La disciplina interna in materia di diritti di accesso: accesso civico semplice, accesso civico generalizzato e accesso documentale.

Indice

1. L'accesso civico
 2. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'accesso civico generalizzato
 - 2.1. Ambito soggettivo
 - 2.2. Ambito oggettivo
 3. Le tipologie di accesso ad atti e documenti
 - 3.1. L'accesso civico "semplice"
 - 3.2. L'accesso civico "generalizzato"
 - 3.3. L'accesso documentale
 4. L'istanza di accesso civico
 5. Il procedimento
 - 5.1. Il provvedimento espresso
 - 5.2. I controinteressati
 - 5.3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso - I ricorsi
 - 5.3.1. Il rifiuto
 - 5.3.2. L'accesso parziale
 - 5.3.3. Il differimento
 - 5.3.4. I possibili ricorsi
 6. Esclusioni e limitazioni dell'accesso
 - 6.1. Eccezioni assolute
 - 6.2. Eccezioni relative
 7. Disposizioni organizzative in materia di accesso a documenti, informazioni e dati
- Allegati - Moduli richiesta accesso agli atti

1. L'accesso civico

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 5 del Decreto Legislativo n. 33/2013, a norma del quale all'obbligo di pubblicare nella sezione "*Amministrazione trasparente*" documenti, informazioni e dati corrispondeva "*il diritto di chiunque*" di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso ne fosse stata omessa la pubblicazione.

La richiesta non era sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non doveva essere motivata e andava presentata al Responsabile della trasparenza dell'Amministrazione obbligata alla pubblicazione.

L'Amministrazione disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto. Contestualmente alla pubblicazione, lo trasmetteva al richiedente, oppure gli indicava il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva ricorrere al *titolare del potere sostitutivo* (art. 2, comma 9-bis, della Legge n. 241/1990).

L'accesso civico ha consentito a chiunque, senza motivazione e senza spese, di "*accedere*" ai documenti, ai dati e alle informazioni che la pubblica amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare per previsione del D.Lgs. n. 33/2013.

Il Decreto Legislativo n. 97/2016 ha confermato l'istituto, laddove, al comma 1 del novellato articolo 5 del D.Lgs. n. 33/2013, recita: "*L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche*

Comune di Gussola

Provincia di Cremona

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”.

Quindi, il comma 2 dello stesso art. 5 potenzia enormemente l’istituto: “*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*” obbligatoria ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013.

La norma, pertanto, conferma per ogni cittadino il *libero accesso* ai dati e ai documenti elencati dal D.Lgs. n. 33/2013, e oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l’accesso civico ad ogni altro dato e documento (“*ulteriore*”) rispetto a quelli da pubblicare in “*amministrazione trasparente*”.

In sostanza, l’**accesso civico potenziato** investe ogni documento, ogni dato e ogni informazione delle pubbliche amministrazioni.

L’accesso civico potenziato incontra quale **unico limite** “*la tutela di interessi giuridicamente rilevanti*” secondo la disciplina del nuovo art. 5-*bis* del D.Lgs. n. 33/2013, introdotto dal D.Lgs. n. 97/2016.

L’accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta, pertanto, a chiunque.

La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma **non richiede motivazione alcuna.**

L’istanza può essere trasmessa anche per via telematica ed è presentata, alternativamente, ad uno dei seguenti uffici:

1. all’ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
2. all’ufficio relazioni con il pubblico;
3. ad altro ufficio indicato dall’amministrazione nella sezione “*Amministrazione trasparente*”.

Qualora la domanda abbia a oggetto dati, informazioni o documenti da pubblicare obbligatoriamente, è indirizzata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Fatto salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall’amministrazione “*per la riproduzione su supporti materiali*”, il rilascio di dati o documenti, in formato elettronico o cartaceo, in esecuzione dell’accesso civico è gratuito.

In ottemperanza a quanto prescritto nelle Linee guida dell’ANAC, è possibile distinguere le seguenti forme di accesso:

- a) **Accesso documentale**, riferito al diritto disciplinato dall’art. 22 e seguenti della Legge n. 241/1990;
- b) **Accesso civico in senso stretto**, riferito al diritto riconosciuto dall’art. 5, comma 1, del Decreto Legislativo n. 33/2013, così come modificato e integrato dal Decreto Legislativo n. 97/2016;
- c) **Accesso civico generalizzato**, riferito al diritto riconosciuto e disciplinato nell’art. 5, commi 2 e seguenti, del richiamato Decreto Legislativo n. 33/2013.

2. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell’accesso civico generalizzato

2.1. Ambito soggettivo

L’ambito dei soggetti nei confronti dei quali è possibile attivare l’*accesso civico* è disciplinato dall’art. 2-*bis* del D.Lgs. n. 33/2013, introdotto dal D.Lgs. n. 97/2016.

In particolare, si tratta di:

- pubbliche amministrazioni;
- enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico e altri enti di diritto privato assimilati;
- società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati.

Comune di Gussola

Provincia di Cremona

2.2. Ambito oggettivo

L'*accesso civico generalizzato* è esercitabile relativamente ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

Dalla lettura dell'art. 5-*bis* del D.Lgs. n. 33/2013, come introdotto dal D.Lgs. n. 97/2016, si evince, inoltre, che oggetto dell'accesso possono essere anche le informazioni detenute dalle P.A. e dagli altri soggetti indicati al punto 2.1.

3. Le tipologie di accesso ad atti e documenti

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida approvate dall'ANAC con deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016, l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato e accesso documentale.

3.1. L'accesso civico "semplice"

L'accesso civico cd. "*semplice*" (o "*accesso civico, in senso stretto*") è regolato dal comma 1 dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, novellato dal D.Lgs. n. 97/2016, ed è correlato ai soli atti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione, comportando il diritto di chiunque di richiedere i medesimi nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

L'*accesso civico semplice* è attivabile per i soli atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e "*costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza*" (ANAC deliberazione 1309/2016, pag. 6). Tale rimedio è esperibile da chiunque; pertanto, l'istante non deve dimostrare di essere titolare di un interesse diretto, concreto e attuale alla tutela di una situazione giuridica qualificata.

3.2. L'accesso civico "generalizzato"

Il comma 2 dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, novellato dal D.Lgs. n. 97/2016, regola, invece, la nuova e diversa forma di accesso civico c.d. "*generalizzato*", caratterizzato dallo "*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*".

A tali fini, è quindi disposto che "*chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5-bis*".

L'*accesso civico generalizzato* è, dunque, "*autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione*" (al quale è funzionalmente ricollegabile l'accesso civico "*semplice*" di cui al precedente punto 3.1.) e si delinea "*come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni*" come previsto dall'art. 5-*bis*, comma 3, del D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i..

Con il decreto c.d. FOIA - *Freedom of information act* è stato, dunque, introdotto nel nostro ordinamento un meccanismo analogo al sistema anglosassone che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le pubbliche amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare.

Si sottolinea come l'esercizio del diritto di accesso civico, semplice o generalizzato, "*non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente*". Chiunque può esercitarlo, "*anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato*" come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione 1309/2016 (pag. 28).

Comune di Gussola

Provincia di Cremona

3.3. L'accesso documentale

Le due forme di accesso civico regolate dal D.Lgs. n. 33/2013, novellato dal D.Lgs. n. 97/2016, hanno natura, presupposti e oggetto differenti dal diritto di accesso di cui agli artt. 22 e seguenti della Legge n. 241/1990 (cd. "accesso documentale").

Si osserva che tali disposizioni assumono carattere di specialità - accesso ai documenti amministrativi - rispetto alle norme del decreto trasparenza afferenti le modalità di accesso a qualsivoglia documento, atto o informazione detenuta dalla P.A..

La finalità dell'accesso documentale *"è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio, le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro, a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari"*. Il richiedente deve, infatti, dimostrare di essere titolare di un *"interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*; in funzione di tale interesse, la domanda di accesso deve essere opportunamente motivata.

Inoltre, se la Legge n. 241/1990 esclude, perentoriamente, l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione ad un controllo generalizzato, l'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio *"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"*.

Per l'ANAC (pag. 7 Linee guida) *"l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi. Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso documentale dove la tutela può consentire un accesso più in profondità e, nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni."*

L'ANAC ribadisce la netta preferenza dell'ordinamento per la trasparenza dell'attività amministrativa, cosicché *"la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni"*. Quindi, prevede la sussistenza di *"ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato"*.

4. L'istanza di accesso civico

L'istanza di *accesso civico* identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione alcuna.

Al riguardo, l'ANAC ha precisato che la richiesta non deve essere generica, ma 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 e informazioni generici 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'Ente deve consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dallo stesso, ma è escluso che, per rispondere alla richiesta di accesso, sia tenuto 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.

L'istanza può essere trasmessa per via telematica, secondo le modalità del D.Lgs. n. 82/2005 e s.m.i., ed è presentata, alternativamente, ad uno dei seguenti uffici:

Comune di Gussola

Provincia di Cremona

-
- a) all'ufficio Protocollo;
 - b) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
 - c) ad altro ufficio indicato dall'Ente nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;
 - d) al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, quando l'istanza abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del decreto trasparenza.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere, in ogni tempo, agli uffici informazioni sull'esito delle istanze.

5. Il procedimento

5.1. Il provvedimento espresso

Il procedimento di *accesso civico* è avviato con la presentazione dell'istanza di cui al precedente paragrafo 4. Il procedimento deve concludersi con provvedimento espresso e motivato entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati (cfr. successivo paragrafo).

In caso di accoglimento, l'Ente provvede a trasmettere, tempestivamente, al richiedente i dati o i documenti richiesti (per l'*accesso generalizzato*), ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria (per l'*accesso semplice*), a pubblicare gli stessi sul sito e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione, indicandogli il collegamento ipertestuale.

Nel caso di accoglimento della richiesta nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, 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 al controinteressato.

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

5.2. I controinteressati

Nel caso di *accesso generalizzato*, l'Ente cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, è tenuto a dare comunicazione agli stessi (si veda, al riguardo, il modello allegato) mediante invio di copia con raccomandata A.R. o per via telematica a coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

I soggetti controinteressati sono, esclusivamente, le persone fisiche e giuridiche portatrici degli interessi privati di cui all'art. 5-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.; possono risultare controinteressati anche le persone fisiche interne all'Ente, rispetto all'atto del quale è richiesto l'accesso.

Entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso.

A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al precedente punto 5.1 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, l'Ente provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

5.3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso - I ricorsi

Nella valutazione dell'istanza di accesso, l'Ente deve verificare che la richiesta non riguardi atti, documenti o informazioni sottratte alla possibilità di ostensione in quanto ricadenti in una delle fattispecie indicate nell'art. 5-bis.

Comune di Gussola

Provincia di Cremona

Il rifiuto, il differimento e la limitazione all'accesso devono, cioè, essere *motivati* con riferimento a quanto stabilito dall'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i., ossia alle *eccezioni assolute* ed *eccezioni relative*.

La motivazione del diniego all'accesso deve essere rappresentata in maniera da far comprendere ai cittadini l'ampiezza e i limiti dell'accesso generalizzato, e permettere loro di poter adeguatamente tutelare, dinanzi al giudice, i propri interessi nei confronti delle decisioni dell'amministrazione.

5.3.1. Il rifiuto

Il *rifiuto* deve essere *motivato* da un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio agli interessi considerati meritevoli di tutela. In tal caso, l'Ente deve, quindi:

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

5.3.2. L'accesso parziale

Occorre precisare che, se l'Ente ravvisa la sussistenza dei predetti limiti soltanto per alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti. In buona sostanza, l'Ente deve consentire l'*accesso parziale* utilizzando, se del caso, la tecnica dell'*oscuramento* di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sotteso all'eccezione sia invece assicurata dal diniego di ostensione di una parte soltanto di esso, consentendo l'accesso alle restanti parti (c.d. accesso parziale).

5.3.3. Il differimento

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

5.3.4. I possibili ricorsi

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

- a) facoltà di richiedere il riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide entro 20 giorni con provvedimento motivato;
- b) ricorso al Difensore civico competente territorialmente, ove costituito, o, in assenza, a quello competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il Difensore civico si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione del ricorso. Se il Difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione interessata. Se questa non conferma il diniego entro 30 giorni da tale comunicazione, l'accesso è consentito.

6. Esclusioni e limitazioni dell'accesso

6.1. Eccezioni assolute

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'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990”* (art. 5-bis, comma 3).

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

Per gli Enti locali, inoltre, risulta di particolare interesse il richiamo della disciplina sugli atti dello stato civile e dell'anagrafe, le cui informazioni risultano conoscibili con le modalità previste dalle relative discipline di settore.

Il richiamo effettuato dal sopra riportato comma 3 all'art. 24, comma 1, della Legge n. 241/1990, deve essere interpretato nel senso che risultano sottratti, in termini assoluti, all'accesso generalizzato solo i documenti, i dati e le informazioni espressamente indicati dal predetto primo comma.

Si osserva come la stessa Autorità precisa che *“resta, in ogni caso, ferma la possibilità che i dati personali per i quali sia stato negato l'accesso civico possano essere resi ostensibili al soggetto che abbia comunque motivato nell'istanza l'esistenza di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso», trasformando di fatto, con riferimento alla conoscenza dei dati personali, l'istanza di accesso civico in un'istanza di accesso ai sensi della Legge n. 241/1990”*.

6.2. Eccezioni relative

Ai sensi del primo comma dell'art. 5-bis, del D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i., le esclusioni relative sono caratterizzate dalla necessità di adottare una valutazione della richiesta di accesso caso per caso, in merito alla sussistenza del pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici o privati considerati meritevoli di una peculiare tutela dall'ordinamento.

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

1) interessi pubblici:

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

2) interessi privati:

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

Le Linee guida ANAC hanno fornito esemplificazioni relative al contenuto degli interessi di cui sopra, alle quali si rinvia espressamente.

Comune di Gussola

Provincia di Cremona

7. Disposizioni organizzative in materia di accesso a documenti, informazioni e dati

L'ANAC, nel paragrafo 3 delle Linee Guida approvate con la deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016, "*considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso*", suggerisce alle amministrazioni e ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, "*anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione*". Ad avviso dell'Autorità, tale disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell'accesso documentale di cui alla Legge n. 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell'accesso civico "semplice" connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull'accesso civico "generalizzato". Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di "*disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato*". In sostanza, si tratterebbe di: individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato e di disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

Di seguito, si riportano le **disposizioni organizzative adottate dal Comune di Gussola in materia di accesso a documenti, informazioni e dati.**

1. Premessa - Le presenti disposizioni hanno lo scopo di assicurare l'esercizio dei diritti in materia di accesso, nel rispetto della normativa vigente, con particolare riferimento al Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, così come integrato e modificato dal Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97. In considerazione della competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di trasparenza amministrativa, come affermato nell'articolo 11, ultimo periodo, del Decreto Legislativo n. 150/2009, l'ambito dispositivo riconosciuto dalle presenti disposizioni attiene all'organizzazione delle attività dei servizi al fine di garantire il rispetto della "*libertà di accesso civico*", sia con riferimento alle norme richiamate precedentemente, sia con riferimento alle Linee guida emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione di concerto con il Garante per la protezione dei dati personali.

2. Tipologie di accesso - In ottemperanza a quanto prescritto nelle Linee guida dell'ANAC, l'Ente riconosce l'esercizio delle seguenti forme di accesso:

- a) *Accesso documentale*, riferito al diritto disciplinato dall'art. 22 e seguenti della L. n. 241/1990;
- b) *Accesso civico semplice*, riferito al diritto riconosciuto dall'art. 5, comma 1 del D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato e integrato dal D.Lgs. n. 97/2016;
- c) *Accesso civico generalizzato*, riferito al diritto riconosciuto e disciplinato nell'articolo 5, commi 2 e seguenti, del richiamato D.Lgs. n. 33/2013.

3. L'accesso documentale - L'accesso ai documenti amministrativi è riconosciuto ai cittadini che vi abbiano diritto, nel rispetto delle prescrizioni contenute negli articoli 22 e seguenti della Legge n. 241/1990.

4. L'accesso civico semplice - L'accesso civico semplice, secondo quanto disciplinato dall'articolo 5, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato e integrato dal D.Lgs. n. 97/2016, è riconosciuto a chiunque e consiste nel diritto di richiedere documenti, informazioni o dati, la cui pubblicazione sia prevista come obbligatoria da specifiche norme di legge, nel sito istituzionale del Comune di Gussola.

A tal fine, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 33/2013, l'Ente è tenuto al rispetto degli obblighi di pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A dello stesso decreto legislativo, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle

Comune di Gussola

Provincia di Cremona

pubbliche amministrazioni, prescritte dalle norme di legge, al fine di consentire la piena accessibilità, senza autenticazione, né identificazione.

Il diritto di accesso civico può essere esercitato da chiunque, senza alcuna motivazione, mediante l'inoltro di una richiesta, al Responsabile della Trasparenza, nella quale sia indicato, in modo esplicito, dettagliato e comprensibile, quale informazione, dato o documento, la cui pubblicazione sia obbligatoria sul sito istituzionale, risulti inaccessibile o non pubblicato o pubblicato in modo parziale. La richiesta di accesso civico può essere presentata al protocollo dell'Ente, trasmessa personalmente, per posta raccomandata o tramite posta elettronica certificata. In ogni caso, in qualunque modo sia trasmessa, deve essere assunta al protocollo e immediatamente inoltrata al Responsabile della Trasparenza ai fini dell'esame e della relativa istruttoria.

Al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso, assicurando immediatezza nella risposta, il richiedente verrà invitato, laddove ciò sia possibile, a comunicare un indirizzo di posta elettronica presso il quale inoltrare il *link* per l'accesso all'informazione richiesta.

La richiesta di accesso civico deve essere trattata immediatamente, assicurando il rispetto del termine massimo di 30 (trenta) giorni nella risposta al cittadino che ha fatto la richiesta. Tale risposta, inoltre deve essere chiara, comprensibile e circostanziata, allo scopo di consentire a chiunque il libero esercizio del diritto di accessibilità alle informazioni contenute nel sito istituzionale.

Il Responsabile della Trasparenza è obbligato a tenere traccia delle richieste di accesso civico pervenute e predisporre una relazione periodica, sia delle richieste, sia degli esiti, con particolare riferimento ai casi di mancato rispetto degli obblighi di trasparenza. Copia della relazione periodica deve essere trasmessa al Nucleo di valutazione per gli eventuali adempimenti di competenza relativi alle implicazioni sulla performance.

Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, il Responsabile della Trasparenza, laddove si tratti di casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, effettua la segnalazione all'Ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare, nonché al vertice politico dell'amministrazione e al Nucleo di valutazione ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

5. Attivazione del potere sostitutivo in caso di inerzia - Nel caso in cui, a seguito di una richiesta di accesso civico, il responsabile della pubblicazione del dato, informazione e documento ritardi oppure ometta la pubblicazione di quanto richiesto entro i termini prescritti, al suo posto provvederà il Funzionario a cui viene attribuito il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 2, comma 9-bis, della Legge n. 241/1990.

Qualora, a seguito di una richiesta di accesso civico, il cittadino non ottenga alcuna risposta, né alcun intervento finalizzato a rendere pubblica l'informazione richiesta, potrà rivolgersi al titolare del potere sostitutivo che è obbligato a provvedere entro il termine massimo di 30 (trenta) giorni, dandone comunicazione al richiedente e indicando il percorso telematico per l'accesso ai dati documenti richiesti

Il nominativo del Titolare del potere sostitutivo, il suo recapito telefonico e l'indirizzo di posta elettronica sono riportati nella pagina istituzionale dell'ente, nella sezione "Amministrazione Trasparente", avendo cura che siano costantemente aggiornate.

6. Accesso civico generalizzato - L'accesso civico generalizzato, previsto dall'articolo 5, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato ed integrato dal D.Lgs. n. 97/2016, è riconosciuto a chiunque e consiste nel diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dall'Ente, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis dello stesso decreto legislativo e successivamente disposto con provvedimenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Comune di Gussola

Provincia di Cremona

7. Il Responsabile dell'accesso civico - Al fine di assicurare il corretto esercizio del diritto di accesso civico, sia in senso stretto, sia generalizzato, l'Amministrazione individua un Funzionario responsabile a cui viene affidato il compito di ricevere tutte le istanze, di effettuare l'istruttoria, di valutare l'eventuale presenza di limiti all'esercizio di accesso, anche attraverso il contatto di soggetti controinteressati, nonché di emanare il provvedimento finale, nel rispetto dei tempi prescritti dalle norme di legge.

Il Funzionario responsabile dell'accesso civico viene individuato con provvedimento del Sindaco. Le generalità del Funzionario responsabile dell'accesso civico, i suoi recapiti telefonici e l'indirizzo di posta elettronica sono riportati sul sito istituzionale dell'Ente, nella sezione "Amministrazione trasparente", avendo cura che tutte le informazioni sia corrette e costantemente aggiornate.

8. La presentazione della richiesta di accesso civico generalizzato - L'esercizio del diritto di accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, non richiede motivazione e può essere inoltrata nei seguenti modi:

- a) istanza consegnata direttamente all'Ufficio Protocollo dell'Ente;
- b) istanza trasmessa, tramite raccomandata postale o PEC, all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- c) istanza, trasmessa, tramite raccomandata postale o PEC al Funzionario responsabile dell'accesso civico, indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale dell'Ente.

Il richiedente è comunque tenuto ad indicare le modalità mediante le quali ricevere la documentazione richiesta, preferendo l'utilizzo della comunicazione telematica tramite posta elettronica certificata, laddove ciò sia possibile o per altra via telematica di cui possa risultare traccia.

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto dall'amministrazione per la ricerca, l'elaborazione e la riproduzione, il cui valore è determinato con specifica deliberazione di Giunta.

9. Ambito oggettivo di esercizio dell'accesso civico - L'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente "ai dati e ai documenti detenuti, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione", ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione. A tal fine, sono da considerare come validamente formulate, e quindi a darvi seguito, anche le richieste che si limitino a identificare o indicare i dati desiderati, e non anche i documenti in cui essi sono contenuti.

In ogni caso, non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione disponga o generica a tal punto da non consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione.

Al fine di salvaguardare l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione, non è, altresì, ammissibile una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, la cui individuazione e riproduzione imponga un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione.

Le informazioni oggetto dell'accesso civico generalizzato possono riguardare l'estrapolazione di dati detenuti dall'amministrazione per propri fini, anche se contenuti in distinti documenti. In ogni caso, è escluso che, per rispondere a tale richiesta, l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso, così come se la richiesta riguarda dati o informazioni che richiedano una specifica attività di rielaborazione.

10. Limiti all'esercizio all'accesso civico generalizzato - L'accesso civico generalizzato non è consentito se la visione o la riproduzione dei documenti o delle informazioni richieste possa arrecare un grave pregiudizio alla tutela di interessi pubblici o privati, così come previsto dalla normativa

Comune di Gussola

Provincia di Cremona

vigente, con particolare riferimento all'articolo 5-bis del D.Lgs. n. 33/2013, novellato dal D.Lgs. n. 97/2016, secondo le prescrizioni contenute nelle Linee Guida dell'ANAC.

Al fine di assicurare sia l'esercizio del diritto di accesso civico, sia il diritto alla tutela della riservatezza dei dati, pubblici o privati, il Responsabile dell'accesso civico è tenuto a verificare, di volta in volta, se l'ostensione degli atti richiesti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

L'eventuale diniego dell'accesso, per ragioni legati alla tutela della riservatezza, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà essere motivato con la precisa indicazione dei seguenti elementi:

- quale interesse specifico venga pregiudicato tra quelli per i quali sia prevista la tutela da parte di norme di legge o altre disposizioni;

- il pregiudizio concreto prefigurato che dipenda, direttamente, dall'ostensione dell'informazione o del documento richiesto.

Laddove il limite all'accesso all'informazione o al documento sia dovuto a fattori i cui effetti abbiano una natura temporanea, l'amministrazione è tenuta a comunicare al richiedente il differimento dell'accesso a un tempo successivo, specificamente indicato.

Nel caso in cui la richiesta di accesso riguardi documenti o informazioni i cui limiti, ai fini della tutela della *privacy*, riguardano solo parti di essi, l'amministrazione dovrà consentire l'accesso parziale, utilizzando la tecnica dell'oscuramento dei dati riservati, consentendo l'accesso alle parti restanti.

11. Il procedimento interno e la tutela dei controinteressati - Una volta acquisita la richiesta di accesso civico, questa deve essere immediatamente trasmessa al Funzionario Responsabile, avendo cura di accertarsi dell'avvenuta ricezione.

Il Funzionario Responsabile prende in esame la richiesta, individua i documenti e le informazioni di cui si chiede l'accesso e verifica l'eventuale presenza di limiti all'accesso in ragione della tutela di interessi pubblici o privati ai quali potrebbe derivare un pregiudizio concreto.

Laddove, a seguito dell'esame di cui al comma precedente, siano individuati soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i., il suddetto Funzionario provvede, immediatamente, a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia della stessa richiesta, preferendo l'utilizzo della posta elettronica certificata, laddove ciò sia possibile, o con raccomandata con avviso di ricevimento.

Trascorsi inutilmente 10 (dieci) giorni dalla data di ricezione della comunicazione ai controinteressati, in assenza di osservazioni od opposizioni, il Funzionario Responsabile dell'accesso civico, se ritiene che non vi siano ostacoli all'ostensione degli atti richiesti, provvede a trasmettere copia di questi al richiedente, secondo le modalità specificate dallo stesso nella richiesta.

Qualora, nei 10 (dieci) giorni dalla data di ricezione della posta certificata o raccomandata, l'Ente riceva osservazioni od opposizioni all'accesso, queste vengono prese in esame allo scopo di valutarne la fondatezza, entro un termine congruo che comunque non comporti il superamento dei 30 (trenta) giorni complessivi dalla data di ricezione della richiesta di accesso. Conseguentemente, nel rispetto dei termini procedurali, dovrà essere emanato un provvedimento nel quale si evidenzia la decisione relativa all'accoglimento o al rigetto dell'istanza di accesso, che indichi le motivazioni, anche con riferimento alle osservazioni od opposizioni pervenute.

Laddove, a seguito dell'avvenuta comunicazione ai controinteressati, risulti che almeno uno di questi non sia reperibile, in ogni caso, il Funzionario Responsabile, pur in assenza di osservazioni di eventuali altri controinteressati, se presenti e contattati, dovrà concludere il procedimento, nel rispetto dei termini, con un provvedimento espresso, valutando, comunque, che l'ostensione degli atti richiesti non arrechi pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici o privati.

In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione dei controinteressati, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione a

Comune di Gussola

Provincia di Cremona

questi e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di 15 (quindici) giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte degli stessi controinteressati.

Qualora la comparazione tra l'interesse all'accesso civico generalizzato e la tutela degli interessi risulti complessa e non supportata esplicitamente da norme di legge o altre disposizioni, il Funzionario Responsabile, nel rispetto dei termini del procedimento, provvederà, comunque, all'emanazione di un provvedimento nel quale evidenzierà, in modo esplicito, le motivazioni della scelta adottata.

12. La richiesta di riesame in caso di diniego - Nei casi di diniego, totale o parziale, dell'accesso o di mancata risposta entro il termine, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione che decide con provvedimento motivato, entro il termine di 20 (venti) giorni.

Se l'accesso è stato negato al fine di evitare un pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici o privati, il suddetto Responsabile può inoltrare uno specifico quesito al Garante per la protezione dei dati personali. In tal caso, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del Responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e, comunque, per un periodo non superiore a 10 (dieci) giorni.

Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), il richiedente può proporre ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

13. Allegati - Moduli richiesta accesso agli atti:

Mod. 1 - Richiesta di accesso civico

Mod. 2 - Richiesta di accesso civico generalizzato

Mod. 3 - Comunicazione ai soggetti controinteressati

Mod. 4 - Provvedimento di diniego/differimento della richiesta di accesso civico generalizzato