

LINEE GUIDA ANAC IN MERITO ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO AI DATI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Con la [Determinazione n. 1309 del 28/12/2016](#), pubblicata in G.U. n. 7 del 10 gennaio 2017, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha emanato le LINEE GUIDA RECANTI INDICAZIONI OPERATIVE AI FINI DELLA DEFINIZIONE DELLE ESCLUSIONI E DEI LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO, di cui all'art. 5 comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013, cosiddetto Decreto Trasparenza.

Il Decreto Trasparenza ha lo scopo di rendere **prioritario** nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni il principio della trasparenza e la sua attuazione pratica.

Come indicato nelle Linee Guida, la “trasparenza” viene ridefinita dall'art. 1, comma 1, del citato Decreto **come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni non più solo finalizzata a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche**, ma come *strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa*.

In particolare, l'art. 5 comma 2 del citato Decreto Trasparenza, come modificato dal D.Lgs. 97/2016, ha introdotto, accanto all'accesso civico già disciplinato dal D.Lgs. 33/2013, **il diritto di chiunque di accedere a dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni**, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5 bis, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

Come indicato da Anac, le linee guida hanno a oggetto la “definizione delle esclusioni e dei limiti” **all'accesso civico a dati non oggetto di pubblicazione obbligatoria** disciplinato dagli artt. 5 e 5 bis del Decreto Trasparenza. Tale nuova tipologia di accesso viene definita “accesso generalizzato”.

Pertanto le tipologie di accesso possono essere le seguenti:

- “**accesso documentale**” si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990;
- “**accesso civico**” si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione;
- “**accesso generalizzato**” si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza.

Nelle Linee Guida, Anac suggerisce ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, anche nella forma di un **regolamento interno sull'accesso**, di una disciplina che fornisca **un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso**, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione.

Inoltre, l'Anac indica nelle Linee Guida che presso ogni amministrazione venga istituito **un registro delle richieste di accesso presentate (per tutte le tipologie di accesso)**. L'Autorità raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, “cd. **registro degli accessi**”, che le amministrazioni è auspicabile pubblicino sui propri siti. Il registro contiene l'elenco delle richieste con **l'oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione Amministrazione trasparente, “altri contenuti – accesso civico” del sito web istituzionale**. Oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le p.a. che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività.

In merito agli altri contenuti di rilevante interesse relativi all'**accesso civico generalizzato**, esposti nelle Linee Guida Anac, si segnalano i seguenti:

Distinzione fra accesso generalizzato e accesso civico

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico “semplice” (d'ora in poi “accesso civico”) previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016. L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un 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.

I due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a “chiunque”, indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti, come si ricava anche dall'inciso inserito all'inizio del comma 5 dell'art. 5, “fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria”, nel quale viene disposta l'attivazione del contraddittorio in presenza di controinteressati per l'accesso generalizzato.

L'accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una 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).

Distinzione fra accesso generalizzato e accesso agli atti ex l. 241/1990

L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (d'ora in poi “accesso documentale”). La finalità dell'accesso documentale ex l. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso ex lege 241 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto

l'accesso». Mentre la legge 241/90 esclude, inoltre, perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre che quello "semplice", è riconosciuto proprio "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico". 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. Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi.

(6) A quale ufficio va presentata la richiesta di accesso generalizzato?

La richiesta di accesso generalizzato può essere presentata, alternativamente:

- 1) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- 2) all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- 3) ad altro ufficio, che l'amministrazione abbia indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" – "Altri contenuti – Accesso civico" del sito istituzionale.

(7) Come si fa a presentare l'istanza di accesso generalizzato?

Ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del d. lgs. n. 33/2013, l'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il «Codice dell'amministrazione digitale» (CAD). Tra queste modalità, l'amministrazione o l'ente è opportuno privilegi quella meno onerosa per chi presenta l'istanza.

Ai sensi dell'art. 65, co. 1 lett. c) del CAD, le richieste presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici sono valide anche se sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità.

Resta fermo che l'istanza può essere presentata anche a mezzo posta, fax o direttamente presso gli uffici indicati dall'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013, e che laddove la richiesta di accesso generalizzato non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, la stessa debba essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, che va inserita nel fascicolo (cfr. art. 38, commi 1 e 3, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445).

(8) Bisogna pagare per poter effettuare l'accesso generalizzato?

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico, in risposta alla richiesta di accesso generalizzato, è gratuito.

Quando l'amministrazione risponde alla richiesta di accesso generalizzato mediante il rilascio di documenti ed informazioni in formato cartaceo, può richiedere il rimborso dei soli costi effettivamente sostenuti e documentati per la riproduzione su supporti materiali.

È da preferire il rilascio dei documenti e dei dati in formato elettronico quando il rilascio dei documenti o dei dati in formato elettronico è indicato dal richiedente, nei limiti in cui tale modalità risulti comunque agevole per l'amministrazione che detiene di dati.

Si consiglia, comunque, di leggere in modo completo ed esaustivo le Linee Guida in oggetto [cliccando qui](#).

Fabrizio Lupone

Digital Compliance Expert & Advisor & Trainer

DocPaperless Norma e Tecnica dei Processi Digitali

Web www.docpaperless.com

Twitter [@DocPaperless](https://twitter.com/DocPaperless)

Facebook [Studio F. Lupone DocPaperless](#)

Entra nel nuovissimo Gruppo LinkedIn “[Digitale e Dematerializzazione](#)” per rimanere sempre aggiornato e poter approfondire le predette tematiche. Lì le news, le condivisioni e gli aggiornamenti normativi sono davvero interessanti! [Clicca qui e diventa membro del Gruppo!](#)
Grazie



Digitale e Dematerializzazione

#Digitale #Dematerializzazione #DocPaperless

Bit Volant, Bit Preservation Manent