

Regolamento su attuazione norme riguardanti l'accesso civico generalizzato (FOIA)

RIFERIMENTI NORMATIVI/ATTI DI INDIRIZZO:

D.Lgs. n. 33/2013: *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.*

Circolare Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2/2017: *“Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (cd F.O.I.A)”*

Determinazione ANAC n. 1309 del 28/12/2016: *“Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, c. 2, D. Lgs. n. 33/2013”*

D. Lgs. n. 195/2005: *“Attuazione della Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale”*

PREMESSA

Obiettivo del presente regolamento è quello di fornire le regole per la gestione dell'accesso civico generalizzato, secondo il D.lgs. n. 33/2013 (come modificato dal D.lgs. n. 97/2016), la Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC), la Circolare n.2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e, data la vocazione istitutiva ambientale di Arpa Umbria, il D. lgs. n. 195/2005 di attuazione della Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

1.1 Definizioni e riferimenti

- 1 **Decreto trasparenza:** D.lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.lgs. n.97/2016;
- 2 **Accesso procedimentale o accesso documentale:** l'accesso disciplinato dal capo V della legge n. 241/1990;
- 3 **Accesso civico:** l'accesso ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione, di cui all'art. 5, comma 1, del Decreto trasparenza;
- 4 **Accesso civico generalizzato:** l'accesso ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza a prescindere dalla titolarità di un interesse qualificato;
- 5 **Linee guida A.N.AC:** le Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico adottate dall'ANAC con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016;
- 6 **Circolare n. 2/17 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione:** attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato.

1 CRITERI APPLICATIVI GENERALI

Con il D.lgs. n. 97/2016, l'ordinamento italiano ha riconosciuto la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale attraverso l'accesso civico generalizzato.

«Nei sistemi FOIA, il diritto di accesso va applicato tenendo conto della tutela preferenziale dell'interesse a conoscere. Pertanto, nei casi di dubbio circa l'applicabilità di una eccezione, le amministrazioni dovrebbero dare prevalenza all'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare. In base a questo principio, dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata all'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato».

Data la riserva di legge prevista dall'art. 10 della CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo), i profili di rilevanza esterna, che incidono sull'estensione del diritto di accesso (si pensi alla disciplina dei limiti o delle eccezioni al principio dell'accessibilità), sono coperti dalla suddetta riserva di legge. In particolare, diversamente da quanto previsto dall'art. 24, c. 6, l. n. 241/1990 in tema di accesso procedimentale, non sarà possibile ad esempio individuare con il presente regolamento le categorie di atti sottratti all'accesso generalizzato. L'Agenzia è pertanto chiamata ad applicare le previsioni legislative rilevanti (art. 5-bis, d.lgs. n. 33/2013), tenendo nella dovuta considerazione le richiamate Linee guida dell'A.N.AC.

1.1 Le modalità di presentazione della richiesta

Per quanto riguarda le modalità di presentazione della richiesta di accesso generalizzato, l'istanza trasmessa per via telematica, per fax, per posta o recapitata a mano si deve ritenere ammissibile.

Nei casi di trasmissione per via telematica le domande sono "valide" ed "equivalenti" alle domande sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento, nei seguenti casi:

- a) se sono sottoscritte e presentate insieme alla copia del documento d'identità;
- b) se sono trasmesse dal richiedente dalla propria casella di posta elettronica certificata;
- c) se sono sottoscritte con firma digitale;
- d) se il richiedente è identificato con il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi.

1.2 L'identificazione dell'oggetto della richiesta

Così come espressamente previsto nelle Linee Guida ANAC, nell'ipotesi di richiesta generica o meramente esplorativa si ammette la possibilità di dichiarare la domanda inammissibile, ma si chiarisce che, prima di dichiarare l'inammissibilità, l'Agenzia invita per iscritto il richiedente a ridefinire l'oggetto della domanda e il richiedente non fornisca i chiarimenti richiesti.

1.3 L'identificazione del richiedente

Il diritto di accesso generalizzato spetta a chiunque, a prescindere dalla qualità o condizione del richiedente; non è sottoposto ad alcuna limitazione e la domanda non richiede motivazione.

In linea di principio, l'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto, ma risulta indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande. In caso di richiesta anonima o da parte di un soggetto la cui identità sia incerta, l'amministrazione deve comunicare al richiedente la necessità di identificarsi.

1.4 La competenza a ricevere le richieste

Per quanto riguarda gli uffici competenti a ricevere la domanda, la norma stabilisce che la richiesta possa essere presentata alternativamente a uno dei seguenti uffici:

- a) Alla Direzione/Sezione che ha prodotto/formalizzato il documento ad oggetto della richiesta di accesso o che in ogni caso detiene stabilmente il documento stesso (A tal proposito, all'interno del link <http://www.arpa.umbria.it/pagine/organizzazione-e-contatti> sono contenuti i riferimenti - posta elettronica e telefono - dei responsabili delle strutture sopra evidenziate);
- b) ad altro ufficio eventualmente indicato dall'Agenzia nella sezione "Amministrazione Trasparente".

Nel caso in cui la richiesta di accesso sia trasmessa a uffici diversi da quelli sopra richiamati, questi dovranno tempestivamente inoltrare la richiesta alle strutture agenziali di cui alle lettere a) e b) del presente punto.

1.5 La competenza a decidere sulla domanda - Responsabile del procedimento/processo

Di regola, la competenza a decidere se accogliere o meno una richiesta di accesso generalizzato (e quindi la responsabilità del procedimento/processo) è attribuita all'ufficio che detiene i dati o i documenti richiesti. In linea di principio, questo ufficio dovrebbe coincidere con l'ufficio competente della materia a cui si riferisce la richiesta. Nei casi dubbi, si deve privilegiare il criterio fattuale del possesso dei dati o documenti richiesti. A rigore, l'ufficio che è in possesso dei dati o documenti richiesti non può respingere la domanda di accesso per difetto di competenza nella materia oggetto della richiesta.

1.6 La competenza a decidere in sede di riesame

«Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine di 30 giorni, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza». Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza decide con provvedimento motivato entro il termine di venti (20) giorni.

Nel caso in cui i dati o documenti richiesti siano detenuti dal responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che dunque è competente a decidere in sede di prima istanza, sarà individuato dall'Agenzia una diversa struttura, eccezionalmente competente a decidere sulla domanda di riesame.

L'Ufficio competente per il riesame dovrà essere indicato al richiedente in caso di rifiuto totale o parziale della richiesta.

1.7 L'individuazione di "centri di competenza" (c.d. help desk)

Nel rispetto delle indicazioni fornite dall'ANAC riguardo all'individuazione di unità di personale che assicurino le funzioni di "help desk" (ad esempio favorire il cittadino nell'individuazione dei soggetti di cui al punto 1.5 del presente Regolamento) è stabilito che possa assolvere a tale adempimento la Sezione "Comunicazione, Stampa e Relazioni Istituzionali", i cui riferimenti sono rintracciabili al link <http://www.arpa.umbria.it/pagine/comunicazione-stampa-e-relazioni-istituzionali>.

1.8 Il rispetto dei tempi di decisione e le conseguenze dell'inosservanza

Il procedimento di accesso generalizzato si deve concludere con l'adozione di un provvedimento espresso e motivato, da comunicare al richiedente nel termine di trenta (30) giorni dalla presentazione della domanda, salva l'ipotesi di sospensione fino a dieci (10) giorni nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato. Il termine dei 30 giorni decorre non dalla data di acquisizione al protocollo, ma dalla data di presentazione della domanda, da intendersi come data in cui la pubblica amministrazione riceve la domanda.

Non è ammesso il silenzio-diniego, né altra forma di silenzio significativo.

Modalità e termini delle disposizioni contenute al presente punto sono disciplinate dall'art. 5 del D. lgs. n. 33/2013.

1.9 I controinteressati nell'accesso generalizzato

Il D.lgs. n. 33/2013 prevede che, per ciascuna domanda di accesso generalizzato, il responsabile del procedimento/processo debba verificare l'eventuale esistenza di controinteressati, intesi come tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non indicati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati i loro interessi coincidenti con quelli indicati tassativamente dal comma 2 dell'art. 5-bis. La circostanza che i dati o documenti richiesti facciano riferimento a soggetti terzi, di per sé, non implica che questi debbano essere qualificati come controinteressati. Al fine di identificare i controinteressati in modo corretto, è indispensabile procedere a questa valutazione soltanto dopo un puntuale esame di tutti i dati e i documenti oggetto della domanda di accesso generalizzato.

Una volta individuati eventuali controinteressati, il responsabile del procedimento/processo deve comunicare loro di aver ricevuto la domanda di accesso generalizzato, concedendo un termine di dieci (10) giorni per la presentazione di opposizione motivata. La comunicazione deve essere effettuata *«mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione»*. Per agevolare la tutela degli interessi privati sopra richiamati e di velocizzare la procedura, è opportuno che l'amministrazione indichi nella comunicazione ai controinteressati le modalità (anche telematiche) di presentazione dell'eventuale opposizione all'accesso.

In caso di opposizione, il responsabile del procedimento/processo deve verificare se effettivamente la stessa ha valide motivazioni. L'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013 prevede espressamente l'ipotesi di "accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato". Il responsabile del procedimento/processo deve valutare, da un lato, la probabilità e serietà del danno agli interessi dei soggetti terzi che abbiano fatto opposizione e, dall'altro, la rilevanza dell'interesse conoscitivo della collettività/richiedente che la richiesta mira a soddisfare.

La medesima disposizione stabilisce che, in caso di accoglimento della richiesta di accesso nonostante l'opposizione del controinteressato, il responsabile del procedimento/processo è tenuto a darne comunicazione al controinteressato e al richiedente senza procedere alla contestuale trasmissione dei documenti a quest'ultimo. Per consentire al controinteressato di attivare gli strumenti di tutela previsti contro il provvedimento di accoglimento della richiesta, i dati e i documenti non possono essere inviati prima di quindici (15) giorni dal ricevimento della comunicazione di accoglimento della domanda di accesso da parte del controinteressato.

Anche al fine di evitare contestazioni, è opportuno che la comunicazione di accoglimento della richiesta di accesso contenga l'espressa precisazione che la trasmissione al richiedente dei dati o documenti avverrà qualora, decorsi quindici (15) giorni, non siano stati notificati all'amministrazione ricorsi o richieste di riesame sulla medesima domanda di accesso.

1.10 I dinieghi non consentiti

E' opportuno richiamare l'attenzione rispetto all'art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013 che ammette il rifiuto dell'accesso ai dati o documenti richiesti soltanto quando ciò sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi espressamente individuati dallo stesso articolo, ai commi da 1 a 3.

Secondo la Circolare n. 2/17 si deve tenere conto delle seguenti raccomandazioni:

a) Risposte parziali

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a rispondere a ciascuna richiesta nella sua interezza. Quando con un'unica domanda si chiede l'accesso a una pluralità di dati o documenti, è necessario che la risposta sia esaustiva e che, nel caso di diniego parziale, sia fornita adeguata motivazione in relazione a ciascun gruppo di dati o documenti. Una risposta parziale che non indichi le ragioni

dell'omessa trasmissione di una parte dei dati o documenti richiesti equivale a un diniego parzialmente illegittimo.

b) Risposte differite

Il differimento dell'accesso – previsto dall'art. 5-bis, c. 5, d.lgs. n. 33/2013 – è ammesso soltanto quando ricorrano cumulativamente due condizioni:

1. che l'accesso possa comportare un pregiudizio concreto a uno degli interessi pubblici o privati di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis;
2. che quel pregiudizio abbia carattere transitorio, in quanto i limiti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis si applicano “unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato”.

Nel caso in cui ricorrano queste condizioni, l'accesso non deve essere rifiutato, bensì differito: il differimento dell'accesso deve essere motivato, appunto, “con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5-bis”.

c) Altre ipotesi di rifiuto non consentite

Non è legittimo un diniego di accesso in base all'argomento che i dati o documenti richiesti risalirebbero a una data anteriore alla entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013 o del d.lgs. n.97/2016: ferme restando le norme sulla conservazione dei documenti amministrativi, il principio di conoscibilità dei dati o documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni non ammette limitazioni temporali.

d) Richieste “massive o manifestamente irragionevoli”

Come precisato a riguardo nelle Linee guida A.N.AC. (Allegato, § 5), «L'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo 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 dell'amministrazione. Tali circostanze, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione, ed in presenza di oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento dell'amministrazione».

Per questo motivo la richiesta va valutata tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) l'eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento di dati personali) che l'amministrazione dovrebbe svolgere per rendere disponibili i dati e documenti richiesti;
- b) le risorse interne che occorrerebbe impiegare per soddisfare la richiesta, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale;
- c) la rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare.

Prima di decidere circa l'esito della domanda, è opportuno 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 può considerarsi fondato, e nella motivazione del provvedimento di diniego dovrà essere fornita un'adeguata prova, in relazione agli elementi sopra richiamati, circa la manifesta irragionevolezza dell'onere che un'accurata trattazione della domanda comporterebbe.

I medesimi principi sono applicabili all'ipotesi in cui uno stesso soggetto proponga più domande entro un periodo di tempo limitato, per cui l'amministrazione possa valutare l'impatto cumulativo delle domande sul buon andamento della sua azione e motivare il diniego nei termini sopra indicati.

2 Accesso alle informazioni ambientali

Arpa Umbria, Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, è ente di diritto pubblico nonché organo tecnico deputato a supportare Autorità competenti, giurisdizionali e altri organismi secondo il dettato della propria legge istitutiva, gestendo ordinariamente le informazioni di natura ambientale secondo finalità e tipologie disciplinate rispettivamente dagli artt. 1 e 2 del D. Lgs. n. 195/2005.

Ciò detto, pur nel rispetto dei principi generali e delle prescrizioni dei riferimenti normativo/regolamentari richiamati nel presente regolamento, ove non diversamente disciplinate trovano applicazione le disposizioni contenute agli art. 3 (accesso all'informazione ambientale su richiesta), art. 5 (casi di esclusione del diritto di accesso) e art. 8 (diffusione dell'informazione ambientale) del già citato D. lgs. n. 195/2005.