

sciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

6.1. Segreto di Stato

La definizione di Segreto di Stato è contenuta nell'art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124, che ha abrogato la previgente legge 24 ottobre 1977, n. 801, secondo il quale *"sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato"*.

Il Segreto di Stato è finalizzato alla salvaguardia di supremi e imprescindibili interessi dello Stato, quali l'integrità della Repubblica, la difesa delle istituzioni, l'indipendenza dello Stato, la preparazione e la difesa militare dello Stato (art. 3, comma 1, D.P.C.M. 8 aprile 2008 attuativo del citato art. 39, comma 5 della l. n. 124/2007) e trova legittimazione costituzionale proprio in quanto mezzo o strumento necessario per raggiungere tale finalità (Corte Costituzionale, sentenza 24 maggio 1977 n. 86).

Inoltre, la medesima legge prevede che il Segreto di Stato si estenda anche a cose e attività che non sono necessariamente riconducibili alla categoria di "documento amministrativo".

Il potere di disporre il vincolo derivante dal Segreto di Stato è attribuito in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 39, comma 4) ed è stabilito un limite temporale al vincolo stesso, in quanto, decorsi quindici anni dall'apposizione del Segreto di Stato o, in mancanza di questa, dalla sua opposizione confermata, chiunque vi abbia interesse può richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti dal Segreto di Stato (art. 39, comma 7). Il Segreto in parola è opponibile anche all'autorità giudiziaria, eccetto la Corte Costituzionale.

Il Segreto di Stato va tenuto distinto dalle classifiche di segretezza, disciplinate dall'art. 42 della legge n. 124/2007, che sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi o a ciò abilitati in ragione delle loro funzioni istituzionali.

6.2. Altri casi di segreto o di divieto di divulgazione

6.2.1. Esemplificazione di casi di segreto e di divieti di divulgazione

Nell'ordinamento esistono altre diverse disposizioni che prevedono espressamente casi di segreto o di divieto di divulgazione.

Nelle presenti linee guida non può che rinviarsi a tali diverse disposizioni indicando di seguito alcune che, in quanto tali, non sono esaustive.

Si ricorda, ad esempio, il segreto statistico, regolamentato dal d.lgs. del 6 settembre 1989 n. 322 all'art. 9; il Segreto militare disciplinato dal RD 11 luglio 1941 n. 161; le

classifiche di segretezza di atti e documenti di cui all'art. 42 della l. 124/2007; il segreto bancario previsto dall'art. 7 del d.lgs. 385/1993; i limiti alla divulgazione delle informazioni e dei dati conservati negli archivi automatizzati del Centro elaborazione dati in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 9 della l. 121/1981; le disposizioni sui contratti secretati previste dall'art. 162 del d.lgs. 50/2016; il segreto scientifico e il segreto industriale di cui all'art. 623 del c.p.; il segreto sul contenuto della corrispondenza (art. 616 ss. c.p.); il segreto professionale (art. 622 c.p. e 200 c.p.p.) e i "pareri legali" che attengono al diritto di difesa in un procedimento contenzioso (giudiziario, arbitrale o amministrativa) come confermato anche dagli artt. 2 e 5 del dPCM 26.1.1996, n. 200; i divieti di divulgazione connessi al segreto d'ufficio come disciplinato dall'art. 15 del d. P.R. n. 3/1957. Tra i casi di segreto previsti dall'ordinamento, rientra quello istruttorio in sede penale, delineato dall'art. 329 c.p.p., a tenore del quale *"gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti da segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari"*. In questo caso la disciplina sull'accessibilità è regolata direttamente dal codice di procedura penale e a essa è necessario fare esclusivo riferimento.

Salvo che non sia possibile un accesso parziale, con oscuramento dei dati, alcuni divieti di divulgazione sono previsti dalla normativa vigente in materia di tutela della riservatezza con riferimento a:

- dati idonei a rivelare lo stato di salute, ossia a qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici (art. 22, comma 8, del Codice; art. 7-bis, comma 6, d.lgs. n. 33/2013).
- dati idonei a rivelare la vita sessuale (art. 7-bis, comma 6, d.lgs. n. 33/2013).
- dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati (divieto previsto dall'art. 26, comma 4, d.lgs. n. 33/2013).

Resta, in ogni caso, ferma la possibilità che i dati personali per i quali sia stato negato l'accesso civico possano essere resi ostensibili al soggetto che abbia comunque motivato nell'istanza l'esistenza di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso», trasformando di fatto, con riferimento alla conoscenza dei dati personali, l'istanza di accesso civico in un'istanza di accesso ai sensi della l. 241/1990.

Il diritto di accesso ai propri dati personali rimane, invece, regolato dagli artt. 7 ss. del d.lgs. n. 196/2003 e dal procedimento ivi previsto per la relativa tutela, inclusi i limiti di conoscibilità espressamente previsti anche nei confronti dell'interessato medesimo (art. 8 del d.lgs. n. 196/2003).

6.2.6. Eccezioni all'accesso nei procedimenti selettivi

Diversamente, invece, l'eccezione opera in modo assoluto nei procedimenti selettivi con riferimento a documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi, data la natura di tali informazioni riconducibili all'area dei dati personali cd. "supersensibili". Si tratta, di atti che possono essere presenti in procedimenti relativi, ad esempio, a concorsi pubblici, trasferimenti di personale, procedure per nomine ad incarichi particolari o per il conferimento di mansioni superiori.

7. I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi pubblici

La disciplina dell'accesso civico generalizzato prevede la possibilità di rigettare l'istanza qualora il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici elencati nel nuovo art. 5-bis, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013, inerenti a:

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

Come si è evidenziato nel § 5.2 le esclusioni relative sono caratterizzate dalla necessità di adottare una valutazione caso per caso dell'esistenza del pregiudizio alla tutela di interessi pubblici o privati considerati meritevoli di una peculiare tutela dall'ordinamento.

8. I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi privati

Il decreto trasparenza ha previsto, all'art. 5-bis, comma 2, che l'accesso civico è rifiutato se il diniego è necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificamente indicati dalla norma e cioè:

- a) protezione dei dati personali;
- b) libertà e segretezza della corrispondenza
- c) interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali

In questo paragrafo si riportano le linee guida per la corretta applicazione di tale disposizione.

8.1. I limiti derivanti dalla protezione dei dati personali

L'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 33/2013 prevede che l'accesso civico deve essere rifiutato laddove possa recare un pregiudizio concreto *«alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia»*. Occorre in primo luogo rilevare che per *«dato personale»* si intende *«qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale»* (art. 4, comma 1, lett. b, del Codice in materia di protezione dei dati personali - d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, di seguito "Codice"). Le informazioni riferite a persone giuridiche, enti e associazioni non rientrano, quindi, in tale nozione.

In proposito, con riferimento alle istanze di accesso civico aventi a oggetto dati e documenti relativi a (o contenenti) dati personali, l'ente destinatario dell'istanza deve valutare, nel fornire riscontro motivato a richieste di accesso civico, se la conoscenza da parte di chiunque del dato personale richiesto arreca (o possa arrecare) un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, in conformità alla disciplina legislativa in materia. La ritenuta sussistenza di tale pregiudizio comporta il rigetto dell'istanza, a meno che non si consideri di poterla accogliere, oscurando i dati personali eventualmente presenti e le altre informazioni che possono consentire l'identificazione, anche indiretta, del soggetto interessato.

In tale contesto, devono essere tenute in considerazione le motivazioni addotte dal soggetto controinteressato, che deve essere obbligatoriamente interpellato dall'ente destinatario della richiesta di accesso civico, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 33/2013. Tali motivazioni costituiscono un indice della sussistenza di un pregiudizio concreto, la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato, tenendo, altresì, in considerazione gli altri elementi illustrati di seguito.

La disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento – quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso civico – deve essere effettuato *«nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]»*, ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione. Nel quadro descritto, anche le comunicazioni di dati personali nell'ambito del procedimento di accesso civico non devono determinare un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà delle persone cui si riferiscono tali dati ai sensi dell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, dell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della giurisprudenza europea in materia.

Il richiamo espresso alla disciplina legislativa sulla protezione dei dati personali da parte dell'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 33/2013 comporta, quindi, che nella valutazione del pregiudizio concreto, si faccia, altresì, riferimento ai principi generali sul trattamento e, in particolare, a quelli di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, del Con-

siglio di Stato, nonché al nuovo quadro normativo in materia di protezione dei dati introdotto dal Regolamento (UE) n. 679/2016.

In attuazione dei predetti principi, il soggetto destinatario dell'istanza, nel dare riscontro alla richiesta di accesso civico, dovrebbe in linea generale scegliere le modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell'interessato, privilegiando l'ostensione di documenti con l'omissione dei «dati personali» in esso presenti, laddove l'esigenza informativa, alla base dell'accesso civico, possa essere raggiunta senza implicare il trattamento dei dati personali. In tal modo, tra l'altro, si soddisfa anche la finalità di rendere più celere il procedimento relativo alla richiesta di accesso civico, potendo accogliere l'istanza senza dover attivare l'onerosa procedura di coinvolgimento del soggetto «controinteressato» (art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 33/2013).

Al riguardo, deve essere ancora evidenziato che l'accesso civico è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. *«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»* (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013). Di conseguenza, quando l'oggetto della richiesta di accesso riguarda documenti contenenti informazioni relative a persone fisiche (e in quanto tali «dati personali») non necessarie al raggiungimento del predetto scopo, oppure informazioni personali di dettaglio che risultino comunque sproporzionate, eccedenti e non pertinenti, l'ente destinatario della richiesta dovrebbe accordare l'accesso parziale ai documenti, oscurando i dati personali ivi presenti.

Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto, tenuto conto delle implicazioni derivanti dalla previsione di cui all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, in base alla quale i dati e i documenti forniti al richiedente tramite l'accesso civico sono considerati come *«pubblici»*, sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 7 del d.lgs. n. 33/2013). Tali conseguenze potrebbero riguardare, ad esempio, future azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare l'estromissione o la discriminazione dello stesso individuo, oppure altri svantaggi personali e/o sociali. In questo quadro, può essere valutata, ad esempio, l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate, che potrebbero derivare, a seconda delle particolari circostanze del caso, dalla conoscibilità di determinati dati. Analogamente, vanno tenuti in debito conto i casi in cui la conoscibilità di determinati dati personali da parte di chiunque possa favorire il verificarsi di eventuali furti di identità o di creazione di identità fittizie attraverso le quali esercitare attività fraudolente.

Nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette

conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati.

Per verificare l'impatto sfavorevole che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente destinatario della richiesta di accesso civico deve far riferimento a diversi parametri, tra i quali, anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati.

Riguardo al primo profilo, la presenza di dati sensibili e/o giudiziari può rappresentare un indice della sussistenza del predetto pregiudizio, laddove la conoscenza da parte di chiunque che deriverebbe dall'ostensione di tali informazioni – anche in contesti diversi (familiari e/o sociali) – possa essere fonte di discriminazione o foriera di rischi specifici per l'interessato. In linea di principio, quindi, andrebbe rifiutato l'accesso civico a tali informazioni, potendo invece valutare diversamente, caso per caso, situazioni particolari quali, ad esempio, quelle in cui le predette informazioni siano state deliberatamente rese note dagli interessati, anche attraverso loro comportamenti in pubblico.

Analoghe considerazioni sull'esistenza del pregiudizio concreto possono essere fatte per quelle categorie di dati personali che, pur non rientrando nella definizione di dati sensibili e giudiziari, richiedono una specifica protezione quando dal loro utilizzo, in relazione alla natura dei dati o alle modalità del trattamento o agli effetti che può determinare, possano derivare rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali degli interessati (si pensi, ad esempio, ai dati genetici, biometrici, di profilazione, sulla localizzazione o sulla solvibilità economica, di cui agli artt. 17 e 37 del Codice).

Tra gli altri fattori da tenere in considerazione ai fini della valutazione della sussistenza del pregiudizio in esame, merita rilievo anche la circostanza che la richiesta di accesso civico riguardi dati o documenti contenenti dati personali di soggetti minori, la cui conoscenza può ostacolare il libero sviluppo della loro personalità, in considerazione della particolare tutela dovuta alle fasce deboli.

Riguardo al secondo profilo, va considerato altresì che la sussistenza di un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali può verificarsi con più probabilità per talune particolari informazioni – come ad esempio situazioni personali, familiari, professionali, patrimoniali – di persone fisiche destinatarie dell'attività amministrativa o intervenute a vario titolo nella stessa e che, quindi, non ricoprono necessariamente un ruolo nella vita pubblica o non esercitano funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse. Ciò anche pensando, come già visto, alle ragionevoli aspettative di confidenzialità degli interessati riguardo a talune informazioni in possesso dei soggetti destinatari delle istanze di accesso civico o la non prevedibilità delle conseguenze derivanti a questi ultimi dalla conoscibilità da parte di chiunque di tali dati. Tale ragionevole aspettativa di confidenzialità è un elemento che va valutato in ordine a richieste di accesso civico che possono coinvolgere dati personali riferiti a lavoratori o a altri soggetti impiegati a vario titolo presso l'ente destinatario della predetta istanza.

8.2. Libertà e segretezza della corrispondenza

L'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della «libertà e la segretezza della corrispondenza» (art. 5, comma 2-bis, d.lgs. n. 33/2013).

Si tratta di una esclusione diretta a garantire la libertà costituzionalmente tutelata dall'art. 15 Cost. che prevede espressamente come «*La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge*».

Tale tutela – che si estende non solo alle persone fisiche, ma anche alle persone giuridiche, enti, associazioni, comitati ecc. – copre le comunicazioni che hanno carattere confidenziale o si riferiscono alla intimità della vita privata ed è volta a garantire non solo la segretezza del contenuto della corrispondenza fra soggetti predeterminati, ma anche la più ampia libertà di comunicare reciprocamente, che verrebbe pregiudicata dalla possibilità che soggetti diversi dai destinatari individuati dal mittente possano prendere conoscenza del contenuto della relativa corrispondenza.

Tenuto conto che «*la stretta attinenza della libertà e della segretezza della comunicazione al nucleo essenziale dei valori della personalità [...] comporta un particolare vincolo interpretativo, diretto a conferire a quella libertà, per quanto possibile, un significato espansivo*», la nozione di corrispondenza va intesa in senso estensivo a prescindere dal mezzo di trasmissione utilizzato, stante la diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione.

Tale interpretazione è suffragata anche dalle norme penali a tutela dell'invulnerabilità dei segreti che considerano come «*corrispondenza*» non solo quella epistolare, ma anche quella telegrafica, telefonica, informatica o telematica, ovvero quella effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza (art. 616, comma 4, codice penale).

La predetta nozione di corrispondenza comprende, inoltre, sia il contenuto del messaggio, che gli eventuali *file* allegati, nonché i dati esteriori della comunicazione, quali, ad esempio, l'identità del mittente e del destinatario, l'oggetto, l'ora e la data di spedizione.

Ciò premesso occorre precisare che, ai fini delle valutazioni in ordine all'individuazione dei casi in cui il diniego all'accesso civico è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della «libertà e la segretezza della corrispondenza», l'ente destinatario dell'istanza di accesso civico dovrà tenere in considerazione la natura della stessa, le intenzioni dei soggetti coinvolti nello scambio della corrispondenza e la legittima aspettativa di confidenzialità degli interessati ivi compresi eventuali soggetti terzi citati all'interno della comunicazione.

In questa valutazione, poiché nel contesto dello svolgimento delle attività amministrative e di pubblico interesse degli enti destinatari delle richieste di accesso civico, l'utilizzo della corrispondenza (posta, e-mail, fax, ecc.) costituisce la modalità ordinaria di comunicazione, non solo tra i diversi enti, ma anche fra questi e i terzi, per la corretta applicazione del limite previsto dall'art. 5, comma 2-bis, d.lgs. n. 33/2013 non si dovrà

necessariamente escludere l'accesso a tutte queste comunicazioni ma soltanto a quelle che, secondo una verifica da operare caso per caso, abbiano effettivamente un carattere confidenziale e privato.

Tali caratteristiche, ad esempio, possono essere rinvenute nel caso in cui venga utilizzato l'indirizzo di posta elettronica individuale fornito al personale dall'ente presso il quale svolge la propria attività lavorativa, allorquando l'individualità dell'indirizzo e-mail attribuito al lavoratore e la sua veste esteriore, o altre circostanze del caso, possano essere ritenute tali da determinare una legittima aspettativa di confidenzialità – del mittente, del destinatario o di terzi – rispetto a talune forme di comunicazione (estraneie o meno all'attività lavorativa).

ALLEGATO

MODALITÀ PER ESERCITARE IL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO

Chi può presentare istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013?

L'accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, per cui chiunque può esercitarlo anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato.

È necessario motivare l'istanza di accesso civico?

Non è necessario fornire alcuna motivazione per presentare l'istanza di accesso civico.

Con quale modalità può essere presentata l'istanza di accesso civico?

Ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 l'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il «Codice dell'amministrazione digitale». Pertanto, ai sensi dell'art. 65 del CAD, le istanze presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici sono valide se:

- a) sottoscritte mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata;
- b) l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
- c) sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;
- d) trasmesse dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata.

Resta fermo che l'istanza può essere presentata anche a mezzo posta, fax o direttamente presso gli uffici indicati dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013, e che laddove la richiesta di accesso civico non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, la stessa debba essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, che va inserita nel fascicolo (cfr. art. 38, commi 1 e 3, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445).

A chi deve essere indirizzata l'istanza di accesso civico?

Se l'accesso civico ha a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, l'istanza deve essere presentata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, i cui riferimenti vanno indicati nella Sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale.

Negli altri casi, l'istanza di accesso civico va indirizzata direttamente all'ufficio che

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

Cosa si deve indicare nell'istanza?

È necessario identificare i dati, le informazioni o i documenti che si desidera richiedere.

Ciò vuol dire che eventuali richieste di accesso civico devono essere ritenute inammissibili laddove l'oggetto della richiesta sia troppo vago da non permettere di identificare la documentazione richiesta, oppure laddove la predetta richiesta risulti manifestamente irragionevole.

Resta comunque ferma la possibilità per l'ente destinatario dell'istanza di chiedere di precisare la richiesta di accesso civico identificando i dati, le informazioni o i documenti che si desidera richiedere.

Bisogna pagare per poter effettuare l'accesso civico?

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

Il soggetto destinatario dell'istanza è obbligato a darne comunicazione a eventuali soggetti controinteressati?

Laddove l'istanza di accesso civico possa incidere su interessi di soggetti controinteressati legati alla protezione dei dati personali, o alla libertà e segretezza della corrispondenza oppure agli interessi economici e commerciali (ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali) è necessario che l'ente destinatario dell'istanza di accesso civico ne dia comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento (o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione). In tal modo, il soggetto controinteressato può presentare (anche per via telematica) una eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso civico entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione della richiesta di accesso civico. Decorso tale termine, l'amministrazione provvede sulla richiesta di accesso civico, accertata la ricezione della comunicazione da parte del controinteressato.

La comunicazione ai soggetti controinteressati non è dovuta nel caso in cui l'istanza di accesso civico riguardi dati e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Quali sono i termini procedurali dell'accesso civico?

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunica-

zione del relativo esito al richiedente e agli eventuali controinteressati. Tali termini sono sospesi nel caso di comunicazione dell'istanza al controinteressato durante il tempo stabilito dalla norma per consentire allo stesso di presentare eventuale opposizione (10 giorni dalla ricezione della comunicazione).

In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale.

Laddove vi sia stata, invece, l'accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, l'amministrazione è tenuta a darne comunicazione a quest'ultimo. I dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato, ciò anche al fine di consentire a quest'ultimo di presentare eventualmente richiesta di riesame o ricorso al difensore civico, oppure ricorso al giudice amministrativo (cfr. art. 5, commi 7-9).

L'ente destinatario dell'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 è tenuto a motivare l'eventuale rifiuto, differimento o la limitazione dell'accesso con riferimento ai soli casi e limiti stabiliti dall'articolo 5-bis.

Esistono rimedi alternativi al ricorso al giudice nel caso di rifiuto o mancata risposta da parte dell'amministrazione?

La disciplina in materia prevede che in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato dal comma 6 del d.lgs. n. 33/2013, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

In alternativa, laddove si tratti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale (qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore). In tal caso, il ricorso deve comunque essere notificato anche all'amministrazione interessata. È previsto che il difensore civico si pronunci entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso e che se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne debba informare il richiedente e comunicarlo all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

L'ente destinatario della richiesta di accesso civico può chiedere un parere formale al Garante per la protezione dei dati personali?

È previsto che il Garante per la protezione dei dati personali sia sentito dal respon-

sabile della prevenzione della corruzione nel caso di richiesta di riesame e dal difensore civico nel caso di ricorso solo laddove l'accesso civico sia stato negato o differito per motivi attinenti la tutela della «protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia» (art. 5-bis, comma 2, lett. a, d.lgs. n. 33/2013). In tali ipotesi, il Garante si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, durante i quali il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile della prevenzione della corruzione o per la pronuncia del difensore civico sono sospesi.

È possibile in ogni caso ricorrere al giudice?

La normativa prevede che si può impugnare la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, la decisione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di fronte al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

LA DIFESA CIVICA IN BASILICATA

4.1 Il Difensore Civico nel nuovo Statuto della Regione Basilicata

Con Legge Statutaria Regionale n. 1 in data 17 novembre 2016 è stata promulgata "la nuova Carta fondamentale" della Basilicata.

La modifica del vecchio Statuto, che pur ha rappresentato un riferimento di principi e valori per più di 40 anni, è frutto di un lavoro condiviso dal Consiglio Regionale, di concerto con i vari soggetti sociali operanti sul territorio, le cui proposte hanno concretamente emendato la bozza originaria.

Lo Statuto rappresenta lo strumento identitario dell'essere e dell'agire della comunità regionale, in cui convergono le profonde trasformazioni sociali, economiche, politiche e istituzionali che negli anni hanno caratterizzato la Basilicata.

La centralità della persona, la solidarietà, la partecipazione democratica, la parità di genere, il principio di precauzione a tutela dell'ambiente, il riconoscimento dei diritti fondamentali dei migranti, sono alcuni dei principi fondanti della nuova Carta.

Ed ancora, gli organi di garanzia, l'istruttoria pubblica, l'iniziativa legislativa popolare, la previsione del referendum approvativo, che si affianca alle altre tipologie di referendum sono tutte espressioni della volontà del decisore politico di riconoscere al cittadino un ruolo di protagonista nella gestione della *"res publica"*.

Il testo della nuova "Carta dei principi" è suddiviso in nove titoli e composto da 92 articoli che ruotano intorno a quattro parole chiave: la persona, la solidarietà, la democrazia, la sostenibilità.

L'art. 1 stabilisce che: *"la Regione rappresenta la popolazione della Basilicata e considera la intangibilità territoriale e l'unità territoriale delle comunità lucane come suo fine"* ed assume *"come fondanti i valori derivanti dal proprio patrimonio spirituale e religioso e dalle lotte civili e sociali dei lucani"*.

L'art. 3 evidenzia la partecipazione quale principio fondamentale dei cittadini nell'ambito dell'esercizio dell'attività politica, legislativa, economica e sociale della Regione che garantisce, altresì, ampia comunicazione ai cittadini, assicurando la trasparenza dell'azione amministrativa.

In concreto, l'intervento del legislatore regionale in tema di diritti trova la propria base giuridica non solo nella competenza concorrente e residuale regionale di cui all'art. 117, commi 2 - 3, della Costituzione, ma rinviene anche spazi in settori tangenti alcuni diritti costituzionali. Si pensi, ad esempio, ai casi di ricerca scientifica e tecnologica, alimentazione, ordinamento sportivo, governo del territorio, valorizzazione dei beni ambientali e culturali.

Altro esempio di intervento della legislazione regionale in ambito astrattamente riservato alla competenza legislativa esclusiva statale è la *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*, come statuito dall'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, laddove è previsto "uno spazio di intervento" regionale, inteso come estensione o innalzamento della tutela sociale offerta a livello nazionale.

Nelle nuove norme statutarie le politiche regionali che coinvolgono la tutela dei diritti trovano un forte sostegno attraverso la previsione degli organismi di garanzia, il cui precipuo compito è quello di tutelare diritti e interessi dei cittadini e di quelle formazioni sociali che sono espressione di interessi collettivi o diffusi.

In tale contesto si colloca la figura del Difensore civico regionale, prevista dall'art. 23 dello Statuto, quale autorità monocratica e indipendente preposta alla tutela dei diritti delle persone fisiche e giuridiche.

Nei procedimenti di competenza dell'amministrazione regionale e degli enti, agenzie e società dipendenti dalla Regione, il Difensore civico concorre alla tutela dei diritti, promuovendo il rispetto dei principi di legalità, trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa.

Un'importante novità introdotta dalla norma statutaria è l'estensione della tutela ai diritti e agli interessi delle persone in stato di detenzione, venendosi così a colmare (previa approvazione di apposita legge regionale) una grave lacuna del nostro sistema di tutela dei diritti fondamentali delle persone.

Il Difensore civico viene scelto dal Consiglio Regionale tra soggetti con esperienza in materie giuridiche e amministrative che presentino specifici requisiti di competenza tecnica e imparzialità; dura in carica cinque anni e non può essere nuovamente nominato.

Il Difensore civico esercita la propria attività in piena autonomia e indipendenza, non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

Il suo grado di indipendenza è, altresì, garantito dal fatto che non accetta istruzioni da parte di organismi esterni e l'incarico è assolutamente incompatibile con qualsiasi attività professionale, sia autonoma che subordinata.

Al Difensore civico deve essere garantita autonomia finanziaria e contabile attraverso una congrua dotazione di strutture, mezzi, risorse economiche e di personale.

L'ambito prevalente di competenza riguarda provvedimenti, atti, fatti, comportamenti ritardati, omessi o irregolarmente compiuti da parte di uffici o servizi dell'Amministrazione regionale, Enti locali, Consorzi, Agenzie e Aziende dipendenti o sottoposti a vigilanza o a controllo regionale, comprese le Aziende Sanitarie locali o Ospedaliere, i Concessionari o Gestori di servizi pubblici regionali, offrendo ai cittadini assistenza gratuita e scevra da formalità procedurali, sotto forma di garanzia pre-contenziosa facilmente accessibile.

Il Difensore civico riferisce annualmente al Consiglio regionale sull'attività svolta, indicando possibili soluzioni per rimuovere le criticità più ricorrenti nell'azione dell'amministrazione regionale.

4.2 L'attività del Difensore Civico nell'anno 2016

Nel corso del 2016, l'Ufficio regionale del Difensore civico ha consolidato e implementato il proprio ruolo di interlocutore privilegiato con i cittadini lucani, fornendo un valido ausilio, alternativo al ricorso giurisdizionale, nei casi di iniquità, inefficienze, ritardi e disfunzioni dell'azione pubblica.

Anche nei casi di "accessi impropri", non attinenti alla sfera di competenza del Difensore civico, si è fornita un'adeguata assistenza, attraverso opportune informazioni e indicazioni circa gli organi e gli uffici all'uopo competenti.

In tale ottica, si sono implementati i rapporti di collaborazione e di scambio con le altre Autorità di garanzia e tutela, ponendo in essere protocolli organizzativi (alcuni ancora in fase di attuazione) tra i diversi Uffici.

In particolare, con il Comitato Regionale per le Comunicazioni (Co.Re.Com.), il Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza, il Garante del Contribuente e la Commissione nazionale per l'accesso ai documenti amministrativi, si è proceduto alla trasmissione d'ufficio delle pratiche all'organismo competente, in modo tale da portare rapidamente il cittadino, in caso di errore, ad intraprendere correttamente il percorso di tutela con l'organismo/autorità a ciò deputato.

Inoltre, si è convenuta la gestione coordinata delle istanze che, per loro natura, riguardano la competenza di più garanti/organismi, nei casi cioè, in cui nella medesima istanza si pongono questioni che coinvolgono diversi istituti di tutela.

Quanto alla collaborazione consulenziale tra i diversi uffici, si è concretizzata prevalentemente nello scambio di pareri e di informazioni con gli altri organismi.

L'insieme di queste relazioni e collaborazioni proattive hanno riguardato anche la Rete europea della difesa civica e il Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome, attualmente presieduto dal Difensore civico della Regione Abruzzo, avv. Fabrizio Di Carlo.

Anche nell'anno 2016, la Difesa civica regionale ha registrato un sensibile incremento (+11,2%) rispetto ai dati già significativi del 2015 (+49%).

Le richieste di intervento/parere nel complesso ammontano a 919, di cui 159 nuovi fascicoli formalmente aperti (nuove istruttorie), con un trend di crescita rispetto all'anno precedente di circa l'11%.

Nella maggior parte dei casi l'istanza è stata presentata da singoli cittadini (83,6%), in misura nettamente inferiore da cittadini associati (16,4%).

Come in passato, il contatto con l'Ufficio è avvenuto principalmente telefonicamente e a mezzo mail, in misura inferiore con lettere cartacee e fax.

In moltissimi casi, il cittadino ha preferito recarsi direttamente presso la sede principale, formalizzando l'istanza con i moduli cartacei o on-line.

L'ufficio, comunque, cerca di incentivare il più possibile le comunicazioni e l'invio di istanze on-line.

Le istanze per dar luogo all'istruttoria devono comunque avere i seguenti requisiti, pur essendo il procedimento snello e alleggerito da formalità procedurali:

- 1) essere indirizzate all'ufficio del Difensore civico;
- 2) essere accompagnate da una precedente istanza/richiesta già rivolta ad una pubblica amministrazione senza ottenere risposta decorsi i tempi procedurali previsti o in caso di risposta ritenuta non soddisfacente;
- 3) contenere la descrizione dei fatti in maniera sufficientemente chiara e i motivi di doglianza da cui trae origine la segnalazione;
- 4) essere supportata da idonea documentazione o allegati comprovanti le motivazioni della richiesta e le sue finalità;
- 5) essere accompagnate dalla fotocopia di un documento di identità, che comprovi identità e titolarità dell'istante, l'indirizzo e i recapiti telefonici presso cui ricevere le comunicazioni dell'Ufficio.

L'assenza di uno o più dei requisiti richiesti viene tempestivamente segnalata al cittadino affinché possa integrarla, e i termini per attivare il procedimento vengono sospesi fino alla consegna/arrivo all'Ufficio degli elementi carenti. Tutte le comunicazioni e le lettere che, indirizzate ad altri soggetti, arrivano all'Ufficio del Difensore civico in copia conoscenza, vengono protocollate, pur non dando luogo all'apertura di un procedimento. Alle richieste che, pur se complete di tutti gli elementi formali, non riguardano la competenza dell'Ufficio, viene data risposta, con eventuali indicazioni del soggetto competente a trattare la problematica rappresentata, salvo i casi di trasmissione d'ufficio del fascicolo, come innanzi detto.

Rispetto agli esiti, il primo dato rilevante è la proficua collaborazione da parte delle amministrazioni coinvolte dall'intervento del Difensore civico che, nella stragrande maggioranza dei casi, hanno tempestivamente riscontrato le istanze in alcuni casi accogliendo il parere del difensore, in altri rappresentando le ragioni ostative alla definizione positiva della pratica, sempre in un confronto improntato ad uno spirito di leale collaborazione tra gli Uffici.

Considerato che l'intervento del difensore si sostanzia quasi sempre nell'emanazione di semplici "atti" amministrativi, come tali privi del carattere di obbligatorietà che contraddistingue i "provvedimenti" amministrativi, gli esiti dei procedimenti avviati può ritenersi abbastanza soddisfacente.

Nel 2016 l'Ufficio ha consolidato i servizi informativi sulla propria attività, attraverso comunicati stampa e notizie pubblicati sull'agenzia quotidiana web Regione informa e sul proprio sito web istituzionale, implementando l'inserimento *on line* dei casi più ricorrenti o che rivestono carattere di maggiore interesse sociale.

Allo scopo di promuovere e pubblicizzare il ruolo e le funzioni dell'Istituto è stata implementata la collaborazione con i *mass media* e alcuni *social network*, in particolare attraverso il profilo @ CRBasilicata su Twitter.

Varie le iniziative promosse da alcune associazioni culturali e amministrazioni locali che hanno visto la partecipazione del Difensore civico, su temi riguardanti l'educazione civica e la tutela dei diritti delle persone, valori essenziali per la crescita e l'inclusione sociale, nell'ottica di un maggiore protagonismo dei cittadini ed un rinnovato rapporto con le istituzioni.