



COMUNE DI NAPOLI
Responsabile per la trasparenza

CIRCOLARE PER L'ATTUAZIONE NEL COMUNE DI NAPOLI DELLE NORME SUL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO E SUL DIRITTO DI ACCESSO GENERALIZZATO

(art. 5, co. 1 e 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97)

INDICE

1. PREMESSA	pag. 3
2. DEFINIZIONI	pag. 3
3. PRINCIPI GENERALI	pag. 3
4. "ACCESSO CIVICO" (art. 5, co. 1, del decreto trasparenza).....	pag. 5
4.1 Istruzioni per la presentazione delle richieste di accesso civico	pag. 5
4.1.1 Definizione di "accesso civico	pag. 5
4.1.2 Modalità per l'esercizio del diritto di accesso civico	pag. 5
4.1.3 Istruttoria delle richieste di accesso civico	pag. 5
4.2 Conseguenze dell'inosservanza del termine e degli obblighi di pubblicazione	pag. 6
5. ACCESSO GENERALIZZATO	pag. 6
5.1 Definizione di accesso generalizzato	pag. 6
5.2 Istruzioni per la presentazione delle richieste di accesso generalizzato	pag. 6
5.2.1 Modalità per l'esercizio del diritto di accesso generalizzato	pag. 6
5.2.2 Oggetto della richiesta	pag. 7
5.2.3 Identificazione del richiedente	pag. 7
5.2.4 Casi particolari relativi alla fase di ricezione della richiesta.....	pag. 8
5.3 Controinteressati	pag. 9
5.4 Conclusione del procedimento	pag. 9
5.4.1 Termini di conclusione del procedimento	pag. 9
5.4.2 Esiti del procedimento	pag. 10
5.5 Conseguenza dell'inosservanza del termine e strumenti di tutela per il richiedente e per i controinteressati	pag. 13
5.5.1 Conseguenza dell'inosservanza del termine	pag. 13
5.5.2 Strumenti di tutela per il richiedente e per i controinteressati	pag. 13
6 REGISTRO DELLE RICHIESTE DI ACCESSO	pag. 14
CONCLUSIONI	pag. 15
ALLEGATI	

1. PREMESSA

La presente circolare, redatta sulla base delle indicazioni fornite dall'ANAC nelle "*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, co.2, del d.lgs. 33/2013*" adottate con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, nonché della Circolare N. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione – Dipartimento della Funzione Pubblica denominata "*Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*", ha come finalità quella di fornire a tutti gli uffici dell'Ente indirizzi operativi relativamente agli aspetti procedurali e organizzativi per la trattazione delle richieste di "accesso civico" e di "accesso generalizzato" pervenute al Comune di Napoli ai sensi, rispettivamente, dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, onde garantire l'adozione, da parte degli uffici dell'Ente, di una condotta omogenea nella trattazione delle stesse.

Di contro, si precisa che tale circolare non contiene disposizioni sui profili di rilevanza esterna, che incidono sull'estensione del diritto che, invece, sono coperti da riserva di legge (ved. art. 10 "Libertà di espressione" della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali).

2. DEFINIZIONI

Al fine di una più agevole lettura della presente circolare, si forniscono alcune precisazioni di tipo terminologico, come di seguito riportate:

- ✓ il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, è di seguito indicato come "decreto trasparenza";
- ✓ il diritto di accesso disciplinato dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241 è di seguito indicato come "documentale";
- ✓ il diritto di accesso ai documenti, informazioni e dati oggetto di obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 5, co. 1, del decreto trasparenza, è di seguito indicato come "accesso civico";
- ✓ il diritto di accesso ai documenti, informazioni e dati che non costituiscono oggetto di obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 5, co. 2, del decreto trasparenza, è di seguito indicato come "accesso generalizzato";
- ✓ le "*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, co.2, del d.lgs. 33/2013*" adottate dall'ANAC con delibera n. 1309/2017, sono indicate come "*Linee guida ANAC*";
- ✓ la Circolare N. 2/2016 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione – Dipartimento della Funzione Pubblica denominata "*Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*", è di seguito indicata come "Circolare N. 2/2017".

3. PRINCIPI GENERALI

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, di revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto trasparenza, è stato operato un rinnovamento della disciplina in materia di accesso agli atti delle pubbliche amministrazioni, in particolare riconducibile all'introduzione, nel nostro ordinamento, del diritto di accesso generalizzato (cd. "*FOIA – Freedom of Information Act*"), disciplinato all'art. 5, co. 2 e ss., dello stesso decreto.

In particolare, tale norma stabilisce che "*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, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai*

sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis. ”.

Tale nuova tipologia di diritto di accesso viene, così, ad affiancarsi a quella già prevista al Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo (cd. “accesso documentale”) e a quella prevista dalla precedente versione dell’art. 5 del decreto trasparenza dell’“accesso civico” (e ora disciplinato al comma 1 del novellato art. 5). Si riporta di seguito uno schema che sintetizza le caratteristiche principali delle vigenti categorie di accesso, evidenziandone le relative differenze:

Tipologia	Soggetti legittimati	Caratteristiche
Accesso documentale ai sensi del Capo V della legge n. 241/1990	I titolari di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto è l’accesso	Esistenza di una motivazione
		L’accesso è previsto solo per le informazioni aventi la forma di documento amministrativo
		Non sono ammissibili le istanze di accesso preordinate all’esercizio di un controllo generalizzato sull’operato dell’Ente
Accesso civico ai sensi dell’art. 5, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i.	Chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti	Assenza di una motivazione
		Documenti, informazioni e dati soggetti ad obbligo di pubblicazione nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito web istituzionale dell’Ente ai sensi del d.lgs. n. 33/2013
Accesso generalizzato ai sensi dell’art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i.	Chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti	Assenza di motivazione
		Tutti i documenti, informazioni e dati detenuti dall’Ente, ulteriori rispetto a quelli soggetti ad obbligo di pubblicazione, entro i limiti e le eccezioni, assolute e relative, indicate dall’ANAC
		Eventuale obbligo di comunicazione a soggetti controinteressati, se individuati

In conformità della Circolare N. 2/2017 e, in particolare, della parte in cui viene indicato il “*principio della tutela preferenziale dell’interesse conoscitivo*” come uno dei criteri guida da seguire nell’applicazione delle norme in materia di accesso generalizzato, si rappresenta che, laddove nella richiesta di accesso non sia stato indicato dal richiedente il riferimento normativo e, dunque, specificata la tipologia di diritto di accesso che egli ha inteso esercitare, l’Amministrazione comunale dovrà trattare la stessa come una richiesta di accesso generalizzato ai sensi dell’art. 5, co. 2, del decreto trasparenza.

4. "ACCESSO CIVICO" (art. 5, co. 1, del decreto trasparenza)

4.1 Istruzioni per la presentazione e l'istruttoria delle richieste di accesso civico

4.1.1 Definizione di "accesso civico": il diritto di "accesso civico", ai sensi dell'art. 5, co. 1, del decreto trasparenza, costituisce il diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni o dati soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del medesimo decreto, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

4.1.2 Modalità per l'esercizio del diritto di accesso civico: la richiesta di accesso civico deve essere inoltrata al Responsabile per la trasparenza dell'Ente. Per la presentazione di una richiesta di accesso civico può essere utilizzata l'apposita modulistica (**Allegato 1**) scaricabile dalla sezione "Amministrazione Trasparente" del sito *web* istituzionale (sottosezione "Altri contenuti – Accesso civico"). Tale modulistica è diretta esclusivamente ad agevolare i richiedenti nella presentazione della domanda; di conseguenza, l'uso da parte del richiedente di un formato o di un modulo diverso da quello reso disponibile *online* dall'Amministrazione non può mai comportare l'inammissibilità o l'irricevibilità della richiesta.

La richiesta può essere inviata telematicamente all'indirizzo di posta elettronica: accessocivico@comune.napoli.it oppure all'indirizzo PEC accessocivico@pec.comune.napoli.it.

Si precisa che, nei casi di trasmissione per via telematica, ai sensi dell'art. 65, co. 1, del CAD, le richieste sono considerate valide se, alternativamente:

- ✓ sono sottoscritte dal richiedente e accompagnate da copia di un valido documento d'identità;
- ✓ sono trasmesse dal richiedente dalla propria casella di Posta Elettronica Certificata (PEC);
- ✓ sono sottoscritte con firma digitale.

In alternativa, la richiesta può essere trasmessa in qualsiasi altra modalità (a mezzo fax, consegna a mano o a mezzo posta) al Responsabile per la trasparenza dell'Ente. In tale caso, alla richiesta dovrà essere sempre allegata copia di un valido documento d'identità del richiedente.

Ai sensi dell'art. 5, co. 1, del decreto trasparenza, il diritto di accesso civico spetta a chiunque, a prescindere dalla qualità o condizione del richiedente e, ai sensi del successivo comma 3, il relativo esercizio "*non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente*". Di conseguenza l'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto di accesso civico; tuttavia la stessa è indispensabile per una corretta gestione della richiesta, ne deriva, pertanto, che l'identificazione del richiedente va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta, e che nei casi di richieste anonime o provenienti da soggetti la cui identità risulti incerta, il Responsabile per la trasparenza deve invitare il richiedente ad identificarsi.

4.1.3 Istruttoria delle richieste di accesso civico

L'istruttoria delle richieste di accesso civico compete al Responsabile per la trasparenza, il quale trasmette la richiesta all'Ufficio competente detentore del documento, informazione o dato oggetto della richiesta e responsabile del relativo obbligo di pubblicazione secondo il *Piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza*. Tale Ufficio provvede, entro il termine di 30 giorni dalla data di presentazione della richiesta al Comune di Napoli, alla trasmissione del documento, informazione o dato oggetto della richiesta al Servizio Portale Web e Social Media per la pubblicazione tempestiva nella specifica sottosezione della sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale.

Dell'avvenuta pubblicazione, l'Ufficio detentore responsabile dell'obbligo di pubblicazione deve darne contestualmente comunicazione, a mezzo email o PEC o altra modalità, al richiedente e al Responsabile per la trasparenza.

Tale comunicazione dovrà contenere l'indicazione del collegamento ipertestuale alla pagina in cui il documento, informazione o dato è stato pubblicato.

Nel caso in cui la richiesta abbia ad oggetto documenti, informazioni o dati che non rientrano tra quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, il Responsabile per la trasparenza restituisce l'istanza al richiedente il quale potrà eventualmente presentare richiesta di accesso generalizzato ai sensi del successivo comma 2 dell'art. 5.

4.2 Conseguenza dell'inosservanza del termine e degli obblighi di pubblicazione

Ai sensi dell'art. 43, co. 3, del decreto trasparenza, i dirigenti responsabili degli uffici dell'Amministrazione garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.

Il successivo comma 4 stabilisce, inoltre, che *"I dirigenti responsabili dell'amministrazione e il responsabile per la trasparenza controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico"*.

Pertanto, nelle ipotesi di mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione, nonché di mancato riscontro, entro il termine, a una richiesta di accesso civico, ai sensi dell'art. 43, comma 5 del decreto trasparenza, il Responsabile per la trasparenza è tenuto a segnalare i casi di inadempimento, in relazione alla gravità e alla reiterazione dei medesimi:

- sia all'Ufficio Procedimenti disciplinari, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare;
- sia al vertice politico dell'amministrazione;
- sia al Nucleo Indipendente di Valutazione, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

5. "ACCESSO GENERALIZZATO" (art. 5, co. 2, del decreto trasparenza)

5.1 Definizione di "accesso generalizzato": il diritto di "accesso generalizzato", ai sensi dell'art. 5, co. 2, del decreto trasparenza, rappresenta il diritto di chiunque, 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, di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto trasparenza.

5.2 Istruzioni per la presentazione delle richieste di accesso generalizzato

5.2.1 Modalità per l'esercizio del diritto di accesso generalizzato: per la presentazione delle richieste di accesso generalizzato, il Comune di Napoli mette a disposizione una idonea modulistica scaricabile dalla sezione dedicata del sito *web* istituzionale denominata "Altri Contenuti – Accesso civico".

Tale modulistica è diretta esclusivamente ad agevolare i richiedenti nella presentazione della domanda. Di conseguenza, in conformità del criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto di accesso generalizzato, l'uso da parte del richiedente di un formato o di un modulo diverso da quello reso disponibile dall'Amministrazione non può mai comportare l'inammissibilità o l'irricevibilità della richiesta.

La richiesta di accesso generalizzato può essere trasmessa in via telematica alla casella di posta elettronica accessogeneralizzato@comune.napoli.it oppure alla casella di posta elettronica certificata accessogeneralizzato@pec.comune.napoli.it.

La consultazione delle suindicate caselle di posta elettronica è di competenza del Servizio U.R.P., il quale, ricevuta la richiesta, individua l'Ufficio comunale detentore del documento, informazione o dato oggetto della stessa e provvede tempestivamente a trasmetterla, a mezzo PEC, allo stesso, informando contestualmente il richiedente dell'avvenuta trasmissione. L'Ufficio individuato dall'U.R.P. quale Ufficio detentore, una volta ricevuta la richiesta e qualificata la stessa correttamente come di propria competenza, provvede tempestivamente alla relativa protocollazione.

Alternativamente, il richiedente, laddove individui direttamente l'Ufficio detentore del documento, informazione o dato richiesto, può inoltrare la domanda in via telematica a tale Ufficio, alla casella di posta elettronica o di posta elettronica certificata istituzionale dello stesso.

Oltre alla modalità telematica, sono previste le seguenti ulteriori modalità di trasmissione della richiesta:

- mediante consegna a mano al Protocollo Generale del Comune di Napoli situato in Palazzo San Giacomo – Piazza Municipio – 1° piano, nell'orario di apertura al pubblico (9,00-13,00);
- a mezzo posta al Protocollo Generale del Comune di Napoli – Palazzo San Giacomo – Piazza Municipio – CAP 80132;
- a mezzo fax, ai numeri indicati sul sito web istituzionale in corrispondenza di ciascun Ufficio dell'Ente.

Si precisa che, nei casi di trasmissione della richiesta per via telematica, ai sensi dell'art. 65, co. 1, del CAD, le richieste sono considerate valide se, alternativamente:

- sono sottoscritte dal richiedente e accompagnate da copia di un valido documento d'identità;
- sono trasmesse dal richiedente dalla propria casella di Posta Elettronica Certificata (PEC);

sono sottoscritte con firma digitale.

Invece, in caso di trasmissione in modalità non telematica, la richiesta dovrà essere sempre accompagnata da una copia di un valido documento d'identità.

5.2.2 Oggetto della richiesta: ai sensi dell'art. 5, co. 3, del decreto trasparenza, l'istanza deve identificare i dati, le informazioni o i documenti. Laddove, tuttavia, l'indicazione degli stessi dovesse risultare poco chiara, nel senso che la richiesta dovesse essere formulata in termini vaghi e tali da non consentire l'identificazione dell'oggetto della richiesta (cd. "richiesta generica") oppure configurarsi come diretta all'accertamento del possesso di dati o documenti da parte dell'Amministrazione (cd. "richiesta esplorativa"), la Circolare N. 2/2017 e le *Linee Guida ANAC* stabiliscono che l'Ente è tenuto ad assistere il richiedente al fine di giungere a un'adeguata definizione dell'oggetto della domanda e che l'Amministrazione, prima di decidere per l'inammissibilità di una domanda, deve invitare il richiedente a precisare l'oggetto della stessa.

5.2.3 Identificazione del richiedente: ai sensi dell'art. 5, co. 2, del decreto trasparenza, il diritto di accesso generalizzato spetta a chiunque, a prescindere dalla qualità o condizione del richiedente e, ai sensi del successivo comma 3, il relativo esercizio "non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente". Di conseguenza l'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto di accesso generalizzato; tuttavia la stessa è indispensabile per una corretta gestione della richiesta, sia per la trasmissione degli atti, informazioni e dati oggetto della stessa, sia per eventuali ulteriori comunicazioni (ad es. richieste di chiarimenti). Ne deriva, pertanto, che l'identificazione del richiedente va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta, e che nei casi di richieste anonime o provenienti da

soggetti la cui identità risulti incerta, l'Amministrazione deve invitare il richiedente ad identificarsi.

Fermo restando la necessità che gli Uffici dell'Ente istruiscano le richieste di accesso generalizzato in maniera uniforme, indipendentemente dall'identità del soggetto richiedente, tuttavia la Circolare n. 2/2017 raccomanda alle Pubbliche Amministrazioni di prestare un'attenzione particolare alle richieste provenienti da rappresentanti della stampa e organizzazioni non governative (cd. "social watchdogs"), verificando con la massima cura la veridicità e l'attualità dei documenti, informazioni o dati eventualmente rilasciati, al fine di evitare che il dibattito pubblico si basi su notizie non affidabili o non aggiornate.

5.2.4 Casi particolari relativi alla fase di ricezione della richiesta:

- Caso 1: l'Ufficio individuato dall'U.R.P. come Ufficio detentore del documento, informazione o dato richiesto risulta, in realtà, non detenere l'oggetto della richiesta. In tale circostanza l'Ufficio erroneamente ritenuto come Ufficio detentore, dopo aver provveduto alla protocollazione della richiesta, può, alternativamente:

- a) individuare l'Ufficio che effettivamente detiene il documento, informazione o dato e trasmettere allo stesso la richiesta tempestivamente, dandone contestualmente opportuna comunicazione sia all'U.R.P. che al richiedente;
- b) laddove non riesca a individuare l'Ufficio detentore, ritrasmettere tempestivamente la richiesta all'U.R.P., dandone contestualmente opportuna comunicazione al richiedente.

- Caso 2: il richiedente trasmette direttamente la domanda all'Ufficio che ha individuato quale Ufficio detentore del documento, informazione o dato ma tale Ufficio si rivela non esserne in possesso. Tale Ufficio, dopo aver provveduto alla protocollazione della richiesta, può, alternativamente:

- a) individuare l'Ufficio che effettivamente detiene il documento, informazione o dato e trasmettere tempestivamente la richiesta allo stesso, dandone contestualmente opportuna comunicazione al richiedente;
- b) laddove non riesca a individuare l'Ufficio detentore, trasmettere tempestivamente la richiesta all'U.R.P. per il successivo smistamento, dandone contestualmente opportuna comunicazione al richiedente.

- Caso 3: la richiesta viene presentata dal richiedente al Protocollo Generale dell'Ente (a mezzo PEC, mediante consegna mano o a mezzo posta). Il Servizio Protocollo, Archivio e Notifiche, dopo aver provveduto alla protocollazione della domanda, la trasmette tempestivamente all'Ufficio individuato quale detentore del documento, informazione o dato richiesto. Laddove il Servizio Protocollo non riuscisse a individuare esattamente tale Ufficio, potrà trasmettere la richiesta all'U.R.P. che provvederà a individuare l'Ufficio detentore. In entrambi i casi, occorrerà comunicare al richiedente l'Ufficio detentore al quale è stata smistata la richiesta;

- Caso 4: il Comune di Napoli riceve, in qualsiasi modalità, una richiesta di accesso generalizzato concernente documenti, informazioni o dati detenuti da un altro Ente. In tal caso, l'Ufficio che l'ha ricevuta deve inoltrarla, tempestivamente, all'Ente ritenuto detentore, dandone contestualmente opportuna comunicazione al richiedente, e specificando che in tal caso il termine di conclusione del procedimento decorrerà dalla data di ricevimento della richiesta da parte dell'Ente detentore. Laddove, invece, l'Ufficio comunale destinatario non riesca a individuare l'Ente effettivamente detentore di quanto oggetto della richiesta, provvederà a restituire la stessa al richiedente, utilizzando quale modalità di invio la stessa utilizzata dal richiedente.

- Caso 5: la richiesta di accesso generalizzato è indirizzata al Responsabile per la trasparenza dell'Ente. In linea di principio, il Responsabile per la trasparenza può ricevere soltanto richieste di

accesso civico, ai sensi dell'art. 5, co. 1, del decreto trasparenza, ossia riguardanti atti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria e per i quali sia stata omessa la pubblicazione. Pertanto, nel caso in cui il Responsabile per la trasparenza riceve una richiesta di accesso generalizzato, provvede, tempestivamente, a trasmetterla all'Ufficio individuato come detentore del documento, informazione o dato o, alternativamente, all'Ufficio competente a decidere sulla richiesta oppure all'U.R.P..

- Caso 6: la richiesta di accesso generalizzato viene trasmessa a un ufficio di staff di un componente di organo politico (Sindaco, Assessori della Giunta Comunale, Presidente di Consiglio Comunale, Consiglieri Comunali, Presidenti di Municipalità, Assessori della Giunta Municipale e Consiglieri di Municipalità). Se, tuttavia, l'Ufficio di staff destinatario risulti non essere detentore del documento, informazione o dato richiesto, dopo aver provveduto alla protocollazione della richieste, deve individuare l'Ufficio effettivamente detentore, anche con l'ausilio del referente in materia di trasparenza individuato nella/e macrostruttura/e dell'area di competenza. Laddove, tuttavia, l'Ufficio di staff destinatario non riesca ad individuare, *prima facie*, l'Ufficio detentore, allora deve tempestivamente inoltrarla al Servizio U.R.P. per il successivo smistamento.

5.3 Controinteressati

Ai sensi dell'art. 5, co. 5, del decreto trasparenza, in riferimento a ciascuna richiesta di accesso generalizzato l'Ufficio detentore deve verificare l'eventuale presenza di uno o più controinteressati, intendendosi per tali quei soggetti (persone fisiche o giuridiche) suscettibili di ricevere, dall'accoglimento della richiesta, un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi privati indicati all'art. 5bis, co. 2, del decreto trasparenza, ossia:

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.*

Secondo la Circolare N. 2/2017, *"la circostanza che dati o documenti richiesti facciano riferimento a soggetti terzi, di per sé, non implica che questi ultimi debbano essere qualificati come "controinteressati"*. L'individuazione di eventuali controinteressati, pertanto, deve derivare da un esame puntuale di tutti i documenti, informazioni o dati oggetto della domanda.

Una volta individuati uno o più controinteressati, l'Ufficio detentore è tenuta a dare comunicazione agli stessi, *"mediante invio di copia con raccomandata di ritorno con avviso di ricevimento o, preferibilmente, in via telematica"*. Entro 10 giorni dalla ricezione della richiesta di accesso generalizzato, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione.

Al fine di agevolare i controinteressati e per una maggiore celerità della procedura, è necessario che l'Ufficio detentore indichi nella comunicazione ai controinteressati le modalità, anche telematiche, secondo cui gli stessi possono presentare opposizione motivata.

In caso di individuazione di controinteressati, pertanto, il termine tassativo di 30 giorni dalla data di presentazione della richiesta è derogato.

5.4 Conclusione del procedimento

5.4.1 Termini di conclusione del procedimento: ai sensi dell'art. 5, co. 6, del decreto trasparenza, il procedimento di accesso generalizzato deve concludersi con un provvedimento espresso (non è dunque ammesso il silenzio-diniego) adottato dal responsabile dell'Ufficio detentore entro 30 giorni dalla data di presentazione dell'istanza all'Ente, come indicato all'art. 5, co. 6, del decreto trasparenza. Tale termine non è derogabile, salva l'ipotesi di sospensione fino a

10 giorni nel caso di comunicazione della richiesta ad eventuali soggetti controinteressati, come sopra specificato.

Al fine dell'esatta determinazione della decorrenza del predetto termine, si precisa che per data di presentazione della richiesta deve intendersi quella in cui l'Amministrazione ha ricevuto la richiesta e non, invece, la data di protocollazione della stessa.

Al riguardo, soprattutto nei casi in cui l'individuazione dell'Ufficio detentore non avvenga tempestivamente, onde consentire il rispetto del termine di conclusione del procedimento, si raccomanda una celere trattazione della richiesta, nonché il ricorso preferenziale alle più immediate comunicazioni a mezzo email o PEC.

La Circolare N. 2/2017 prevede che, soltanto laddove vi siano dubbi in merito alla data di presentazione della richiesta e non vi siano modalità di accertamento attendibili (ad esempio, nel caso di trasmissione a mezzo posta elettronica, anche non certificata, la data di inoltro del messaggio è considerata come una modalità attendibile), la data di decorrenza del termine di 30 giorni decorre dalla data di acquisizione della domanda al protocollo informatico, ossia di protocollazione.

5.4.2 Esiti del procedimento. Il procedimento relativo a una richiesta di accesso generalizzato può concludersi secondo uno dei seguenti esiti:

A) Accoglimento della richiesta

B) Diniego della richiesta (totale o parziale)

C) Differimento.

A) Accoglimento della richiesta: l'Ufficio detentore accoglie la richiesta di accesso e provvede tempestivamente e, comunque, entro il termine di 30 giorni dalla data di presentazione della richiesta al Comune, al rilascio del documento, informazione o dato oggetto della stessa, secondo le modalità indicate dallo stesso richiedente nell'istanza.

Si precisa, al riguardo, che l'esercizio del diritto di accesso generalizzato è gratuito, laddove comporti il rilascio elettronico di dati o documenti già detenuti dall'Amministrazione in formato elettronico. Se, invece, viene effettuato il rilascio in copia di documenti detenuti dall'Ente in formato cartaceo, ovvero la loro trasposizione in formato elettronico, allora il richiedente è tenuto al rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione. Tale costo sarà determinato dall'Ufficio detentore sulla base delle tariffe vigenti adottate dall'Ente per l'esercizio del diritto di accesso documentale ai sensi della legge n. 241/1990 e pagato dal richiedente, anteriormente al rilascio, mediante versamento sul c/c postale dedicato intestato al Comune di Napoli indicando come causale "Riproduzione atti amministrativi accesso generalizzato".

L'art. 5, co. 6 prevede anche l'ipotesi di accoglimento della richiesta nonostante l'opposizione dei controinteressati: infatti, in caso di opposizione da parte di uno o più controinteressati, l'Ufficio detentore non può assumere quest'ultima come unico fondamento del rifiuto dell'accesso.

In tale circostanza, tuttavia, l'Ufficio detentore dovrà, contestualmente, darne opportuna comunicazione al/ai controinteressato/i e al richiedente. Tuttavia, al fine di consentire al/ai controinteressato/i di attivare gli strumenti di tutela previsti contro il provvedimento di accoglimento della richiesta, il rilascio del documento, informazione o dato da parte dell'Ufficio detentore in un momento successivo, non prima di 15 giorni dalla ricezione della suddetta comunicazione da parte del/dei controinteressato/i.

In tal caso, inoltre, è opportuno che nella comunicazione di accoglimento della richiesta nonostante l'opposizione del/dei controinteressato/i sia indicato espressamente che il rilascio del documento, informazione o dato avverrà soltanto laddove, decorsi i suddetti 15 giorni, non siano stati notificati al Comune di Napoli ricorsi o richieste di riesame relativamente alla medesima richiesta di accesso.

B) Diniego: l'Ufficio detentore, nel caso in cui la richiesta riguardi un documento, informazione o dato che ricadano nelle esclusioni e limiti indicati all'art. 5-bis del decreto trasparenza, adotta un provvedimento di diniego, totale o parziale. Nello specifico, l'accesso generalizzato può essere rifiutato, ai sensi del comma 1 dell'art. 5-bis, laddove il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- a) sicurezza pubblica e ordine pubblico;
- b) sicurezza nazionale;
- c) difesa e questioni militari;
- d) relazioni internazionali;
- e) politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) conduzione di indagini sui reati e loro perseguimento;
- g) regolare svolgimento di attività ispettive.

Inoltre, ai sensi del comma 2 dell'art. 5-bis, l'accesso è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati (ved. paragrafo sopra "controinteressati"):

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la vigente disciplina in materia;
- b) la libertà e 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.

Ancora, ai sensi del successivo comma 3, il diritto di accesso generalizzato è escluso nei casi di segreti di Stato e negli altri casi di divieto 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 e limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241/1990, ossia:

- 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.

Si precisa che, nel caso in cui i limiti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis riguardino soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, è possibile ammettere parzialmente l'accesso generalizzato (cd. "**diniego parziale**"): in tal caso, l'Ufficio detentore è tenuto a concedere l'accesso agli altri dati o ad altre parti del documento che non ricadono nei limiti e nelle esclusioni di cui sopra, ricorrendo, ad esempio, alla tecnica dell'"oscuramento" dei dati non accessibili.

Il provvedimento di diniego, totale o parziale, va adeguatamente motivato e, in virtù dell'esistenza di una riserva di legge assoluta in materia, la motivazione va indicata con riferimento esclusivo alle esclusioni e ai limiti di cui all'art. 5-bis, commi da 1 a 3. E' possibile indicare, se necessario, anche più di una motivazione.

Con riferimento al caso del diniego parziale, la Circolare N. 2/2017 stabilisce che "*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*".

Da quanto detto deriva che è illegittimo il diniego, totale o parziale, fondato su motivi differenti da quelli riconducibili alle esclusioni e ai limiti di cui all'art. 5-bis. Ad esempio, non è ammesso diniego:

- a) laddove la richiesta riguardi un documento, informazione o dato risalenti a un periodo antecedente all'entrata in vigore del decreto trasparenza o del successivo d.lgs. n. 97/2016;
- b) se dall'accoglimento della richiesta di accesso può derivare un generico danno al Comune di Napoli o alle professionalità dei soggetti coinvolti;
- c) per ragioni generiche di confidenzialità dei documenti, informazioni o dati richiesti;
- d) nei casi di richieste "massive" o "manifestamente irragionevoli": secondo le *Linee Guida ANAC*, l'accesso generalizzato deve essere consentito anche quando la richiesta riguardi un numero cospicuo di documenti, informazioni o dati, "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".

In riferimento a tale particolare caso, pertanto, l'Ufficio detentore è tenuto a valutare la ragionevolezza della richiesta, tenendo conto di alcuni criteri ben definiti, quali: l'eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento dei dati personali) che il rilascio comporterebbe; le risorse interne da impiegare in caso di accoglimento, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale; la rilevanza dell'interesse conoscitivo del richiedente.

Pertanto, laddove l'Ufficio detentore, sulla scorta dei suddetti criteri, rilevi una "irragionevolezza" della richiesta come sopra definita, in quanto suscettibile di compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, prima di adottare un provvedimento di diniego deve contattare il richiedente e assisterlo al fine di una riformulazione dell'istanza, meno pregiudizievole per l'Amministrazione rispetto a quella originaria. Soltanto allorquando, a seguito di tale contatto, il richiedente manifesti la sua volontà di non riformulare la propria istanza, l'Ufficio detentore adotterà il provvedimento di diniego, che dovrà essere adeguatamente motivato con riferimento alla manifesta irragionevolezza dell'onere che sarebbe derivato, per il Comune, dall'accoglimento della stessa;

- e) nel caso in cui un medesimo soggetto (o una pluralità di soggetti riconducibili a uno stesso organismo) proponga più domande in un limitato periodo temporale, l'Ufficio detentore si comporterà come nel caso su descritto delle richieste "massive" o "manifestamente irragionevoli";
- f) nel caso in cui il medesimo richiedente ha già presentato all'Amministrazione una richiesta identica o sostanzialmente coincidente, l'Ufficio detentore ha la facoltà di non rispondere alla ulteriore nuova richiesta, a condizione che la precedente sia stata integralmente soddisfatta.

C) Differimento: l'esercizio del diritto di accesso generalizzato non può essere negato, ma costituisce, invece, oggetto di differimento, laddove ricorrano cumulativamente le seguenti condizioni:

- ✓ 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;
- ✓ che il pregiudizio in questione abbia carattere transitorio, giacché 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."

Tra i casi più frequenti in cui è possibile ricorrere al differimento dell'accesso si indica, a titolo esemplificativo, il caso di documenti, informazioni o dati rilevanti per la conduzione di indagini sui reati o per il regolare svolgimento di attività ispettive, fino alla relativa conclusione, dopodiché gli stessi potranno essere considerati accessibili, a meno che non si verifichi l'opposizione di ulteriori interessi pubblici o privati previsti dall'art.5-bis.

Come il provvedimento di accoglimento e di diniego, anche il provvedimento di differimento deve essere motivato.

Non è possibile ricorrere al differimento per rimediare alla tardiva trattazione della richiesta e, dunque, nei casi di mancato rispetto del termine di 30 giorni previsto per la conclusione del procedimento.

5.5 Conseguenza dell'inosservanza del termine e strumenti di tutela per il richiedente e per i controinteressati

5.5.1 Conseguenze dell'inosservanza del termine:

Sul versante interno, il successivo art. 46 del decreto trasparenza assegna all'inosservanza del termine previsto per l'accesso generalizzato una triplice valenza, qualificandola come:

- elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale;
- eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione;
- elemento di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Ne deriva, in analogia con quanto previsto per le ipotesi di inadempimento riguardo agli obblighi di pubblicazione (art. 43, co. 1 e 3), che il Responsabile per la trasparenza è tenuto a segnalare i casi di inosservanza del termine, in relazione alla gravità e alla reiterazione dei medesimi:

- sia all'Ufficio Procedimenti disciplinari, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare;
- sia al vertice politico dell'Amministrazione;
- sia al Nucleo Indipendente di Valutazione (NIV), ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

5.5.2 Strumenti di tutela per il richiedente e per i controinteressati

Nei casi di diniego (totale o parziale) o di mancata risposta entro il termine di 30 giorni dalla data di presentazione della richiesta, il richiedente può ricorrere, in via alternativa, a uno dei seguenti rimedi:

- **richiesta di riesame al Responsabile per la trasparenza**, il quale decide con provvedimento motivato entro 20 giorni dal ricevimento della richiesta di riesame. Il Responsabile per la trasparenza, al fine dell'emanazione del suddetto provvedimento, interpella preventivamente il dirigente dell'Ufficio detentore che ha emanato il provvedimento di diniego, totale o parziale e, nei casi più controversi, anche l'Avvocatura Comunale.

La richiesta di riesame al Responsabile per la trasparenza può essere presentata anche dal/i controinteressato/i nei casi di accoglimento della richiesta nonostante la relativa opposizione.

Nei casi in cui il diniego, totale o parziale, derivi, ai sensi dell'art. 5-bis, co. 2, lett. a), dalla necessità di evitare un pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali in conformità con la disciplina vigente in materia di *privacy*, ai sensi dell'art. 5, co. 7, il Responsabile per la trasparenza è tenuto, prima dell'adozione del provvedimento, a sentire il

Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro 10 giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il suddetto termine di 20 venti giorni è pertanto sospeso, per un periodo non superiore a 10 giorni, fino alla ricezione del parere da parte del Garante.

- **proporre ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale** territorialmente competente ai sensi dell'art. 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

- **presentare ricorso al Difensore civico regionale**, da notificare anche al Comune di Napoli. Ai sensi dell'art. 5, co. 8, il Difensore civico è tenuto a pronunciarsi entro 30 giorni dal ricevimento del ricorso; se ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'Ufficio detentore del Comune di Napoli che ha adottato il provvedimento di diniego (totale o parziale) o di differimento. Se tale Ufficio non conferma il diniego o il differimento entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico, allora l'accesso generalizzato è consentito.

Se l'accesso è stato negato (in tutto o in parte) o differito a tutela degli interessi privati di cui all'art. 5-bis, co. 2, lett. a), ossia per la tutela della protezione dei dati personali, il Difensore civico provvede dopo aver sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro 10 giorni dalla richiesta del Difensore.

Il ricorso al TAR può essere presentato dal richiedente, in seconda istanza, in caso di esito negativo della richiesta di riesame oppure del ricorso al Difensore civico. In tale ultimo caso, il termine di cui all'art. 116, co. 1, del Codice del processo amministrativo decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza la Difensore civico. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del Difensore è sospeso, fino alla ricezione del parere da parte del Garante e, comunque, per un periodo non superiore ai suddetti 10 giorni.

Se, invece, la richiesta viene accolta nonostante l'opposizione di uno o più controinteressati, ai sensi dell'art. 5, co. 9, questi possono presentare richiesta di Riesame al Responsabile per la trasparenza e presentare ricorso al Difensore civico.

Il Responsabile per la trasparenza, ai sensi dell'art. 5, co. 6, del decreto trasparenza, può chiedere agli uffici dell'Ente informazioni sull'esito delle istanze.

6. REGISTRO DELLE RICHIESTE DI ACCESSO

Il Comune di Napoli istituisce il "Registro delle richieste di accesso", che consiste in un elenco delle richieste di accesso pervenute, a qualsiasi titolo (documentale, civico e generalizzato) all'Ente. Tale Registro, viene pubblicato periodicamente nella sottosezione "Altri Contenuti – Accesso Civico" della sezione "Amministrazione Trasparente".

Per la formazione e la pubblicazione del predetto *Registro* si rinvia agli indirizzi forniti dal Responsabile per la trasparenza con le circolari prot. n.0244555 del 28/03/2017 e prot. n.0447001 del 07/06/2017.

CONCLUSIONI

La Circolare N. 2/2017 attribuisce notevole rilevanza riguardo all'opportunità che le pubbliche amministrazioni si adoperino per il soddisfacimento dell'interesse conoscitivo dei richiedenti. A tal fine, la stessa circolare suggerisce di instaurare con gli stessi un "*dialogo cooperativo*", che si concretizza in un'attività di comunicazione da parte dell'Ufficio detentore sia nella fase immediatamente successiva alla presentazione della richiesta, sia entro il termine di conclusione del procedimento.

Si rappresenta che, per tutto quanto non indicato nella presente circolare, gli Uffici possono fare riferimento alle *Linee guida* ANAC di cui alla delibera n. 1309/2016 e alla Circolare n. 2/2017 del Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione - Dipartimento della Funzione Pubblica, nonché ad eventuali atti che saranno adottati in materia.

La presente circolare, unitamente alla relativa modulistica, è resa disponibile nella sottosezione "Altri Contenuti – Accesso civico" di Amministrazione Trasparente e nella Intranet del Comune di Napoli nella sezione "Strumenti di lavoro – Guide, manuali e altri strumenti operativi".

ALLEGATI

Alla presente circolare si allega la seguente modulistica, precisando che la stessa è stata predisposta al fine di agevolare le procedure relative all'attuazione dell'accesso civico e dell'accesso generalizzato e che, in ogni caso, l'utilizzo di una modulistica diversa, sia da parte del richiedente, sia da parte del dipendente, è sempre consentito:

- Allegato 1: "Richiesta di accesso civico"
- Allegato 2: "Richiesta di accesso generalizzato"
- Allegato 3: "Comunicazione ai controinteressati"
- Allegato 4: "Provvedimento di diniego (totale o parziale) o di differimento"
- Allegato 5: "Richiesta di riesame al Responsabile per la trasparenza".

Il Responsabile per la trasparenza
Francesco Maida

