

*Regione Siciliana*

**ASSESSORATO REGIONALE DELLE AUTONOMIE  
LOCALI E DELLA FUNZIONE PUBBLICA**  
DIPARTIMENTO REGIONALE DELLA FUNZIONE  
PUBBLICA E DEL PERSONALE  
SERVIZIO 14 - TRASPARENZA E SEMPLIFICAZIONE  
Viale Regione Siciliana n. 2194 - 90135 PALERMO  
e-mail trasparenzaemplificazione.fp@regione.sicilia.it

Prot. n. EM/133/S.14

PALERMO 9 DIC. 2016

OGGETTO: Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, art. 6, che sostituisce l'articolo 5 e inserisce l'articolo 5 bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 - Accesso civico a dati e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione - Esclusioni e limiti all'accesso.

Al Segretario Generale

Ai Capi di Gabinetto

Ai Dirigenti preposti ai Dipartimenti regionali e Uffici equiparati, Uffici speciali, Uffici alle dirette dipendenze del Presidente della regione, Ufficio del Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale

Al Webmaster del sito istituzionale della Regione Siciliana

Ai Responsabili del procedimento di pubblicazione dei contenuti sul sito istituzionale

e p.c. All'Organismo Indipendente di Valutazione  
c/o Presidenza della Regione  
Palazzo d'Orleans

LORO SEDE

Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, ha apportato numerose innovazioni alla normativa in materia di trasparenza contenuta nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Tra le principali modifiche può annoverarsi quella operata dall'articolo 6 del citato decreto legislativo che, sostituendo l'art. 5 del d.lgs 33/2013, aggiunge al già noto istituto dell'accesso civico un nuovo diritto di accesso a dati, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria, definibile accesso civico "generalizzato" in contrapposizione al previgente accesso civico "semplice".

In particolare, il comma 2 del citato art. 5 dispone che "*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 pubblici e privati*

*giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis".* La nuova previsione da vita ad un diritto di accesso a tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti.

La *ratio* della disposizione normativa è favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche nonché di promuovere la partecipazione attiva dei cittadini alla elaborazione delle politiche pubbliche. Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto 33 ridefinisce come "*...accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni...*".

Con l'adozione del recente d.lgs. 97/2016, in Italia trova quindi applicazione il modello Freedom of Information Act (FOIA) - già operativo negli ordinamenti anglosassoni - ove la regola generale è la trasparenza temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni. Si noti che il Legislatore ha posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola, rispetto alla quale i limiti e le esclusioni previste dall'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013 rappresentano eccezioni, come tali da interpretarsi restrittivamente.

Si ritiene opportuno ribadire che l'istituto dell'accesso "generalizzato" non sostituisce l'accesso "semplice", il quale rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria.

I due istituti seppur accomunati sia dal diffuso riconoscimento in capo a "chiunque" del diritto di accedere alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione sia dall'indipendenza della titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, si muovono tuttavia su binari differenti. Infatti, mentre in caso di accesso "semplice" va solo verificata l'obbligatorietà della pubblicazione delle informazioni oggetto della richiesta, con riguardo all'accesso "generalizzato" l'Amministrazione - come si ricava dalla lettura del comma 5 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013 - se individua soggetti controinteressati è tenuta ad attivare il contraddittorio, avviando un preciso percorso procedimentale prima di pronunciarsi sull'accoglimento o sul rigetto dell'istanza.

L'accesso "generalizzato", autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione, incontra quali unici limiti - da una parte - la tutela degli interessi pubblici o privati elencati dall'art. 5 bis, commi 1 e 2, e - dall'altra - il rispetto delle specifiche esclusioni previste dall'art. 5 bis, comma 3.

L'accesso "generalizzato" deve essere tenuto, altresì, distinto dall'accesso ai documenti amministrativi (in prosieguo accesso "documentale") disciplinato dalla legge n. 241/90. La finalità dell'accesso "documentale" è differente da quella sottesa sia all'accesso "semplice" sia all'accesso "generalizzato" in quanto tende a porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio la facoltà partecipativa, difensiva e oppositiva che l'ordinamento gli riconosce a tutela delle proprie posizioni giuridiche qualificate.

Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso "documentale" 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» (art. 22, co.1 lett. a), l. 241). Pertanto, la legge 241/90 esclude tassativamente l'utilizzo del diritto di accesso in assenza di un interesse specifico, da comprovare a cura del richiedente. Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua certamente a sussistere ma, parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

La distinzione dei sopra richiamati istituti è fondamentale al fine di valutare i diversi interessi manifestati allorquando l'Amministrazione deve procedere ad un bilanciamento degli interessi medesimi. Infatti, nel caso di accesso "documentale" la tutela può consentire un accesso più in profondità ai dati pertinenti, mentre nell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso eventualmente meno in profondità ma più esteso in quanto comportante, di fatto, un'ampia conoscibilità di dati, documenti e informazioni.

Ovviamente, possono sussistere delle ipotesi in cui al soggetto titolare di situazione giuridica qualificata è consentito l'accesso "documentale", mentre viene negato l'accesso "generalizzato".

I dinieghi di accesso agli atti e documenti di cui alla legge 241/1990, se motivati con esigenze di "riservatezza" pubblica o privata devono essere considerati attentamente anche ai fini dell'accesso "generalizzato", ove l'istanza relativa a quest'ultimo sia identica e contestuale a quella dell'accesso "documentale", indipendentemente dal soggetto che l'ha proposta.

Pertanto, laddove l'Amministrazione, con riferimento agli stessi dati, documenti e informazioni, abbia negato il diritto di accesso di cui alla l. 241/1990, per la tutela di un interesse pubblico o privato prevalente alla posizione soggettiva legittimante, per ragioni di coerenza sistematica e a garanzia di posizioni individuali specificamente riconosciute dall'ordinamento, deve addurre le stesse motivazioni in presenza di una richiesta di accesso "generalizzato" formulata dal medesimo istante o da altri soggetti. Nei casi in cui, invece, è stato consentito l'accesso "generalizzato" ad alcune informazioni, per ragioni di coerenza sistematica, non può essere negato l'accesso "documentale" alle medesime.

L'individuazione puntuale degli interessi pubblici e privati a tutela dei quali l'Amministrazione può rifiutare l'accesso "generalizzato" è contenuta nell'art. 5 bis, commi 1 e 2, del d.lgs. 33/2013, mentre il successivo comma 3 contempla i casi di esclusione assoluta all'esercizio del diritto.

L'art. 5-ter del predetto decreto introduce, altresì, la modalità di accesso per fini scientifici ai dati elementari raccolti, per finalità statistiche, dagli enti e uffici del Sistema statistico nazionale (Sistan).

Ai sensi dell'articolo 42, co. 1, del citato decreto 97/2016, entro sei mesi dalla relativa entrata in vigore (quindi entro il **23 dicembre 2016**), l'Amministrazione deve adeguarsi alle modifiche dallo stesso introdotte e, altresì, assicurare l'effettivo esercizio del diritto di accesso civico generalizzato.

Per quanto riguarda l'attuazione e la vigilanza, si richiama l'attenzione sulle previsioni dell'articolo 43, comma 4, del decreto 33/2013 "*I dirigenti responsabili dell'amministrazione e il*

*responsabile per la trasparenza controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto” e dell'articolo 46 del medesimo decreto secondo il quale “L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilita' dirigenziale, eventuale causa di responsabilita' per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.”*

Sotto il profilo più strettamente operativo, stante l'approssimarsi della scadenza del 23 dicembre 2016, si ritiene utile fornire alcuni indirizzi in ordine alle modalità e ai termini per l'esercizio del diritto all'accesso civico generalizzato, con l'avvertenza che gli stessi saranno suscettibili di modifiche a seguito dell'adozione da parte dell'ANAC, delle preannunciate *Linee guida in materia di accesso civico*.

L'accesso civico “generalizzato” si attiva con la presentazione di apposita istanza che, ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, può essere trasmessa per via telematica - secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il «Codice dell'amministrazione digitale» - ovvero a mezzo posta o *brevi manu* presso uno dei seguenti uffici:

- a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b) all'ufficio relazioni con il pubblico;
- c) ad altro ufficio, indicato nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito *web* istituzionale.

I Dirigenti in indirizzo avranno cura di comunicare al *Webmaster* il link della pagina *web* del proprio Dipartimento/Ufficio ove sono pubblicate le informazioni attinenti gli uffici cui presentare la richiesta di accesso, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale. Il *Webmaster* provvederà alla creazione della pagina di riepilogo dei link da pubblicare nella sotto-sezione di primo livello “Altri contenuti”, sotto-sezione di secondo livello “Accesso civico”.

Inoltre, come consigliato dall'ANAC nella citata bozza di “Linee guida”, è opportuno che ciascun Dirigente cui la presente è diretta provveda, nell'ambito della propria struttura organizzativa, ad individuare un ufficio cui attribuire la competenza a decidere sulle richieste di accesso civico “generalizzato” e ad istituire un registro delle richieste di accesso presentate.

Tale modello organizzativo mira ad agevolare sia l'assunzione di comportamenti univoci nella trattazione delle richieste, sia l'osservanza dei termini prescritti per il dovuto riscontro.

In ogni caso la raccolta dei dati relativi alle varie tipologie di istanze di accesso acquisite costituirà utile base cognitiva per il puntuale riscontro delle richieste di informazioni che, nell'ambito delle rispettive competenze, potranno essere formulate da questo Dipartimento, dall'Organismo

Indipendente di Valutazione e dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

L'istanza di accesso, ai fini dell'ammissibilità, deve essere sempre sottoscritta dal richiedente secondo le modalità indicate all'art. 38 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445.

E' necessario che nell'istanza siano ben identificati i dati, le informazioni o i documenti per i quali è richiesto l'esercizio del diritto; pertanto, non è ammissibile una richiesta generica o meramente esplorativa, volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'Amministrazione dispone. Del pari inammissibili sono eventuali istanze che non permettano l'individuazione della documentazione richiesta, ovvero che risultino manifestamente irragionevoli.

Qualora la domanda sia solo parzialmente carente, l'Ufficio destinatario può chiedere all'istante di precisare i dati, le informazioni o i documenti per i quali manifesta interesse.

Resta escluso che – per rispondere alla richiesta di accesso generalizzato – l'Amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso, non sussistendo l'obbligo di svolgere un'ulteriore attività aggiuntiva di elaborazione dei dati detenuti.

Acquisita l'istanza, l'Ufficio competente inizia un'attività istruttoria volta in primo luogo a valutare l'ammissibilità e, quindi, ad accertare se l'oggetto della medesima possa incidere su interessi di soggetti controinteressati legati alla protezione dei dati personali, o alla libertà e segretezza della corrispondenza oppure ad interessi economici e commerciali (ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali).

In caso affermativo, l'art. 5, co. 5, del decreto 33 obbliga l'Ufficio – salvo il caso in cui l'istanza riguardi dati e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria - a dare comunicazione ai controinteressati individuati mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento (o per via telematica per coloro che consentono tale forma di comunicazione). Il controinteressato può presentare (anche per via telematica) una eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso entro il termine di giorni dieci dalla ricezione della suddetta comunicazione. Decorso tale termine l'Ufficio, previo accertamento della ricezione della copia di cui sopra, provvede ad esitare la richiesta di accesso civico "generalizzato".

Il procedimento di accesso si conclude, con provvedimento espresso e motivato, nel termine di trenta giorni dall'acquisizione della richiesta. La decisione deve essere comunicata all'istante e agli eventuali controinteressati.

In caso di accoglimento dell'istanza, in assenza di opposizione di controinteressati, l'Ufficio provvede a trasmettere tempestivamente dati o documenti al richiedente.

Nei casi in cui l'Amministrazione decida di accogliere la richiesta di accesso nonostante l'opposizione di controinteressati è tenuta, salvi i casi di comprovata indifferibilità, a darne comunicazione a questi ultimi. I dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte dei controinteressati.

Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame ai sensi del comma 9 dell'articolo 5 in esame.

Il rifiuto, differimento e limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013.

In caso di diniego totale o parziale all'accesso o di mancata risposta entro il termine sopra indicato, il richiedente può presentare richiesta di riesame al *Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza* che decide con provvedimento motivato, nel termine e con le procedure stabiliti dall'articolo 5, comma 7, del d.lgs. 33/2013.

Avverso la decisione dell'Amministrazione o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, può essere proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo).

Si rammenta che la visione della documentazione oggetto dell'accesso civico generalizzato è sempre gratuita, mentre se è richiesta la riproduzione della stessa su supporti materiali il rilascio è subordinato al rimborso da parte del richiedente del costo effettivamente sostenuto e documentato da parte dell'Amministrazione.

La presente direttiva è trasmessa, in formato aperto, al Responsabile del procedimento di pubblicazione dei contenuti per la pubblicazione nella pagina web di questo Dipartimento - nella sezione "Circolari e documenti", sotto-sezione "Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ....." Capo I-bis "Diritto di accesso a dati e documenti", Art. 5 "Accesso civico a dati e documenti" - che, ad avvenuta pubblicazione, avrà cura di notiziare lo scrivente.

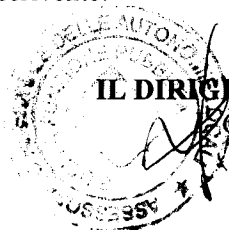
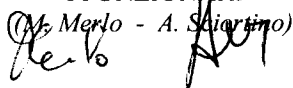
IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO

(Di Salvo)



I FUNZIONARI

(M. Merlo - A. Sciarmino)



IL DIRIGENTE GENERALE

Giammanco

