

Accesso civico generalizzato

FormezPA



Questo materiale didattico è stato realizzato da Formez PA nell'ambito del Progetto OpenRAS, in convenzione con la Regione Sardegna.

Il Progetto OpenRAS è finanziato dal POR FSE 2014-2020 (Decisione C 2014 N 10096 del 17/12/2014), Asse 4 - Capacità istituzionale e amministrativa, a valere sull'azione 11.1.1 "Interventi mirati allo sviluppo delle competenze per assicurare qualità, accessibilità, fruibilità, rilascio, riutilizzabilità dei dati pubblici".

Questo materiale didattico è distribuito con la licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](#).



Autore: Massimo di Rienzo

Creatore: Formez PA

Diritti: Regione Autonoma della Sardegna

Data: Ottobre 2017

Accesso civico generalizzato

In Italia l'attuale quadro normativo in materia di trasparenza ha recentemente subito profonde innovazioni.

Il d.lgs 97/2016 ha introdotto l'istituto dell'accesso civico "generalizzato". Si tratta di una modalità di accesso a dati e informazioni prodotte o detenute dalle pubbliche amministrazioni molto più ampio rispetto alle precedenti modalità di accesso.

Attraverso il nuovo accesso civico generalizzato viene riconosciuto il diritto di richiedere accesso ai dati e ai documenti nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento. L'accesso civico generalizzato:

- Non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, per cui chiunque può esercitarlo, senza dover dimostrare che l'accesso al documento serva per tutelare una specifica situazione giuridica,
- E' esercitabile anche se il richiedente non è cittadino italiano o non è residente nel territorio dello Stato,
- Non è necessario fornire alcuna motivazione per presentare l'istanza di accesso,
- E' esercitabile relativamente ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (ex d.lgs 33/2013), ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

L'istituto si ispira al Freedom of information Act – FOIA, cioè, alla "libertà di accesso" che fu promossa, in origine, in Scandinavia nel 1766, ad opera di Anders Chydenius, illuminista svedese del diciottesimo secolo. Per primo Chydenius introdusse meccanismi di catalogazione, archiviazione documentale e accessibilità piena, con l'obiettivo di rendere più trasparente l'azione dell'amministrazione pubblica ed animare il dibattito pubblico sull'azione di governo.

Il nuovo accesso civico generalizzato viene introdotto all'interno di un contesto normativo che ammette altri meccanismi di accesso. L'accesso documentale (o "accesso agli atti") introdotto nel 1990 con la legge 241 prevede un meccanismo analogo, mentre l'accesso civico "semplice", introdotto con il d.lgs 33/2013 introduce un meccanismo di controllo sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione per le pubbliche amministrazioni.

In nuovo accesso civico generalizzato non assorbe i precedenti istituti, piuttosto coesiste con essi.

Ad oggi, pertanto, i cittadini italiani hanno a disposizione tre diverse tipologie di accesso:

Accesso documentale L. 241/1990	Accesso civico “semplice” d.lgs 33/2013, art. 5, co.1	Accesso civico “generalizzato” d.lgs. 33/2013, art. 5, co.2
Serve a tutelare gli interessi giuridicamente rilevanti dei destinatari dei procedimenti amministrativi.	Serve a vigilare sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione.	Serve a promuovere la libertà di informazione e il controllo generalizzato sull’operato delle pubbliche amministrazioni.

Il nuovo accesso civico generalizzato. Opportunità e sfide per la pubblica amministrazione

Per le pubbliche amministrazioni il nuovo accesso civico generalizzato rappresenta sia un’opportunità che una sfida.

Un’opportunità perché esso apre la strada per l’instaurarsi di una relazione “ecologica” tra pubblica amministrazione e cittadini.

Una maggiore circolazione delle informazioni, infatti, garantisce una migliore adattabilità dell’organizzazione pubblica al contesto di riferimento.

Per “evolvere”, cioè, la PA ha bisogno di essere trasparente non tanto e non solo in quanto la trasparenza rappresenta una “opzione etica”; piuttosto, essa rappresenta uno strumento cruciale per l’adattamento della PA in un ambiente sempre diverso.

Il concetto di “accountability” attraverso i dati enfatizza proprio questa nuova modalità di relazione che avvicina l’amministrazione ai cittadini/utenti, migliorando la qualità dei processi partecipativi e il controllo sull’operato e sui risultati della PA.

Una sfida perché il senso profondo del nuovo accesso civico generalizzato non risiede tanto nella disponibilità di un’amministrazione di “pubblicare” un’informazione o un dato o un documento, quanto piuttosto nella sua capacità di “mettersi al servizio” di chi richiede le informazioni con un atteggiamento di massima apertura.

Tale atteggiamento fa parte del corredo deontologico dei funzionari pubblici. La normativa sul Codice di Comportamento all'art. 9 (Trasparenza e tracciabilità), comma 2, stabilisce che: "La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità".

Uno scenario-guida

Il seguente caso illustra come deve essere gestita un'istanza di accesso civico generalizzato nello spirito del Freedom of Information Act (FOIA) a cui la nuova normativa si ispira e mostra il rapporto ancora controverso tra accesso civico generalizzato e accesso documentale.

L'architetto Massimo Impegno, è responsabile dello Sportello Unico Edilizia (SUE) del Comune di Castello d'Italia.

Una mattina il suo ufficio riceve l'istanza di un concittadino, il signor Contesti, il quale aveva già precedentemente presentato un'istanza di accesso documentale (ex legge 241/90) presso lo stesso ufficio.

Tale istanza aveva ad oggetto le concessioni edilizie e le pratiche edilizie risalenti agli anni '90 di un immobile confinante con quello di proprietà del richiedente.

All'accesso, tuttavia era stato opposto un diniego dal SUE per assenza di un interesse qualificato che, come è noto, è richiesto dalla normativa del 1990.

«Ora il signor Contesti – così pensa il dottor Impegno – torna alla carica. Deve aver saputo che una nuova normativa è stata approvata».

Fatto sta che ripresenta una analoga istanza di accesso, questa volta con il nuovo accesso civico generalizzato.

Come dovrebbe gestire questa istanza l'architetto Impegno? Quale è il rapporto tra accesso civico generalizzato e accesso documentale?

Secondo le Linee Guida ANAC, diritto di accesso documentale e diritto di accesso generalizzato coesistono, ma non si sovrappongono. Il cittadino può usarli per esercitare diritti di tipo diverso:

- Il diritto di accesso documentale serve per esercitare il diritto alla tutela giuridica dei propri interessi (e consente di accedere con maggiore profondità ai dati detenuti

dall'amministrazione

- Il diritto di accesso generalizzato serve per esercitare il diritto all'informazione, alla partecipazione e al controllo rispetto all'attività svolta dalla pubblica amministrazione (e consente di accedere meno in profondità ai dati detenuti dall'amministrazione e senza comportare la lesione di interessi pubblici e privati).

Dal momento che l'istanza presentata sembra avere ad oggetto documenti che, si presume, debbano servire per tutelare lo specifico interesse del signor Contesti, in quanto confinante, l'accesso civico generalizzato non risulterebbe essere lo strumento giuridico più compatibile con tale finalità. Questo potrebbe orientare l'amministrazione, ad una prima analisi parziale, a negare l'accesso.

Tuttavia, l'accesso civico generalizzato non può essere negato perché il richiedente ha utilizzato uno strumento inappropriato.

Il "diniego", cioè il provvedimento attraverso cui l'amministrazione nega l'accesso al richiedente, deve essere espressamente motivato. Nella motivazione l'amministrazione deve chiaramente indicare che l'ostensione di determinati dati e documenti è in grado di pregiudicare "in concreto" interessi pubblici o interessi privati.

Alla luce di questa considerazione, come si gestisce l'istanza di accesso civico generalizzato?

Proviamo ad usare una check-list costruita sulla base del dettato normativo.

1. decidere se l'istanza di accesso identifica in modo preciso i dati, le informazioni o i documenti che devono essere messi a disposizione del cittadino	1. I documenti sono stati identificati in modo preciso
2. verificare se quanto richiesto è già soggetto ad obbligo di pubblicazione	2. Non è oggetto di obbligo di pubblicazione
3. verificare se la richiesta di accesso impatta su interessi pubblici o privati	3. L'accesso alle pratiche edilizie non rientra tra i casi di esclusione "assoluta", mentre potrebbe avere un impatto su interessi privati
4. identificare i controinteressati	4. Esistono dei controinteressati: sono il signor Dileggi, titolare della concessione edilizia, e il geometra Compasso, che ha

	elaborato i progetti inseriti nel fascicolo della concessione edilizia.
--	---

Sono dunque presenti due controinteressati.

Le Linee Guida ANAC stabiliscono che, laddove l'istanza di accesso civico possa incidere su interessi di soggetti controinteressati è necessario che l'amministrazione destinataria dell'istanza di accesso civico ne dia comunicazione agli stessi.

In tal modo, il soggetto controinteressato può presentare una eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso civico entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione della richiesta di accesso civico.

Ipotizziamo che i controinteressati, nel nostro caso, rispondano nel modo seguente:

- Il figlio del Signor Dileggi, che ha ereditato la casa del padre, non si oppone all'accesso. Sa che la concessione edilizia chiesta dal padre era legittima e quindi non ha niente da nascondere.
- Il geometra Compasso, invece, chiede che non venga dato accesso ai progetti allegati alla concessione edilizia, perché quei progetti sono frutto del suo lavoro intellettuale e teme che possano essere copiati.

L'architetto Impegno prende atto della risposta dei controinteressati, e prosegue nella valutazione dell'istanza attraverso la check-list.

5. La richiesta di accesso impatta concretamente su interessi pubblici o privati?	5. Il Geometra Compasso è l'autore dei progetti inseriti nella pratica di concessione edilizia
6. Esistono situazioni concrete, in cui la diffusione dei dati, dei documenti e delle informazioni potrebbe causare un danno ad interessi privati?	6. Il richiedente potrebbe copiare, diffondere o rivendere i progetti, con un danno al diritto del Geometra Compasso proprietà intellettuale
7. L'interesse pubblico alla trasparenza prevale su altri interessi pubblici?	7. Esiste un interesse pubblico alla trasparenza: il richiedente, accedendo al fascicolo, potrebbe riscontrare delle irregolarità, esercitando un controllo sulla legalità dell'azione amministrativa

8. E' possibile autorizzare l'accesso ai dati, ai documenti e alle informazioni?	8. NON è possibile autorizzare l'accesso a tutti i documenti, senza ledere gli interessi del geometra Compasso.
--	---

L'esito della valutazione dell'istanza di accesso civico generalizzato sarà:

E' possibile dare accesso alla documentazione, escludendo l'accesso ai progetti.

Il provvedimento di "diniego parziale" con il quale si conclude la valutazione dell'istanza è frutto, pertanto di un'operazione di contro-bilanciamento, caso per caso, tra interesse pubblico all'apertura di dati e documenti e tutela di altrettanto validi interessi.

L'istanza di accesso civico generalizzato deve essere gestita esclusivamente sulla base di un processo logico-sequenziale che porta a concedere, escludere, escludere parzialmente o differire l'accesso, avendo valutato la presenza e la rilevanza di specifici interessi.

Come organizzarsi?

Le amministrazioni devono adottare adeguate soluzioni organizzative, quali, ad esempio, la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio.

Esso deve essere dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know-how ed esperienza e dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti.

L'amministrazione è anche tenuta a raccogliere tutte le richieste di accesso pervenute nel cosiddetto "registro degli accessi", da pubblicare anche sul proprio sito.

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. E' aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione Amministrazione trasparente, "altri contenuti – accesso civico".

Per accettare la sfida è essenziale che le amministrazioni si dotino di strumenti idonei e, in qualche misura, adottino soluzioni organizzative diverse rispetto al passato. Si tratta, in particolare, di lavorare su due livelli:

- sul rafforzamento dei processi organizzativi, elaborando, ad esempio, un nuovo "regolamento sull'accesso" che incorpori le tre diverse modalità individuate dalla norma;
- sul rafforzamento dei processi logico-decisionali dei dipendenti pubblici (come abbiamo visto nel caso riportato).

Perché è così importante coinvolgere tutti i dipendenti?

Una delle maggiori innovazioni del decreto legislativo 97/2016 prevede che l'istanza di accesso civico possa essere indirizzata:

- direttamente all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti,
- all'Ufficio relazioni con il pubblico,
- ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale.

Pertanto, ogni dipendente può trovarsi ad essere responsabile della gestione di una istanza, diversamente dall'accesso civico semplice la cui gestione è demandata esclusivamente al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).