

Corso di formazione dei dirigenti e funzionari
della Regione siciliana

Gli strumenti della trasparenza

Dopo la Riforma Madia (D.lgs. N. 97/2016)

Art. 5 D.lgs. N. 33/2013 novellato

1. 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.

2. 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.

Trattato di Lisbona (art. 15 TFUE) e capo V della Carta dei diritti fondamentali: il diritto di accesso non richiede la prova di un interesse specifico, ma risponde ad un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione ed è uno strumento di controllo democratico sull'operato dell'amministrazione europea, volto a promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha qualificato il diritto di accesso alle informazioni quale specifica manifestazione della libertà di informazione, ed in quanto tale protetto dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Nella **legge 190/2012**, il principio della trasparenza costituisce una misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione.

Art. 5 D.lgs. N. 33/2013 novellato

1. 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.

2. 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.

Forme di accesso

Accesso civico

Accesso civico generalizzato

Accesso ex art. art. 22 L.
241/90

DUE TIPOLOGIE DI “ACCESSO CIVICO”

a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito web istituzionale;

b) il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (accesso civico “generalizzato”).

Due tipologie di accesso civico

Accesso destinato a fare rispettare gli obblighi di pubblicazione

Accesso destinato ad un controllo generalizzato

Nessuna limitazione connessa alla legittimazione soggettiva del richiedente

Si muovono su binari differenti (art. 5, c. 2, prevede il contraddittorio con eventuali soggetti controinteressati)

ACCESSO CIVICO PER MANCATA PUBBLICAZIONE DI DATI

L'istanza va presentata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT)

Il procedimento si conclude con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni

Il RPCT pubblica 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.

ACCESSO CIVICO PER MANCATA PUBBLICAZIONE DI DATI

Si applica l'art. 2, co. 9-bis, l. 241/1990

In caso di inerzia, il richiedente può proporre ricorso al Tar ai sensi dell'art. 116 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Le amministrazioni pubblicano, nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti"/"Accesso civico" gli indirizzi di posta elettronica cui inoltrare le richieste di accesso civico e di attivazione del potere sostitutivo.

ACCESSO DESTINATO A FARE RISPETTARE GLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

L'obbligo di pubblicazione si considera adempiuto se la pubblicazione è rispettosa della normativa e quindi sono rilevanti tutti i requisiti normativamente previsti ed imposti

L'accesso civico si pone come strumento di coercizione dell'adempimento dell'obbligo di pubblicazione non solo con riferimento al momento della pubblicazione, ma anche con riferimento al contenuto dell'obbligo, ed al modo con cui tale obbligo deve essere assolto.

momento

La pubblicazione va fatta tempestivamente (art. 8), ossia non appena materialmente possibile, tenuto conto dei tempi di gestione dell'informazione e va mantenuto per i successivi 5 anni

contenuto

Valgono le specifiche prescrizioni previste dal decreto per la tipologia di obbligo

modo

- ✓ Obbligo di rendere disponibili i documenti nei formati aperti (art. 7)
- ✓ Adeguamento a criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, codificazione e rappresentazione dei documenti

ACCESSO DESTINATO AD UN CONTROLLO GENERALIZZATO

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.

Gli unici limiti sono:

- il rispetto della tutela di interessi pubblici e/o privati (art. 5 bis, commi 1 e 2)
- il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)

ACCESSO DESTINATO AD UN CONTROLLO GENERALIZZATO

- ✓ consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le pubbliche amministrazioni **non hanno l'obbligo di pubblicare.**
- ✓ viene esplicitata la prevista gratuità del rilascio di dati e documenti, il cittadino non dovrà pagare nulla per i documenti in formato elettronico o cartaceo, salvo il costo dell'eventuale supporto materiale
- ✓ viene stabilito che l'accoglimento o il rifiuto dell'accesso dovranno essere effettuati con un provvedimento espresso e motivato entro 30 giorni

L'istanza di accesso civico

- ✓ **NON MOTIVATA**
- ✓ **SI PUÒ UTILIZZARE ANCHE LA POSTA ELETTRONICA COMUNE**
- ✓ **IDENTIFICA GENERICAMENTE I DATI, LE INFORMAZIONI O I DOCUMENTI RICHIESTI**

Va presentata:

- ✓ 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;
- ✓ al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

ACCESSO L. N. 241/1990

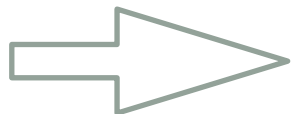
- L'istanza di accesso ex lege 241 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.
- E' escluso l'utilizzo del diritto di accesso al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato dell'attività.
- Consente un accesso più in profondità a dati.

Consiglio di Stato, sez. VI, 20/11/2013, n. 5515

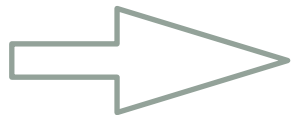
Le nuove disposizioni, dettate con d.lg. 14 marzo 2013 n. 33 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle p.a. disciplinano situazioni, non ampliative né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli art. 22 ss. della l. 7 agosto 1990 n. 241, come successivamente modificata ed integrata. Col citato d.lg. n. 33/2013, infatti, si intende procedere al riordino della disciplina, intesa ad assicurare a tutti i cittadini la più ampia accessibilità alle informazioni, concernenti l'organizzazione e l'attività delle p.a., al fine di attuare "il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche", quale integrazione del diritto "ad una buona amministrazione", nonché per la "realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino". Quanto sopra, tramite pubblicazione obbligatoria di una serie di documenti (specificati nei capi II, III, IV e V del medesimo d.lg. e concernenti l'organizzazione, nonché diversi specifici campi di attività delle predette amministrazioni) nei siti istituzionali delle medesime, con diritto di chiunque di accedere a tali siti "direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione"; solo in caso di omessa pubblicazione può essere esercitato, ai sensi dell'art. 5 d.lg. n. 33/2013, il cd. "accesso civico", consistente in una richiesta - che non deve essere motivata - di effettuare tale adempimento, con possibilità, in caso di conclusiva inadempienza all'obbligo in questione, di ricorrere al giudice amministrativo, secondo le disposizioni contenute nel relativo codice sul processo (d.lg. 2 luglio 2010 n. 104). Diversamente, l'accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dagli art. 22 ss. della l. 7 agosto 1990 n. 241 è riferito, invece, al "diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi", intendendosi per "interessati...tutti i soggetti...che abbiano un interesse diretto, concreto ed 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.

ACCESSO GENERALIZZATO

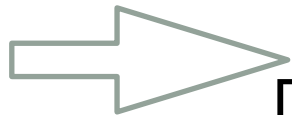
- l'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente “ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, **ulteriori** rispetto a quelli oggetto di pubblicazione”
- oggetto dell'accesso possono essere anche le **informazioni** detenute dalle p.a.
- L'istanza di accesso civico **identifica** i dati, le informazioni o i documenti richiesti.



NO RICHIESTE GENERICHE



NO RICHIESTE ABNORMI



SI RIELABORAZIONE DI DATI IN POSSESSO DELLA P.A.

Esclusioni e limiti al diritto d'accesso civico

Art. 5-bis d.lgs. N. 33/2013

Interessi pubblici

Interessi privati meritevoli di tutela

Interessi pubblici

Art. 5-bis, comma 3

Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, 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.

Interessi pubblici

Art. 5-bis, comma 1

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.

Interessi privati meritevoli di tutela

Art. 5-bis , comma 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.

RIFIUTO ALL'ACCESSO

PREGIUDIZIO CONCRETO = SUSSISTENZA DEL NESSO DI CAUSALITA' TRA ACCESSO E PREGIUDIZIO

In sostanza, l'amministrazione deve:

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

il pregiudizio concreto va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile, e non in termini assoluti ed atemporali.

PARZIALITA' DELL'ACCESSO

BILANCIAMENTO TRA ACCESSO E PREGIUDIZIO

OSCURAMENTO DEI DATI

MOTIVAZIONE

COMPLETA E CONGRUA: 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.

Le eccezioni assolute

Eccezioni 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 (segreto di Stato o divieto di divulgazione) ovvero a consentirlo secondo condizioni modalità e limiti previsti da norme di legge.

SEGRETO DI STATO

“sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato” (art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124)

- tutela l'integrità della Repubblica, la difesa delle istituzioni, l'indipendenza dello Stato, la preparazione e la difesa militare dello Stato
- è attribuito in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei Ministri
- vale per 15 anni
- non è opponibile alla Corte costituzionale

Altri casi di segreto o di divieto di divulgazione

il segreto statistico

il segreto bancario

il segreto scientifico e il segreto industriale (art. 623 del c.p.)

il segreto sul contenuto della corrispondenza (art. 616 ss. c.p.)

il segreto professionale (art. 622 c.p. e 200 c.p.p.)

il segreto istruttorio in sede penale (art. 329 c.p.p.)

Eccezioni assolute in caso in cui l'accesso è subordinato dalla "disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24 c. 1 della legge 241/1990".

Si tratta di ipotesi in cui l'accesso non è escluso in via assoluta, ma è subordinato a condizioni particolari o al possibile uso del potere di differimento da parte della p.a.

- elenchi dei contribuenti e alle relative dichiarazioni dei redditi la cui visione ed estrazione di copia è ammessa nelle forme stabilite dall'art. 69, comma 6, del d.P.R. n. 600/19733.

Eccezioni assolute in caso in cui l'accesso è subordinato dalla "disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24 c. 1 della legge 241/1990".

Gli altri casi indicati dall'art. 24 c. 1 della l. 241/1990 attengono:

- a) ai divieti di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al co. 6 dell'art. 24 della legge 241/1990 e dai regolamenti delle pubbliche amministrazioni adottati ai sensi del co. 2 del medesimo articolo 24;
- b) nei procedimenti tributari, alle 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, alle particolari disposizioni che ne regolano la formazione
- d) nei procedimenti selettivi, alle esclusioni dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

Le eccezioni relative a tutela di 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.

Sicurezza pubblica e ordine pubblico

La sicurezza pubblica è funzione inerente alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico e comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale

Il nucleo della funzione inerente alla pubblica sicurezza ha dunque ad oggetto le attività volte ad assicurare l'incolumità, con riferimento alla integrità fisica e psichica, delle persone, la sicurezza dei possessi e il rispetto di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento.

Il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi inerenti alla sicurezza pubblica e all'ordine pubblico, può derivare, a titolo esemplificativo, dalla conoscibilità di documenti, dati o informazioni attinenti 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 riguardo alle tecniche investigative, all'identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni, delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini.

Sicurezza nazionale

La Sicurezza nazionale è un bene costituzionale che gode di tutela prioritaria e costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro in quanto tocca la esistenza stessa dello Stato.

La Corte Costituzionale ha definito la Sicurezza nazionale quale “interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza”

Ci si è anche riferiti alla “sicurezza esterna ed interna dello Stato e della necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato” (C. Cost. sent. n. 86 del 24 maggio 1977).

Il concetto di sicurezza esterna ed interna dello Stato si può desumere a livello normativo dagli articoli 6 e 7 della legge 3 agosto 2007, n. 124, istitutiva del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, che nel declinare i compiti delle Agenzie di informazioni e sicurezza definisce la sicurezza esterna “la difesa dell’indipendenza, dell’integrità e della sicurezza della Repubblica – anche in attuazione di accordi internazionali - dalle minacce provenienti dall’estero” e richiama la difesa della “sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica”.

Difesa e questioni militari

Il concetto di “difesa” trova fondamento nella individuazione di un interesse costituzionale superiore espressamente riconosciuto all’art. 52, co.1, della Costituzione e declinato con riferimento alla difesa della Patria.

La Corte costituzionale ha rilevato che il dovere di difesa, nella sua ampia accezione, contempla in primo luogo il dovere militare, organizzato nelle Forze armate.

La natura delle attività e dell’organizzazione del sistema difesa implica particolare attenzione ai fini dell’accesso circa alcune attività relative sia all’area tecnico operativa, connesse con la pianificazione, l’impiego e l’addestramento delle Forze armate, sia all’area tecnico industriale, strettamente correlata al funzionamento della precedente area.

Relazioni internazionali

Per “relazioni internazionali” si intendono i rapporti intercorrenti tra Stati sovrani e, per estensione, ai rapporti tra i vari soggetti internazionali.

- i documenti concernenti le procedure relative alla negoziazione ed alla stipula di accordi ed atti internazionali con altri Stati, ove vi sia la necessità non solo di tutelare la necessaria riservatezza degli atti inerenti i negoziati, ma anche per salvaguardare l'integrità degli stessi rapporti diplomatici con i Paesi interessati, che potrebbero essere pregiudicati se tali atti fossero resi accessibili; ciò sempre che gli stessi documenti od atti non siano stati pubblicati nel corso di conferenze internazionali;
- i lavori preparatori e la documentazione predisposta in vista di incontri bilaterali e multilaterali;
- i documenti di posizione interni ai negoziati UE, laddove siano suscettibili di compromettere la posizione italiana nei negoziati in corso, a meno che non vi sia un interesse prevalente alla divulgazione;
- le comunicazioni, i rapporti ed i documenti provenienti dalle rappresentanze ed uffici consolari all'estero sulla situazione politica ed economica dei Paesi di accreditamento, nonché comunicazioni, rapporti e documenti provenienti dalle rappresentanze o delegazioni presso organizzazioni internazionali e fori multilaterali riguardanti l'attività di detti organismi;
- i carteggi scambiati dall'amministrazione con i rappresentanti degli Stati esteri in Italia ed esponenti dei Governi e delle amministrazioni degli Stati esteri.

Politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato

La definizione del concetto di politica e stabilità finanziaria evoca quanto già previsto dall'art. 24 comma 6 lett. b) legge 241/1990 relativamente ai “processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria”.

- atti relativi ai processi di formazione e determinazione della politica monetaria e valutaria la cui pubblicazione possa comportare turbative sui mercati valutari e dei capitali nonché gli atti relativi al fabbisogno del bilancio dello Stato, alla politica fiscale ed all'emissione dei titoli di debito pubblico, materie interconnesse con la politica finanziaria ed economica dello Stato.

Necessità di evitare che la conoscenza di taluni documenti possa creare situazioni di vantaggio a favore di alcuni o causare turbamenti dei mercati finanziari; a tale proposito si ricorda che la manipolazione dei mercati, anche finanziari, è condotta illecita disciplinata dal codice penale (art. 501 reato di aggio) e dal codice civile (art. 2637).

CONDUZIONI DI INDAGINI SUI REATI E LORO PERSEGUIMENTO

L'interesse pubblico sotteso alla conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento è strettamente connesso alla sicurezza e all'ordine pubblico e all'esercizio di attività giudiziaria.

L'accesso e i limiti alla conoscenza degli atti giudiziari, ovvero di tutti gli atti che sono espressione della funzione giurisdizionale, anche se acquisiti in un procedimento amministrativo, sono infatti disciplinati da regole autonome previste dai rispettivi codici di rito:

- segreto istruttorio (art. 329 c.p.p.)
- divieto di pubblicazione di atti (art. 114 c.p.p.)
- divieto di rilascio di copia di atti del procedimento a chiunque vi abbia interesse, previa autorizzazione del pubblico ministero o del giudice che procede (art. 116 c.p.p.)
- art. 76 disp. att. c.p.c.: le parti e i loro difensori possono esaminare gli atti e i documenti inseriti nel fascicolo d'ufficio e in quelli delle altre parti e ottenere copia dal cancelliere
- per le procedure concorsuali la legge fallimentare che riconosce al comitato dei creditori e al fallito il diritto di prendere visione di ogni atto contenuto nel fascicolo, mentre per gli altri creditori e i terzi l'accesso è consentito purché gli stessi abbiano un interesse specifico e attuale, previa autorizzazione del giudice delegato, sentito il curatore (r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 90)

REGOLARE SVOLGIMENTO DI ATTIVITA' ISPETTIVE

L'attività ispettiva è preordinata ad acquisire elementi conoscitivi necessari per lo svolgimento delle funzioni di competenza delle pubbliche amministrazioni. Possono essere disposte a fini generalmente conoscitivi, ovvero al fine di acquisire dati conoscitivi strettamente connessi alla valutazione dell'interesse pubblico all'interno di un procedimento volto all'adozione di un atto amministrativo.

Le restrizioni all'accesso si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata dall'esigenza di non compromettere la decisione finale da valutarsi anche in relazione alla necessità di non pregiudicare attività ispettive collegate a quelle oggetto dell'accesso o quelle, ad esse connesse, che l'amministrazione abbia già programmato di realizzare. In questi casi, le amministrazioni possono fare uso del potere di differimento dell'accesso.

Le eccezioni relative a tutela di interessi privati

a) protezione dei dati personali

b) libertà e segretezza della corrispondenza

c) interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali

PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

per «*dato personale*» si intende «*qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale*» (art. 4, comma 1, lett. *b*, del Codice in materia di protezione dei dati personali - d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, di seguito “Codice”).

LINEE GUIDA ANAC 2016

Il richiamo espresso alla disciplina legislativa sulla protezione dei dati personali da parte dell’art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013 comporta, quindi, che nella valutazione del pregiudizio concreto, si faccia riferimento ai principi generali sul trattamento e, in particolare, a quelli di **NECESSITÀ, PROPORZIONALITÀ, PERTINENZA E NON ECCEDENZIA**

PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Il soggetto destinatario dell'istanza, nel dare riscontro alla richiesta di accesso generalizzato, dovrebbe in linea generale scegliere le modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell'interessato, privilegiando l'ostensione di documenti con **l'omissione dei «dati personali»** in esso presenti, laddove l'esigenza informativa, alla base dell'accesso generalizzato, possa essere raggiunta senza implicare il trattamento dei dati personali.

In tal modo, tra l'altro, si soddisfa anche la finalità di rendere più celere il procedimento relativo alla richiesta di accesso generalizzato, potendo accogliere l'istanza senza dover attivare l'onerosa procedura di coinvolgimento del soggetto «controinteressato»

PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Ai fini della valutazione del **pregiudizio concreto**, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto, tenuto conto che i dati e i documenti forniti al richiedente tramite l'accesso generalizzato sono considerati come «pubblici», sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali

PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Per verificare l'impatto sfavorevole che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato deve far riferimento a diversi parametri, tra i quali:

- **la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere**
- **il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata, l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati.**

Natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere

La presenza di dati sensibili e/o giudiziari può rappresentare un indice della sussistenza del predetto pregiudizio, laddove la conoscenza da parte di chiunque che deriverebbe dall'ostensione di tali informazioni – anche in contesti diversi (familiari e/o sociali) – possa essere fonte di discriminazione o foriera di rischi specifici per l'interessato. In linea di principio, quindi, andrebbe rifiutato l'accesso generalizzato a tali informazioni, potendo invece valutare diversamente, caso per caso, situazioni particolari quali, ad esempio, quelle in cui le predette informazioni siano state deliberatamente rese note dagli interessati, anche attraverso loro comportamenti in pubblico

Ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata, l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati

Va considerato altresì che la sussistenza di un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali può verificarsi con più probabilità per talune particolari informazioni – come ad esempio situazioni personali, familiari, professionali, patrimoniali – di persone fisiche destinatarie dell'attività amministrativa o intervenute a vario titolo nella stessa e che, quindi, non ricoprono necessariamente un ruolo nella vita pubblica o non esercitano funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse

LIBERTA' E SEGRETEZZA DELLA CORRISPONDENZA

L'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della «*libertà e la segretezza della corrispondenza*»

Tale tutela copre le comunicazioni che hanno carattere confidenziale o si riferiscono alla intimità della vita privata ed è volta a garantire non solo la segretezza del contenuto della corrispondenza fra soggetti predeterminati, ma anche la più ampia libertà di comunicare reciprocamente, che verrebbe pregiudicata dalla possibilità che soggetti diversi dai destinatari individuati dal mittente possano prendere conoscenza del contenuto della relativa corrispondenza.

LIBERTA' E SEGRETEZZA DELLA CORRISPONDENZA

Nozione ampia di “corrispondenza”: epistolare; telegrafica; telefonica; informatica; telematica; etc.

Essa comprende, altresì, sia il contenuto del messaggio, che gli eventuali file allegati, nonché i dati esteriori della comunicazione, quali, ad esempio, l'identità del mittente e del destinatario, l'oggetto, l'ora e la data di spedizione.

L'accesso va negato nel caso in cui venga utilizzato l'indirizzo di posta elettronica individuale fornito al personale dall'ente presso il quale svolge la propria attività lavorativa, allorquando l'individualità dell'indirizzo e-mail attribuito al lavoratore e la sua veste esteriore, o altre circostanze del caso, possano essere ritenute tali da determinare una legittima aspettativa di confidenzialità – del mittente, del destinatario o di terzi – rispetto a talune forme di comunicazione (estranee o meno all'attività lavorativa).

INTERESSI ECONOMICI E COMMERCIALI DI UNA PERSONA FISICA O GIURIDICA, IVI COMPRESI PROPRIETÀ INTELLETTUALE, DIRITTO D'AUTORE E SEGRETI COMMERCIALI

Proprietà intellettuale: le creazioni intellettuali, aventi anche rilevanza economica (opere artistiche e letterarie, invenzioni industriali, etc.)

Costituiscono oggetto di tutela (segreti commerciali) le informazioni aziendali e le esperienze tecnico- industriali, comprese quelle commerciali, quelle relative all'organizzazione, quelle finanziarie, ossia il know-how aziendale, soggette al controllo del detentore, abbiano valore economico in quanto segrete, riguardino dati relativi a ricerche, la cui elaborazione comporti un considerevole impegno ed alla cui presentazione sia subordinata l'autorizzazione dell'immissione in commercio di prodotti chimici, farmaceutici o agricoli implicanti l'uso di sostanze chimiche

TUTELA DEI CONTROINTERESSATI

- L'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, 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 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 30 giorni è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione 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.

➤ **ACCESSO PARZIALE**

Se i limiti riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.

➤ **ACCESSO DIFFERITO**

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 dell'art. 5-bis, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

➤ **MOTIVAZIONE DEL DINIEGO**

Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i casi di diniego connessi all'esistenza di limiti di cui ai co. 1 e 2 che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute di cui al co. 3, l'amministrazione è tenuta a una congrua e completa, motivazione, tanto più necessaria in una fase sicuramente sperimentale quale quella che si apre con le prime richieste di accesso.

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.

In caso di inerzia
dell'amministrazione

In via amministrativa

- **Istanza di riesame al Responsabile prevenzione che in 20 gg. decide con provvedimento motivato**
- **Se riguarda dati personali il Responsabile sente il Garante per privacy entro 10 gg che sospendono il termine**

In via giurisdizionale

Ricorso al T.A.R. nel termine di 30 gg.

Tutela

In caso di diniego o di mancata risposta entro 30 gg. dell'amministrazione

In via amministrativa

- **Istanza di riesame al Responsabile prevenzione che in 20 gg. decide con provvedimento motivato**
- **Se riguarda dati personali il Responsabile sente il Garante per privacy entro 10 gg che sospendono il termine**

In via giurisdizionale

Ricorso al T.A.R. ai sensi dell'art. 116 C.p.a.

Tutela

NORMATIVA SICILIANA

Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Art. 12 L.r. 5 aprile 2011 n. 5

3. Tutti gli atti della pubblica amministrazione sono pubblici ed assumono valore legale dal momento del loro inserimento nei siti telematici degli enti, a tal fine opportunamente pubblicizzati.

4. Non sono soggetti a pubblicazione gli atti intermedi di un procedimento in corso, la cui conoscenza possa danneggiare le parti.

➤ Piano triennale per la Trasparenza e l'integrità ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. N. 33/2013, approvato con **D. Pres. Reg. 31 gennaio 2014 n. 510**

In coerenza con quanto previsto dalla D.lgs. N. 33/2013 si è deciso di attribuire le funzioni organizzative agli stessi organi incaricati della prevenzione della corruzione

Responsabile per la Trasparenza :

➤ **Dirigente generale Funzione Pubblica**

“Referenti” per la Trasparenza:

➤ **Dirigenti Generali dei Dipartimenti Regionali ed Uffici equiparati,**

➤ **Dirigenti preposti agli Uffici Speciali, agli Uffici alle dirette dipendenze del Presidente della Regione,**

➤ **Dirigente preposto all’Ufficio del Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale.**

Responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati

I Responsabili del procedimento di pubblicazione dei contenuti sul sito istituzionale risultano già nominati dai Dirigenti Generali di ogni singola struttura dipartimentale, sensi della L.r. n. 5/2011, e rappresentano insieme al *webmaster* i soggetti autorizzati alla pubblicazione dei documenti, dati e informazioni sul sito istituzionale dell'Amministrazione, secondo le modalità prescritte dal D.Lgs. 33/2013 e dalla delibere dell'A.N.AC.

Compiti Webmaster

I Responsabili del procedimento di pubblicazione dei contenuti sul sito istituzionale risultano già nominati dai Dirigenti Generali di ogni singola struttura dipartimentale, sensi della L.r. n. 5/2011, e rappresentano insieme al *webmaster* i soggetti autorizzati alla pubblicazione dei documenti, dati e informazioni sul sito istituzionale dell'Amministrazione, secondo le modalità prescritte dal D.Lgs. 33/2013 e dalla delibere dell'A.N.AC.

I *Referenti*, garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti della legge (art. 43, comma 3, D.Lgs. 33/2013), mediante due forme di pubblicazione dei dati

Accentrata – a cura del *webmaster* del sito istituzionale dell'Amministrazione

Decentrata - a cura dei singoli responsabili del procedimento di pubblicazione

Accesso civico

Con decreto del *Responsabile* n. 1 del 23 ottobre 2013 è stato nominato il **dirigente delegato** per le funzioni relative all'accesso civico. In caso di ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo dell'accesso civico o di mancata risposta, il richiedente, ai sensi dell'art. 5, comma 4 del decreto legislativo n. 33/2013, può ricorrere al soggetto titolare del potere sostitutivo nella persona del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, il quale, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, entro 15 giorni, provvede alla pubblicazione informandone il richiedente.

Riepilogo

Dalle “FAQ IN MATERIA DI TRASPARENZA
SULL’APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 33/2013”
pubblicate dall’ANAC

Che cos'è l'accesso civico?

L'accesso civico ex art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 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.**

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

La richiesta di accesso civico ex art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 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.

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.

Cosa è possibile fare nel caso in cui l'amministrazione non risponda all'istanza di accesso civico ex art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013?

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 al giudice amministrativo**

L'accesso civico di cui all'art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 e il diritto di accesso agli atti di cui alla l. n. 241/1990 hanno le medesime funzioni?

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 al giudice amministrativo**

L'accesso civico di cui all'art. 5, c. 1, 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 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.

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.

Che cosa si può richiedere con l'accesso generalizzato ex art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013?

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;**
- **l'amministrazione non è tenuta a rielaborare informazioni che non sono in suo possesso;**
- **sono ammissibili 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

Che cosa si può richiedere con l'accesso generalizzato ex art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013?

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 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 deve chiedere di precisare l'oggetto della richiesta.

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.

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.

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.

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.

Quali sono i rimedi previsti per i controinteressati nel caso di accoglimento dell'istanza da parte dell'amministrazione o dell'ente, nonostante 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.

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 per motivi attinenti la tutela della «protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia».

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.

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 previsto, 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.

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.

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.

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).