

6. Accesso documentale

La **Legge sul procedimento amministrativo (L. n. 241/90)** ha avuto il grande merito di sancire la fine del Principio di segretezza dei documenti amministrativi che fino a quel momento aveva costituito la regola nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano.

La Pubblica Amministrazione, pertanto, attraverso di essa, cessa di avere **segreti**, passando da un sistema chiuso ed incentrato sul principio di riservatezza ad un sistema basato su principi di trasparenza e pubblicità dell'*agere publicum*, la cui espressione più importante è, tuttora, rappresentata dal **diritto di accesso agli atti amministrativi**. Dagli anni '90 ad oggi, tuttavia, diverse sono state le modifiche legislative che hanno coinvolto l'istituto dell'accesso agli atti, passando per il D.Lgs. n. 33/2013, fino a giungere al D.Lgs. n. 96/2016.

Il riconoscimento di tale diritto ha la finalità di porre i soggetti interessati in grado di esercitare le facoltà partecipative, oppositive e difensive che l'ordinamento riconosce loro al fine di tutelare situazioni giuridiche qualificate di cui sono titolari.

Responsabile del procedimento di accesso ai documenti amministrativi è il Responsabile dell'ufficio che è competente a formare l'atto oggetto della richiesta di accesso e/o detiene i documenti che sono oggetto della richiesta medesima.

Il Responsabile del procedimento:

- Provvede all'istruttoria del procedimento di accesso;
- Cura la comunicazione ai soggetti interessati e agli eventuali controinteressati;
- Delibera in merito all'accoglimento, alla limitazione, il diniego o al differimento dell'accesso e ne dà comunicazione all'interessato.

6.1 Accesso informale

Il diritto di accesso può essere esercitato in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'Ufficio competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente, qualora siano verificate le seguenti condizioni:

- a) sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta;
- b) non sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi eventuali poteri rappresentativi, sulla sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
- c) in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati.

Il richiedente ha l'obbligo di:

- motivare la propria istanza indicando, altresì, gli estremi del documento amministrativo oggetto della richiesta, ovvero gli elementi che ne consentano rapidamente l'individuazione;
- specificare e comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta;
- dimostrare la propria identità e, ove occorra, i poteri di rappresentanza del soggetto interessato.

Quando gli elementi indicati siano sufficienti a consentire l'immediato accoglimento della richiesta, l'accesso è disposto senza ulteriori formalità e, di norma, si attua con la consegna immediata del documento, con l'esibizione del documento e/o con l'estrazione di copie ovvero altra idonea modalità.

Quando vi siano difficoltà all'immediato reperimento dei documenti richiesti, ovvero sorgano dei dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento o sia riscontrata l'esistenza di controinteressati, il Responsabile del procedimento invita l'interessato a presentare istanza di accesso formale, indicando le modalità di attuazione.

Dell'avvenuta esibizione del documento ovvero estrazione di copia viene data annotazione in apposito verbale.

6.2 Richiesta di accesso formale

L'istanza di accesso formale deve essere motivata, in forma scritta, sottoscritta dal richiedente, deve essere accompagnato da una copia del documento di identità in corso di validità del soggetto richiedente, e potrà essere trasmesso, alternativamente:

- a mezzo posta elettronica all'indirizzo: info@napoliservizi.com
- oppure a mezzo PEC all'indirizzo: affarigeneralinapoliservizi@legalmail.it;
- all'Ufficio detentore del documento, informazione o dato, in via telematica o mediante consegna a mano;
- mediante consegna a mano, al Protocollo Generale di Napoli Servizi S.p.A. – Piazza Cavour 42, 5° Piano - dal lunedì al venerdì - ore 9,00-15,00;
- a mezzo posta al Protocollo Generale di Napoli Servizi S.p.A. – Piazza Cavour 42 – CAP 80137.

La richiesta deve contenere:

- Le generalità del richiedente;
- Laddove essa provenga da persona giuridica, la denominazione dell'ente nel cui interesse è esercitato il diritto di accesso e l'indicazione della fonte dei poteri rappresentativi del richiedente;
- I recapiti del richiedente;
- Gli estremi del documento oggetto della richiesta, ovvero ogni indicazione utile all'individuazione dello stesso;
- L'indicazione dell'interesse che motiva la richiesta;
- Precisazione delle modalità con cui si intende esercitare il diritto di accesso, di persona e/o mediante invio all'indirizzo indicato;
- La data e la sottoscrizione del richiedente.

Nel caso in cui l'istanza risulti incompleta e/o irregolare il Responsabile del Procedimento provvede entro dieci giorni a darne comunicazione al richiedente. In tale ipotesi il termine di trenta giorni ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della richiesta perfezionata.

6.3 Limiti ed esclusioni dell'accesso documentale

Ai sensi dell'art. 24 della legge 241/90 il diritto di accesso è escluso nei seguenti casi:

- Documenti coperti da segreto di Stato e altri casi di segreto e di divieto di divulgazione previsti dalla legge;
- Nei procedimenti tributari;
- Nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, atti amministrativi generali e atti di pianificazione e programmazione;
- Nei procedimenti selettivi, nei confronti di documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relative a terzi;
- Per ulteriori categorie di atti individuati dalla Napoli servizi S.p.A., ai sensi dell'art. 24 c. 2 della legge 241/90;
- Per ulteriori categorie di documenti amministrativi individuate con Regolamento Governativo, adottato ai sensi dell'art. 17 della legge 400/80, per tutelare le situazioni individuate dall'art. 24 c.6 della l. 241/90.

7. Accesso Civico e Accesso Generalizzato

7.1 Accesso Civico

Appare opportuno precisare che nel nostro ordinamento esistono ben due tipologie di **accesso civico**: l'accesso civico "semplice", previgente alla Riforma del 2016 e l'accesso civico "generalizzato" introdotto dal **decreto legislativo n. 97/2016**.

Con riguardo alla prima forma di *accesso civico*, ovvero quello cd. "**semplice**", esso risulta disciplinato al **comma 1** dell'art. 5 d.lgs. 33/2013, che così recita: "*L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione*".

Dalla lettura del dato normativo sopra riportato risulta rilevabile *ictu oculi* che "**chiunque**" abbia il diritto di richiedere alle Pubbliche Amministrazioni la pubblicazione di quei documenti, quelle informazioni o quei dati per

i quali sussiste lo specifico **obbligo** di pubblicazione da parte delle stesse, nell'eventualità in cui esse non vi abbiano già spontaneamente provveduto.

La richiesta di accesso civico semplice deve essere presentata al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza della Napoli Servizi S.p.A. – Dott.ssa Anna Russo.

La richiesta dovrà essere inviata utilizzando il modulo predisposto dalla Società e reperibile nella sezione dedicata della Società Trasparente (altri contenuti – accesso civico), debitamente compilato e sottoscritto con firma autografa, unitamente a una copia del documento di identità in corso di validità del soggetto richiedente, e potrà essere inviata telematicamente ai seguenti indirizzi di posta elettronica:

- anticorruzione@napoliservizi.com
- PEC affarigeneralinapoliservizi@legalmail.it.

La Napoli Servizi S.p.A., entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, procede alla pubblicazione, nell'apposita sottosezione della sezione "Società Trasparente" del sito aziendale, dell'informazione, documento o dato richiesto, trasmettendolo contestualmente al richiedente, ovvero dandone comunicazione dell'avvenuta pubblicazione, con l'indicazione del relativo collegamento ipertestuale.

Se l'informazione, il documento o il dato richiesti risultassero già pubblicati, nel rispetto della normativa vigente, la Napoli Servizi S.p.A. indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

La *voluntas legis* è, pertanto, quella di far corrispondere al **dovere** di pubblicazione gravante in capo alle Pubbliche amministrazioni il **diritto** dei privati di accedere ai documenti, ai dati e alle informazioni interessati all'inadempienza (AA.VV., *Segretario Comunale*, 2019, Simone Editore, Napoli.)

Una peculiarità dell'accesso civico semplice si ravvisa nel fatto che in capo al richiedente non vi sia alcun onere di motivare l'istanza di accesso e questa circostanza trova la sua *ratio* nel fatto che oggetto della richiesta di ostensione siano proprio quei **documenti che devono essere pubblicati, ex lege, dalle Pubbliche amministrazioni all'interno dell'apposita sezione "Amministrazione trasparente"** presente sui siti istituzionali di ciascuna di esse. Trattasi, dunque, dell'accesso a quegli atti e a quei documenti di per sé pubblici ed in quanto **tali conoscibili e fruibili gratuitamente da parte di "ogni cittadino"**.

Un esempio potrebbe essere il *Curriculum Vitae* dei propri dirigenti, qualora non fossero pubblicati.

"Qualsiasi cittadino" è legittimato ad effettuare l'**accesso civico** al fine di richiedere che quel *Curriculum Vitae* sia definitivamente reso pubblico.

7.2 Accesso Generalizzato

Il riordino della disciplina sulla **trasparenza** dell'**agere publicum** operato dal decreto legislativo n. 97/2016 ha avuto come scopo, da un lato, il voler promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e, dall'altro, il voler favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Orbene, proprio al fine di raggiungere i summenzionati importanti risultati il legislatore ha ritenuto opportuno affiancare all'accesso civico "semplice" un'altra tipologia di accesso civico, l'accesso civico **"generalizzato"**.

L'**accesso generalizzato**, nello specifico, risulta disciplinato al **comma 2** dell'art. 5 del D.Lgs. 33/2013, come modificato dal **D.Lgs. n. 97/2016**, che così recita:

"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".

Trattasi, dunque, di dati e documenti in relazione ai quali pur non sussistendo alcun obbligo di pubblicazione in capo alla Pubblica Amministrazione, quest'ultima è comunque tenuta a fornirli al richiedente, ove ne venga fatta apposita istanza, sempre che ciò avvenga nel rispetto dei limiti espressamente sanciti dal co. 5 *bis* del decreto di cui sopra. In via generale l'accesso civico può essere **rifiutato** dalla P.A. nel caso in cui il diniego sia necessario al fine di tutelare o un particolare **interesse pubblico** o un particolare **interesse privato**, si pensi alla protezione dei dati personali.

La richiesta di "accesso generalizzato" non richiede motivazione e potrà essere inoltrata utilizzando l'apposito modulo predisposto dalla Società e reperibile nella sezione dedicata della Società Trasparente (altri contenuti – accesso civico). Tale modulo, debitamente compilato e sottoscritto dal richiedente, deve essere accompagnato da

una copia del documento di identità in corso di validità del soggetto richiedente, e potrà essere trasmesso, alternativamente:

1. a mezzo posta elettronica all'indirizzo: anticorruzione@napoliservizi.com;
2. oppure a mezzo PEC all'indirizzo: affarigeneralinapoliservizi@legalmail.it;
3. all'Ufficio detentore del documento, informazione o dato, in via telematica o mediante consegna a mano;
4. mediante consegna a mano, al Protocollo Generale di Napoli Servizi S.p.A. – Piazza Cavour 42, 5° Piano - dal lunedì al venerdì - ore 9,00-15,00;
5. a mezzo posta al Protocollo Generale di Napoli Servizi S.p.A. – Piazza Cavour 42 – CAP 80137.

Nell'ipotesi in cui l'istanza sia presentata a norma dei punti 2, 3, 4, 5, la stessa deve essere indirizzata per presa conoscenza anche al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

Le domande pervenute senza utilizzare la modulistica disponibile devono essere in ogni caso considerate ammissibili, purché le stesse identifichino il richiedente e riportino l'oggetto. Per le domande trasmesse dal richiedente attraverso la propria casella di posta elettronica certificata o sottoscritte con firma digitale non è richiesta la copia del documento di identità del richiedente. Il rilascio di dati o documenti già detenuti dalla Napoli Servizi S.p.A. è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

La Napoli Servizi S.p.A. è tenuta a dare riscontro alla richiesta con un provvedimento espresso entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della stessa da parte dell'Ufficio che rilascia l'atto. Tale termine può essere sospeso, nel caso siano individuati soggetti controinteressati, fino al loro pronunciamento, che può avvenire entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione da parte dell'Ufficio competente.

In caso di accoglimento, la Napoli Servizi provvederà a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis del d. lgs. 33/2013.

In caso di adozione di un provvedimento di diniego (totale o parziale) dell'accesso o di differimento, il richiedente utilizzando l'apposito modulo può presentare istanza di riesame al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, che decide con provvedimento entro 20 giorni.

In alternativa, il richiedente può presentare ricorso al TAR territorialmente competente entro 60 giorni oppure al Difensore Civico, che si pronuncia entro 30 giorni.

L'accesso civico generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- Sicurezza pubblica e ordine pubblico;
- Sicurezza nazionale;
- Difesa e questioni militari;
- Relazioni internazionali;
- Politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- Conduzione di indagini sui reati e loro perseguimento;
- Regolare svolgimento delle attività ispettive.

L'accesso civico è, altresì, rifiutato se il diniego è necessario allo scopo di evitare un pregiudizio concreto ad uno dei seguenti interessi privati:

- Protezione dei dati personali;
- Libertà e segretezza della corrispondenza;
- Interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

I limiti predetti si applicano unicamente per il periodo in cui la protezione sia giustificata dalla natura del dato. L'accesso non può essere negato ove, per la natura degli interessi tutelati, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento. Se i limiti di cui sopra riguardano solo alcuni dati o alcune parti del documento, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.

L'accesso civico è escluso nei casi di Segreto di Stato e negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge.

L'Ufficio destinatario dell'istanza di accesso civico generalizzato provvede ad una valutazione preliminare in ordine alla sussistenza di alcuno dei motivi di esclusione o differimento di cui al punto precedente. Laddove non riscontri la presenza di alcuno di essi, provvede all'accoglimento dell'istanza, procedendo a norma di quanto sopra previsto.

Nell'ipotesi in cui valuti sussistente uno dei motivi di esclusione o differimento di cui al punto precedente, ovvero ritenga dubbia la sua sussistenza, provvede al rigetto dell'istanza di accesso civico ovvero al suo differimento previo Parere positivo dell'Ufficio del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Alla luce delle suesposte considerazioni si può ben affermare che l'**accesso agli atti** di cui alla legge 241/90 continua a sussistere, sia pure in modo parallelo, rispetto all'**accesso civico** (generalizzato e non) operando sulla base di norme e presupposti diametralmente diversi (Cfr. Delibera A.N.A.C. 28-12-2016.)

Si riporta di seguito uno schema esemplificativo:

LE TRE VIE DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI

ACCESSO DOCUMENTALE	ACCESSO CIVICO	ACCESSO GENERALIZZATO
<p>Legge 241/1990 art.22 Accesso documentale</p> <p>Soggetti che abbiano un interesse diretto concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso. Serve a tutelare gli interessi giuridicamente rilevanti dei destinatari dei procedimenti amministrativi.</p>	<p>D.Lgs. n. 33/2013 art. 5 Accesso civico</p> <p>Chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ha diritto di accedere per pretendere adempimento di obblighi di pubblicazione. Serve a vigilare sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione. La pubblicazione dei dati sui siti istituzionali configura la cosiddetta "Trasparenza pro-attiva".</p>	<p>D. Lgs.n. 97/2016 art. 5 Accesso generalizzato</p> <p>Chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, può chiedere di accedere a dati e documenti detenuti dalle pa ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione. Le istanze di accesso a dati o informazioni prodotte o detenute da una p.a, configurano la cosiddetta "Trasparenza reattiva"</p>

7.3 Registro delle richieste di accesso

La Determinazione Anac n.1309 del 28 dicembre 2016 con cui sono adottate Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'**articoli 5 e 5-bis d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 così come modificato dal d.lgs.97/2016**, prevede l'istituzione e la pubblicazione di un registro delle richieste di accesso presentate per tutte le tipologie, che ne contenga l'elenco, l'oggetto, la data, l'esito e la data della decisione.

A tal fine, la Napoli Servizi ha disposto appositamente il "*Regolamento Accesso Civico*" recante le istruzioni per la presentazione delle istanze, pubblicato nella Sezione "Società Trasparente" – Altri contenuti/Accesso Civico. In tale Sottosezione sono presenti anche i modelli scaricabili relativi alle varie istanze.

Tutti i procedimenti di accesso sono documentati in apposito registro. La società cura l'istruttoria degli stessi e, ove possibile e legittimo, dà alla trasparenza della propria azione la massima declinazione concreta.