

2. Accesso civico (art. 5 comma 1)

2.1 Che cos'è l'accesso civico?

Secondo quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, l'accesso civico è il diritto di chiunque di richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati per i quali sussistono specifici obblighi di trasparenza, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

Pertanto, l'accesso civico si configura come rimedio alla mancata pubblicazione, obbligatoria per legge, di documenti, informazioni o dati sul sito istituzionale.

2.2 Chi può esercitare l'accesso civico e a chi va presentata l'istanza?

Chiunque può esercitare l'accesso civico. Infatti, la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita. Va presentata al Responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione, che si pronuncia sulla stessa.

L'amministrazione, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

2.3 Come si presenta una istanza di accesso civico?

La domanda va presentata al Responsabile della trasparenza. Ogni amministrazione adotta autonomamente le misure organizzative necessarie al fine di assicurare l'efficacia di tale istituto e a pubblicare, nella sezione "Amministrazione trasparente", gli indirizzi di posta elettronica cui inoltrare le richieste di accesso civico e di attivazione del potere sostitutivo, corredate dalle informazioni relative alle modalità di esercizio di tale diritto.

2.4 Cosa è possibile fare nel caso in cui l'amministrazione non risponda all'istanza di accesso civico?

Nei casi di ritardo o di mancata risposta da parte dell'amministrazione, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo, fatta salva la possibilità di rivolgersi comunque all'organo giurisdizionale amministrativo (TAR).

2.5 Il Responsabile della trasparenza competente per l'accesso civico può essere anche titolare del potere sostitutivo?

No, in quanto il soggetto titolare del potere sostitutivo non dovrebbe rivestire una qualifica inferiore o equivalente rispetto al soggetto sostituito.

Pertanto, ai fini della migliore tutela dell'esercizio dell'accesso civico soprattutto nei casi in cui vi sia un unico dirigente a cui attribuire le funzioni di Responsabile della trasparenza e di prevenzione della corruzione, le funzioni relative all'accesso civico di cui all'art. 5, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013 possono essere delegate dal Responsabile della trasparenza ad altro dipendente, in modo che il potere sostitutivo possa rimanere in capo al Responsabile stesso. Questa soluzione è rimessa, in ogni caso, all'autonomia organizzativa degli enti.

2.6 L'accesso civico di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 e il diritto di accesso agli atti di cui alla l. n. 241/1990 hanno le medesime funzioni?

No, si tratta di due istituti diversi.

L'accesso civico di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 introduce una legittimazione generalizzata a richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati per i quali sussiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni ai sensi della normativa vigente. Secondo quanto previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 33/2013, tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli.

Il diritto di accesso agli atti di cui alla legge n. 241/1990, invece, è finalizzato alla protezione di un interesse giuridico particolare, può essere esercitato solo da soggetti portatori di tali interessi e ha per oggetto atti e documenti individuati.

2.7 L'A.N.AC. è competente con riguardo all'esercizio del diritto di accesso agli atti ai sensi della legge n. 241/1990?

No, l'A.N.AC. non è competente ad intervenire sulle questioni legate all'esercizio del diritto di accesso agli atti.

Per esse è possibile rivolgersi alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, appositamente istituita, ai sensi della legge n. 241/1990, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri o, in alternativa, all'organo giurisdizionale amministrativo (TAR).

2.8 Gli enti pubblici economici sono tenuti al rispetto dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 in materia di accesso civico?

Gli enti pubblici economici, tenuti all'applicazione dei cc. da 15 a 33 dell'art. 1 della l. n. 190/2012, provvedono ad organizzare, in relazione agli obblighi contenuti nei commi citati, un sistema che fornisca risposte tempestive per quel che riguarda le richieste da parte dei cittadini e delle imprese sui dati non pubblicati, secondo i principi dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013.

2.9 Le società partecipate dalle amministrazioni e quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile sono tenute al rispetto dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 in materia di accesso civico?

Le società partecipate dalle amministrazioni e quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, tenute all'applicazione dei cc. da 15 a 33 dell'art. 1 della l. n. 190/2012, provvedono ad organizzare, in relazione agli obblighi contenuti nei commi citati, un sistema che fornisca risposte tempestive per quel che riguarda le richieste da parte dei cittadini e delle imprese sui dati non pubblicati, secondo i principi dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013.

2. bis - Accesso generalizzato (art. 5 comma 2)

TITOLARITÀ, AMBITO DI APPLICAZIONE E OGGETTO DEL DIRITTO DI ACCESSO GENERALIZZATO

2bis.1 Chi può presentare richiesta di accesso generalizzato ai sensi dell'art. 5, comma 2 del d. lgs. n. 33/2013?

L'accesso generalizzato può essere presentato da chiunque. Infatti, non occorre possedere, né dimostrare, una specifica legittimazione soggettiva, e chiunque può presentare richiesta, anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato.

2bis.2 Qual è l'ambito soggettivo di applicazione del diritto di accesso generalizzato ?

Il diritto di accesso generalizzato si applica:

1. a tutte le amministrazioni pubbliche, come esemplificate 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. agli enti pubblici economici e ordini professionali;
3. alle società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (d.lgs.175/2016 c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica);
4. alle associazioni, fondazioni e 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;

Il diritto di accesso generalizzato si applica, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, anche:

1. alle società in sola partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (d.lgs. 175/2016 c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica);
2. 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.

(Cfr. § 4.1. delle Linee guida)

2bis.3 È necessario motivare la richiesta di accesso generalizzato?

Per presentare la richiesta di accesso generalizzato non è necessario fornire una motivazione: tutti i soggetti cui si applica il diritto di accesso generalizzato sono tenuti a prendere in considerazione le richieste di accesso generalizzato, a prescindere dal fatto che queste rechino o meno una motivazione o una giustificazione a sostegno della richiesta.

2bis.4 Che cosa si può richiedere con l'accesso generalizzato?

Con la richiesta di accesso generalizzato possono essere richiesti i documenti, dati e informazioni in possesso dell'amministrazione. Ciò significa:

- che l'amministrazione non è tenuta a raccogliere informazioni che non sono in suo possesso per

Ultimo aggiornamento del documento: 7/2/2017 (è possibile reperire eventuali novità direttamente presso il sito di A.N.AC. <http://www.avcp.it/portal/public/classic/MenuServizio/FAQ/Trasparenza#2>)

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;

- che 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;
- che 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.

La richiesta di accesso generalizzato deve identificare i documenti e i dati richiesti. Ciò significa:

- che la richiesta indica i documenti o i dati richiesti, ovvero
- che la richiesta consente all'amministrazione di identificare agevolmente i documenti o i dati richiesti.

Devono essere ritenute inammissibili le richieste formulate in modo così vago da non permettere all'amministrazione di identificare i documenti o le informazioni richieste. In questi casi, l'amministrazione destinataria della domanda dovrebbe chiedere di precisare l'oggetto della richiesta.

(Cfr. § 4.2. delle Line guida)

2bis.5 Richieste massive. L'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni?

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.

IL PROCEDIMENTO DI ACCESSO GENERALIZZATO

2bis.6 A quale ufficio va presentata la richiesta di accesso generalizzato?

La richiesta di accesso generalizzato può essere presentata, alternativamente:

1. all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
2. all'Ufficio relazioni con il pubblico;
3. ad altro ufficio, che l'amministrazione abbia indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" – "Altri contenuti – Accesso civico" del sito istituzionale.

2bis.7 Come si fa a presentare l'istanza di accesso generalizzato?

Ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del d. lgs. n. 33/2013, l'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il «Codice dell'amministrazione digitale» (CAD).

Tra queste modalità, l'amministrazione o l'ente è opportuno privilegi quella meno onerosa per chi presenta l'istanza.

Ai sensi dell'art. 65, co. 1 lett. c) del CAD, le richieste presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici sono valide anche se sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità.

Resta fermo che l'istanza può essere presentata anche a mezzo posta, fax o direttamente presso gli uffici indicati dall'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013, e che laddove la richiesta di accesso

generalizzato non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, la stessa debba essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, che va inserita nel fascicolo (cfr. art. 38, commi 1 e 3, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445).

2bis.8 Bisogna pagare per poter effettuare l'accesso generalizzato?

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico, in risposta alla richiesta di accesso generalizzato, è gratuito.

Quando l'amministrazione risponde alla richiesta di accesso generalizzato mediante il rilascio di documenti ed informazioni in formato cartaceo, può richiedere il rimborso dei soli costi effettivamente sostenuti e documentati per la riproduzione su supporti materiali.

È da preferire il rilascio dei documenti e dei dati in formato elettronico quando il rilascio dei documenti o dei dati in formato elettronico è indicato dal richiedente, nei limiti in cui tale modalità risulti comunque agevole per l'amministrazione che detiene di dati.

2bis.9 L'amministrazione o l'ente destinatario dell'istanza è obbligato a darne comunicazione a eventuali soggetti controinteressati?

Laddove la richiesta di accesso generalizzato possa incidere su interessi connessi alla protezione dei dati

personali, o alla libertà e segretezza della corrispondenza oppure agli interessi economici e commerciali (ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali), l'ente destinatario della richiesta di accesso deve darne comunicazione ai soggetti titolari di tali interessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento (o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione).

Il soggetto controinteressato può presentare (anche per via telematica) una eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso generalizzato, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione della richiesta di accesso generalizzato. Decorso tale termine, l'amministrazione provvede sulla richiesta di accesso generalizzato, accertata la ricezione della comunicazione da parte del controinteressato.

2bis.10 Quanto tempo ha l'amministrazione per rispondere alle richieste di accesso generalizzato?

Il procedimento di accesso generalizzato deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con la comunicazione dell'esito al richiedente e agli eventuali controinteressati. Tali termini sono sospesi (fino ad un massimo di dieci giorni) nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato.

2bis.11 Quali sono i diritti procedurali dei controinteressati?

Quando la richiesta di accesso generalizzato riguarda documenti o dati la cui divulgazione può comportare un pregiudizio ad uno degli interessi individuati dall'art. 5 - bis, comma 2, se l'amministrazione individua dei privati controinteressati comunica loro la richiesta. Entro dieci giorni, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione alla richiesta di accesso.

2bis.12 Cosa succede all'atto dell'accoglimento della richiesta di accesso generalizzato?

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

Nel caso in cui l'accesso sia consentito nonostante l'opposizione del controinteressato, i dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato.

2bis.13 Il provvedimento di rifiuto contiene la motivazione?

Il provvedimento di rifiuto adottato in applicazione dei limiti di cui all'art. 5 bis, commi 1 e 2 contiene una adeguata motivazione che dà conto della sussistenza degli elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto. Va parimenti motivato adeguatamente il provvedimento di rifiuto adottato in applicazione delle esclusioni di cui all'art. 5-bis, co. 3.

Anche il provvedimento di accoglimento contiene una adeguata motivazione che dà conto della insussistenza di uno o più elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto, specie quando

è adottato nonostante l'opposizione del controinteressato.

Cfr. § 5.3 delle Linee guida

LA TUTELA

2bis.14 Come può tutelarsi il richiedente in caso di rifiuto o di mancata risposta da parte dell'amministrazione?

In caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato dal comma 6 del d. lgs. n. 33/2013, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

In alternativa, laddove si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale (qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente, per l'ambito territoriale immediatamente superiore, se presente). In tal caso, il ricorso deve comunque essere notificato anche all'amministrazione interessata. È previsto che il difensore civico si pronunci entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso e che se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne debba informare il richiedente e comunicarlo all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

In ogni caso, a fronte del rifiuto espresso, del differimento o dell'inerzia dell'amministrazione, il richiedente può attivare la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo, ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo.

2bis.15 L'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato può chiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali?

È previsto che il Garante per la protezione dei dati personali sia sentito solo dal responsabile della prevenzione della corruzione nel caso di richiesta di riesame e dal difensore civico nel caso di ricorso laddove l'accesso generalizzato sia stato negato o differito per motivi attinenti la tutela della «protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia» (art. 5-bis, comma 2, lett. a, d.lgs. n. 33/2013). In tali ipotesi, il Garante si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, durante i quali il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile della prevenzione della corruzione o per la pronuncia del difensore civico sono sospesi.

2bis.16 Quali sono i rimedi previsti per i controinteressati nel caso di accoglimento dell'istanza da parte dell'amministrazione o dell'ente, non ostante l'opposizione presentata?

Ai sensi del co. 9 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, nei casi di accoglimento della richiesta, il controinteressato può presentare richiesta di riesame al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e, per i soli atti di Regioni ed enti locali, ricorso al difensore civico. Avverso la decisione dell'ente o dell'amministrazione ovvero a quella del RPCT

dell'amministrazione o dell'ente o a quella del difensore civico, il controinteressato può proporre ricorso al TAR ai sensi dell'art. 116 del d.lgs. 104/2010 sul codice del processo amministrativo.

2bis.17 Entro quali termini si pronuncia il RPCT sulla richiesta di riesame?

Il RPCT decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni dall'istanza di riesame. Il termine è sospeso qualora il RPCT senta il Garante per la protezione dei dati personali se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5 bis co. 2 lett. a) (relativi alla protezione dei dati personali). Il Garante si pronuncia entro 10 giorni dalla richiesta. Gli stessi termini valgono nel caso la richiesta di riesame sia avanzata dal controinteressato in caso di accoglimento dell'istanza nonostante la sua opposizione.

2bis.18 Quale è il procedimento da seguire davanti al difensore civico?

Laddove si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente o il controinteressato può presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale (qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore). In tal caso, il ricorso deve comunque essere notificato anche all'amministrazione interessata. La norma (art. 5 co 8) prevede che il difensore civico si pronunci entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Il termine è sospeso qualora il difensore civico senta il Garante per la protezione dei dati personali se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5 bis co. 2 lett. a) (relativi alla protezione dei dati personali). Il Garante si pronuncia entro 10 giorni dalla richiesta.

Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, deve informarne il richiedente e darne comunicazione all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

2bis.19 È possibile in ogni caso ricorrere al giudice?

La normativa prevede che si può impugnare la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, la decisione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di fronte al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104