



**LA LEGGE PER TUTTI**  
INFORMAZIONE E CONSULENZA LEGALE

# Atti della PA: tra accesso civico e tutela della privacy

Autore: Redazione | 07/12/2018



*La Pubblica Amministrazione deve essere trasparente, una casa di vetro. E, per esserlo, i suoi dati e i suoi documenti devono essere accessibili a tutti.*

La trasparenza costituisce la prima misura anticorruzione. Dove c'è trasparenza, infatti, c'è una P.A. dove tutto è partecipato, è pubblico, è conoscibile, è controllabile. Insomma, c'è un'Amministrazione aperta e al servizio del cittadino, rispettosa e attuatrice del principio democratico sancito nell'art. 1 della nostra

Costituzione. Ma, concretamente, cosa significa che una P.A. è trasparente? Te lo dice la legge **[1]**: la trasparenza altro non è che l'accessibilità ai dati ed ai documenti della P.A. Una accessibilità, però, che se da un lato la legge vuole totale, dall'altro non è senza limiti, posti dalla stessa legge, tra cui la tutela della privacy. Hai intenzione, quindi, di accedere ad atti della P.A. o sei tu stesso il destinatario di una richiesta di accesso? Facciamo allora il punto su **atti della PA: tra accesso civico e tutela della privacy**.

## Le diverse forme di accesso

Per cominciare, devi sapere che esistono tre diverse tipologie di **accesso agli atti della P.A.**:

1. l'accesso procedimentale o accesso documentale;
2. l'accesso civico o accesso civico semplice;
3. l'accesso civico generalizzato o accesso generalizzato (detto anche FOIA - Freedom of Information Act).

Essi si differenziano tra loro per le diverse finalità a cui l'accesso stesso tende, per il conseguente diverso grado di legittimazione di chi richiede l'accesso medesimo e per la crescente ampiezza degli atti accessibili.

Vediamo meglio di cosa si tratta.

## L'accesso procedimentale o accesso documentale

Tale accesso **[2]** si esercita nei confronti dei **documenti amministrativi** ed è stato il primo che il nostro ordinamento ha riconosciuto ai cittadini con lo scopo di tutelare i loro diritti, a condizione però che ne siano legittimati. Che significa? Quando si è legittimati? Solo quando si è titolari di un **interesse diretto**, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è richiesto l'accesso.

In altre parole, tale accesso è consentito solo se è direttamente collegato alle specifiche esigenze del richiedente, in quanto è caratterizzato da una connotazione strumentale ai suoi interessi individuali. Il richiedente, infatti, proprio in quanto

titolare di detti interessi, è posto in una posizione differenziata rispetto agli altri cittadini, che ne legittima il **diritto di conoscere** e di estrarre copia del documento amministrativo che lo riguarda.

Da qui, l'obbligo di **motivazione** della richiesta di accesso, che deve essere rivolta all'Amministrazione, che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente, laddove per Amministrazione si intendono tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

## **L'accesso civico o accesso civico semplice**

Tale tipo di accesso **[3]** è più ampio rispetto al precedente accesso tradizionale sia sotto il profilo della tipologia di atti accessibili, sia sotto il profilo della legittimazione del richiedente. In quanto, infatti, concepito per promuovere la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa, tale accesso non si esercita nei confronti dei documenti amministrativi di stretto e diretto interesse del richiedente, bensì nei riguardi di tutti i documenti, le informazioni ed i dati per i quali vi è l'obbligo normativo di **pubblicazione a carico della P.A.**. La loro eventuale omessa pubblicazione, infatti, comporta il diritto di chiunque di richiederli.

Quindi, è un accesso imperniato sugli **obblighi di pubblicazione** che gravano sulla Pubblica Amministrazione e sulla conseguente **legittimazione di ogni cittadino** a richiederne l'adempimento.

Ma, quali sono questi atti e documenti che la **Pubblica Amministrazione** è obbligata a pubblicare? Perché e dove essi vanno pubblicati? Al pari dell'accessibilità, anche la pubblicazione è uno strumento di trasparenza. Pertanto, sono soggetti a pubblicazione tutti i documenti, le informazioni ed i dati che concernono l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche Amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione.

Essi sono espressamente descritti ed elencati nell'**Allegato A del Decreto Trasparenza [4]**. Pertanto, sono oggetto di pubblicazione, ad esempio, i dati relativi al personale dell'Amministrazione (quali, tra gli altri, i tassi di assenza, gli incarichi ad essi conferiti e autorizzati, la contrattazione collettiva ed integrativa), ai bilanci, ai bandi di gara ed ai contratti.

Tali pubblicazioni vanno effettuate nell'apposita sezione che la legge impone alle Pubbliche Amministrazioni di istituire sui propri siti istituzionali, denominata **Amministrazione Trasparente**, e vanno fatte conformemente alle specifiche, ai contenuti e alle regole tecniche di cui al suddetto Allegato A.

## **L'accesso civico generalizzato o accesso generalizzato**

Tale tipo di accesso **[5]** è, invece, stato concepito per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche ed a promuovere la **partecipazione al dibattito pubblico**.

Pertanto, come potrai intuire dallo stesso termine generalizzato utilizzato dal Legislatore, tale forma di accesso civico consente a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti delle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione e, quindi, soggetti all'accesso civico semplice, che hai visto al paragrafo precedente. Esso non richiede alcuna preventiva dimostrazione circa la sussistenza di un interesse concreto e attuale connesso alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e non impone alcun obbligo di motivare la richiesta di accesso.

Generalmente, le informazioni più frequentemente richieste con tale strumento riguardano i fogli presenza dei dipendenti dell'Amministrazione, ma spesso riguardano anche i dati dei soggetti autorizzati al transito e alla sosta nelle zone a traffico limitato (ZTL), gli atti di compravendita di **immobili pubblici**, i verbali di valutazione delle performance individuali del personale dell'Amministrazione.

## **Quali somiglianze e quali differenze tra i due accessi civici?**

Da quanto sopra sinteticamente esposto, avrai a questo punto compreso che:

1. delle suddette tre tipologie di accesso, solo l'accesso civico semplice e l'accesso civico generalizzato sono **strumenti di trasparenza**, in quanto, a differenza dell'accesso documentale, non sono legati ad una situazione giuridica soggettiva del richiedente, ma sono finalizzati a consentire una effettiva partecipazione pubblica all'**azione amministrativa**. Da ciò

deriva che, sotto un profilo soggettivo, sia l'accesso semplice sia l'accesso generalizzato non hanno restrizioni in merito alla legittimazione del richiedente, che può essere qualsiasi cittadino, senza alcuna motivazione o interesse proprio all'accesso;

2. sotto un profilo oggettivo, invece, i due accessi civici si differenziano. In quanto non finalizzato a conoscere atti e documenti normativamente individuati e predefiniti o predefinibili (come è per l'accesso civico semplice), l'accesso generalizzato è tendenzialmente onnicomprensivo. L'unico limite che la legge gli pone è quello della **tutela degli interessi pubblici** e privati giuridicamente rilevanti, da essa stessa elencati **[6]**.

## Quali sono le Pubbliche Amministrazioni tenute all'accesso civico?

L'**ambito soggettivo** di applicazione sia dell'accesso civico semplice sia dell'accesso civico generalizzato è alquanto ampio, comprendendo non solo le Pubbliche Amministrazioni propriamente dette, ma anche soggetti di fatto privati ma ad esse equiparabili in ragione della loro composizione o **attività pubblica** **[7]**.

Più precisamente, l'accesso civico si applica nei confronti delle seguenti tre categorie di soggetti:

- le Pubbliche Amministrazioni **[8]**;
- gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società in controllo pubblico, le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato, sottoposti alla medesima disciplina prevista per le Pubbliche Amministrazioni, in quanto compatibile;
- le società a partecipazione pubblica, le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato soggetti alla medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le Pubbliche Amministrazioni, in quanto compatibile e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

Nello specifico, poi, l'istanza di accesso va rivolta, alternativamente tra loro, ai seguenti uffici **[9]**:

- l'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- l'ufficio relazioni con il pubblico;
- l'ufficio eventualmente indicato dall'Amministrazione nella sezione Amministrazione Trasparente;
- il **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**, se l'istanza ha ad oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Per agevolarti nella comprensione di quanto finora detto, di seguito si riportano **esempi di modulo** per richiedere entrambi gli accessi civici, che generalmente è la stessa Pubblica Amministrazione a mettere a disposizione sul proprio sito istituzionale.

## La privacy come limite all'accesso civico

Nell'iter procedurale che viene avviato con la richiesta di accesso civico può capitare che venga chiamato ad intervenire il **Garante per la protezione dei dati personali**.

Come già accennato sopra, infatti, la **protezione dei dati personali** rappresenta quell'interesse privato espressamente previsto dal Decreto Trasparenza **[10]** quale limite all'accesso civico, che ne legittima il diniego ove esso arrechi un **pregiudizio concreto** alla tutela dell'interesse medesimo.

In caso di diniego, infatti, il richiedente l'accesso può presentare **richiesta di riesame** al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che deve coinvolgere i controinteressati, per consentirgli di presentare un'eventuale opposizione, e che, ove l'accesso sia stato negato a tutela della protezione dei dati personali, deve previamente sentire il Garante per la protezione dei dati personali.

Questi si dovrà pronunciare entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, valutando caso per caso la effettiva lesione o meno dei dati personali coinvolti nella richiesta di accesso.

# Che cosa sono i dati personali?

Ai sensi della vigente normativa sulla privacy **[11]**, per **dato personale** si deve intendere qualsiasi informazione che riguarda una persona fisica identificata o identificabile (cosiddetto interessato), laddove si considera identificabile quella persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento ad un identificativo (per esempio il nome o un numero di identificazione) oppure ad uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica.

Quindi, sono sottratte dall'ambito di applicazione della disciplina in materia di **protezione dei dati personali** le persone giuridiche, gli enti e le associazioni, che non possono beneficiare della predetta tutela.

Di **GABRIELLA SPARANO**

## Note

**[1]** Art. 1 D. Lgs. n. 33 del 14.03.2013. **[2]** L. n. 241/1990. **[3]** Art. 5 co. 1 D. Lgs. n. 33/2013. **[4]** D. Lgs. n. 33/2013. **[5]** Art. 5-bis Decreto Trasparenza. **[6]** Art. 5 D. Lgs. n. 97/2016; TAR Lombardia sent. n. 669 del 09.03.2018. **[7]** Art. 2-bis Decreto Trasparenza. **[8]** Art. 1 co. 2 D. Lgs. n. 165/2001. **[9]** Art. 5 co. 3 Decreto Trasparenza. **[10]** Art. 5-bis co. 2 lett. a) D. Lgs. n. 33/2013. **[11]** Regolamento (UE) 2016/679 e D. Lgs. n. 196/2003 così come modificato dal D. Lgs. n. 101 del 10/08/2018,