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento (art. 5 bis, c. 5, d.lgs. 33/2013).

Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico ... l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative (art. 5 bis, c. 6, d.lgs. 33/2013)

Cfr. LINEE GUIDA ANAC, delib. 1309/2016

ECCEZIONI ASSOLUTE ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, e' escluso

nei casi di segreto di Stato

negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge

- segreto statistico, segreto bancario, segreto istruttorio in sede penale, ...

ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti

- accesso agli archivi ex artt. 122 ss. d.lgs. 42/2004

inclusi quelli di cui all'articolo 24, c. 1, della l. 241/1990

1. 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, 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

ECCEZIONI RELATIVE ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Art. 5 bis, c. 1 e 2, d.lgs. 33/2013

1. L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- 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. L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti 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.

ECCEZIONI RELATIVE ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

LINEE GUIDA ANAC, delib. 1309/2016

Il legislatore ... rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. L'amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

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

Detta valutazione, proprio perché relativa alla identificazione di un pregiudizio in concreto, non può essere compiuta che con riferimento al contesto 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.

LE ECCEZIONI ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO: ALCUNE SOVRAPPOSIZIONI CON LA DISCIPLINA DELL'ACCESSO EX L. 241/1990

- Eccezioni assolute ex art. 5 bis, c. 3, d.lgs. 33/2013
 - comprendono casi di cui all'art. 24, c. 1, l. 241/1990 (eccezioni tassative)
- Eccezioni relative di cui all'art. 5 bis, c. 1 e 2
 - parziale coincidenza tra le categorie di interessi che, ai sensi dell'art. 24, c. 6, della l. 241/1990, giustificano l'esclusione del diritto di accesso documentale (nei casi individuati con emanando regolamento governativo: non ancora adottato), mentre, ai sensi dell'art. 5 bis, c. 1 e 2 del decreto trasparenza, comportano eccezioni relative all'accesso generalizzato

LE ECCEZIONI ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO: ALCUNE SOVRAPPOSIZIONI CON LA DISCIPLINA DELL'ACCESSO EX L. 241/1990

Rapporti art. 24, c. 6, l. 241/1990 – art. 5 bis, c. 1 e 2, d.lgs. 33/2013

LINEE GUIDA ANAC 2016

In tutti questi casi le amministrazioni, non potendo applicare le esclusioni generali del regime dell'accesso documentale, devono tenere in adeguata considerazione il grado di maggiore trasparenza al quale deve essere assoggettata l'attività istituzionale a seguito dell'intervento novellatore di cui al d.lgs. 97/16, valutando caso per caso le istanze di accesso a dati, documenti o informazioni detenute dalle medesime.

Tale interpretazione è conforme all'evoluzione sostanziale del principio di trasparenza nel nostro ordinamento ..., è sorretta dal principio della successione delle leggi nel tempo e della specialità della disciplina, ed è coerente con lo scopo della norma, che è quello di garantire un'ampia libertà di accesso ai dati e documenti delle pubbliche amministrazioni.

In considerazione di quanto sopra e tenuto conto della diversa ratio dell'accesso 241 e dell'accesso generalizzato, sarebbe comunque auspicabile che il governo, nel predisporre il regolamento ex art. 24 co. 6, valuti attentamente l'evidenziata sovrapposizione fra le due normative e individui soluzioni compatibili con la disciplina dell'accesso generalizzato e con l'evoluzione del principio di trasparenza nel nostro ordinamento, salvaguardando il favor per la trasparenza stabilito dal legislatore.

CRITERI GUIDA NELL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SULL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

CIRCOLARE 2/2017

i) Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo

Nei sistemi FOIA, il diritto di accesso va applicato tenendo conto della tutela preferenziale dell'interesse a conoscere. Pertanto, nei casi di dubbio circa l'applicabilità di una eccezione, le amministrazioni dovrebbero dare prevalenza all'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare (v. anche Linee guida A.N.AC., § 2.1.).

In base a questo principio, dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato.

CRITERI GUIDA NELL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SULL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

CIRCOLARE 2/2017

ii) Il criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto

Sul piano procedimentale, il principio appena richiamato dovrebbe indurre le pubbliche amministrazioni a privilegiare il criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto di accesso generalizzato. In particolare, in assenza di una espressa previsione legislativa che le autorizzi, le amministrazioni non possono pretendere dal richiedente l'adempimento di formalità o oneri procedurali, ponendoli come condizioni di ammissibilità della domanda di accesso. Salvo quanto specificato più avanti (§ 3), si deve ritenere in linea di principio contraria alle finalità della disciplina legislativa in tema di accesso generalizzato la possibilità di dichiarare inammissibile una domanda di accesso generalizzato per motivi formali o procedurali.

CRITERI GUIDA NELL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SULL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

CIRCOLARE 2/2017

iii) I limiti all'adozione di regolamenti interni

Qualora una pubblica amministrazione decida di adottare un regolamento interno in materia di accesso, come suggerito nelle suddette Linee guida dell'A.N.AC. (§ 3.1), occorre tener conto della riserva di legge prevista dall'art. 10 della CEDU, che copre il diritto di accesso generalizzato in esame (Linee guida A.N.AC., § 2.1).

Di conseguenza, ciascuna amministrazione può disciplinare con regolamento, circolare o altro atto interno esclusivamente i profili procedurali e organizzativi di carattere interno. Al contrario, i profili di rilevanza esterna, che incidono sull'estensione del diritto (si pensi alla disciplina dei limiti o delle eccezioni al principio dell'accessibilità), sono coperti dalla suddetta riserva di legge.

CRITERI GUIDA NELL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SULL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

CIRCOLARE 2/2017

iii) I limiti all'adozione di regolamenti interni (segue)

In particolare, diversamente da quanto previsto dall'art. 24, c. 6, l. n. 241/1990 in tema di accesso procedimentale, non è possibile individuare (con regolamento, circolare o altro atto interno) le categorie di atti sottratti all'accesso generalizzato. Ciascuna amministrazione è chiamata ad applicare le previsioni legislative rilevanti (art. 5-bis, d.lgs. n. 33/2013), tenendo nella dovuta considerazione le richiamate Linee guida dell'A.N.AC., oggetto di periodico aggiornamento in base all'evoluzione della prassi (§ 9).

LE MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

LE PREVISIONI IN MATERIA DI LEGITTIMAZIONE E OGGETTO DELL'ACCESSO (RICHIAMO)

Art. 5, c. 2, d.lgs. 33/2013

.... chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione

Art. 5, c. 3, d.lgs. 33/2013

L'esercizio del diritto di cui ai c. (1 e) 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

L'istanza di accesso civico generalizzato:

- identifica i dati, e informazioni o i documenti richiesti
- non richiede motivazione

LE MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

L'OGGETTO DELLA RICHIESTA

LINEE GUIDA ANAC, delib. 1309/2016

- l'amministrazione non è tenuta a raccogliere informazioni che non sono in suo possesso per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato, ma deve limitarsi a rispondere sulla base dei documenti e delle informazioni che sono già in suo possesso
- l'amministrazione non è tenuta a rielaborare informazioni in suo possesso, per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato: deve consentire l'accesso ai documenti, ai dati ed alle informazioni così come sono già detenuti, organizzati, gestiti e fruiti.
- sono ammissibili, invece, le operazioni di elaborazione che consistono nell'oscuramento dei dati personali presenti nel documento o nell'informazione richiesta, e più in generale nella loro anonimizzazione, qualora ciò sia funzionale a rendere possibile l'accesso

LE MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

SEGUE: L'OGGETTO DELLA RICHIESTA

CIRCOLARE 2/2017

- Nel valutare l'adeguatezza di tale identificazione, le pubbliche amministrazioni devono tener conto della difficoltà che il richiedente può incontrare nell'individuare con precisione i dati o i documenti di suo interesse.
- Cfr. parere Cons. Stato 18 febbraio 2016, p.to. 11.3: eliminazione dell'avverbio «chiaramente»
- L'amministrazione dovrebbe ritenere inammissibile una richiesta formulata in termini generici o meramente esplorativi soltanto quando abbia invitato (per iscritto) il richiedente a ridefinire l'oggetto della domanda o a indicare gli elementi sufficienti per consentire l'identificazione dei dati o documenti di suo interesse, e il richiedente non abbia fornito i chiarimenti richiesti
- Cfr. allegato Linee Guida ANAC 1309/2016, par. 4

LE MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

L'IDENTIFICAZIONE DEL RICHIEDENTE

CIRCOLARE 2/2017

- L'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto ... Tuttavia ... è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande
 - ad esempio, ai fini della trasmissione dei dati e documenti richiesti o della trattazione di una pluralità di domande identiche (seriali) o onerose (vessatorie) da parte di uno stesso soggetto
- Pertanto l'identificazione del richiedente va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta
- In caso di richiesta anonima o da parte di un soggetto la cui identità sia incerta, l'amministrazione deve comunicare al richiedente la necessità di identificarsi

LE MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

COME E A CHI INVIARE LA RICHIESTA (COMPETENZA A RICEVERE LA RICHIESTA)

Art. 5, c. 3

L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale

CIRCOLARE 2/2017

Tutti gli uffici sopra indicati sono competenti a ricevere le domande di accesso generalizzato e, nel caso in cui non coincidano con l'ufficio competente a decidere sulle medesime, devono trasmetterle a quest'ultimo tempestivamente.

LE MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

COME E A CHI INVIARE LA RICHIESTA (COMPETENZA A RICEVERE LA RICHIESTA)

CIRCOLARE 2/2017

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può ricevere soltanto le domande di accesso civico semplice, aventi ad oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria

Nel caso in cui una domanda di accesso generalizzato sia stata erroneamente inviata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, quest'ultimo provvede a inoltrare tempestivamente la stessa all'ufficio competente a decidere sulla domanda

LE MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

LA TRASMISSIONE IN VIA TELEMATICA (MA NON SOLO)
DELLA DOMANDA

CIRCOLARE 2/2017

“L’istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (...), senza escludere altre possibilità.”

Pertanto, qualsiasi modalità di presentazione della domanda (anche per fax o a mano, ai sensi dell’art. 38 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) si deve ritenere ammissibile

LE MODALITÀ DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

CIRCOLARE 2/2017

Nei casi di trasmissione per via telematica della domanda – indicata come modalità ordinaria dall'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013 – si applica l'art. 65, c. 1, del d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale - CAD). In base a questa disposizione, le domande presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica sono "valide" ed "equivalenti" alle domande sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del Dipendente addetto al procedimento, nei seguenti casi:

- a) se sono sottoscritte e presentate insieme alla copia del documento d'identità;
- b) se sono trasmesse dal richiedente dalla propria casella di posta elettronica certificata;
- c) se sono sottoscritte con firma digitale;
- d) se il richiedente è identificato con il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi.

In riferimento alla prima opzione (sub a), è opportuno chiarire che la domanda deve ritenersi validamente presentata in particolare quando siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- che la domanda di accesso sia stata inviata da un indirizzo di posta elettronica certificata o non certificata;
- che nel messaggio di posta elettronica sia indicato il nome del richiedente (senza necessità di sottoscrizione autografa);
- che sia allegata al messaggio una copia del documento di identità del richiedente.

LE MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

LA COMPETENZA A DECIDERE SULLA DOMANDA

CIRCOLARE 2/2017

Di regola, la competenza a decidere se accogliere o meno una richiesta di accesso generalizzato è attribuita all'ufficio che detiene i dati o i documenti richiesti. In linea di principio, questo ufficio dovrebbe coincidere con l'ufficio competente nella materia a cui si riferisce la richiesta (competenza *ratione materiae*). Nei casi dubbi, si deve privilegiare il criterio fattuale del possesso dei dati o documenti richiesti.

A rigore, l'ufficio che è in possesso dei dati o documenti richiesti non può respingere la domanda di accesso per difetto di competenza nella materia oggetto della richiesta.

Nel caso in cui sia palese che la domanda è stata erroneamente indirizzata a un'amministrazione diversa da quella che detiene i dati o documenti richiesti, l'ufficio ricevente deve inoltrare tempestivamente la domanda all'amministrazione competente e darne comunicazione al richiedente, specificando che il termine di conclusione del procedimento decorre dalla data di ricevimento della richiesta da parte dell'ufficio competente.

IL PROCEDIMENTO IN MATERIA DI DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Art. 5, c. 5, d.lgs. 33/2013

Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. Entro dieci 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 di cui al comma 6 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

- I controinteressati e la relativa tutela: rinvio

LA DECISIONE SULLA RICHIESTA DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Art. 5, c. 6, d.lgs. 33/2013

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

CIRCOLARE 2/2017

- La conclusione del procedimento deve necessariamente avvenire con un provvedimento espresso: non è ammesso il silenzio-diniego, né altra forma silenziosa di conclusione del procedimento
- Termine non derogabile, salva l'ipotesi di sospensione fino a 10 giorni nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato
- Termine decorrente non dalla data di acquisizione al protocollo, ma dalla data di presentazione della domanda, da intendersi come data in cui la pubblica amministrazione riceve la domanda (Es.: data di inoltro del messaggio di posta elettronica, anche non certificata)
- Solo qualora sorgano dei dubbi si guarda alla data di acquisizione del protocollo

LA DECISIONE SULLA RICHIESTA DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

- Accoglimento

Art. 5, c. 6, d.lgs. 33/2013

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

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 e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato

Art. 5, c. 4, d.lgs. 33/2013

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

LA DECISIONE SULLA RICHIESTA DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

- Rifiuto
- Limitazione accesso
- Differimento

Art. 5 c. 6, d.lgs. 33/2013

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5 bis

CIRCOLARE 2/2017

Le amministrazioni non possono precisare la portata delle eccezioni legislativamente previste, né tantomeno aggiungerne altre, mediante atti giuridicamente vincolanti, ad esempio di natura regolamentare.

LA DECISIONE SULLA RICHIESTA DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Art. 5 bis, c. 4 e 5, d.lgs. 33/2013

4. ... Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.

→ Accesso parziale, utilizzando, se del caso, la tecnica di oscuramento di alcuni dati

5. I limiti di cui ai commi 1 e 2 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 degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento

LINEE GUIDA ANAC, delib. 1309/2016

L'amministrazione è tenuta quindi 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 CGUE, 15 maggio 1986, causa C- 222/84; Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

LA DECISIONE SULLA RICHIESTA DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

LINEE GUIDA ANAC, delib. 1309/2016

- congrua e completa motivazione

* Cfr. le valutazioni della p.a. in ordine al pregiudizio concreto alla tutela degli interessi pubblici o privati di cui all'art. 5 bis d.lgs. 33/2013

- La motivazione è necessaria anche in caso di accoglimento dell'istanza, specie nelle ipotesi in cui la richiesta lambisce diritti di soggetti terzi che, come controinteressati, sono stati coinvolti ai sensi dell'art. 5, c. 5, del decreto trasparenza

LA DECISIONE SULLA RICHIESTA DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

CIRCOLARE 2/2017

Richieste massive o manifestamente irragionevoli

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. 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

(Cfr. già ANAC, delib. 1309/2016, allegato, par. 5)

LA DECISIONE SULLA RICHIESTA DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

CIRCOLARE 2/2017

Rapporti con i media e le organizzazioni della società civile

... occorre tener conto della particolare rilevanza, ai fini della promozione di un dibattito pubblico informato, delle domande di accesso provenienti da giornalisti e organi di stampa o da organizzazioni non governative, cioè da soggetti riconducibili alla categoria dei “social watchdogs” cui fa riferimento anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (da ultimo, caso Magyar c. Ungheria, 8 novembre 2016, § 165).

Nel caso in cui la richiesta di accesso provenga da soggetti riconducibili a tale categoria, si raccomanda alle amministrazioni di verificare con la massima cura la veridicità e la attualità dei dati e dei documenti rilasciati, per evitare che il dibattito pubblico si fondi su informazioni non affidabili o non aggiornate.



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



Regione
Lombardia



POR FSE 2014-2020 / OPPORTUNITÀ E INCLUSIONE

Il progetto
"Piano di Empowerment del personale dei Centri per l'Impiego
della Regione Lombardia"
è realizzato nell'ambito delle iniziative cofinanziate
dal Programma Operativo Regionale FSE.

Formez**PA**