

ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO (DATI DI CUI NON È OBBLIGATORIA LA PUBBLICAZIONE AI SENSI DEL D.LGS. 33/2013)

Il D. Lgs 97/20016 è intervenuto in materia di accesso civico introducendo il cd. “accesso civico generalizzato”, che attribuisce a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni. Come chiarito dalla Circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione (c.d. FOIA) l’accesso generalizzato mira a rafforzare il carattere democratico dell’ordinamento, promuovendo un dibattito pubblico informato e un controllo diffuso sull’azione amministrativa.

Si precisa, tuttavia, che:

- la società non è tenuta a raccogliere informazioni che non sono in suo possesso per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato, ma deve limitarsi a rispondere sulla base dei documenti e delle informazioni che sono già detenute;
- la società non è tenuta a rielaborare informazioni in suo possesso, per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato: deve consentire l’accesso ai documenti, ai dati e alle informazioni così come sono già detenuti, organizzati, gestiti e fruiti;
- sono ammissibili, invece, le operazioni di elaborazione che consistono nell’oscuramento dei dati personali presenti nel documento o nell’informazione richiesta e, più in generale, nella loro anonimizzazione, qualora ciò sia funzionale a rendere possibile l’accesso.

La richiesta di accesso generalizzato, inoltre, deve identificare i documenti e i dati richiesti oppure deve consentire alla società di identificarli agevolmente. Devono essere ritenute inammissibili, pertanto, le richieste formulate in modo così vago da non permettere alla Sfirs S.p.A. di identificare quanto richiesto. In questi casi, la società dovrà chiedere al richiedente di precisare l’oggetto della richiesta.

La Sfirs S.p.A. è tenuta a consentire l’accesso generalizzato anche quando riguarda un numero elevato di documenti ed informazioni, a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento della società. Tali circostanze, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione e in presenza di oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento della Finanziaria Regionale. Qualora tale pregiudizio sia riscontrabile, la Società, prima di decidere sulla domanda, dovrà contattare il richiedente e assisterlo nel tentativo di ridefinire l’oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità. Soltanto qualora il richiedente non intenda riformulare la richiesta entro i predetti limiti, il diniego potrebbe

considerarsi fondato, ma nella motivazione del diniego la Sfirs S.p.A. non dovrà limitarsi ad asserire genericamente la manifesta irragionevolezza della richiesta, bensì fornire una adeguata prova.

La Sfirs S.p.A., inoltre, è tenuta ad adoperarsi per soddisfare l'interesse conoscitivo su cui si fondano le domande di accesso, evitando atteggiamenti ostruzionistici. Nel trattare una richiesta, dunque, è necessario che la Società instauri un "dialogo cooperativo"¹ con il richiedente.

Qualora la domanda di accesso provenga da giornalisti e organi di stampa o da organizzazioni non governative, la trattazione dell'istanza dovrà essere eseguita in stretto coordinamento con il Direttore Generale e, ove necessario, con il Responsabile dell'Ufficio Legale, al fine di appurare con la massima cura la veridicità e l'attualità dei dati e dei documenti rilasciati, per evitare che il dibattito pubblico si fondi su informazioni non affidabili o non aggiornate².

Gli unici limiti posti dalla normativa all'accesso ai dati e documenti della pubblica amministrazione, validi a giustificare una risposta di diniego, hanno carattere oggettivo e sono tassativamente previsti dall'articolo 5-bis, commi 1-3, del D. Lgs n. 33/2013.

Innanzitutto, rilevano limitazioni di carattere pubblico (articolo 5-bis, comma 1, del D. Lgs n. 33/2013), aventi la finalità di evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi collettivi:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;

¹ L'art. 8 della Circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione (c.d. FOIA) prevede che: "nel trattare una richiesta, è necessario che l'amministrazione instauri un "dialogo cooperativo" con il richiedente. L'amministrazione dovrebbe comunicare con il richiedente, in particolare, nei seguenti momenti:

- tempestivamente, subito dopo la presentazione della domanda, al fine di:
 - rilasciare una ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione della richiesta e indichi il numero di protocollo assegnato e il termine entro il quale l'amministrazione è tenuta a rispondere;
 - chiedere a chi formula la richiesta di identificarsi, nel caso in cui non lo abbia fatto;
 - chiedere eventuali chiarimenti circa l'oggetto della richiesta o, in caso di manifesta irragionevolezza, una sua ridefinizione;
 - confermare che l'invio dei dati o documenti richiesti avverrà in formato digitale, salvo che una diversa modalità di trasmissione sia stata indicata dal richiedente e non risulti eccessivamente onerosa per l'amministrazione.
 - indicare gli eventuali costi di riproduzione derivanti dalle diverse modalità di accesso, nel rispetto del criterio di effettività indicato dall'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 33/2013(...)".

² Vd. art. 8.1 della Circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione (c.d. FOIA).

g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

Vi sono, inoltre, limitazioni legate ad interessi privati (articolo 5-bis, comma 2, del D. Lgs n. 33/2013) quali:

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali; resta pertanto inteso che nella presente lettera c) devono essere ricompresi tutti i dati e gli atti relativamente alla gestione dei fondi condotta dalla Società in nome proprio e quale soggetto *in-house* della Regione Autonoma della Sardegna.

Da ultimo, il diritto di accesso civico è escluso in tutti i casi in cui la documentazione oggetto dell'istanza sia sottoposta a segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990³.

Nel caso in cui sia presentata una domanda di accesso a dati la cui pubblicazione non sia obbligatoria, il Responsabile per le richieste di accesso civico generalizzato si attiva senza indugio al fine di garantire il rispetto del termine di trenta giorni lavorativi previsto ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. 33/2013 per dare risposta – sia essa in senso positivo o in senso negativo – al richiedente.

Nel caso in cui l'istanza di accesso pervenga a soggetto diverso è dovere del ricevente trasmetterla senza indugio al Responsabile per le richieste di accesso civico generalizzato provvedendo a trasmettergli l'eventuale documentazione ricevuta a corredo e specificando la data di ricevimento dell'istanza da cui decorre il termine per la risposta.

Il Responsabile per le richieste di accesso civico generalizzato assicura lo svolgimento dei dovuti approfondimenti in merito alla sussistenza di esigenze di tutela di uno o più interessi pubblici o privati che giustificano il rigetto dell'istanza e all'individuazione degli eventuali controinteressati.

Nel caso in cui siano individuati soggetti controinteressati⁴, entro 7 giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta di accesso civico, il Responsabile per le richieste di accesso civico generalizzato dà

³ Articolo 24, L. 241/1990. **“Esclusione dal diritto di accesso. 1. Il diritto di accesso è escluso: a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo; b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano; c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione; d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi”.**

⁴ L'art. 5 della Circolare n. 1/2019 del Ministero per la PA. precisa che sono qualificabili come controinteressati tutti i soggetti che possono subire un pregiudizio concreto agli interessi privati indicati dall'art. 5-bis, comma 2, del decreto

loro comunicazione, in forma scritta, dell'istanza ricevuta, inviandogli copia della richiesta "con raccomandata con avviso di ricevimento" o "per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione" ed informandoli della loro facoltà di presentare opposizione all'istanza di accesso entro dieci giorni lavorativi dalla ricezione della comunicazione stessa.

Nel caso di coinvolgimento di un elevato numero di soggetti potenzialmente identificabili come controinteressati, la Società può utilizzare la casella di posta elettronica certificata (PEC) dei soggetti interessati laddove fornita quale domicilio speciale.

Qualora non sia stato possibile procedere nel senso appena indicato e il numero di controinteressati sia così elevato da rischiare di arrecare un serio pregiudizio al buon andamento, a causa della onerosità dell'attività di notifica mediante raccomandata con avviso di ricevimento, la Società può consentire l'accesso parziale, oscurando i dati personali o le parti dei documenti richiesti che possano comportare un pregiudizio concreto agli interessi privati indicati nell'art. 5-bis, comma 2, del decreto trasparenza. Il termine previsto per la conclusione del procedimento di accesso civico è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati.

Nel caso in cui uno o più controinteressati presentino opposizione, il Responsabile per le richieste di accesso civico generalizzato valuta la sussistenza delle esigenze di tutela degli interessi privati addotte nell'atto di opposizione e si pronuncia in merito all'accoglimento o al rigetto della stessa, informando i controinteressati della propria decisione e concedendo loro 15 giorni per presentare un eventuale ricorso al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che sarà chiamato a dirimere in ultima istanza la questione.

In assenza di controinteressati o decorso inutilmente il termine fornito per le eventuali opposizioni, così come ad esito dell'iter valutativo delle eventuali opposizioni proposte, il Responsabile per le richieste di accesso civico generalizzato redige una proposta di risposta, adeguatamente motivata, circa l'accoglimento o il rigetto dell'istanza di accesso civico e la trasmette al Direttore Generale, a mezzo di apposita e-mail con oggetto "ACCESSO CIVICO – PROPOSTA DI RISPOSTA".

Qualora il Direttore Generale ritenesse opportuno apportare modifiche alla proposta di risposta, riscontra la e-mail del Responsabile per le richieste di accesso civico generalizzato entro 5 giorni lavorativi, indicando le modifiche e/o le integrazioni che intende apportare. Decorso inutilmente tale termine, senza che il Direttore Generale provveda a fornire risposta, il Responsabile per le richieste di accesso civico generalizzato invia una mail di sollecito per ottenere l'approvazione della proposta di risposta entro e non oltre 2 giorni lavorativi. Nel caso in cui il Direttore Generale non si esprima

trasparenza, quali protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali. In tale quadro, precisa che con particolare riferimento ai dati personali, sono tali solo quelli riferibili a persone fisiche identificate o identificabili ai sensi dell'art. 4, par. 1, n. 1, del Regolamento (UE) 2016/679.

entro tale termine ultimo, la risposta si intende approvata ed il Responsabile per le richieste di accesso civico generalizzato può procedere alla sua trasmissione al richiedente.

In caso di accoglimento dell'istanza di accesso civico, il Responsabile per le richieste di accesso civico generalizzato provvede a trasmettere al richiedente, a mezzo posta o tramite e-mail, i dati o i documenti oggetto di richiesta, acquisiti dalla funzione competente alla loro conservazione, modificati al fine di garantire il più corretto temperamento tra le esigenze dell'interessato e le prescrizioni vigenti in materia di protezione dei dati personali.

Il Responsabile per le richieste di accesso civico generalizzato, dopo aver provveduto a trasmettere la risposta al soggetto interessato, invia una e-mail al Direttore Generale, con oggetto "ACCESSO CIVICO – RISPOSTA FINALE" con allegato quanto trasmesso al richiedente.

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancato riscontro entro il termine di 30 giorni lavorativi dalla presentazione dell'istanza, il richiedente, entro 30 giorni dalla decisione di prima istanza⁵, può presentare richiesta di riesame al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro 20 giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta di riesame.

Qualora il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza constati che in prima istanza la partecipazione dei controinteressati non sia avvenuta per una erronea valutazione circa la sussistenza del pregiudizio agli interessi privati di cui all'art. 5-bis, comma 2, del decreto trasparenza, il RPCT ha l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento anche al controinteressato pretermesso⁶.

Nel caso di integrazione del contraddittorio nella fase di riesame, può ritenersi applicabile, per analogia, la previsione di cui all'art. 5, comma 5, del decreto trasparenza. Pertanto, ai controinteressati andrebbe riconosciuta la possibilità di presentare una motivata opposizione entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione e il termine di conclusione del procedimento di riesame (20 giorni) potrebbe essere sospeso, ove necessario, fino all'eventuale opposizione dei controinteressati e comunque per non più di 10 giorni.

Nel caso specifico in cui l'accesso civico sia stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza provvede, sulla richiesta di riesame, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di 10 giorni lavorativi dalla richiesta. Il termine per la risposta all'istanza di riesame, in questo caso, è sospeso fino alla ricezione del parere del Garante.

⁵ Vd. art. 7 Circolare n. 1/2019 del Ministero per la PA.

⁶ Vd. art. 6 Circolare n. 1/2019 del Ministero per la PA.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, operate le giuste valutazioni, entro 10 giorni lavorativi dalla scadenza del termine previsto per l'adozione del provvedimento finale di riesame, trasmette la proposta di risposta al Direttore Generale, a mezzo di apposita e-mail con oggetto "RIESAME ACCESSO CIVICO – PROPOSTA DI RISPOSTA".

Qualora il Direttore Generale ritenesse opportuno apportare modifiche alla proposta di risposta, riscontra la e-mail del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza entro 5 giorni lavorativi, indicando le modifiche e/o le integrazioni che intende apportare. Decorso inutilmente tale termine, senza che il Direttore Generale provveda a fornire risposta, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza invia una mail di sollecito per ottenere l'approvazione della proposta di risposta entro e non oltre 2 giorni lavorativi. Nel caso in cui il Direttore Generale non si esprima entro tale termine ultimo, la risposta si intende approvata ed il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza può procedere alla sua trasmissione al richiedente.

In caso di accoglimento dell'istanza di accesso civico, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza provvede a trasmettere al richiedente, a mezzo posta o tramite e-mail, i dati o i documenti oggetto di richiesta, acquisiti dalla funzione competente alla loro conservazione, modificati al fine di garantire il più corretto temperamento tra le esigenze dell'interessato e le prescrizioni vigenti in materia di protezione dei dati personali.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dopo aver provveduto a trasmettere la risposta al soggetto interessato, invia una e-mail al Direttore Generale, con oggetto "ACCESSO CIVICO – RISPOSTA FINALE" con allegato quanto trasmesso al richiedente.