

GUIDA OPERATIVA SULLE TIPOLOGIE DI ACCESSO AGLI ATTI

1. PREMESSA

Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, di modifica del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ha introdotto l'istituto dell'accesso civico "generalizzato" (art. 5, c. 2 d.lgs. n. 33/2013) che attribuisce a "chiunque" il "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'articolo 5-bis del d.lgs. n.33/2013 s.m.i. stesso.

La presente guida intende fornire agli utenti un quadro informativo omogeneo che guidi l'utente sulle modalità attraverso le quali esercitare il diritto di accesso agli atti presso l'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena, la competenza a ricevere le istanze, le modalità di inoltro delle richieste.

Si precisa che tale guida è realizzata in attesa dell'approvazione di un regolamento interno che disciplini le modalità di gestione dell'accesso civico e dell'accesso civico generalizzato. Tale Regolamento individuerà, tra le altre previsioni dettate dalla nuova normativa di riferimento, anche l'Ufficio destinatario del potere sostitutivo e delle istanze di riesame in caso di inerzia del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (che all'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena è una figura coincidente con quella del Direttore che è anche centro unico di costo) e gli Uffici che detengono una determinata tipologia e/o fattispecie di dati, informazioni o documenti.

2. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- a) d.lgs. n. 33/2013, modificato dal d.lgs. n. 97/2016;
- b) Linee Guida A.N.A.C. e Garante della Privacy n. 1309/2016: "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013. art. 5- bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»;
- c) Delibera Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.) n. 1310/2016: "Prime Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016";
- d) Circolare Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/2017: "Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)".



3. PRINCIPIO GENERALE CON IL QUALE LA NORMATIVA DEFINISCE LA TRASPARENZA

L'Art. 1, c. 1 del d.lgs. n. 97/2016 definisce la trasparenza come: "accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche".

La Trasparenza è quindi per le Pubbliche Amministrazioni da intendere come regola, mentre il segreto diventa un'eccezione.

Il principio che il legislatore ha voluto confermare è teso a favorire il controllo diffuso dei cittadini (portatori di interesse) sul perseguimento dei fini istituzionali che l'Amministrazione Pubblica è chiamata a svolgere e sull'uso che viene fatto delle pubbliche risorse.

In questo senso, oltre a favorire forme sempre più attive di partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico e all'attività delle Pubbliche Amministrazioni, la trasparenza costituisce anche una misura fondamentale di prevenzione e contrasto della corruzione.

Occorre però distinguere le varie tipologie di accesso che l'utente ha diritto di esercitare nei confronti di una Pubblica Amministrazione, perché da un lato è vero che la trasparenza diviene la regola, ma dall'altro è importante sapere che non tutti gli atti e documenti sono accessibili in quanto la loro ostensione generalizzata potrebbe ledere o pregiudicare interessi pubblici o privati.

4. TIPOLOGIE DI ACCESSO

Considerato che la disciplina in materia di trasparenza dal 1990 ad oggi ha subito delle sostanziali modifiche in tema di accesso agli atti occorre fare chiarezza sulle tre modalità ad oggi vigenti.

- 1. accesso documentale (L. 241/90);
- 2. accesso "civico" (d.lgs. 33/13 e s.m.i.);
- 3. accesso "generalizzato" (d.lgs. 33/13 e s.m.i.).

Di fatto questi tre istituti operano parallelamente, ma sulla base di norme e presupporti diversi. Vediamoli nel dettaglio:

A. <u>"ACCESSO DOCUMENTALE" O "PROCEDIMENTALE"</u> si intende l'accesso disciplinato dal capo V della L. 241/1990. Come stabilito dalle Linee Guida Anac (Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016), l'accesso esercitato ai sensi della L. 241/90 e s.m.i. è di fatto il diritto, esercitabile da parte di soggetti che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, a prendere visione e estrarre copia di documenti amministrativi.



- B. "ACCESSO CIVICO" O "ACCESSO CIVICO SEMPLICE" si intende l'accesso ai documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria nel sito dell'amministrazione nella sezione denominata: "Amministrazione Trasparente" (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i.). L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta infatti il diritto di chiunque a richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.
- C. "ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO" O "ACCESSO GENERALIZZATO" si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza (art. 5, c. 2 d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i.). Tale nuova tipologia di accesso stabilisce 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 pubblici e privati giuridicamente rilevanti". Questo si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

Il cittadino dovrà stabilire che tipo di accesso inoltrare all'amministrazione sulla base del interesse che sottende la richiesta, mentre l'amministrazione, nei casi in cui non sia indicato esattamente il tipo di accesso che intende esercitare il cittadino, dovrà supportarlo nel formulare (o riformulare) da domanda di accesso sempre bilanciando – caso per caso – i vari interessi in gioco.

In sostanza, come già evidenziato, 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/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni.

Secondo tale logica, ci potrebbero dunque ipotesi 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.

Di seguito (pag. 4/11) si propongono delle tabelle riassuntive che consentiranno all'utente di comprendere con facilità le differenze tra le 3 tipologie di accesso. Per ogni domanda tipo posta sarà possibile consultare la risposta relativa rispettivamente all'accesso documentale, civico o generalizzato.

Si rimanda alla normativa di riferimento (citata al paragrafo 2 delle presente Guida) per ogni ulteriore dettagliato approfondimento.



?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
Qual è la normativa di riferimento ai sensi della quale si presenta istanza di accesso?	Legge 241/90, Art. 22 e seguenti	d.lgs. 33/2013 e s.m.i., Art. 5, c.1 e s.m.i.	d.lgs. 33/2013, Art. 5, c.2 (come modificato dal d.lgs. n. 97/2016)
?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
Qual è lo scopo che il legislatore vuole perseguire?	Favorire la partecipazione dei cittadini e assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'operato della Pubblica Amministrazione	 Rimediare alla mancata osservanza, da parte dell'Amministrazione Pubblica; degli obblighi di pubblicazione imposti dalla Legge; Tutelare i diritti dei cittadini; Promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa; Favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche 	 Tutelare i diritti dei cittadini; Promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa; Favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche



?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
Chi può presentare accesso agli atti?	Soggetti privati e portatori di interessi pubblici o diffusi	Chiunque	Chiunque
?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
Per quale motivo si presenta istanza di accesso?	Si deve provare di avere un interesse specifico, diretto concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto. Non è possibile esercitare un controllo generalizzato sull'operato della Pubblica Amministrazione	Per pretendere che siano rispettati gli obblighi di pubblicazione obbligatoria stabiliti dal d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. nella Sezione Amministrazione Trasparente dei siti web delle Pubbliche Amministrazioni	Per partecipare all'attività svolta dalla Pubblica Amministrazione e controllare il perseguimento delle funzioni istituzionali a questa attribuite nonché verificare l'uso delle risorse pubbliche
?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
Come presentare la domanda?	Occorre sempre qualificarsi, presentando la richiesta sulla modulistica scaricabile al seguente link: http://www.lamaddalenapark.it/enteparco/uffici/ufficio-relazioni-con-il-pubblico/accesso-agli-atti	Occorre sempre qualificarsi, presentando la richiesta sulla modulistica scaricabile al seguente link: http://www.lamaddalenapark.it/ente-parco/uffici/ufficio-relazioni-con-il-pubblico/accesso-civico	Occorre sempre qualificarsi, presentando la richiesta sulla modulistica scaricabile al seguente link: http://www.lamaddalenapark.it/node /1786



?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
A chi presentare la domanda?	- Primo destinatario: Direttore dell'Ente Parco lamaddalenapark@pec.it protocollo@lamaddalenapark.it - Secondo destinatario per eventuali richieste di	- Primo destinatario: Direttore e Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) dell'Ente Parco (figure coincidenti presso l'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena) lamaddalenapark@pec.it protocollo@lamaddalenapark.it	- Primo destinatario: Direttore dell'Ente Parco lamaddalenapark@pec.it protocollo@lamaddalenapark.it Il Direttore avrà cura di individuare l'Ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti richiesti
	delucidazioni: Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) lamaddalenapark@pec.it urp@lamaddalenapark.it	- Secondo destinatario per eventuali richieste di delucidazioni (non per il riesame della domanda): Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) <u>lamaddalenapark@pec.it urp@lamaddalenapark.it</u> ¹	- Secondo destinatario per eventuali richieste di delucidazioni (non per il riesame della domanda): Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) lamaddalenapark@pec.it urp@lamaddalenapark.it²

¹ In attesa dell'approvazione di un Regolamento interno che disciplini le modalità di gestione dell'accesso civico, individuando anche l'Ufficio destinatario del potere sostitutivo e delle istanze di riesame in caso di inerzia del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).

² In attesa dell'approvazione di un Regolamento interno che disciplini le modalità di gestione dell'accesso civico generalizzato, individuando anche gli Uffici che detengono una determinata tipologia e/o fattispecie di dati, informazioni o documenti.



?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
Quali tipologie di atti?	Ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti dall'Ente Parco e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale	Dati, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale dell'Ente Parco	Dati e documenti ulteriori rispetto a quelli soggetti ad obbligo di pubblicazione obbligatoria purché detenuti dall'Ente Parco
?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
E' richiesta la motivazione?	SI	NO	NO



?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
Si deve definire esattamente che tipo di atti si richiedono?	Si, non è ammesso un controllo "generalizzato" sull'operato della pubblica amministrazione	documenti, informazioni non sono	Si, le domande non devono essere generiche, esplorative, richiedere una quantità eccessiva di informazioni o documenti e/o richiedere informazioni e documenti non in possesso dell'amministrazione. L'amministrazione non ha l'obbligo di rielaborare i dati, ma consente l'accesso ai documenti in suo possesso nei quali sono contenute le informazioni. Pertanto devono essere identificati i dati, informazioni o documenti richiesti, ma l'amministrazione non può dichiarare inammissibile la domanda per motivi formali o procedurali. Come chiarito dalla Funzione Pubblica nella circolare 30 maggio 2017 n.2, (par.3.1), nell'ipotesi di richiesta generica o meramente esplorativa, prima di dichiarare inammissibile la domanda, l'Ente parco dovrebbe richiedere di precisare l'oggetto della richiesta, mentre nel caso di richieste massive (par. 7, lett. d) la stessa è inammissibile se risulta manifestatamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'Ente.



?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
Quali sono i limiti?	Sono stabiliti dall'Art. 24 c.1 e c.6 della Legge n. 241/90. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi in questi casi e devono essere motivati	Sono stabiliti dall'Art. 5-bis d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento a questi casi e limiti	Sono stabiliti dall'Art. 5-bis d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. (c. 1 e c. 2 eccezioni relative: pregiudizio concreto agli interessi pubblici e pregiudizio concreto agli interessi privati che va valutato dall'amministrazione; c. 3 eccezioni assolute: segreto di Stato e divieti di accesso previsti per Legge incluso Art.24 c.1 Legge 241/90. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento a questi casi e limiti
?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
L'Ente Parco può individuare dei soggetti controinteressat i? Si, i controinteressati sono identificati dall'Ente in tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza		Si, fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'Ente Parco può individuare soggetti controinteressati (persone fisiche o giuridiche) che potrebbero vedere pregiudicati i loro interessi, coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell'art. 5- bis d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i.	Si, si ritengono tali tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non indicati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati i loro interessi, coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell'Art. 5- bis d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i.
?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO



Occorre pagare per il rilascio dei documenti richiesti?	Si, il costo è previsto dal Regolamento interno dell'Ente Parco per il rilascio di informazioni e/o documenti cartacei. Il Regolamento è reperibile al seguente link: http://asp.urbi.it/urbi/progs/urp/ur1UR033.sto?DB_NAME=n1201629&NodoSel=83 sotto la voce "Atti Amministrativi Generali - Regolamento Trasparenza e accesso agli atti"	NO, in quanto gli stessi devono essere tempestivamente pubblicati	NO, ma l'amministrazione può chiedere un rimborso per i costi sostenuti nel rilascio di documenti ed informazioni in formato cartaceo o su supporto materiale. È da preferire il rilascio dei documenti e dei dati in formato elettronico
?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
Quali sono i termini di conclusione del procedimento?	Il procedimento di accesso deve concludersi con sollecitudine e, di norma, nel termine di giorni 30 decorrenti dalla data in cui è stata protocollata la richiesta. Ove la richiesta sia irregolare o incompleta l'Ufficio è tenuto, entro dieci giorni, a darne comunicazione scritta al richiedente assegnandoli almeno 15 giorni per provvedere. Decorsi i predetti 30 giorni (salve le ipotesi di differimento e sospensione) la richiesta si intende respinta	Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati	Il procedimento di accesso generalizzato si deve concludere con l'adozione di un provvedimento espresso e motivato, da comunicare al richiedente e agli eventuali controinteressati, nel termine di 30 giorni dalla presentazione della domanda (salva l'ipotesi di sospensione fino a 10 giorni nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato). Non è ammesso il silenzio-diniego



?	ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
Cosa fare in caso di diniego da parte dell'Ente Parco? (cfr:	Decorsi inutilmente 30 giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. Art. 25, c. 4 della L. 241/90 e s.m.i.: "In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello	Se sussistono i presupposti, il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza pubblica i	Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso, il richiedente può presentare può proporre ricorso al giudice amministrativo, considerato che il Direttore dell'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena coincide
Richiesta di riesame)	Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro	Direttore) si può proporre ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale ai sensi del d.lgs. n. 104/2010 ³ .	

³ In attesa dell'approvazione di un Regolamento interno che disciplini le modalità di gestione dell'accesso civico, individuando anche l'Ufficio destinatario del potere sostitutivo e delle istanze di riesame in caso di inerzia del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).

⁴ In attesa dell'approvazione di un Regolamento interno che disciplini le modalità di gestione dell'accesso civico generalizzato, individuando anche gli Uffici che detengono una determinata tipologia e/o fattispecie di dati, informazioni o documenti.



trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione." (comma così sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera a), legge n. 15 del 2005, poi così modificato dall'art. 8, comma 1, legge n. 69 del 2009).