

L'istituto dell'accesso civico

Strumento a disposizione di cittadini ed imprese per il controllo democratico e generalizzato sulla destinazione delle risorse pubbliche

di Giuseppe Panassidi ¹

L'accesso civico è un istituto a disposizione di cittadini ed imprese per il controllo generalizzato sulle finalità e modalità di destinazione delle risorse pubbliche, introdotto dalla normativa di attuazione della legge anticorruzione n. 190 del 2012².

Mutuato dagli ordinamenti anglosassoni³, l'accesso di "chiunque" trova un precedente nella legislazione nazionale di settore limitatamente alle informazioni ambientali⁴.

Con l'art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013⁵, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, diventa un istituto ad applicazione generale, esteso a tutte le informazioni, documenti e dati di cui esista per legge l'obbligo di pubblicità nel sito istituzionale della stessa amministrazione.

1. Com'è noto, il percorso di democratizzazione dell'amministrazione che ha portato al recepimento di questo istituto nel nostro ordinamento, e, più in generale, alla qualificazione della "trasparenza" come principio sostanziale dell' "agere pubblico" e regola fondamentale dell'organizzazione e delle attività

¹ Giuseppe Panassidi, avvocato in Verona.

² L. 6 novembre 1990, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", e s.m.

³ Fra gli altri, il *Freedom of Information Act*, cd. FOIA statunitense, che impone una serie di regole per permettere a chiunque di sapere come opera la pubblica amministrazione. Il 1° gennaio 2005 entra pienamente in vigore nel regno Unito il Freedom of Information Act inglese, che prevede un generale diritto di accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni e li obbliga ad adottare un Publication Schemes, dove sono indicate le informazioni che le amministrazioni intendono rendere pubbliche.

⁴ La legge 17 agosto 2005, n. 195, recante "Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale", con la quale è stata recepita la Convenzione di Aarhus, all'articolo 1 recita appunto che "L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse".

⁵ D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" e s.m.

amministrative, è stato lungo e lento, anche se marcato da traguardi intermedi significativi.

E' iniziato nel 1990 per concludersi nel 2012 - 2013.

La legge antesignana in materia, infatti, è la n. 241 del 1990⁶, che specie dopo la riforma del 2005⁷, ha introdotto la trasparenza fra i principi fondamentali dell'azione amministrativa (art. 1); ha incentivato l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati (art 3bis) ed ha regolato in maniera compiuta il diritto di accesso ai documenti amministrativi detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse (artt. 22 e ss).

La vera svolta, però, si è avuta con il passaggio delle informazioni sui dati delle pubbliche amministrazioni da modalità analogiche a digitali, da veicolare con i "siti web istituzionali", previsto dal Codice dell'amministrazione digitale del 2005⁸. E, poi, con la valorizzazione della trasparenza "*come accessibilità totale (...) delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione*", voluta dalla riforma del 2009 del lavoro pubblico⁹.

Una nuova tappa è stata segnata con il decreto "semplificazioni del 2012"¹⁰, che, con la novella all'articolo 63 del CAD, ha introdotto l'obbligo "di esclusività" nell'uso dei canali e dei servizi telematici da parte delle PA nei rapporti con i cittadini (art. 47quinquies).

I "final goals" sono arrivati prima con la legge n. 190 del 2012 (art. 1, commi 15, 16 e 32) e, l'anno successivo, con il decreto legislativo n.

⁶ Art. 1 L. 7 agosto 1990, n. 241, recante " e s.m. "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"

⁷ L. 11 febbraio 2005, n. 15, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa e L. 14 maggio 2005, n. 80.

⁸ D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante "Codice dell'amministrazione digitale" e s.m.

⁹ D.Lgs 27 ottobre 2009, n. 150, recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

¹⁰ Decreto - legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

33 del 2013, emanato in attuazione delle deleghe contenute nel comma 35 dell'art. 1 della stessa legge n. 190 del 2012.

Da questo momento la lotta all'opacità delle decisioni e dell'organizzazione amministrative diventa misura basilare di prevenzione della corruzione.

Il decreto n. 33, in particolare, riordina tutta la disciplina sugli obblighi di pubblicità delle amministrazioni e riunisce in un unico corpo normativo le regole prima sparse nelle numerose disposizioni stratificatesi nel tempo in modo disorganico.

Trova così definitivo ingresso nel nostro ordinamento il nuovo concetto di trasparenza amministrativa ispirato al canone della «*total disclosure*» di origine statunitense¹¹.

La trasparenza è in via risolutiva inserita tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili da garantire in modo uniforme sul territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, come già previsto limitatamente all'organizzazione amministrativa dal D.lgs. n. 150 del 2009.

Essa è assicurata, in particolare, con la pubblicazione in modo strutturato in un'apposita sezione dei siti web istituzionali di dati, informazioni e documenti, secondo criteri di facile accessibilità, completezza, aggiornamento e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

La nuova disciplina della trasparenza è finalizzata, ad attuare "il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche", quale integrazione del diritto "ad una buona amministrazione", e per la "realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino" (art. 1, c. 2, D.Lgs. n. 33).

¹¹ V. nota 3.

I documenti oggetto di diffusione obbligatoria devono essere pubblicati, se non è indicato un termine specifico, tempestivamente.

La durata della pubblicazione, di norma, è di 5 anni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti, ad esempio, per i dati relativi ai componenti degli organi di indirizzo politico, ai dirigenti, alle collaborazioni e consulenze (artt. 14 e 15 D.Lgs n. 33).

L'accesso ai dati e alle informazioni pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" non può essere limitato da una preventiva richiesta di autenticazione ed identificazione stante quanto disposto dall'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 33 che prevede espressamente il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente.

L'obbligo di pubblicazione sussiste anche per i documenti soggetti alla pubblicazione all'albo on line. Ciò in quanto la pubblicazione sui siti istituzionali all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" svolge funzioni diverse ed ha durata molto superiore di quella prevista per la pubblicazione dei documenti nell'albo pretorio on line.

L'A.N.AC, per agevolare gli adempimenti delle amministrazioni, ha pubblicato nel proprio sito un elenco dei documenti soggetti a pubblicazione¹².

Le amministrazioni, inoltre, possono disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti per i quali non sussiste uno specifico obbligo di trasparenza, nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali. I c.d. "*dati ulteriori*" devono essere indicati all'interno del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.I.I) e possono consistere in elaborazioni di "secondo livello" di dati e informazioni obbligatori, resi più comprensibili per gli interlocutori che non hanno specifiche competenze tecniche. Devono essere pubblicati nella sotto-sezione di primo livello "Altri contenuti – Dati ulteriori", laddove non sia

¹² L'elenco è consultabile al seguente all'indirizzo internet <http://www.civit.it/wp-content/uploads/Obblighi-di-pubblicazione-ERRATA-CORRIGE-settembre-2013.xls>

possibile ricondurli ad alcuna delle sotto-sezioni in cui si articola la sezione “Amministrazione trasparente”¹³.

Il Garante per la protezione dei dati ha emanato apposite linee guida, con l’indicazione delle regole che devono essere seguite prima di pubblicare nel web documenti che contengono dati personali e i relativi accorgimenti da adottare specie per i dati sensibili e giudiziari¹⁴.

2. Il rispetto delle regole sulla trasparenza e gli obblighi di pubblicità è garantito da tre misure:

- un sistema sanzionatorio, invero un po’ blando ¹⁵;
- l’assegnazione di poteri di vigilanza ed ispettivi all’Autorità Nazionale Anticorruzione;
- l’assegnazione a chiunque del controllo democratico con l’istituto dell’accesso civico.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) considera l’accesso civico uno degli strumenti di perseguimento degli obiettivi di trasparenza amministrativa ai fini della prevenzione della corruzione e per l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa. Con questo istituto, tutti hanno non solo ampia accessibilità alle informazioni, concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, ma anche il diritto di “reclamare” nel caso in cui un dato, un’informazione, o un documento non sia presente, in modo completo, aggiornato e in formato aperto, nei siti istituzionali alla

¹³ Fonte: FAQ A.N.AC in www.anticorruzione.it

¹⁴ Garante per la protezione dei dati personali “Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati”, in GU n. 134 del 12 giugno 2014. Per un esame delle tecniche con cui anonimizzare i dati il provvedimento rimanda al Parere del Gruppo Art. 29 n. 6/2013 su dati aperti e riutilizzo delle informazioni del settore pubblico, sez. VI (<http://www.garanteprivacy.it/documents/10160/2133805/WP207>).

¹⁵ L’inadempimento può comportare responsabilità disciplinare, dirigenziale e amministrativa (art. 46 del d.lgs. n. 33 del 2013), nonché l’applicazione di sanzioni amministrative, di pubblicazione del provvedimento (art. 47 d.lgs. n. 33 del 2013) e mancato trasferimento di risorse a favore di enti od organismi (artt. 22 e 28 d.lgs. n. 33 del 2013). Le sanzioni riguardano tutti i soggetti che sono tenuti a contribuire agli adempimenti e, quindi, non solo il responsabile della trasparenza per le sue attribuzioni specifiche, ma anche i dirigenti e gli organi politici che debbono fornire i dati per realizzare la pubblicazione. Oltre alle sanzioni a carico dei soggetti, sono previste anche sanzioni sull’atto, che bloccano l’efficacia del provvedimento (art. 15, comma 2, e 26, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013). L’elenco delle sanzioni è riassunto nell’allegato alla circolare della Presidenza del consiglio dei Ministri CIRCOLARE 19 luglio 2013, n. 2/2013. Decreto legislativo n. 33 del 2013 - Attuazione della trasparenza. (13A07442), pubblicata in GU n. 214 del 12 settembre 2013.

pertinente sotto-sezione della sezione “Amministrazione trasparente”.

In sintesi, “chiunque” può vigilare, attraverso il sito di ciascuna amministrazione *“non solo sul corretto adempimento formale degli obblighi di pubblicazione, ma soprattutto sulle finalità e sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche...”*¹⁶.

3. Per quanto attiene al procedimento, è da ricordare che la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione, non necessita di motivazione, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza, il quale ha l'obbligo di pubblicare, entro 30 giorni, il dato eventualmente omesso, con comunicazione all'interessato. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, il responsabile deve indicare al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

Nel caso di mancata risposta, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo, ai sensi dell'articolo 2, comma 9-bis, della legge n. 241 del 1990. Nel caso che anche il titolare del potere sostitutivo non risponda, è possibile rivolgersi all'A.N.AC o impugnare il silenzio inadempienza al TAR. Per le segnalazioni all'ANAC, deve essere utilizzata esclusivamente l'apposita procedura on line “Comunica con l'Autorità”¹⁷.

La richiesta di accesso civico comporta la segnalazione, da parte del responsabile della trasparenza, dei casi di inadempienza e dei soggetti che li hanno determinati, ai fini dell'attivazione delle diverse forme di responsabilità, anche disciplinare.

La Delibera ANAC n. 50/2013 prevede che nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità siano indicate anche le misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico.

Come ricorda l'A.N.AC¹⁸, le pubbliche amministrazioni e, in generale, i soggetti destinatari delle disposizioni ai sensi dell'art. 11 del decreto n. 33, e, quindi, anche gli enti pubblici economici e le società

¹⁶ Circolare Funzione Pubblica n. 2/2013 del 19 luglio 2013

¹⁷ Comunicato dell'Autorità del 15 ottobre 2014 in www.anticorruzione.it

¹⁸ V. nota 15

partecipate e controllate ai sensi dell'art. 2359 del cc, devono organizzare, al proprio interno, un sistema che fornisca risposte tempestive alle richieste di accesso civico da parte dei cittadini e delle imprese sui dati non pubblicati.

Tutti questi soggetti sono tenuti, inoltre, a pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente":

- 1) il nominativo del responsabile della trasparenza, cui deve essere presentata la richiesta di accesso civico;
- 2) il nominativo del titolare del potere sostitutivo con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;
- 3) le modalità per l'esercizio di tale diritto, avendo cura di assicurare un'adeguata evidenza alla comprensibilità delle informazioni fornite e mettendo eventualmente a disposizione modelli per le richieste di accesso civico.

4. L'accesso civico si differenzia dal diritto di accesso regolato dalla legge n. 241.

Si tratta di due istituti del tutto diversi.

Il c.d. *right to know*, di cui all'art. 5 del decreto n. 33, introduce una legittimazione generalizzata a richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati per i quali sussiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Mentre il c.d. *need to know*, di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 241, è finalizzato alla protezione di un interesse giuridico particolare, può essere esercitato solo da soggetti portatori di tali interessi e ha per oggetto atti e documenti individuati¹⁹.

In altri termini, con il decreto n. 33 all'accesso procedimentale classico di cui gli artt. 22 e ss. della legge n.241, necessariamente collegato alle specifiche esigenze del richiedente, si è aggiunto l'accesso civico, istituto che assicura all'intera collettività il diritto di

¹⁹ CdS, sez VI, 20 novembre 2014, 5515.

conoscere gli atti adottati dalla pubblica amministrazione in funzione di controllo generalizzato²⁰.

La giurisprudenza ha chiarito che la circostanza che un soggetto possa essere titolare di una posizione differenziata, tale da essere tutelata con l'accesso tradizionale di cui alla L. 241/1990, non impedisce al medesimo soggetto di avvalersi dell'accesso civico, se ne ricorrono i presupposti. Per gli atti compresi negli obblighi di pubblicazione di cui al decreto n. 33, quindi, è possibile esercitare insieme sia il diritto di accesso procedimentale di cui alla legge n. 241, sia il diritto di accesso civico, mentre, per gli atti non rientranti in tali obblighi di pubblicazione, opera il solo diritto di accesso di cui alla legge n. 241/1990²¹.

Per la giurisprudenza, il diritto di accesso civico può essere utilizzato anche per richiedere le “pezze d'appoggio” (biglietti di viaggio, scontrini, ecc.) utilizzate dal Comune ai fini della liquidazione, a titolo di rimborso, delle spese sostenute dagli amministratori locali per missioni svolte nell'esercizio delle funzioni istituzionali. Ciò in quanto tali atti rientrano nella nozione di documento amministrativo di cui all'art. 22 della legge n. 241, comprendente atti formati o, comunque, detenuti dall'Amministrazione, nell'esercizio dei suoi compiti istituzionali, e sono per giunta pubblici ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs n. 33, a mente del quale con riferimento alle cariche degli organi politici devono essere pubblicati anche “*i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici*”²².

²⁰ TAR Campania – Napoli, sez. VI, 5 novembre 2014 n. 5671

²¹ TAR Campania, 5671/2014 *cit.* sub nota 18.

²² TAR Puglia, Bari, sez III, 9 aprile 2015 n. 572; in senso conforme, TAR Puglia, sez.III, 18 luglio 2014. n. 958.