

Trasparenza e Diritto D'Accesso

Il principio di trasparenza, cui deve essere improntata l'azione amministrativa, non si esaurisce nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, ma si esplica in una serie di azioni e attività tutte tese a garantire, tra l'altro, l'effettiva conoscibilità e accessibilità agli atti della pubblica amministrazione e ad ogni altra informazione riguardante profili funzionali e organizzativi. Infatti la trasparenza va intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dai propri uffici, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività pubblica e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento del bene comune e sull'utilizzo delle risorse umane e finanziarie.

La trasparenza, nel disegno del legislatore, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato e d'ufficio, di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di uguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione e dei soggetti e organismi che svolgono attività di pubblico interesse.

Uno strumento particolarmente efficace ai fini dell'accessibilità e conoscibilità dell'azione amministrativa è quello del diritto d'accesso.

La normativa vigente garantisce l'esercizio del diritto d'accesso agli atti, documenti e informazioni attraverso tre diversi livelli di trasparenza:

- 1) **Accesso documentale** o *erga partes* (art. 22 e ss. L. 241/90), tramite il quale è possibile ottenere i documenti nei cui confronti si vanta uno "specifico interesse";
- 2) **Accesso civico cd semplice** (art. 5, co. 1, DLgs 33/2013 come modificato dal DLgs 97/2016), garantito per mezzo degli obblighi di pubblicazione online (già oggetto della direttiva n. del);
- 3) **Accesso civico cd generalizzato** (art. 5, co. 2, DLgs 33/2013 come modificato dal DLgs 97/2016) con cui viene assicurata l'accessibilità *erga omnes* ai dati e ai documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione detenuti dalle pubbliche amministrazioni a prescindere dalla sussistenza di uno specifico interesse, fatte salve le eccezioni e i limiti previste dalla legge (c. d.FOIA – *Freedom of information act*).

Le Aziende Speciali hanno l'obbligo di garantire le tre tipologie d'accesso per espressa previsione normativa.

Al fine di garantire il rispetto della normativa in materia di diritto d'accesso, nelle more che gli Organi competenti adottino gli adeguamenti regolamentari, operativi e organizzativi prodromici all'implementazione delle azioni che forniranno un quadro e una disciplina interna complessiva e organica (come suggerito dall'ANAC nelle linee guida adottate con deliberazione n. 1309/2016 potrebbe adottarsi un regolamento interno all'azienda) si forniscono, nella qualità, le prime, temporanee indicazioni operative ed organizzative, alle quali si premette, per una migliore comprensione dell'istituto, una sintesi esplicativa delle tre tipologie d'accesso.

1) L'ACCESSO DOCUMENTALE

E' la tipologia d'accesso più risalente, disciplinata dall'articolo 22 della L. 241/90.

L'ambito soggettivo di applicazione del diritto d'accesso documentale include anche le aziende speciali per espressa previsione dell'articolo 23 della L. 241/90. Peraltro, lo stesso articolo 22, co. 1, lett. e), della L. 241/90, nel definire il concetto di "*Pubblica Amministrazione*", come comprensiva dei "...soggetti di diritto privato limitatamente alle loro attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale e comunitario" definisce, normativamente, l'ambito applicativo del diritto d'accesso con riferimento ai soggetti di diritto privato, riconnettendo gli obblighi di trasparenza ed imparzialità non alla natura del soggetto, ma alla natura dell'attività. La trasparenza, nelle sue diverse e poliedriche forme attuative, costituisce "regola" dell'interesse pubblico ricollegato all'attività svolta e alle risorse impiegate.

Per diritto d'accesso documentale si intende il diritto degli "interessati" di prendere visione dei documenti amministrativi e di estrarne copia e si intende realizzato attraverso, l'esame e/o l'estrazione di copia degli atti e dei documenti richiesti dall'interessato.

Per interessato si intende il soggetto che abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso. La nozione di interessato va intesa, secondo una Giurisprudenza ormai consolidata; in senso più ampio rispetto a quello dell'interesse all'impugnazione e consente al soggetto la legittimazione all'accesso dimostrando che il provvedimento o gli atti endoprocedimentali abbiano dispiegato o siano idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione diretta e immediata di una posizione giuridica.

Per documento amministrativo s'intende ogni rappresentazione grafica, fotografica, elettromagnetica e di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

Non sono ammesse richieste generiche e/o relative a intere categorie di documenti.

L'amministrazione ricevente l'istanza non è tenuta a elaborare dati in suo possesso per riscontrare la richiesta.

1a) Chi può esercitare il diritto

Come sopra cennato, i soggetti che possono esercitare l'accesso documentale sono *“tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso”*

Quindi si tratta di un diritto esercitabile solo da soggetti qualificati e che motivano e dimostrano l'interesse e non da “chiunque” come per le due forme di accesso civico.

.1b) Modalità d'accesso

Le modalità d'esercizio del diritto d'accesso documentale sono disciplinate all'articolo 25 della L. 241/90 e nel DPR 184/2006 che è il regolamento di attuazione del diritto d'accesso.

Si possono avere due modalità d'accesso: uno **formale** e l'altro **informale** a seconda se, sul documento oggetto dell'accesso, vi siano o meno controinteressati.

Sono da considerare controinteressati i soggetti che potrebbero essere lesi dall'accoglimento della richiesta d'accesso al documento.

Ove non vi siano controinteressati, quindi nel caso di accesso informale, la richiesta può essere fatta in modo molto semplice e veloce, addirittura anche verbale, in quanto il documento, di norma, interessa esclusivamente il richiedente quindi non ci sono problemi di coinvolgimento di soggetti diversi.

Più complessa è la modalità dell'accesso formale, ossia quando in quel documento sono menzionati o sono individuabili, in base alla natura del documento, dei controinteressati. In questo caso, il dipendente responsabile deve inoltrare la richiesta ai controinteressati, i quali possono

presentare un'opposizione motivata all'accesso entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione. Spetterà al dipendente che deve rilasciare il documento valutare i contrapposti interessi e decidere se rilasciare o meno il documento.

Il procedimento per l'accesso documentale deve concludersi entro 30 giorni dalla richiesta con un provvedimento espresso. Il silenzio dell'amministrazione equivale a diniego.

Chiariti sinteticamente le principali peculiarità dell'accesso documentale, si danno qui di seguito alcune indicazioni operative;

1a) A chi deve essere presentata la richiesta:

la richiesta d'accesso deve essere inoltrata (anche se indirizzata al legale rappresentante dell'azienda) all'ufficio "che ha formato il documento e che lo detiene stabilmente";

1b) Tempi di risposta:

La l. 241/90 prevede che le pubbliche amministrazioni, ove non diversamente stabilito, il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di 30 giorni decorrenti dalla presentazione dell'istanza (art. 25, co. 4).

1c) oggetto dell'accesso documentale

Il diritto d'accesso documentale si esercita soltanto con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla data della richiesta.

1d) Esclusioni e differimento

I casi di esclusione dal diritto d'accesso sono individuati dall'articolo 24 della L. 241/90. Oltre a tali casi non derogabili, le amministrazioni possono individuare ulteriori categorie di documenti da sottrarre all'accesso.

Il dipendente responsabile del procedimento non può negare l'accesso ove sia sufficiente far ricorso al potere di differimento.

1e) Modulistica

Al fine di favorire gli interessati nell'esercizio del diritto d'accesso documentale e il dipendente responsabile nell'istruttoria del procedimento, come previsto dalle linee guida ANAC e dalla circolare della Funzione Pubblica n. 2/2017, è stato predisposto il format di istanza Allegato 1 alla presente che, a cura del servizio informatico, dovrà essere stabilmente pub-

blicato sul sito istituzionale dell'azienda nella sezione "Amministrazione Trasparente", "Altri Contenuti" alla voce "Accesso Civico e documentale".

2)ACCESSO CIVICO SEMPLICE

Per accesso civico semplice si intende il diritto di chiunque di richiedere copia di documenti, informazioni o dati a pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui l'azienda abbia omesso la pubblicazione dei medesimi (art. 5, co. 1 DLgs 33/2013). Si tratta di una tipologia d'accesso già disciplinata dal primo testo del decreto trasparenza che, anche dopo le modifiche introdotte con il DLgs. 97/2016, rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione. In buona sostanza, costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione cui corrisponde il diritto del privato all'accesso civico semplice.

L'ambito dei soggetti nei confronti dei quali è possibile attivare l'accesso civico semplice, include l'azienda speciale (art. 2 bis decreto trasparenza come introdotto dal DLgs. 97/2016).

Sotto il profilo oggettivo, l'accesso civico semplice è esercitabile nei confronti degli atti, documenti, informazioni a pubblicazione obbligatoria, ove l'amministrazione non abbia ottemperato.

Per esercitare questo tipo d'accesso non occorre alcun interesse diretto, concreto e attuale in quanto l'esercizio di questo diritto non è sottoposto ad alcuna limitazione né la richiesta necessita di motivazione. Non sono previsti controinteressati.

2 a)A chi può essere presentata la richiesta:

In atto, in via temporanea e nelle more dell'adozione di apposita regolamentazione, l'istanza può essere presentata alternativamente

- all'ufficio che detiene i dati;
- al responsabile della pubblicazione;
- al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

In ogni caso, anche se diversamente indirizzata, copia della richiesta deve, comunque, da parte dell'ufficio protocollo, essere trasmessa al RPCT per lo svolgimento dell'attività di vigilanza sugli adempimenti relativi agli obblighi di pubblicazione.

2 b) Procedimento:

Pervenuta l'istanza presso gli uffici dell'azienda il RPCT, in collaborazione con il dipendente responsabile della pubblicazione, verifica che nell'istanza sia chiaramente identificato il documento oggetto dell'accesso civico e, in caso contrario, ne dà comunicazione all'istante che provvede al completamento della stessa. In questo caso i termini di conclusione del procedimento iniziano decorrere dall'acquisizione dell'istanza che identifica chiaramente il documento.

Il responsabile della pubblicazione, ove l'istanza sia completa, verifica la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione e, in caso non sia presente sul sito, provvede con immediatezza a pubblicare sul sito istituzionale i documenti richiesti dando comunicazione dell'avvenuto adempimento al RPCT, nonché entro trenta giorni all'istante con l'indicazione del collegamento ipertestuale, dandone contestuale comunicazione al RPCT.

Nel caso in cui i dati, i documenti e le informazioni richiesti risultino già pubblicati il responsabile della pubblicazione (come individuato nella tabella allegato 1 alla direttiva dell'RPCT n. 1 del 13 ottobre 2023 prot. U/1301/2023) indica al richiedente il collegamento ipertestuale.

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione dell'avvenuta pubblicazione.

In caso di ritardo o mancata risposta l'istante può ricorrere al titolare del potere sostitutivo da individuarsi con provvedimento degli organi di vertice. Il titolare del potere sostitutivo mette in atto ogni azione utile per la pubblicazione segnalando il dipendente inadempiente agli organi competenti.

2c)Modulistica

Al fine di favorire gli interessati nell'esercizio del diritto d'accesso civico semplice e il dipendente responsabile nell'istruttoria del procedimento, come previsto dalle linee guida ANAC e dalla circolare della Funzione Pubblica n. 2/2017, è stato predisposto il format di istanza Allegato 2 alla presente che, a cura del servizio informatico, dovrà essere stabilmente pubblicato sul sito istituzionale dell'azienda nella sezione "Amministrazione Trasparente", "Altri Contenuti" alla voce "Accesso Civico e documentale"

3)ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Per accesso civico generalizzato (che non sostituisce l'accesso civico semplice), ai sensi dell'articolo 5, co. 2 del decreto trasparenza, si intende il diritto di chiunque ad accedere a dati e documenti detenuti dall'azienda **ulteriori** rispetto a quelli sottoposti ad obbligo di pubblicazione.

L'ambito soggettivo nei confronti dei quali è esercitabile l'accesso civico generalizzato, come per l'accesso civico semplice, include le aziende speciali, in virtù del richiamo espresso dell'articolo 2, co. 1 del decreto trasparenza.

La regola della generale accessibilità *“ai dati e ai documenti detenuti dalle pubblicheamministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione”*, nell'ordinamento italiano, risulta temperata da una serie di eccezioni assolute e relative previste dall'articolo 5 *bis*, co. 1, 2, e 3 come si vedrà in seguito specificatamente.

L'istanza non richiede alcuna motivazione. Nell'istanza devono essere indicati i dati e/o i documenti oggetto di richiesta

3a) A chi può essere inviata la richiesta

La richiesta di accesso civico generalizzato può essere inviata, anche per via telematica:

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni e i documenti;
- all'ufficio relazioni con il pubblico, se istituito;
- ad altro ufficio che possono individuare gli organi di vertice dell'azienda indicandolo nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale.

Sarebbe opportuno che il RPCT non ricevesse richieste di prima istanza in quanto per l'accesso civico generalizzato Egli è individuato dalla legge come organo di riesame.

3b) Inammissibilità delle domande

Non sono ammissibili:

- domande generiche, che non individuano i dati, i documenti e le informazioni richieste con riferimento, almeno alla loro natura, al loro oggetto;
- meramente esplorative, volte semplicemente a scoprire quali informazioni, dati, documenti siano nella disponibilità dell'ente;
- relative ad un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo un carico di lavoro tale da paralizzare o rallentare eccessivamente il buon funzionamento dell'azienda;

-per riscontrare le quali l'ufficio debba formare, elaborare o diversamente procurarsi informazioni non in suo possesso.

3c) Procedimento

Pervenuta l'istanza al protocollo e trasmessa da questo all'ufficio che detiene il documento oggetto della richiesta e, in copia al RPCT, l'ufficio responsabile provvede ad istruire la richiesta verificando:

-se l'istanza è ammissibile;

se l'oggetto della richiesta è chiaramente identificabile e in caso contrario provvede a comunicare al richiedente le necessarie integrazioni;

-se vi sono controinteressati. In questo caso l'ufficio procedente comunica loro copia della domanda di accesso generalizzato, a mezzo raccomandata AR o mediante posta certificata. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione alla richiesta. In questo periodo i termini di trenta giorni per la conclusione del procedimento sono sospesi. Accertata la ricezione della comunicazione da parte dei controinteressati, decorso il termine di dieci giorni, in mancanza di opposizione di quest'ultimi, l'ufficio deve decidere sull'istanza. Ove il controinteressato abbia espresso la propria opposizione e l'ufficio responsabile ritenga comunque di accogliere la richiesta d'accesso, ne dà comunicazione al controinteressato e trasmette i documenti richiesti non prima che siano trascorsi quindici giorni dalla ricezione della sua decisione da parte del controinteressato. Questo perché dalla stessa data di ricezione decorre per il controinteressato il termine per proporre riesame ai sensi dell'articolo 12 del decreto.

Il procedimento deve concludersi con provvedimento espresso. In caso di provvedimento di diniego totale o parziale il provvedimento va adeguatamente motivato e contenere l'indicazione dell'ufficio competente a decidere sull'eventuale richiesta di riesame. Analogamente va motivato in presenza di controinteressati.

3d) Esclusioni e limiti all'accesso generalizzato

La legge considera esclusioni assolute al diritto d'accesso le fattispecie analiticamente indicate all'articolo 5 bis, co. 3, nonché all'articolo 24, co. 1 della L. 241/90 (che indica le fattispecie escluse dall'accesso documentale). La legge prevede, altresì, le cosiddette esclusioni relative o qualificate, anch'esse indicate analiticamente all'articolo 5 bis, comma 1 del decreto trasparenza, come introdotto dal DLgs. 97/2016. Le esclusioni relative sono caratterizzate

dalla necessità che l'ufficio competente valuti caso per caso l'esistenza o meno di un pregiudizio all'interesse pubblico o privato considerato meritevole di tutela nell'ordinamento italiano.

Non sono consentiti dinieghi all'accesso generalizzato fuori dai casi previsti dalla legge.

Qualora i dati o i documenti oggetto della richiesta non siano immediatamente o integralmente disponibili il rilascio degli stessi potrà essere differito o limitato dandone comunicazione con apposita nota debitamente motivata che indichi la durata temporale del differimento.

3e) I controinteressati

A differenza dell'accesso civico semplice, per quello generalizzato (trattandosi di atti non oggetto pubblicazione obbligatoria) va verificata, preliminarmente, l'esistenza o meno dei controinteressati.

Vanno considerati controinteressati tutti i soggetti che, anche se non indicati espressamente nel documento oggetto dell'accesso, potrebbero vedere pregiudicati loro interessi come individuati al co. 2 dell'articolo 5 bis.

3f) Riesame

L'articolo 5, co. 7 del DLgs. 33/2013 prevede che “nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine...” il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che decide con provvedimento motivato entro venti giorni. Tale facoltà è riconosciuta anche ai controinteressati, come cennato al precedente punto 3c) nei casi di accoglimento della richiesta d'accesso nonostante la loro opposizione.

L'istanza di riesame deve essere presentata ai sensi dell'articolo 5, co. 1, 2, 3 e si intende ricevuta nel giorno in cui viene acquisita all'ufficio protocollo dell'azienda.

Se l'accesso è stato negato o differito a tutela dei dati personali, il RPCT decide sul riesame sentito il Garante per la protezione dei dati personali, ai sensi dell'articolo 5, co. 7, del decreto trasparenza. A decorrere dalla comunicazione del 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 a dieci giorni, in conformità all'articolo 5, co. 7, del decreto trasparenza,

3g) Modulistica

Al fine di favorire gli interessati nell'esercizio del diritto d'accesso civico generalizzato e il dipendente responsabile nell'istruttoria del procedimento, come previsto dalle linee guida ANAC e dalla circolare della Funzione Pubblica n. 2/2017, è stato predisposto il format di istanza Allegato 3 alla presente che, a cura del servizio informatico, dovrà essere stabilmente pubblicato sul sito istituzionale dell'azienda nella sezione "Amministrazione Trasparente", "Altri Contenuti" alla voce "Accesso Civico e documentale".

4. Registro degli Accessi

Le linee guida dell'ANAC di cui alla deliberazione 1309/2016, al capitolo 9, lettera c) e la successiva circolare della Funzione Pubblica n. 2/2017 tra le soluzioni operative ed organizzative indicate per un efficace esercizio del diritto d'accesso individua e istituisce il registro degli accessi.

Il registro deve contenere l'elenco delle richieste e il relativo esito al fine di:

- semplificare la gestione delle richieste e il relativo esito;
- favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste d'accesso identiche o simili;
- agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate;
- monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse.

Il registro è istituito e tenuto a cura del RPCT e deve essere pubblicato sul sito istituzionale dell'azienda alla sezione "Amministrazione Trasparente" e aggiornato periodicamente con cadenza almeno semestrale.

Al fine di realizzare le suddette finalità vanno implementate le seguenti procedure:

- l'ufficio protocollo dovrà trasmettere l'istanza al dipendente/ufficio responsabile e, in copia al RPCT per lo svolgimento delle funzioni di vigilanza e monitoraggio.;
- ogni dipendente a conclusione del procedimento d'accesso, dopo l'emissione del provvedimento finale, dovrà tempestivamente trasmettere al RPCT in formato informatico aperto e lavorabile le informazioni contenute nell'allegato 4 "Registro degli Accessi" alla presente direttiva. Il RPCT provvederà ad assemblare tutte le informazioni ricevute nel registro degli accessi e alla sua pubblicazione da effettuarsi a cura del servizio informatico.

In sede di prima implementazione la prima pubblicazione sarà effettuata a gennaio 2024, con riferimento a tutti gli accessi del 2023; pertanto gli uffici che hanno già ricevuto ed esitato istanze d'accesso sono invitati a trasmettere l'allegato 4 completo anche delle istanze precedenti.

Gli uffici che per l'anno 2023 non avranno ricevuto istanze d'accesso dovranno comunque trasmettere al RPCT dichiarazione negativa alla data del 31 dicembre.

I dati, le informazioni, i processi operativi e i moduli organizzativi implementati con la presente direttiva saranno utilizzati, opportunamente sistematizzati, per la redazione dell'apposita sezione "Trasparenza" del piano di prevenzione della corruzione nonché, una volta sistematizzata la struttura organizzativa dell'azienda, in un apposito regolamento generale per l'accesso.

Si dispone a cura del servizio informatico la pubblicazione della presente direttiva sul sito istituzionale dell'azienda alla Sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione "Altri Contenuti", alla voce "Direttive e circolari del responsabile della prevenzione della corruzione".

Catania 13 novembre 2023

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

ALLEGATI:

- Allegato 1: Modulo richiesta accesso documentale;
- Allegato 2: Modulo Accesso civico semplice;
- Allegato 2 Bis: Modulo Accesso civico semplice-al Titolare del Potere Sostitutivo;
- Allegato 3: Modulo Accesso civico generalizzato;
- Allegato 3 Bis: Modulo Accesso civico generalizzato –al Titolare del Potere Sostitutivo;
- Allegato 4: Format Registro degli Accessi.