



PROVINCIA DI LATINA

**AGGIORNAMENTO PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE, E DELLA TRASPARENZA (PTPCT)**

2017-2019

(Legge 6 novembre 2012, n. 190)

ALLEGATO 2

DISCIPLINARE ACCESSO CIVICO

Adottato con decreto Presidenziale n.4 del 31 gennaio 2017

Disciplina delle istanze di “accesso civico”

1. Dall’accesso civico “semplice” del 2013 all’accesso civico “generalizzato” del 2016

Il d.lgs. 97/2016 ha innovato l’istituto dell’accesso civico ai dati e ai documenti pubblici, modificando, tra gli altri, l’art. 5 e ss. del d.lgs. n. 33/2013. A tenore di tali norme, infatti, chiunque ha diritto di accedere a dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall’art. 5-bis del medesimo decreto, 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.

L’ampliamento dell’ambito oggettivo dei dati e dei documenti accessibili ai sensi dell’art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 è finalizzato alla definizione di un *Freedom of information act* (cd. “FOIA”) che consenta a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, di accedere a tutti i dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto di alcuni limiti tassativamente indicati dalla legge.

Attualmente è possibile, dunque, distinguere due distinte tipologie di istanza di accesso civico da parte di “chiunque”:

- quella volta ad accedere agli atti e documenti per i quali è imposto un obbligo di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 (c.d. accesso civico “semplice” o “chiuso”, che rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla normativa);
- quella volta ad accedere agli atti e documenti ulteriori rispetto a quelli soggetti a obblighi di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 (c.d. accesso civico “generalizzato” o “aperto”, che si delinea come autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e 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 del d.lgs. n. 33/2013 e dall’altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5-bis, comma 3 del medesimo decreto).

Ambedue le predette fattispecie di accesso civico si distinguono dall’accesso ai documenti amministrativi disciplinato dagli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990 (c.d. accesso “documentale”). Come precisato dall’ANAC “la finalità dell’accesso documentale ex l. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all’accesso generalizzato ed 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”. Al fine di poter essere esercitato, il diritto di accesso “documentale”, infatti, presuppone la tutela di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione

giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale si chiede l'accesso. Tale tipologia di accesso deve rispondere a circostanziati parametri di soggettività dell'istante e di oggettività del documento a cui si chiede di accedere.

2. Le richieste di accesso civico

Chiunque può presentare istanze di accesso civico preordinate a:

- a) richiedere dati o documenti che avrebbero dovuto essere già pubblicati ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 – accesso civico “semplice”;
- b) richiedere dati o documenti ulteriori a quelli soggetti ad obbligo di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 – accesso “generalizzato”.

L'istanza può essere trasmessa per via telematica oppure a mezzo posta, o direttamente presso gli uffici della Provincia di Latina.

Le istanze di accesso civico “semplice” devono essere indirizzate al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza della Provincia di Latina (RPCT), con le seguenti modalità:

- 1) per via telematica all'indirizzo di posta elettronica ordinaria anticorruzione@provincia.latina.it (se sottoscritte e scansionate unitamente alla copia fotostatica firmata di un documento d'identità in corso di validità dell'istante);
- 2) per via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata della Provincia di Latina ufficio.protocollo@pec.provincia.latina.it, specificando che si tratta di un “accesso civico semplice ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013”;
- 3) per raccomandata con avviso di ricevimento (se sottoscritte e scansionate unitamente alla copia fotostatica firmata di un documento d'identità in corso di validità dell'istante);
- 4) con consegna diretta presso gli uffici protocollo – posta in arrivo della Provincia di Latina, con presentazione agli incaricati di un documento d'identità in corso di validità.

L'istante è sempre tenuto a indicare nome e cognome, luogo e data di nascita, il proprio codice fiscale e un indirizzo di posta elettronica ordinaria o certificata presso cui ricevere comunicazioni in ordine alla propria richiesta di accesso civico semplice.

Le istanze di accesso civico “generalizzato” devono essere indirizzate all'ufficio che detiene i dati o i documenti ai quali si chiede di accedere o, alternativamente, all'Ufficio per le relazioni con il pubblico della Provincia di Latina, con le seguenti modalità:

- 1) per via telematica all'indirizzo di posta elettronica ordinaria dell'ufficio che detiene i dati o i documenti ai quali si chiede di accedere (se sottoscritte e scansionate unitamente alla copia fotostatica firmata di un documento d'identità in corso di validità dell'istante);
- 2) per via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata della Provincia di Latina ufficio.protocollo@pec.provincia.latina.it, specificando che si tratta di un “accesso civico generalizzato ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013”;

- 3) per raccomandata con avviso di ricevimento (se sottoscritte e scansionate unitamente alla copia fotostatica firmata di un documento d'identità in corso di validità dell'istante);
- 4) con consegna diretta presso gli uffici protocollo – posta in arrivo della Provincia di Latina, con presentazione agli incaricati di un documento d'identità in corso di validità.

L'Amministrazione ha trenta giorni di tempo per consentire o meno l'accesso civico richiesto, motivando tanto l'accettazione, quanto il rigetto dell'istanza. Il termine di trenta giorni decorre dalla data di protocollazione dell'istanza, che deve avvenire, comunque, il primo giorno lavorativo utile per l'effettuazione della stessa.

In caso di erroneo indirizzamento dell'istanza di accesso civico, l'Amministrazione provvederà ad inoltrarla all'ufficio corretto o, se trattasi di accesso semplice, al RPCT, dandone notizia all'istante. In tali casi, i termini di trenta giorni decorrono dalla data di ricezione dell'ufficio competente o del RPCT.

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.

Presso l'ufficio "Protocollo e Archivio" del Settore "Affari generali e di supporto" è istituito il registro delle istanze di accesso civico. Il registro si compone dei seguenti campi:

- Nome e cognome dell'istante;
- Luogo e data di nascita dell'istante;
- Codice fiscale dell'istante;
- Recapito dell'istante per le comunicazioni;
- Data di protocollazione dell'istanza;
- Dati, informazioni o documenti oggetto di accesso;
- Tipologia di accesso civico ("semplice" o "generalizzato");
- Presenza di controinteressati ("Si/No");
- Opposizione dei controinteressati ("Si/No");
- Esito dell'istanza ("Accolta/Rifiutata/Differita");
- Data di accoglimento/rifiuto/differimento dell'istanza;
- Motivazione dell'accoglimento o del rifiuto dell'istanza;
- Eventuale richiesta di riesame al RPCT ("Si/No");
- Richiesta di parere del Garante per la protezione dei dati personali ("Si/No");
- Ricorso amministrativo contro la decisione di rifiuto dell'istanza ("Si/No").

Ad esito delle istanze di accesso civico, il RPCT o le strutture che hanno definito una richiesta di accesso civico "generalizzato", comunicano i predetti dati all'Ufficio "Protocollo e Archivio" ai fini dell'aggiornamento del predetto registro.

3. Istruttoria dell'istanza di accesso civico

Eventuali richieste di accesso civico devono essere ritenute inammissibili laddove:

- l'oggetto della richiesta sia troppo vago da non permettere di identificare esattamente la documentazione o i dati richiesti;
- laddove l'istanza risulti manifestamente irragionevole.

L'Amministrazione, peraltro, è tenuta a considerare come validamente formulate, e quindi a darvi seguito, anche le richieste che si limitino a identificare/indicare i dati desiderati, e non anche i documenti in cui essi sono contenuti (del. ANAC n. 1309/2016, p. 9).

Sono, altresì, inammissibili:

- Le istanze di accesso civico meramente esplorative, volte semplicemente a “scoprire” di quali informazioni l'amministrazione dispone.
- Le richieste la cui genericità è tale da non consentire l'individuazione del dato o del documento, né il riferimento, almeno, alla loro natura e al loro oggetto;
- Le richieste di accesso civico in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'Amministrazione.

L'Amministrazione non è tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso e non ha l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato, ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'Amministrazione stessa.

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza (fatte salve le eccezioni dovute al coinvolgimento di eventuali controinteressati) con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. La motivazione serve all'amministrazione per definire progressivamente proprie linee di condotta ragionevoli e legittime, al cittadino per comprendere ampiezza e limiti dell'accesso generalizzato, al giudice per sindacare adeguatamente le decisioni dell'amministrazione.

Se la richiesta di accesso civico “generalizzato” è stata presentata all'Ufficio per le relazioni con il pubblico della Provincia di Latina, questi la inoltra tempestivamente all'Ufficio che detiene i dati o i documenti ai quali si chiede di accedere.

3.1. Accoglimento dell'istanza in assenza di controinteressati

L'Ufficio che detiene i dati o i documenti ai quali si chiede di accedere, entro il termine di trenta giorni dalla data di protocollazione dell'istanza, ove ritenuta accoglibile ed accertata l'assenza di controinteressati, provvede a mettere a disposizione i dati o i documenti oggetto di accesso a seguito dell'adozione di un provvedimento adeguatamente motivato e notificato all'interessato, con il quale si indicano le modalità per la messa a disposizione dei dati o dei documenti richiesti.

3.1.1. Rifiuto dell'istanza in assenza di controinteressati

Ove L'Ufficio che detiene i dati o i documenti ai quali si chiede di accedere, entro il termine di trenta giorni dalla data di protocollazione dell'istanza, ritiene non accoglibile quest'ultima, adotta un provvedimento adeguatamente motivato e lo notifica all'interessato.

3.2. Presenza di controinteressati

L'Ufficio che detiene i dati o i documenti ai quali si chiede di accedere, ove accertato il coinvolgimento di controinteressati, provvede 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 trenta giorni è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la Provincia di Latina provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

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.

3.3. Opposizione al rifiuto di accedere

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro i termini di cui sopra, il richiedente può presentare richiesta di riesame al RPCT, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi pubblici o privati di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 33/2013, il suddetto RPCT provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del RPCT è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti 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, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

Il richiedente può altresì presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il ricorso va

altresì notificato all'amministrazione interessata. Il difensore civico si pronuncia entro trenta 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 competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui all'articolo 116, comma 1, del Codice del processo amministrativo decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del difensore è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

4. Indicazioni particolari per l'accesso civico "semplice"

Ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, la Provincia di Latina individua nel responsabile del settore "Archivio e protocollo" il gestore del sito internet dell'Amministrazione, che deve intendersi come responsabile della pubblicazione di tutti i dati, le informazioni e i documenti che la Provincia di Latina è tenuta ad inserire nella sezione "Amministrazione trasparente" a norma del d.lgs. n. 33/2013, se non diversamente stabilito.

Il RPCT, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione dell'istanza, provvede alla pubblicazione del dato, informazione o documento richiesto sul sito, se non pubblicato, e trasmette al richiedente il collegamento ipertestuale dello stesso. Se il documento, l'informazione o il dato richiesto risulta già pubblicato nel rispetto della normativa vigente, sempre entro il predetto termine, al richiedente viene indicato il relativo collegamento ipertestuale.

Nel caso in cui il dato, l'informazione o il documento per il quale si richiede l'accesso semplice non risulta essere correttamente pubblicato ai sensi della normativa vigente, il RPCT trasmette tempestivamente, tramite e-mail, la richiesta protocollata al responsabile della pubblicazione del dato, informazione o documento come individuato nel relativo Allegato (n. 3, "Elenco degli obblighi di pubblicazione") al presente Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, ai fini della tempestiva pubblicazione.

Se il responsabile della pubblicazione non ha mai ricevuto il dato, l'informazione o il documento non pubblicato, lo segnala al RPCT che lo richiede tempestivamente al responsabile della trasmissione, come individuato nel relativo Allegato al presente Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza.

Se anche il responsabile della trasmissione non è nella disponibilità del dato, informazione o documento lo segnala al RPCT che ne richiede la messa a disposizione al responsabile del dato, informazione o documento, come individuato nel relativo Allegato al presente Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza.

Una volta ottenuto il dato, l'informazione o il documento non pubblicato, il RPCT ne dispone la pubblicazione e trasmette al richiedente il collegamento ipertestuale dello stesso.

Il RPCT, ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. n. 33/2013, segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV o all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione delle relative forme di responsabilità.

Nonostante la norma non menzioni più il possibile ricorso al titolare del potere sostitutivo, da una lettura sistematica delle norme l'ANAC, con le linee guida 1310/2016, paragrafo 9, ha ritenuto applicabile l'istituto generale previsto dall'art. 2 comma 9 bis, della legge 241/1990. Quindi nel caso di inerzia del RPCT il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo, che conclude il procedimento di accesso civico nei termini di cui al succitato art. 2 comma 9 della legge 241/1990.

5. Limiti all'accesso civico per la tutela di interessi pubblici e privati

L'accesso civico 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 (procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano; 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; procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi) – c.d. “eccezioni assolute”.

L'accesso civico 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.

L'accesso civico 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.

I pregiudizi concreti, via via da valutare, ai predetti interessi pubblici e privati (art. 5-bis, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 33/2013) costituiscono le c.d. “eccezioni relative o qualificate”.

L'Amministrazione è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, come chiarito dall'ANAC nella delibera n. 1309/2016, il pregiudizio agli interessi riconducibili alle c.d. “eccezioni relative” deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. L'Amministrazione 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, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 33/2013– viene pregiudicato;
- b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla messa a disposizione del dato, dell'informazione o del documento richiesto;
- c) valutare se il pregiudizio conseguente alla predetta ostensione è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.

L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela dei predetti interessi, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento. Anche il provvedimento di differimento dell'accesso deve essere adeguatamente motivato.