



Cesena, 15/05/2017

P.G.N. 55042/1

**Ai dirigenti  
Alle PO/AP**

**Oggetto: Regolamento per l'esercizio del diritto di accesso ed in materia di trasparenza amministrativa, in particolare: l'accesso generalizzato.**

**1. Premessa**

È noto come la materia dell'accesso e della trasparenza abbia subito nel corso dell'ultimo periodo, anche grazie allo sviluppo di un nuovo quadro regolativo (si fa specifico riferimento al D.Lgs. 97/2016), mutamenti di ordine sostanziale, che hanno di fatto introdotto nuovi e diversi istituti a livello ordinamentale.

Nel rinviare a quanto già chiarito con precedente circolare PGN n. 50762 del 22/12/2016, si ritiene opportuno riprendere, in questa sede, la tematica in esame, alla luce dell'approvazione del Regolamento per l'esercizio del diritto di accesso ed in materia di trasparenza amministrativa (CC n. 32 del 28.04. 2017), nel tentativo di dettagliare meglio alcuni aspetti e di evidenziare altresì le soluzioni applicative assunte da questo Ente in sede di disciplina regolativa.

**2. Tipologie di accesso disciplinate dal regolamento comunale**

Può risultare utile schematizzare le vigenti tre tipologie di accesso, in accordo con le definizioni utilizzate da ANAC (Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016):

Tipologia	Legittimati	Peculiarità
<b>Accesso ai documenti amministrativi</b> Art. 22 e ss. Legge n. 241/1990	I titolari di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso	Non sono ammesse istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni
		Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo
		L'istanza deve essere motivata
		Ove si ritenga vi siano interessi da tutelare, deve essere coinvolto l'eventuale controinteressato/i



# COMUNE DI CESENA

Segretario Generale

Tipologia	Legittimati	Peculiarità
<b>Accesso civico</b> Art. 5 comma 1 D.Lgs. 33/2013	Chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti	Documenti, informazioni o dati per cui sussiste in capo all'Amministrazione un obbligo di pubblicazione
		L'istanza di accesso non richiede motivazione alcuna
		L'accesso è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dalla PA

Tipologia	Legittimati	Peculiarità
<b>Accesso generalizzato</b> Art. 5 comma 2 D.Lgs. 33/2013	Chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti	Tutti i documenti, informazioni o dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (salvo eccezioni assolute e limiti relativi)
		L'istanza di accesso non richiede motivazione alcuna
		L'accesso è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dalla PA
		Ove si ritenga vi siano interessi da tutelare, deve essere coinvolto l'eventuale controinteressato

### 3. In particolare: l'accesso generalizzato

Merita specifico approfondimento, in tale contesto, l'accesso "generalizzato" ex art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 33/2013.

Come sopra ricordato, chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, è legittimato a presentare istanza di accesso. Questa non necessita di motivazione alcuna e l'accesso è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dalla P.A.

Possono essere richiesti tutti i documenti, informazioni o dati detenuti dall'Ente.

Le domande però non devono essere generiche, ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione per cui si chiede l'accesso. Non sono quindi ammissibili istanze meramente esplorative, volte a richiedere all'amministrazione di quali informazioni disponga.

L'Amministrazione non ha in alcun modo l'obbligo di rielaborare i dati di cui dispone, ma solo di consentire l'accesso ai documenti nei quali sono contenute le informazioni.



### 3.1. Modalità di trasmissione dell'istanza

L'istanza può essere trasmessa dal soggetto interessato per via telematica, secondo le modalità previste dal Codice dell'Amministrazione digitale, oppure a mezzo posta, fax o rivolgendosi direttamente presso gli uffici.

La stessa va indirizzata, in alternativa:

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- allo Sportello Facile.

Le domande per via telematica sono valide se presentate in una delle seguenti modalità:

- a. sottoscritte mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata il cui certificato è rilasciato da un certificatore qualificato;
- b. l'istante o il dichiarante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
- c. sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;
- d. trasmesse dall'istante o dal dichiarante mediante la propria casella di posta elettronica certificata purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica secondo modalità definite con regole tecniche adottate ai sensi dell'art. 71 del CAD e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato.

### 3.2. Eccezioni assolute e relative

La regola della c.d. "accessibilità totale" è temperata dall'art. 5-bis commi 1, 2 e 3, D.Lgs. n. 33/2013 che prevede alcune eccezioni, volte ad evitare che interessi pubblici e privati possano essere danneggiati dalla diffusione dei dati richiesti.

Sono previsti perciò due tipi di eccezioni: assolute e relative.

#### *Eccezioni assolute (art. 5 bis, comma 3, D.Lgs. 33/2013)*

L'accesso generalizzato è escluso categoricamente nei casi in cui una norma di legge disponga espressamente la non estensibilità di dati, documenti e informazioni e quindi in caso di:

- a. segreto di Stato;
- b. procedimenti tributari;
- c. attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari disposizioni che ne regolano la formazione,
- d. procedimenti selettivi, nei confronti di documenti contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

#### *Eccezioni relative (art. 5 bis, comma 1 e 2, D.Lgs. 33/2013)*

L'accesso generalizzato può essere poi rifiutato, differito o accolto solo in parte nei seguenti casi, a seguito di valutazione dell'Amministrazione:

#### *Tutela di interessi pubblici (art. 5 bis, comma 1, D.Lgs. 33/2013)*

L'accesso generalizzato può essere rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno o più interessi pubblici elencati nell'art. 5 –bis comma



# COMUNE DI CESENA

Segretario Generale

---

1, tra cui, riguardo ai casi di maggiore interesse per le attività svolte dal Comune, si evidenziano:

- Sicurezza pubblica e ordine pubblico
- Conduzioni di indagini sui reati e loro perseguimento
- Regolare svolgimento di attività ispettive

*Tutela di interessi privati (art. 5 bis, comma 2, D.Lgs. 33/2013)*

L'art. 5-bis, comma 2, stabilisce che l'accesso civico è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

- la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia,
- 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.

Questi ultimi limiti meritano particolare attenzione, perché l'esistenza di una situazione da tutelare comporta l'eventuale coinvolgimento del contro interessato, secondo tempi e procedure ben definite dalla norma.

Si tratta di situazioni per le quali non può essere formulata una regola generale sempre valida, ma che devono essere risolte dall'Amministrazione caso per caso, temperando le opposte esigenze della divulgazione generalizzata, da un lato, con la tutela di interessi altrettanto validi e preservati dall'ordinamento dall'altro.

I limiti di cui sopra sono stati declinati a livello regolamentare negli artt. 26 e 27 ai quali si invita a fare integrale riferimento.

### 3.3. Controinteressati

L'attribuzione della qualifica di controinteressati a determinati soggetti comporta necessariamente l'attivazione di un'azione procedimentale disciplinata dalla norma in esame. Non sempre questa categoria è di facile individuazione; a tal proposito, il regolamento comunale stabilisce che *"i soggetti controinteressati sono esclusivamente le persone fisiche e giuridiche portatrici dei seguenti interessi privati di cui all'art. 5-bis, c. 2 del decreto trasparenza:*

- a) diritto alla riservatezza intesa come tutela del dato personale nei casi in cui la diffusione dello stesso possa arrecare un pregiudizio concreto al soggetto titolare;*
- b) libertà e segretezza della corrispondenza intesa in senso lato ex art.15 Costituzione;*
- c) interessi economici e commerciali, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali."*

Se si ritiene che l'istanza di accesso possa incidere su interessi di soggetti controinteressati, è necessario che l'ufficio che detiene il documento dia primariamente comunicazione della richiesta a tali controinteressati, mediante invio di copia tramite raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito a tale forma di comunicazione.

Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i contro interessati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. In questi casi il



termine di conclusione del procedimento è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati, o al termine dei dieci giorni.

Decorso questo termine o acquisita la risposta del controinteressato, l'ufficio che detiene il dato, decide sulla richiesta di accesso entro trenta giorni.

In caso di accoglimento della richiesta di accesso nonostante l'opposizione del controinteressato, l'Amministrazione ne deve dare comunicazione al richiedente e al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità.



### 3.4. Conclusione del procedimento e tutela

Il procedimento deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine di trenta giorni, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della trasparenza. Il Responsabile della trasparenza può richiedere ai vari uffici informazioni sull'esito delle istanze.

Il richiedente può proporre anche richiesta di riesame al difensore civico regionale.

Contro la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, contro quella del Responsabile della trasparenza, i soggetti interessati possono sempre proporre ricorso al T.A.R.



### 3.5. Casi particolari

Nei casi in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa ANAC suggerisce di ponderare, da un lato, l'interesse all'accesso pubblico dei documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse al buon andamento dell'Amministrazione.

L'atto con cui l'accesso dovesse essere rifiutato o posticipato, dovrà essere adeguatamente motivato in riferimento espresso agli interessi sopra evidenziati.

### 4. Soluzioni applicative

Al fine di strutturare soluzioni organizzative orientate a dare piena ed effettiva applicazione alla norma in esame ed incidenti in maniera funzionale ed efficace sulla struttura comunale, si è ritenuto opportuno sviluppare, in maniera coordinata e sinergica, le seguenti attività:

- a. l'adozione di un nuovo regolamento, destinato a fornire un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, al fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione;
- b. la predisposizione di specifica ed univoca modulistica, sia per quanto riguarda le richieste, sia per quanto attiene le note di riscontro. Questi schemi saranno nei prossimi giorni pubblicati sulla Intranet e potranno essere utilizzati dagli uffici interessati, con gli adattamenti del caso;
- c. l'istituzione del registro degli accessi da pubblicare sul sito dell'Amministrazione, nella sezione Amministrazione trasparente, "Altri contenuti – Accesso civico". Il registro conterrà l'elenco delle richieste con l'oggetto, la data e il relativo esito con la data della decisione e sarà pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti.  
I dati evidenziati nel registro saranno caricati in maniera automatizzata tramite Iride dal 01/07/2017. Lo stesso sarà composto da tutte le richieste che vengono protocollate come tipologia "Accesso". Sarà compito degli uffici competenti per lo specifico procedimento compilare gli appositi campi di data evasione ed esito direttamente su Iride.
- d. per i casi di maggiore complessità il servizio Segreteria potrà fornire eventuale supporto. In prospettiva potranno essere elaborate e raccolte FAQ interne, sulle problematiche di maggior rilievo, ad uso dell'intera struttura.

Si allega, infine, una scheda riassuntiva del procedimento di accesso generalizzato.

Cordiali saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE  
(Dott.ssa Manuela Lucia Mei)



