

IL DIRITTO DI ACCESSO

Linee guida e modalità per esercitare l'accesso civico

Indice

1. Premessa e riferimenti normativi
2. Il confronto tra l'art. 22 L. 241/1990 e l'art. 5 D.Lgs. 33/2013
 - 2.1 La legittimazione attiva
 - 2.2 I limiti all'accesso
 - 2.3 I controinteressati e la riservatezza
 - 2.4 La forma dell'istanza
 - 2.5 La gratuità dell'esercizio dei diritti
3. L'oggetto del diritto di accesso – in particolare le “informazioni”
 - 3.1 nell'accesso agli atti
 - 3.2 nell'accesso civico
4. Il procedimento di accesso civico:
 - 4.1 Le modalità di esercizio dell'accesso civico
 - 4.2 Le modalità di conclusione del procedimento
 - 4.3 Gli strumenti avverso il diniego

1. Premessa e riferimenti normativi

L'introduzione dell'istituto dell'accesso civico, operato con l'entrata in vigore del D.Lgs. 33/2013 (c.d. “Decreto trasparenza”), e ancor più oggi a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 97/2016 c.d. (FOIA) ha generato non poche difficoltà di coordinamento con la L. 241/1990 e s.m.i. che reca la disciplina dell'accesso agli atti.

In particolare, la criticità risiede nella corretta qualificazione dell'istanza, in forza del suo contenuto, come richiesta di accesso agli atti o come richiesta di accesso civico. Se, avuto riguardo all'oggetto dell'istanza, vi è infatti un importante ambito di sovrapposizione tra i due istituti, in relazione al quale le difficoltà interpretative possono essere superate orientando il cittadino **verso l'istituto di maggior favore**, considerevoli criticità emergono invece quando il riscontro all'istanza, ovvero i documenti e i dati ostensibili, cambia a seconda dell'istituto invocato. In questo senso risulta di particolare rilievo, e di particolare responsabilità il ruolo del soggetto che, all'interno della Pubblica Amministrazione, riceve l'istanza e che, come primo criterio dirimente, dovrà indagare la motivazione che fonda la richiesta di ostensione da parte del cittadino e la qualificazione soggettiva di quest'ultimo.

Di seguito i riferimenti normativi recanti la disciplina in materia:

- artt. 22 -28 della L. 241/1990: "Accesso ai documenti amministrativi"
- art. 5 del D.Lgs. 33/2013: "Accesso civico a dati e documenti"
- art. 1-15 DPR 184/2006

2. Il confronto tra l'art. 22 L. 241/1990 e l'art. 5 D.Lgs. 33/2013

La prima diversità nel confronto tra le due discipline in esame si rileva nell'identificazione dei soggetti attivi del diritto di accesso:

2.1 La legittimazione attiva

- **il titolare del diritto di accesso agli atti** deve qualificarsi come "interessato"; e per essere tale deve avere un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso (art. 22 co. 1 lett. b) L. 241/1990).

L'interesse (diretto, concreto ed attuale) è quello al documento di cui si chiede l'ostensione;

la corrispondenza è il nesso di strumentalità o anche solo di connessione con una situazione giuridica che l'ordinamento riconosce attraverso la concessione di strumenti di tutela (giurisdizionali o amministrativi)⁷;

la situazione giuridicamente tutelata è quella che trova una qualificazione nell'ordinamento giuridico che la riconosce e la tutela; questo non significa configurazione dell'accesso come meramente strumentale rispetto alla difesa in giudizio della situazione sottostante che, al contrario, si atteggia come posizione autonomamente tutelata: **la legittimazione all'accesso agli atti va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti oggetto della domanda di ostensione hanno spiegato o sono idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei propri confronti**. Ne consegue che la documentazione richiesta deve essere genericamente mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante e non strumento di prova diretta della lesione di tale interesse.

Dunque, per giurisprudenza consolidata, la nozione di "situazione giuridicamente rilevante" è di portata più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa: l'accesso agli atti si configura come un potere di natura procedimentale volto in senso strumentale alla tutela di un interesse giuridicamente rilevante (sia esso un diritto o un interesse)

La norma in esame - art. 22 co. 1 lett. b) - riconosce la qualifica di "interessati" anche ai portatori di interessi pubblici o diffusi.

Giova in questa sede precisare come il limite di valutazione da parte della pubblica amministrazione in ordine alla sussistenza di un interesse qualificato in capo all'istante si sostanzia nel solo giudizio estrinseco *sull'esistenza di un differenziato bisogno di conoscenza in capo a chi chiede i documenti, purché non preordinato ad un controllo generalizzato e indiscriminato sull'azione amministrativa, espressamente vietato dall'art. 24 co. 3 della L. 241/1990*.

- **il titolare del diritto di accesso civico** è legittimato ad esercitare il diritto stesso indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti; chiunque è titolare del diritto di accesso civico, il cui esercizio non ha bisogno di motivazione. Giova precisare che

l'accesso civico è esercitabile dal cittadino presso qualunque Pubblica Amministrazione, a prescindere dalla propria residenza.

L'accesso civico si distingue in:

a) Accesso civico semplice ex art. 5 comma 1 del D.lgs 33/2013: *circoscritto ai soli atti, documenti ed informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione; costituisce rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.*

b) Accesso civico generalizzato ex art. 5 comma 2 del D.lgs 33/2013:*esercitabile relativamente "ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione", ossia per i quali non sussiste uno specifico obbligo di pubblicazione, espressione quindi di una libertà che incontra, quali unici limiti, da un parte il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2 , e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3). Lo scopo di tale accesso civi*

2.2 I limiti all'accesso

La seconda evidente diversità nel confronto tra le due discipline in esame si rileva nei limiti all'esercizio del diritto di accesso:

- **I limiti all'accesso agli atti (art. 22 ss. L. 241/1990)**

1) L'art. 24 comma 1 individua **quattro fattispecie di esclusione** del diritto di accesso agli atti:

a) documenti coperti da segreto di stato e nei casi di segreto o divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento di cui al comma 6 e dai regolamenti delle PA di cui al comma 2: si tratta in via generale del c.d. "*segreto istruttorio*";

b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano: il limite va inteso nel senso d'inaccessibilità temporalmente limitata alla sola fase di pendenza del procedimento tributario ;

c) nei confronti dell'attività della PA diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi;

Ai sensi dell'art. 24 comma 5, i documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

2) L'art. 24 comma 6 inoltre dispone che con regolamento, adottato ai sensi dell'art. 17 L. 400/1988, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi (dati riservati); l'art. 1049 comma 2 lett. b) del DPR 90/2010, richiamando il citato art. 24 comma 6, sottrae all'accesso per cinquant'anni i documenti concernenti l'ordine pubblico, la prevenzione e la repressione della criminalità, dei quali dettaglia il contenuto.

La sussistenza delle specifiche esigenze di tutela indicate dall'art. 24 comma 6 e del collegato DPR dev'essere verificata per ogni singolo documento oggetto di richiesta di accesso. *“La tendenziale segretezza della documentazione dev'essere contemperata con le esigenze di difesa, operando, ove ragionevolmente possibile, sulle modalità dell'ostensione (apposizione di omissis, visione senza rilascio di copia etc...)”.*

“Peraltro, anche nel caso di documenti sottratti all'accesso dai regolamenti governativi, dev'essere comunque garantito l'accesso ai documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare e difendere i propri interessi giuridici”.

3) Il regolamento INPS 16 febbraio 1994, n. 1951 (art. 17 e allegato A) sottrae al diritto di accesso “le dichiarazioni rilasciate dai lavoratori che costituiscano base per la redazione del verbale ispettivo, al fine di prevenire pressioni, discriminazioni e ritorsioni ai danni dei lavoratori stessi”.

4) L'art. 24 comma 7 dispone che nel caso il documento contenga *dati sensibili o giudiziari*, l'accesso è consentito **nei limiti in cui sia strettamente INDISPENSABILE** e nei termini previsti dall'art. 60 del D.Lgs. 196/2003 *in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale (detti “dati supersensibili”)*.

- ☐ sul concetto di *“indispensabilità”*: il dato dev'essere “strettamente indispensabile” e l'accesso deve costituire *condicio sine qua non* per la difesa di un interesse che si assume leso.

5) L'art. 24 comma 2 prevede che ogni Pubblica Amministrazione individui le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso agli atti.

L'art. 24 comma 7 individua **la deroga alle esclusioni**: deve comunque essere garantito l'accesso ai documenti nel caso in cui **la conoscenza dei documenti sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.**

- sul concetto di **“necessità”**: non bastano esigenze di difesa genericamente enunciate per garantire l'accesso, dovendo quest'ultimo corrispondere ad **una EFFETTIVA NECESSITA'** di tutela di interessi che si assumono lesi e NON ad una MERA UTILITA', circostanza che dev'essere oggetto di attenta ponderazione.

- sul concetto di **“curare”** o **“difendere”** i propri interessi: se da un lato la conoscenza deve essere necessaria, questa NECESSITA' non dev'essere per forza riferita ad un documento da produrre in giudizio; la norma infatti, accanto al termine “difendere”, utilizza il termine più generico “curare”, tra i quali non si ravvisa equivalenza.

• I limiti al diritto di accesso civico (art. 5 bis D.Lgs. 33/2013)

L'art. 5 bis del D.Lgs. 33/2013 disciplina i LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO DI CUI AL COMMA 2 DELL'ART. 5, ovvero all'accesso civico "allargato" ai dati e documenti di cui la pubblica amministrazione è in possesso ma che non sono oggetto di obbligo di pubblicazione sul sito della PA.

Il Consiglio di Stato trova superfluo il diritto di accesso civico di cui al comma 1 dell'art. 5, essendo assorbito dall'istituto disciplinato dal seguente comma 2; in realtà la disciplina del comma due non assorbe quella del comma 1: l'accesso ai dati e ai documenti di cui al comma 1 non è compreso dai divieti di cui all'art. 5Bis, che si riferisce solo all'accesso allargato di cui al comma 2 dell'art. 5.

1) L'art. 5 bis individua nella sostanza **tre fattispecie di esclusione** :

a) comma 1: se il diniego all'accesso civico è necessario a **tutelare interessi pubblici**:

- sicurezza pubblica e nazionale
- la difesa e le questioni militari
- le relazioni internazionali
- la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello stato
- la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento
- il regolare svolgimento di attività ispettive

b) comma 2: se il diniego all'accesso civico è necessario a **tutelare interessi privati**:

- protezione dei dati personali
- la libertà e la segretezza della corrispondenza
- gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

c) comma 3: se la richiesta riguarda gli atti e i documenti dei quali è vietato l'accesso ex art. 24 L. 241/1990.

Dalla lettura del comma 3 emerge chiaramente la diversa consistenza degli atti e dei documenti oggetto dei due tipi di istituto: i divieti all'accesso civico sono ben più ampi rispetto ai divieti dell'accesso agli atti; l'accesso civico, oltre che da tutti i divieti previsti per l'accesso agli atti (comma 3), viene compreso anche da quelli recati dalla disciplina di cui ai commi 1 e 2.

2) L'art. 5 bis individua anche **due fattispecie di esclusione** :

a) comma 4: l'accesso parziale, qualora solo l'ostensione di alcune parti dell'atto o del documento oggetto di accesso civico può ledere un interesse pubblico e/o privato, è fatto obbligo consentire l'accesso agli altri dati o alle altre parti del documento stesso.

b) comma 5: l'accesso differito, il divieto di ostensione finalizzato alla tutela di interessi pubblici e/o privati di cui ai commi 1 e 2 si applica solo per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla tutela del dato. In questo caso l'ostensione non può essere negata ma solo differita ad un tempo successivo al periodo in cui la protezione è giustificata.

2.3. I controinteressati e la riservatezza

	CONTROINTERESSATI	RISERVATEZZA
ACCESSO AGLI ATTI	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. La tutela dei controinteressati è disciplinata dall'art. 3 del DPR 184/2006.	<u>Tutela dei dati sensibili, giudiziari e supersensibili:</u> il contrasto tra accesso e riservatezza dei controinteressati è disciplinato dal combinato disposto degli art. 24 L. 241/1990 e artt. 59 e 60 del D.Lgs. 196/2003: • <u>dati sensibili e giudiziari (vedi note.....):</u> l'art. 59 del D.Lgs. 196/2003 rimanda a quanto previsto dalla L. 241/1990 per l'individuazione del punto di equilibrio tra esercizio del diritto di accesso e tutela della riservatezza dei dati sensibili e giudiziari di terzi; l'ostensione è ammessa per motivi di difesa dei propri interessi diretti, concreti ed attuali qualora si rilevi un rapporto di stretta necessità (cioè indispensabilità) tra la conoscenza dei contenuti dell'atto e la tutela dell'interesse qualificato; • <u>dati supersensibili (idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale):</u> per espresso rinvio operato dall'art. 24 co. 7 L. 241/1990, ai sensi dell'art. 60 del D.Lgs. 196/2003, questi dati possono essere oggetto di accesso solo se la situazione giuridicamente rilevante, che s' intende tutelare con la richiesta di ostensione, sia di rango pari al diritto alla riservatezza dell'interessato o consista in un diritto alla personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale inviolabile.
ACCESSO CIVICO	Tutti i soggetti che dall'ostensione del documento o dato richiesto subirebbero un pregiudizio ad uno degli interessi di cui all'art. 5bis comma 2 del D.Lgs. 33/201330. La tutela dei controinteressati è disciplinata dall'art. 5 commi 5 e 6 del D. Lgs. 33/2013.	Ai sensi dell'art. 5bis comma 2 del D.Lgs. 33/2013, sono oggetto di tutela: 1. i dati personali; 2. la libertà e la segretezza della corrispondenza; 3. gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Giova infine richiamare l'art. 11 del D.Lgs. 196/2003 (Codice privacy) che reca i principi sulle modalità di trattamento dei dati personali: in particolare si ricorda il **principio di pertinenza e non eccedenza** del dato trattato (ovvero del dato oggetto di ostensione).

2.4 La forma dell'istanza

Un'altra differenza tra i due istituti (accesso agli atti e accesso civico) si rileva nella forma dell'istanza.

- **La forma nell'accesso agli atti**

La forma dell'istanza è disciplinata dal DPR 184/2006, più precisamente può esserci:

a) Accesso informale (art. 5):

Per l'accesso informale è necessaria la concomitante sussistenza delle seguenti condizioni:

- 1) certezza che non vi siano controinteressati: se vi è anche solo il dubbio che possano esserci controinteressati, è necessario invitare l'interessato a presentare istanza formale;
- 2) assenza di dubbi in ordine all'identità dell'istante, ai suoi poteri rappresentativi, alla sussistenza dell'interesse all'ostensione, all'accessibilità del documento;
- 3) possibilità tecnica/pratica di evasione immediata della richiesta: l'impossibilità può essere dettata anche da motivi organizzativi (assenza di colleghi, necessità di rivolgersi al servizio archivistico per la ricerca del documento, mole della documentazione, richiesta con rischio di compromissione della regolare attività dell'ufficio etc...) .

L'istanza di accesso informale può essere fatta in due modi:

- 1) *per iscritto*

In questo caso si ritiene non necessaria la registrazione della richiesta al protocollo perchè ha lo stesso valore della richiesta verbale;

- 2) *verbale*

In ogni caso è sempre necessario che il richiedente fornisca:

- ☐ gli estremi del documento oggetto della richiesta o almeno gli elementi che ne consentano la pronta individuazione;
- ☐ la motivazione della richiesta dalla quale emerga l'interesse concreto, attuale e diretto all'ostensione del documento richiesto;
- ☐ un titolo idoneo per l'identificazione del richiedente ed eventualmente, se non agisse per proprio conto, il titolo che lo legittima alla presentazione dell'istanza (delega, dichiarazione sostitutiva di atto notorio di essere il legale rappresentante di una società etc...); si tratta di elementi necessari anche al fine di verificare la riconducibilità al richiedente della situazione di interesse che legittima l'accesso.

Se la richiesta proviene da una PA, si applica l'art. 22 co. 5 della L. 241/1990 .

b) Accesso formale (art. 6):

Il tenore letterale della disposizione di cui all'art. 6 co. 1 del D.P.R. 184/2006 (*"Qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale"*...) porta a ritenere che la FORMA ORDINARIA DELL'ISTANZA DI ACCESSO AGLI ATTI SIA QUELLA INFORMALE e che quella formale sia residuale e da applicarsi nei casi in cui non sia possibile l'istanza informale.

La domanda di accesso formale deve contenere tutti gli elementi di quella informale: identificazione del documento o presenza di elementi che ne consentano l'individuazione, precisazione dell'interesse diretto, attuale e concreto all'ostensione del documento, titolo idoneo ad identificare l'istante ed eventualmente, se non agisse per proprio conto, a legittimarlo (delega, dichiarazione sostitutiva di

atto notorio di essere il legale rappresentante di una società etc...).

Qualora la richiesta sia irregolare o incompleta, l'amministrazione, entro 10 giorni, ne dà comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento o con altro mezzo idoneo a comprovare la ricezione. In tal caso il termine del procedimento (30 gg ex art. 25 co. 4 L. 241/1990) è sospeso e ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.

Anche in questo caso, se la richiesta proviene da una PA, si applica l'art. 22 co. 5 della L. 241/1990

- **La forma nell'accesso civico**

L'art. 5 del D.Lgs. 33/2013 non detta una specifica disciplina in ordine alla forma dell'istanza se non, al comma 3, dove si ammette anche la trasmissione dell'istanza per via telematica ("L'istanza PUO' essere trasmessa per via telematica..."): l'utilizzo semantico del verbo "POTERE" allude ad una possibilità ulteriore concessa all'istante, che si affianca ad altre, non precisamente individuate.

Una lettura della norma alla luce della ratio del decreto in cui è incardinata, ovvero la massima trasparenza dell'attività amministrativa e il controllo diffuso da parte del cittadino, conforta la ricostruzione che ammette che l'istanza di accesso civico possa essere presentata anche informalmente: l'"informalità" - diversamente da quanto sostenuto in riferimento all'accesso agli atti - coinciderà con la forma verbale della proposizione, in quanto non vi sarebbe differenza fra istanza informale scritta e istanza formale.

L'elemento caratterizzante l'informalità - diversamente che per l'accesso agli atti - non è più l'immediatezza della conclusione del procedimento mediante ostensione di quanto richiesto, in quanto la disciplina del sopra citato art. 5 del D.Lgs. 33/2013 si limita a fissare in 30 giorni il termine per la conclusione del procedimento.

La differenza tra l'istanza informale e quella formale va dunque individuata nel mezzo di proposizione: quello verbale per la prima e quello scritto per la seconda.

Poichè non è necessario l'immediato accoglimento dell'istanza presentata in forma verbale, è necessario prevedere la tenuta di un registro delle istanze verbali, non solo per una maggiore tutela nel caso di impugnativa da parte di un controinteressato che si ritenesse leso o nel caso di impugnativa per il diniego all'ostensione, ma anche e soprattutto per avere data certa dalla quale far decorrere i termini per la conclusione del procedimento.

2.5 La gratuità dell'esercizio del diritto

Un' ulteriore differenza tra i due istituti (accesso agli atti e accesso civico) si rinviene nell'onerosità dell'esercizio del diritto.

- **Nell'accesso agli atti**

Ai sensi dell'art. 25 co. 1 della L. 241/1990, l'esame dei documenti è GRATUITO. Il rilascio di copia è subordinato soltanto **al RIMBORSO del costo di riproduzione**, salve le disposizioni vigenti in materia di BOLLO, nonché i DIRITTI DI RICERCA E DI VISURA.

Ai sensi dell'art. 7 del DPR 184/2006, in ogni caso la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'art. 25 della L. 241/1990, secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni. Su richiesta dell'interessato le copie possono essere autenticate.

In base a giurisprudenza consolidata per “spese di riproduzione” non si possono solo intendere quelle di riproduzione del documento ma anche tutte quelle sostenute dall'Amministrazione, quali sono le spese per i diritti d'istruttoria.

Appare opportuno che, in attuazione della previsione regolamentare, in sede di determinazione delle tariffe, venga anche stabilito il quantum del costo di riproduzione.

L'applicazione del bollo

La giurisprudenza e l'Agenzia delle Entrate convergono sulla seguente ricostruzione della disciplina sull'imposta di bollo:

	ISTANZA	DOCUMENTI	CASI PARTICOLARI
COPIA SEMPLICE	Esente bollo	Esente bollo	
COPIA CONFORME	Applicazione bollo	Applicazione bollo	Le istanze nell'ambito dei procedimenti disciplinari, nelle controversie in materia di pensioni e nelle controversie individuali di lavoro sono esenti dall'applicazione del bollo anche nel caso di copia conforme.

Come poco sopra argomentato, qualora l'istanza di accesso agli atti provenga da altra amministrazione, si applica la disposizione di cui all'art. 22 comma 5 della L. 241/1990, che invoca il principio di leale collaborazione tra enti.

Con riferimento alla gratuità dell'accesso, con parere 2 febbraio 2010, la Commissione per l'accesso si è espressa nel senso di *“ritenere che l'esercizio del diritto di accesso fra soggetti pubblici e le modalità di acquisizione dei documenti oggetto dell'istanza non soggiacciono ad alcuna delle formalità o degli adempimenti previsti dalla L. 241/1990 per il soggetto privato, né sotto il profilo giuridico (titolarità di un interesse diretto, attuale e concreto) né quello economico (rimborso dei costi di riproduzione)”*.

• Nell'accesso civico

Ai sensi dell'art. 3 comma 1 del D.Lgs. 33/2013, chiunque ha diritto di conoscere GRATUITAMENTE tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico.

Ai sensi dell'art. 5 comma 4 del D.Lgs. 33/2013, il rilascio di documenti in formato elettronico o cartaceo è GRATUITO, salvo il RIMBORSO del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali (è necessario stilare dunque un tariffario per il costo copia non solo cartaceo ma anche su supporto digitale, come ad es. tramite Cd-Rom, pen drive ...).

Rispetto all'accesso agli atti, non è previsto il pagamento di diritti di ricerca e di visura; il legislatore correla strettamente il **rimborso ai costi sostenuti per i supporti materiali**: il tenore letterale della norma impedisce di mutuare l'accezione ampia di "costi di riproduzione" sopra riportata, che – con riferimento all'accesso agli atti – è stata dilatata dalla giurisprudenza amministrativa

L'applicazione del bollo

Non vi sono motivi per discostarsi dall'interpretazione consolidata in materia di accesso agli atti. Infatti, la disciplina di cui al DPR 642/1972, per la sua specialità, si deve applicare anche alle istanze di accesso civico: ai fini dell'imposta di bollo la copia conforme costituisce infatti autonomo presupposto di imposta sia rispetto al trattamento tributario del documento originale sia rispetto all'istituto in forza del quale si chiede l'estrazione di copia conforme.

2.6 Le forme dell'accesso: la presa visione, l'estrazione di copia, il rilascio di dati o documenti e il duplicato

Nell'accesso agli atti

Ai sensi dell'art. 22 co. 1 lett. a) della L. 241/1990, il soggetto interessato ha facoltà di chiedere di accedere ad un documento al fine di **PRENDERNE VISIONE** e/o di **ESTRARNE COPIA (semplice o conforme)**.

Ai sensi dell'art. 7 comma 5 del DPR 184/2006, l'interessato può **PRENDERE APPUNTI** e **TRASCRIVERE** in tutto o in parte i documenti presi in visione.

Nell'accesso civico

Ai sensi dell'art. 5 co. 1 del D.Lgs. 33/2013, chiunque ha diritto di **RICHIEDERE** documenti, informazioni o dati di cui sia stata omessa la pubblicazione obbligatoria ex lege: in questo caso l'accoglimento dell'istanza si sostanzia nella pubblicazione dei dati mancanti e nella **COMUNICAZIONE ALL'ISTANTE DELL'AVVENUTA PUBBLICAZIONE** (art. 5 co. 6).

Ai sensi dell'art. 5 co. 2 del D.Lgs. 33/2013, chiunque ha diritto di **ACCEDERE** ai dati e ai documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione. In questo caso l'accoglimento dell'istanza si sostanzia nel **RILASCIO** di dati o documenti in **FORMATO ELETTRONICO O CARTACEO (come copia semplice o conforme)**.

Il duplicato

Il duplicato non è una modalità di esercizio dell'accesso contemplata dalla L. 241/1990, né dal D.Lgs. 33/2013, bensì una delle forme attraverso le quali è possibile la consegna di un documento.

In una lettura evolutiva della disciplina vigente, è però necessario tenere in considerazione il dettato normativo recato dall'art. 23 bis del D.Lgs. 82/2005 (CAD), recentemente modificato, che disciplina una diversa ed ulteriore forma di ostensione del documento richiesto, appunto il duplicato, indissolubilmente connessa al concetto di documento digitale: il duplicato infatti è una copia identica all'originale, sia per contenuto che per forma (ha cioè lo stesso codice binario), e che per questa sua caratteristica non abbisogna di essere dichiarata conforme al documento originale, in quanto si tratta di per se stesso di un originale informatico firmato digitalmente all'origine.

Esempio:

- copia digitale che necessita di attestazione per essere considerata conforme: da **file.PDF.p7m** a **file.PDF**
- duplicato: da **file.PDF.p7m** a **file.PDF.p7m**

ATTENZIONE! La produzione di duplicati e di copie digitali deve rispettare le regole tecniche recate dal DPCM 13 novembre 2014, emanato su delega di cui all'art. 71 del CAD; in particolare si segnala la disciplina contenuta negli artt. 3, 4, 5, 6.

3. L'oggetto del diritto di accesso – in particolare le “informazioni”

3.1 nell'accesso agli atti

Ai sensi dell'art. **22 co.4 della L. 241/1990**, *“Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 [ndr privacy], in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono”*.

Ai sensi dell'art. **22 co. 1 lett. d) della L. 241/1990**, per “**documento amministrativo**” si intende “*ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una PA e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*”.

3.2 nell'accesso civico

L'art. 5 individua come segue l'oggetto della richiesta di accesso:

- **comma 1** riconduce il diritto di accesso a **DOCUMENTI, INFORMAZIONI o DATI** oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- **comma 2** riconduce il diritto di accesso “allargato” a **DATI e DOCUMENTI**;
- **comma 3** dispone che nell'istanza di accesso siano identificati i **DATI, le INFORMAZIONI e i DOCUMENTI** richiesti.

Conseguentemente, può affermarsi che l'accesso civico ha ad oggetto informazioni trasfuse in documenti; infatti, il comma 2 esclude dall'accesso civico le informazioni, mentre il comma 1, pur richiamandole, le sottopone ad un regime di pubblicità, attraverso la pubblicazione sul sito, che richiede necessariamente che tali informazioni debbano essere riportate in un documento, ancorché elettronico.

Conferma tale impostazione anche il dettato dell'art. 7 del D. Lgs. n. 33/2013 - rubricato “Dati aperti e riutilizzo” - laddove il riferimento è ai documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria; infatti, solo ammettendo che le “informazioni” possano essere oggetto di accesso civico quando abbiano forma di documento amministrativo, è possibile adempiere alla disposizione che richiede che ogni “informazione” sia pubblicata in formato aperto e riutilizzabile.

Va peraltro rilevata l'assenza, nel dettato normativo recato dal D.Lgs. 33/2013, di una definizione di “documento”, che, quindi, potrà essere mutuata organicamente – secondo un criterio di sussidiarietà delle fonti normative - dalla disposizione di cui all'art. 22 comma 1 lett. d) della L. 241/1990, poc'anzi commentata. D'altra parte la ricostruzione di una definizione di “documento” anche in relazione all'istituto dell'accesso civico appare indispensabile per poter condurre un confronto tra le due discipline in esame.

Infine appare opportuno indagare la differenza tra “dato” e “documento” e ancora tra “dato” e “informazione”, rilevando come questi termini non rinvino ciascuno ad un contenuto sufficientemente determinato, ancorchè vi siano molteplici interpretazioni volte a ricostruire la differenza tra questi tre termini (documento, atto, informazione).

Da una lettura complessiva dell'articolato legislativo recato dal Decreto 33/2013 parrebbe senz'altro fondato, per la definizione di “**documento**”, rinviare a quella recata dall'art. 22 della L. 241/1990, riconducendo invece il concetto di “**dato**” a quello di elemento di cui l'Amministrazione sia già in possesso per distinguerlo da quello di “**informazione**” quale elaborazione di un insieme di “dati”.

Fermo restando che non vi è dubbio sul fatto che anche il dato, per essere oggetto di accesso civico, debba essere trasfuso in un documento, bisogna osservare che le informazioni – in quanto non richiamate dall'art. 5, comma 2, - non sarebbero oggetto di accesso civico. S'intende pertanto precluso al cittadino l'esercizio di tale diritto qualora lo stesso presupponga un'attività di elaborazione di dati da parte dell'Amministrazione cui è rivolta l'istanza, ulteriore rispetto a quella che quest'ultima abbia già eventualmente svolto per esigenze interne e abbia già trasfuso in un documento.

4. Il procedimento di accesso civico:

4.1 Le modalità di esercizio dell'accesso civico

L'interessato deve presentare un'istanza in cui siano identificati i dati, le informazioni o i documenti richiesti.

L'istanza non deve essere motivata.

L'istanza è presentata **alternativamente**:

- a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni, i documenti
- b) all'Ufficio Relazioni con il Pubblico
- c) ad altro ufficio indicato dall'Amministrazione nella sezione “Amministrazione trasparente”

L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal D.Lgs. 82/2005 (CAD).

4.2 Le modalità di conclusione del procedimento

Il Responsabile dell'accesso civico, nel dare riscontro ad una richiesta di accesso, dovrà considerare:

- se la richiesta di accesso civico riguardi la prima fattispecie (accesso ad atti e documenti di cui è obbligatoria la pubblicazione) o la seconda (atti comunque in possesso della PA);
- se, riguardo ai documenti oggetto dell'accesso, insista effettivamente un interesse pubblico e/o

privato da tutelare, nel caso l'accesso riguardi la seconda fattispecie.

- se, riguardo ai documenti oggetto dell'accesso appartenente alla seconda fattispecie, insista una protezione parziale limitata ad una parte del documento o limitata temporalmente.

Il procedimento deve essere concluso entro **30 GIORNI** con **PROVVEDIMENTO ESPRESSO e MOTIVATO**, cioè con le COMUNICAZIONI come di seguito precisato:

- NEL CASO DI DATI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE OBBLIGATORIA (COMMA 1): comunicazione al richiedente di avvenuta pubblicazione e indicazione del collegamento ipertestuale
- NEL CASO DI DATI OGGETTO DI ACCESSO CIVICO "ALLARGATO" (COMMA 2):

Verifica dell'esistenza di soggetti controinteressati			
Controinteressato: soggetto terzo rispetto alla PA e al richiedente che dall'ostensione subirebbe un pregiudizio ad uno degli interessi privati tutelati dall'art. 5bis comma 2 del D.Lgs. 33/2013: protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali di una persona fisica e/o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. La semplice circostanza che un soggetto sia nominato all'interno di un atto non comporta automaticamente la qualificazione di controinteressato. L'onere dell'individuazione degli eventuali controinteressati ricade in capo al Responsabile del procedimento.			
	PRESENZA DI CONTROINTERESSATI		ASSENZA DI CONTROINTERESSATI
			Al richiedente (in alternativa)
1	Comunicazione ai controinteressati mediante raccomandata A/R o per via telematica se vi acconsentono <u>N.B.</u> L'utilizzo della modalità telematica presuppone l'acquisizione dell'assenso prima di poter procedere all'invio ma nel frattempo il termine di 30 gg per la conclusione del procedimento non si interrompe.		1. Trasmissione integrale dei dati o dei documenti richiesti 2. Trasmissione parziale dei dati, indicando gli interessi pubblici che si intendono tutelare con l'ostensione parziale e il relativo riferimento normativo 3. Comunicazione di differimento dell'ostensione, indicando gli interessi pubblici che si intendono tutelare con il differimento dell'ostensione, il relativo riferimento normativo nonché i termini di protezione dei dati richiesti
2	Entro 10 gg dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare motivata opposizione all'ostensione. NB il termine di 30 giorni per la conclusione del procedimento s'interrompe		4. Comunicazione di diniego, indicando gli interessi pubblici che si intendono tutelare col diniego e il relativo riferimento normativo
3	PRESENTAZIONE OPPOSIZIONE DEI CONTROINTERESSATI		MANCATA PRESENTAZIONE OPPOSIZIONE DEI CONTROINTERESSATI
4	ACCOGLIMENTO OPPOSIZIONE	MANCATO ACCOGLIMENTO OPPOSIZIONE	
	1. Trasmissione parziale dei dati, indicando gli interessi privati che s'intendono tutelare	Al controinteressato Comunicazione del mancato accoglimento dell'opposizione.	Al richiedente (in alternativa) Come in caso di assenza di controinteressati (vedi il caso di assenza di controinteressati)

	ACCOGLIMENTO OPPOSIZIONE	MANCATO ACCOGLIMENTO OPPOSIZIONE	
	con il differimento dell'ostensione, il relativo riferimento normativo, nonché i termini di protezione dei dati richiesti; 2. Comunicazione di differimento dell'ostensione, indicando gli interessi privati che s'intendono tutelare con il differimento dell'ostensione, il relativo riferimento normativo, nonché i termini di protezione dei dati richiesti; 3. Comunicazione di diniego, indicando gli interessi privati che s'intendono tutelare con il diniego e il relativo riferimento normativo.	Il controinteressato ha 15 giorni di tempo per chiedere il riesame ai sensi del comma 7 art. 5 o presentare ricorso al difensore civico ai sensi del comma 8 art. 5	Non prima di 15 giorni dalla ricezione della comunicazione da parte del controinteressato che aveva fatto opposizione, fatto salvo ovviamente il diniego al fine di tutela degli interessi pubblici.

4.3 Gli strumenti avverso il diniego

4.3.1 Il riesame (art. 5 co. 7 D.Lgs. 33/2013)

Circostanze di ammissibilità (art. 5 co. 7 D.Lgs. 33/2013):

1. diniego totale
2. diniego parziale
3. mancata risposta entro il termine di 30 giorni (fatta salva la sospensione ex art. 5 co. 5 D.Lgs. 33/2013)
4. differimento

Soggetto competente al riesame: Responsabile prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPC)

Termini per la conclusione del riesame: 20 giorni dalla richiesta di riesame con provvedimento motivato

In caso diniego o differimento a protezione di dati personali (art. 5bis co. 2 lett. a):

- il RPC chiede il parere **obbligatorio e non vincolante** del Garante per la protezione dei dati personali
- il Garante deve pronunciarsi entro 10 giorni durante i quali è sospeso il termine di 20 gg.

4.3.2 Il ricorso al difensore civico (art. 5 co. 8 D.Lgs. 33/2013)

Circostanze di ammissibilità (art. 5 co. 7 D.Lgs. 33/2013):

1. diniego totale
2. diniego parziale
3. mancata risposta entro il termine di 30 giorni (fatta salva la sospensione ex art. 5 co. 5 D.Lgs. 33/2013)
4. differimento

Soggetto competente a ricevere il ricorso:

Difensore civico competente per ambito territoriale

oppure (se non istituito)

Difensore civico competente per ambito territoriale immediatamente superiore

N.B.: Il ricorso va comunque notificato anche all'Amministrazione interessata

Termini per la pronuncia del difensore civico: 30 giorni dalla presentazione del ricorso

ESITO RICORSO AL DIFENSORE CIVICO					
ILLEGITTIMITA' del diniego (totale o parziale) o del differimento			LEGITTIMITA' del diniego (totale o parziale) o del differimento		
il Difensore Civico informa			il Difensore Civico informa		
Il richiedente	La PA interessata		Il richiedente	La PA interessata	
	Non conferma il diniego o il differimento entro 30 giorni	Conferma il diniego o il differimento entro 30 giorni			
	ACCESSO AMMESSO	ACCESSO NEGATO			

In caso diniego o differimento a protezione di dati personali (art. 5bis co. 2 lett.a):

- il Difensore Civico chiede il parere **obbligatorio e non vincolante** del Garante per la protezione dei dati personali ;
- il Garante deve pronunciarsi entro 10 giorni durante i quali è sospeso il termine di 30 gg.

4.3.3 Il ricorso al TAR (art. 5 co. 7 D.Lgs. 33/2013):

E' sempre possibile ricorrere al TAR ai sensi dell'art. 116 del Codice del Processo Amministrativo (D.Lgs. 104/2010) avverso:

- la decisione dell'Amministrazione competente
- la decisione del RPC in caso l'interessato abbia già fatto richiesta di riesame
- la decisione del difensore civico in caso l'interessato abbia già fatto ricorso al difensore (art. 5 co. 8)

NB Le disposizioni contenute nell'art. 5 del D.Lgs. 33/2013 non recano la disciplina in ordine alla tutela del controinteressato avverso le decisioni del RPC (in sede di riesame) e avverso le decisioni del Difensore civico (in sede di ricorso) che ammettano l'ostensione di dati e documenti alla quale il controinteressato si fosse originariamente opposto motivatamente, opposizione alla quale fosse seguito il diniego della PA oggetto di riesame da parte del RPC o di ricorso al Difensore Civico.

In ogni caso trova applicazione in via generale, e dunque anche a tutela del controinteressato, l'art. 116 del D.Lgs. 104/2010 che disciplina il ricorso "contro le determinazioni ...sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi...".

“PERCORSO ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
Ex art. 5 comma 2 D.lgs 33/2013

