

REGOLAMENTO UNICO PER LA DISCIPLINA DEL DIRITTO DEGLI ACCESSI

Codice documento: **REGACC** - Stato del documento: **prima emissione**

INDICE

1	OGGETTO E SCOPO	2
2	DISPOSIZIONI COMUNI ALL'ACCESSO CIVICO (SEMPLICE E GENERALIZZATO)	2
2.1	AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO	2
2.2	NORMATIVA DI RIFERIMENTO	2
2.3	RAPPORTI TRA ACCESSO CIVICO SEMPLICE E GENERALIZZATO	2
2.4	MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELL'ISTANZA DELL'ACCESSO CIVICO	3
2.5	ACCESSO CIVICO SEMPLICE	4
2.5.1	In cosa consiste	4
2.5.2	A chi va presentata l'istanza	4
2.5.3	Decisione e tutela in caso di rifiuto o inerzia	4
2.6	ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO	5
2.6.1	In cosa consiste	5
2.6.2	Competenza a ricevere le richieste	6
2.6.3	Competenza a decidere sulle richieste	6
2.6.4	Competenza a decidere in caso di riesame	6
2.6.5	Modulistica e indirizzo di posta elettronica dedicato	7
2.6.6	Inammissibilità della domanda	7
2.6.7	Rimborso e tariffario AMT	7
2.6.8	Tempi di decisione	8
2.6.9	I controinteressati	8
2.6.10	Decisione, riesame e ricorso	9
2.6.11	Esclusioni e limiti all'accesso civico generalizzato	10
2.6.11.1	Eccezioni assolute	10
2.6.11.2	Eccezioni relative (o qualificate)	10
2.6.12	Applicazione dell'accesso civico generalizzato nelle procedure dei contratti pubblici	11
2.6.13	I dinieghi non consentiti	12
2.6.14	Motivazione del diniego o dell'accoglimento della richiesta di accesso	12
2.6.15	Richieste "massive o manifestamente irragionevoli"	12
2.6.16	Dialogo con i richiedenti	13
3	ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI	13
3.1	NORMATIVA DI RIFERIMENTO	13
3.2	RAPPORTO E SIMILITUDINI CON L'ACCESSO CIVICO	13
3.3	AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO	14
3.4	DEFINIZIONI	14
3.5	ACCESSO ALL'INFORMAZIONE AMBIENTALE SU RICHIESTA	15
3.6	CATALOGHI, PUNTI DI INFORMAZIONE E DIFFUSIONE AL PUBBLICO	16
3.7	CASI DI ESCLUSIONE DEL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI	16
3.8	TARIFFE	17
3.9	TUTELA DEL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI	17
4	ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI AI SENSI DELLA L. 241/90	17
4.1	AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO	17
4.2	NORMATIVA DI RIFERIMENTO	17
4.3	DEFINIZIONI E PRINCIPI	18
4.4	ESCLUSIONI DAL DIRITTO DI ACCESSO	18
4.5	ACCESSO, DIFFERIMENTO ED ESCLUSIONE NELLE PROCEDURE DEI CONTRATTI PUBBLICI	20
4.6	MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO E RICORSI	20
4.7	NOTIFICA AI CONTROINTERESSATI	21
4.8	ACCESSO INFORMALE	21
4.9	ACCESSO FORMALE	21
4.10	ACCOGLIMENTO DELLA RICHIESTA E MODALITA' DI ACCESSO	22
4.11	NON ACCOGLIMENTO DELLA RICHIESTA	22
4.12	MODULISTICA E INDIRIZZO DI POSTA DEDICATO	22
5	REGISTRO DEGLI ACCESSI	23
6	STRUTTURA HELP DESK	24
7	COMUNICAZIONE, DIFFUSIONE ED ADEMPIMENTI	24
8	NOTA DI RINVIO	24
9	FORMALIZZAZIONE	24

1 OGGETTO E SCOPO

Il presente Regolamento disciplina:

- i criteri e le modalità per l'esercizio dell'**accesso civico semplice**, inteso quale diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati oggetto di obbligo di pubblicazione da parte di AMT, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione, ai sensi dell'art. 5, co. 1 del D. Lgs. 33/13;
- i criteri e le modalità per l'esercizio dell'**accesso civico generalizzato**, ossia il diritto di chiunque, ai sensi dell'art. 5, co. 2 del D. Lgs. 33/13, di accedere a dati e documenti detenuti da AMT, ulteriori rispetto a quelli sottoposti ad obbligo di pubblicazione;
- i criteri e le modalità per l'esercizio dell'**accesso alle informazioni ambientali**, ossia il diritto di chiunque, ai sensi dell'art. 3 sexies del D. Lgs. 152/06, di accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale;
- i criteri e le modalità per l'esercizio del diritto di **accesso**, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, **ai documenti amministrativi** formati o detenuti da AMT, al fine di favorire la partecipazione all'attività amministrativa e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, azionabile da coloro che hanno un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è chiesto l'accesso. Tale accesso viene anche chiamato **accesso procedimentale o accesso documentale**.

Questo Regolamento è stato redatto secondo una logica non atomistica volta a raccogliere e disciplinare, in un unico documento, tutte le tipologie normativamente previste e si prefigge lo scopo di fornire un quadro il più possibile organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle suddette tipologie di accesso ed evitare comportamenti disomogenei tra gli uffici di AMT. Sua finalità è, anche, quella di mettere a disposizione del personale aziendale una sorta di "Manuale delle Istruzioni", che aiuti a districarsi correttamente in una intricata pluralità di fonti normative (a volte anche poco coordinate tra loro), fornendo un primo ausilio interpretativo per le procedure da seguire e le decisioni da assumere, sulla scorta anche di alcuni dei più autorevoli orientamenti giurisprudenziali.

2 DISPOSIZIONI COMUNI ALL'ACCESSO CIVICO (SEMPLICE E GENERALIZZATO)

2.1 AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO

La disciplina dell'accesso civico, nelle sue due forme dell'accesso semplice e dell'accesso generalizzato, trova applicazione per AMT, quale legittimata passiva, in quanto società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (art. 2 bis comma 2 lett. b) del D. Lgs 33/13).

2.2 NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Di seguito la principale normativa applicabile (e sue ss.mm.ii.) per l'accesso civico:

- D. Lgs. n° 33/13 (decreto trasparenza)
- Delibera ANAC n° 1309 del 2016 (Linee Guida)
- Delibera ANAC n° 1310 del 2016 (Linee Guida)
- Circolare ministeriale n° 2 del 2017 su FOIA (Freedom of Information Act)
- Circolare ministeriale n° 1 del 2019 su FOIA (Freedom of Information Act)
- Regolamento (UE) n. 2016/679 e normativa nazionale correlata (D. Lgs. 196/03 e ss.mm.ii.)
- D.P.R. 445/00 (art. 38)

2.3 RAPPORTI TRA ACCESSO CIVICO SEMPLICE E GENERALIZZATO

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico semplice, che rimane circoscritto ai soli dati, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza: i due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a "chiunque", indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti, come si ricava anche dall'inciso inserito all'inizio del comma 5 dell'art. 5, "fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria", nel quale viene disposta l'attivazione del contraddittorio in presenza di controinteressati per l'accesso civico generalizzato.

L'accesso civico generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3 del decreto trasparenza).

La *ratio* dell'accesso civico generalizzato risiede nella dichiarata finalità 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 decreto trasparenza).

L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. La finalità dell'accesso documentale ex l. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari.

Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso ex lege 241 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso». Mentre la legge 241/90 esclude, inoltre, perentoriamente, l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre che quello "semplice", è riconosciuto proprio "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".

Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

Tenere ben distinte anche queste due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso 241, dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti, e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni¹.

In sostanza, come già evidenziato, essendo l'ordinamento ormai decisamente improntato ad una netta preferenza per la trasparenza dell'attività amministrativa, la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni.

Vi saranno, per contro, ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato.

2.4 MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELL'ISTANZA DELL'ACCESSO CIVICO

L'esercizio del diritto di accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

L'istanza di accesso civico deve identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti, con riferimento almeno alla loro natura ed oggetto e non richiede motivazione.

Per quanto concerne il diritto di accesso civico generalizzato, si precisa che, in linea di principio, l'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto. Tuttavia, l'identificazione del richiedente è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande: ad esempio, ai fini della trasmissione dei dati e documenti richiesti o della trattazione di una pluralità di domande identiche (seriali) o onerose (vessatorie) da parte di uno stesso soggetto. Pertanto l'identificazione del richiedente va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta. In caso di richiesta anonima o da parte di un soggetto la cui identità sia incerta, AMT deve comunicare al richiedente la necessità di identificarsi (vedasi circolare ministeriale 2/17).

In assenza di una analoga indicazione in tal senso per l'accesso civico semplice, AMT ritiene che lo stesso principio possa ritenersi applicabile in caso di plurime richieste anonime, seriali o onerose, aventi identico oggetto.

L'istanza può essere validamente presentata a mezzo posta, fax o direttamente presso l'ufficio competente a riceverla. La richiesta inviata con fax o posta deve essere sottoscritta dall'interessato ed accompagnata dalla copia del documento di identità del richiedente. La copia fotostatica del documento è inserita nel fascicolo. Quando la consegna è fatta a mano è possibile firmare la richiesta davanti all'impiegato che la riceve mostrando tale documento².

¹ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 5515/2016; Tar Lazio, Sez. II bis, n. 7326/2018; Tar Toscana n. 1748/2019

² Trovano applicazione, infatti, le disposizioni di cui all'art. 38 DPR n° 445 del 2000

L'istanza può essere trasmessa dal soggetto interessato per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e ss.mm.ii (Codice dell'Amministrazione Digitale).^{3 4}

L'istanza, inviata per via telematica, è valida se:

- sottoscritta mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata il cui certificato è rilasciato da un certificatore qualificato;
- sottoscritta e presentata unitamente alla copia del documento d'identità;
- trasmessa dall'istante o dal dichiarante mediante la propria casella di posta elettronica certificata cui è allegata copia del documento d'identità.

Ogni istanza di accesso civico deve essere tempestivamente protocollata dall'ufficio competente a riceverla e, sempre tempestivamente (qualora tale ufficio non coincida anche con l'ufficio competente a decidere sulla medesima), deve trasmetterla all'ufficio competente a decidere sulla stessa; qualora non sia in grado di individuarlo, la trasmissione deve essere fatta alla Segreteria Generale che provvederà in tal senso. I sistemi di protocollo informatico gestiscono al loro interno l'organigramma aggiornato di AMT.

Le indicazioni relative all'utilizzo di soluzioni tecnologiche per la gestione delle istanze attengono ai compiti del Responsabile della transizione digitale, individuati dall'art. 17 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice per l'amministrazione digitale) e illustrati con la Circolare RTD n. 3/2018 del Ministro per la pubblica amministrazione.

2.5 ACCESSO CIVICO SEMPLICE

2.5.1 In cosa consiste

Chiunque ha diritto di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che AMT ha l'obbligo di pubblicare in ossequio alla normativa in materia di trasparenza nel caso in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. Per tali obblighi di pubblicazione, da parte di AMT, si rinvia integralmente alla disciplina e casistica posta dal D. Lgs. 33/13.

2.5.2 A chi va presentata l'istanza

Ai fini dell'attuazione delle disposizioni sull'accesso civico semplice di cui all'art. 5, co. 1, del decreto trasparenza, gli interessati presentano istanza al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (RPCT) di AMT, ai sensi dell'art. 5, co. 3, lett. d) del medesimo decreto.

AMT ha pubblicato, nella sezione "Società trasparente", sottosezione "Altri contenuti"/"Accesso civico semplice" gli indirizzi fisici e di posta elettronica (certificata e non certificata) nonché i recapiti telefonici dell'RPCT di AMT cui inoltrare le richieste di accesso civico semplice e del titolare del potere sostitutivo.

2.5.3 Decisione e tutela in caso di rifiuto o inerzia

L'RPCT è tenuto a concludere il procedimento di accesso civico con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'istanza (e non da quella, eventualmente diversa, di protocollazione).

³ Normativa applicabile ad AMT in quanto gestore di servizio pubblico e anche in quanto società in controllo pubblico

⁴ Precisazioni su modalità di trasmissione telematica ex D. Lgs. 82/05: come anche chiarito dalla circolare ministeriale 2/17, nei casi di trasmissione per via telematica della domanda – indicata come modalità ordinaria dall'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013 – si applica l'art. 65, c. 1, del d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale - CAD), che è stata oggetto di recenti modifiche e che ha sostituito il comma 2 dell'art. 38 del DPR 445/00. In base a questa disposizione, le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide:

- a) se sottoscritte mediante una delle forme di cui all'articolo 20;
- b) ovvero, quando l'istante o il dichiarante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
- b-bis) ovvero formate tramite il punto di accesso telematico per i dispositivi mobili di cui all'articolo 64-bis;
- c) ovvero sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;
- c-bis) ovvero se trasmesse dall'istante o dal dichiarante dal proprio domicilio digitale iscritto in uno degli elenchi di cui all'articolo 6-bis, 6-ter o 6-quater ovvero, in assenza di un domicilio digitale iscritto, da un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS. In tale ultimo caso, in assenza di un domicilio digitale iscritto, la trasmissione costituisce elezione di domicilio digitale speciale, ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 4-quinquies, per gli atti e le comunicazioni a cui è riferita l'istanza o la dichiarazione. Sono fatte salve le disposizioni normative che prevedono l'uso di specifici sistemi di trasmissione telematica nel settore tributario

La circolare 2/17 – rifacendosi però all'art. 65 prima che fosse introdotta la nuova formulazione di cui sopra, successiva temporalmente alla circolare in parola - in riferimento alla opzione (sub c), precisa che la domanda deve ritenersi validamente presentata in particolare quando sono soddisfatte le seguenti condizioni: 1) che la domanda di accesso sia stata inviata da un indirizzo di posta elettronica certificata o non certificata; 2) che nel messaggio di posta elettronica sia indicato il nome del richiedente (senza necessità di sottoscrizione autografa); 3) che sia allegata al messaggio una copia del documento di identità del richiedente.

L'RPCT, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, provvede, entro trenta giorni, a pubblicare sul sito istituzionale i dati, i documenti o le informazioni richiesti. Il RPCT entro lo stesso termine comunica all'interessato l'avvenuta pubblicazione con l'indicazione del collegamento ipertestuale.

Ex art. 5 c. 10 del D. Lgs. 33/13, in relazione alla loro gravità, l'RPCT segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Tale responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione e all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

Ove i dati, i documenti o le informazioni richiesti risultino già pubblicati, il RPCT indica al richiedente il collegamento ipertestuale.

In caso di ritardo o mancata risposta, l'interessato può ricorrere al titolare del potere sostitutivo⁵ che, accertata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione provvede come sopra specificato entro quindici giorni dalla ricezione dell'istanza.

A fronte dell'inerzia o del rifiuto da parte del RPCT di AMT o del titolare del potere sostitutivo, il richiedente, ai fini della tutela del proprio diritto, può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'art. 116 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104⁶.

2.6 ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

2.6.1 In cosa consiste

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 ed ai documenti detenuti da AMT, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione in ossequio alla normativa in materia di trasparenza, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti.

La distinzione tra "documenti" e "dati" acquista rilievo nella misura in cui essa comporta che l'amministrazione sia tenuta a considerare come validamente formulate, e quindi a darvi seguito, anche le richieste che si limitino a identificare/indicare i dati desiderati, e non anche i documenti in cui essi sono contenuti.

La delibera ANAC 1309/16 – andando a superare un dubbio interpretativo basato su una diversa formulazione letterale contenuta nell'accesso civico semplice e nell'accesso civico generalizzato - precisa che dalla lettura dell'art. 5 bis si evince che oggetto dell'accesso civico generalizzato possono essere anche le "informazioni" detenute dall'amministrazione. Il primo riferimento, infatti, non è solo ai "documenti amministrativi", ma anche ai "dati" che esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione.

Sempre la delibera ANAC appena citata, specifica poi che per "informazioni" si devono considerare le rielaborazioni di dati detenuti dalle amministrazioni, effettuate per propri fini, contenuti in distinti documenti.

Si precisa che, poiché la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza), si ritiene escluso che – per rispondere a tale richiesta – AMT sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso. Pertanto, AMT non ha l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato, ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite da AMT stessa.⁷

Poiché il testo del decreto trasparenza dispone che "l'istanza di accesso civico generalizzato identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti", si ritiene non ammissibile una richiesta meramente esplorativa⁸, volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione dispone. Le richieste, inoltre, non devono essere generiche, ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione, con riferimento,

⁵ Nonostante la norma non menzioni più il possibile ricorso al titolare del potere sostitutivo, da una lettura sistematica delle norme, si ritiene applicabile l'istituto generale previsto dall'art. 2, co. 9-bis, della l. 241/90. Pertanto, in caso di ritardo o mancata risposta o diniego da parte del RPCT il richiedente potrebbe ricorrere al titolare del potere sostitutivo che conclude il procedimento di accesso civico come sopra specificato, entro i termini di cui all'art. 2 co. 9- ter della legge 241/90 (tale istituto è stato anche previsto nel Regolamento in materia di accessi di ANAC del 24.10.2018 e sue ss.mm.ii.)

⁶ Anche se dalla lettura del comma 7 dell'art. 5 del D. Lgs. 33/13 questa possibilità viene prevista nella sede del c.d. accesso civico generalizzato, dalla lettura dell'art. 116 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (codice del processo amministrativo) questa possibilità si ritiene prevista anche per l'accesso civico semplice (tale possibilità compare, inoltre, anche nel sito proprio di ANAC)

⁷ Per questa interpretazione restrittiva cfr. delibera ANAC 1309/16

⁸ La sentenza 20 ottobre 2020 n. 10660 del T.A.R. Lazio, Roma, sez. II bis, è intervenuta per affermare la legittimità di un diniego di accesso documentale quando la richiesta si manifesta del tutto generica e con una funzione esplorativa, priva di una legittimazione capace di azionare quell'interesse qualificato tutelato dall'ordinamento, contrario ad attività della P.A. prive di un valore sostanziale o di una qualche utilità per il destinatario e, più in generale, al buon andamento dell'azione amministrativa.

almeno, alla loro natura e al loro oggetto (Cfr. Parere C. di S. 18.2.2016, par. 11.3). L'inammissibilità, però - come anche si dirà più avanti nella parte relativa all'accesso civico generalizzato dove verrà disciplinata l'"inammissibilità della domanda" - potrà essere dichiarata soltanto dopo che il richiedente sia stato invitato (per iscritto) a ridefinire l'oggetto della domanda o a indicare gli elementi sufficienti per consentire l'identificazione dei dati o documenti di suo interesse, e quest'ultimo non abbia fornito i chiarimenti richiesti.

Nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione (AMT), la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento della amministrazione (AMT) (cfr. CGUE, Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

Nei sistemi FOIA, il diritto di accesso va applicato tenendo conto della tutela preferenziale dell'interesse a conoscere. In base a questo principio, dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. 241 ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato.

2.6.2 Competenza a ricevere le richieste

In ottemperanza alla circolare ministeriale 2/17, si stabilisce che l'istanza di accesso civico generalizzato può essere presentata, alternativamente:

- a) agli uffici di AMT che detengono i dati, le informazioni o i documenti;
- b) alla Segreteria Generale di AMT⁹.

Nel caso in cui sia palese che la domanda sia stata erroneamente indirizzata ad AMT (nel senso che doveva essere inviata ad amministrazione che detiene i dati o documenti richiesti), l'ufficio ricevente deve inoltrare tempestivamente la domanda all'amministrazione competente e darne comunicazione al richiedente, specificando che il termine di conclusione del procedimento decorre dalla data di ricevimento della richiesta da parte dell'ufficio competente.

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può ricevere soltanto le domande di accesso civico semplice, riguardanti "dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria" (art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013). Nel caso in cui una domanda di accesso generalizzato sia stata erroneamente inviata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, quest'ultimo provvede a inoltrare tempestivamente la stessa all'ufficio competente a decidere sulla richiesta (se del caso avvalendosi dell'ausilio della Segreteria Generale).

2.6.3 Competenza a decidere sulle richieste

Sulla base delle prescrizioni fornite dalla circolare 2/17, la competenza a decidere sulle richieste è quella di seguito esposta.

Di regola, la competenza a decidere se accogliere o meno una richiesta di accesso generalizzato è attribuita all'ufficio che detiene i dati o i documenti richiesti. In linea di principio, questo ufficio dovrebbe coincidere con l'ufficio competente nella materia a cui si riferisce la richiesta (competenza *ratione materiae*).

Nei casi dubbi, si deve privilegiare il criterio fattuale del possesso dei dati o documenti richiesti. A rigore, l'ufficio che è in possesso dei dati o documenti richiesti non può respingere la domanda di accesso per difetto di competenza nella materia oggetto della richiesta.

2.6.4 Competenza a decidere in caso di riesame

Ai sensi dell'art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013, "nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine previsto, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza". Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni.

Nel caso in cui i dati o documenti richiesti siano detenuti dal responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che dunque è competente a decidere in sede di prima istanza, AMT individua la Funzione "Affari Legali e Societari" di AMT, come l'ufficio eccezionalmente competente a decidere sulle domande di riesame¹⁰.

⁹ In assenza in AMT dell'ufficio relazioni con il pubblico (previsto espressamente dalla circolare 2/17), si intende questo come suo omologo; inoltre la possibilità la stessa circolare prevede la possibilità di indicare "altro ufficio indicato dall'amministrazione"

¹⁰ Tale possibilità è espressamente prevista dalla circolare 2/17

L'Ufficio competente per il riesame viene indicato al richiedente in caso di rifiuto totale o parziale della richiesta.

2.6.5 Modulistica e indirizzo di posta elettronica dedicato

Come prescritto dalla circolare ministeriale 2/17, AMT rende disponibili sul proprio sito istituzionale, nella pagina sull'“Accesso generalizzato” nella sezione “Società trasparente”, sottosezione “Altri contenuti”/“accesso civico generalizzato” e con link nella home page, quanto segue:

- informazioni generali su:
 - la procedura da seguire per presentare una domanda di accesso generalizzato;
 - i rimedi disponibili (procedura di riesame e ricorso in via giurisdizionale), ai sensi dell'art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013, in caso di mancata risposta dell'amministrazione entro il termine di conclusione del procedimento o in caso di rifiuto parziale o totale dell'accesso;
 - il nome e i contatti (indirizzo fisico e recapito telefonico) dell'ufficio competente ricevere le domande di accesso;
- due indirizzi di posta elettronica dedicati alla presentazione delle domande:
 - un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) collegato al sistema di protocollo;
 - un indirizzo di posta elettronica ordinaria, con il quale deve essere sempre consentito l'invio di domande da parte dei richiedenti che non dispongano a loro volta di un indirizzo PEC per l'invio;
- due moduli standard utilizzabili, rispettivamente, per proporre:
 - una domanda di accesso generalizzato;
 - una domanda di riesame.

In ogni caso, l'uso di un formato o modulo diverso da quello reso disponibile online sul sito istituzionale di AMT non può comportare l'inammissibilità o il rifiuto della richiesta.

2.6.6 Inammissibilità della domanda

In linea di principio, si deve ritenere contraria alla disciplina dell'accesso civico generalizzato la possibilità di dichiarare inammissibile una domanda presentata per motivi formali o procedurali. Per tale motivo, nel caso in cui l'istanza non sia presentata secondo quanto previsto, l'ufficio competente a ricevere l'istanza ne dà comunicazione all'istante che provvede al completamento della stessa. AMT potrà ritenere inammissibile una domanda formulata in termini generici o meramente esplorativi soltanto quando abbia invitato (per iscritto) il richiedente a ridefinire l'oggetto della domanda o a indicare gli elementi sufficienti per consentire l'identificazione dei dati o documenti di suo interesse, e il richiedente non abbia fornito i chiarimenti richiesti (vedasi circolare ministeriale 2/17).

2.6.7 Rimborso e tariffario AMT

La natura fondamentale del diritto di accesso civico generalizzato esclude che il rimborso possa costituire una barriera economica in grado di ostacolare l'esercizio del diritto.

Sulla scorta di quanto stabilito dalla circolare 1/19, di seguito, si forniscono alcuni chiarimenti in ordine alla portata del principio di gratuità concernente le istanze di accesso civico generalizzato.

Innanzitutto, a fronte di una istanza di accesso civico generalizzato possono essere addebitati solo i costi strettamente necessari per la riproduzione di dati e documenti richiesti, ad esclusione di qualsiasi altro onere a carico del cittadino. In particolare, il costo rimborsabile, corrispondente a quello “effettivamente sostenuto e documentato da AMT per la riproduzione”, non include il costo per il personale impiegato nella trattazione delle richieste di accesso, essendo quest'ultimo un onere che, in linea di principio, grava sulla collettività che intenda dotarsi di un'amministrazione moderna e trasparente.

Nel costo di riproduzione del quale l'amministrazione può chiedere il rimborso rientrano le seguenti voci:

- il costo per la fotoreproduzione su supporto cartaceo;
- il costo per la copia o la riproduzione su supporti materiali (ad es. CD-rom);
- il costo per la scansione di documenti disponibili esclusivamente in formato cartaceo, in quanto attività assimilabile alla fotoreproduzione e comunque utile alla più ampia fruizione favorita dalla dematerializzazione dei documenti (art. 42, d.lgs. n. 82 del 2005);
- il costo di spedizione dei documenti, qualora espressamente richiesta in luogo dell'invio tramite posta elettronica o posta certificata e sempre che ciò non determini un onere eccessivo per la pubblica amministrazione.

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato da AMT come da seguente tariffario.

Tariffario di AMT:

- a) l'estrazione di copie in formato cartaceo di atti e documenti è sottoposta a rimborso nella misura di Euro 0,25 a pagina per riproduzioni fotostatiche formato UNI A4 e nella misura di Euro 0,50 a pagina per riproduzioni fotostatiche formato UNI A3;
- b) il costo della spedizione dei documenti è a totale carico del richiedente. La spedizione è di norma effettuata con raccomandata postale A.R. o altro mezzo idoneo, secondo le tariffe applicate dalle Poste italiane o altra società di spedizioni e consegna. Il richiedente provvederà al pagamento contrassegno dell'importo complessivo (spese di spedizione più i costi di rimborso fotocopie);
- c) per la spedizione tramite posta elettronica certificata di documenti già archiviati in formato non modificabile, è dovuto il solo diritto di ricerca. Qualora sia necessaria la scansione di documenti cartacei, i costi sono determinati in base al punto a). Le medesime disposizioni si applicano nel caso in cui il rilascio di copia della documentazione avvenga mediante il trasferimento degli atti su supporto di memorizzazione (CD);
- d) nel caso di richiesta di copie di documenti in bollo, al pagamento dell'imposta di bollo provvede direttamente il richiedente, fornendo all'ufficio competente al rilascio la marca da bollo. Resta salvo il diverso regime fiscale previsto da speciali disposizioni di legge;
- e) i diritti di ricerca e di visura (contemplati dalla circolare n° 1 del 2019), sono pari a Euro 12,50 per ogni singola richiesta;
- f) le somme relative ai costi e diritti indicati devono essere corrisposte mediante versamento sul c/c bancario intestato all'Azienda Mobilità e Trasporti presso la Banca BNL, via Largo Eros Lanfranchi, Genova 16121, IBAN: IT95X010050140000000032930 - CODICE BIC/SWIFT: BNLITRR, con causale: rimborso diritto di accesso.

2.6.8 Tempi di decisione

Il procedimento di accesso generalizzato si deve concludere con l'adozione di un provvedimento espresso e motivato, da comunicare al richiedente e agli eventuali controinteressati, nel termine di trenta giorni dalla presentazione della domanda (e non da quella, eventualmente diversa, di protocollazione). Non è ammesso il silenzio-diniego, né altra forma silenziosa di conclusione del procedimento.

Poiché la norma di legge fa riferimento alla "presentazione della domanda", ai fini della esatta determinazione della data di avvio del procedimento, il termine decorre non dalla data di acquisizione al protocollo, ma dalla data di presentazione della domanda, da intendersi come data in cui AMT riceve la domanda. Soltanto qualora sorgano dubbi sulla data di presentazione della domanda e non vi siano modalità di accertamento attendibili (attendibile deve considerarsi, ad esempio, la data di inoltro del messaggio di posta elettronica, anche non certificata), la data di decorrenza del termine per provvedere decorre dalla data di acquisizione della domanda al protocollo.

2.6.9 I controinteressati

Se AMT individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2 del D. Lgs 33/13, dà 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.

Devono ritenersi "controinteressati" tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non indicati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati i loro interessi coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell'art. 5-bis (protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali), come chiarito dalla Delibera ANAC 1309/16.

La circolare 1/19 precisa al riguardo che, rispetto a una domanda di accesso civico generalizzato, sono qualificabili come controinteressati tutti i soggetti che possono subire un pregiudizio concreto agli interessi privati indicati dall'art. 5-bis, comma 2, del decreto trasparenza, quali protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali. In tale quadro, si precisa che con particolare riferimento ai dati personali, sono tali solo quelli riferibili a persone fisiche identificate o identificabili ai sensi dell'art. 4, par. 1, n. 1, del Regolamento (UE) 2016/679¹¹

Sempre seguendo l'indicazione della circolare 1/19, si stabilisce che, data la necessità di garantire l'integrità del diritto di difesa, AMT deve rispettare le forme indicate dal decreto trasparenza anche quando il numero di controinteressati sia elevato. A tal fine, nel caso di attività o procedure complesse, con coinvolgimento di un elevato numero di soggetti potenzialmente identificabili come controinteressati, AMT può utilizzare la casella di posta elettronica certificata (PEC) dei soggetti interessati laddove fornita per le comunicazioni con la stessa come proprio domicilio speciale. Qualora non sia stato possibile procedere nel senso appena indicato e il numero di controinteressati sia così elevato da rischiare di arrecare un serio pregiudizio al buon andamento, a causa della onerosità dell'attività di notifica mediante raccomandata con avviso di ricevimento, AMT può consentire l'accesso parziale, oscurando i dati personali o le parti dei documenti richiesti che possano

¹¹ Ai sensi dell'articolo citato «si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale».

comportare un pregiudizio concreto agli interessi privati indicati nell'art. 5-bis, comma 2, del decreto trasparenza.

Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 6 del D. Lgs 33/13 (trenta giorni) è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, AMT provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

La circostanza che i dati o documenti richiesti facciano riferimento a soggetti terzi, di per sé, non implica che questi debbano essere qualificati come controinteressati. Occorre comunque valutare il pregiudizio concreto agli interessi privati di cui all'art. 5-bis, c. 2, che i controinteressati potrebbero subire come conseguenza dell'accesso. Al fine di identificare i controinteressati in modo corretto, è indispensabile procedere a questa valutazione soltanto dopo un puntuale esame di tutti i dati e i documenti oggetto della domanda di accesso generalizzato.

Per agevolare la tutela degli interessi privati sopra richiamati e di velocizzare la procedura, AMT indica nella comunicazione ai contro-interessati le modalità (anche telematiche) di presentazione dell'eventuale opposizione all'accesso.

Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni.

Avverso la decisione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

2.6.10 Decisione, riesame e ricorso

In caso di accoglimento, AMT provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti.

In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, AMT ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. All'uopo, al fine di evitare contestazioni, viene stabilito che la comunicazione di accoglimento della richiesta di accesso deve contenere l'espressa precisazione che la trasmissione al richiedente dei dati o documenti avviene qualora, decorsi quindici giorni, non siano stati notificati all'amministrazione ricorsi o richieste di riesame sulla medesima domanda di accesso.

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. 33/13.

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di AMT può chiedere agli uffici di AMT informazioni sull'esito delle istanze.

Ai sensi dell'art. 5, c. 7, D. Lgs. n. 33/2013, nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine previsto (trenta giorni), il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni.

Sulla base della precisazione della circolare 1/19, si prevede che nel caso in cui il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) constati che in prima istanza la partecipazione non sia avvenuta per una erronea valutazione circa la sussistenza del pregiudizio agli interessi privati di cui all'art. 5-bis, comma 2, del decreto trasparenza (vale a dire i casi dei limiti - esclusioni relative o qualificate - al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi privati, di cui anche infra al punto 2.6.11.2), la partecipazione dei controinteressati al procedimento di riesame deve ritenersi senz'altro ammissibile, trattandosi dell'unica opzione in grado di assicurare al controinteressato l'esercizio del diritto di difesa nell'ambito del procedimento amministrativo. Ne consegue, nell'ipotesi indicata, l'obbligo per il RPCT di comunicare l'avvio del procedimento anche al controinteressato pretermesso, in applicazione dell'art. 7, comma 1, della l. n. 241 del 1990, che, in via generale, impone al responsabile del procedimento di comunicare l'avvio a coloro che possano ricevere un pregiudizio dal provvedimento finale. Nel caso di integrazione del contraddittorio nella fase di riesame, può ritenersi applicabile, per analogia, la previsione di cui all'art. 5, comma 5, del decreto trasparenza. Pertanto, ai controinteressati andrebbe riconosciuta la possibilità di presentare una motivata opposizione entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione e il termine di conclusione del procedimento di riesame (20 giorni) potrebbe essere sospeso, ove necessario, fino all'eventuale opposizione dei controinteressati e comunque per non più di 10 giorni.

Il decreto trasparenza non individua un termine entro il quale proporre la domanda di riesame. Tuttavia, ritenere che tale domanda sia proponibile senza termine darebbe luogo a problemi applicativi, legati al protrarsi nel tempo della situazione di incertezza circa l'effettiva conclusione della vicenda amministrativa relativa alla ostensibilità dei dati e/o dei documenti richiesti. Per prevenire questo esito, la circolare 1/19 enuncia che appare ragionevole ritenere che il procedimento di riesame debba essere attivato entro il termine di 30 giorni dalla decisione di prima istanza, corrispondente al termine di decadenza previsto per la proposizione dei summenzionati rimedi (ricorso al giudice e al difensore civico). Tale termine, pur non espressamente previsto dall'art. 5, c. 7, del decreto trasparenza, è disciplinato in via generale dalla disciplina generale dei ricorsi amministrativi, al quale l'istituto del riesame è riconducibile. Decorso tale termine, il RPCT può dichiarare irricevibile l'istanza, fatti salvi i casi in cui la tardività appaia incolpevole o comunque giustificata alla luce delle specifiche motivazioni adottate dall'istante.

Avverso la decisione di AMT o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Lo stesso si ritiene si possa fare in caso di loro inerzia¹².

2.6.11 Esclusioni e limiti all'accesso civico generalizzato

Si premette che ex circolare ministeriale 2/17, diversamente da quanto previsto dall'art. 24, c. 6, l. n. 241/1990 in tema di accesso procedimentale, non è possibile individuare (con regolamento, circolare o altro atto interno) le categorie di atti sottratti all'accesso generalizzato. AMT è, inoltre, chiamata ad applicare le previsioni legislative rilevanti (art. 5-bis, d.lgs. n. 33/2013), tenendo nella dovuta considerazione le richiamate Linee Guida dell'ANAC, oggetto di periodico aggiornamento in base all'evoluzione della prassi.

Le esclusioni ed i limiti sono contemplati all'art. 5 bis del D. Lgs. 33/13. Qui si evidenzia solo che dalla lettura dell'art. 5 bis, co. 1, 2 e 3 del decreto trasparenza si possono distinguere due tipi di eccezioni, assolute o relative.

2.6.11.1 Eccezioni assolute

Ricorrono in caso di:

- a) segreto di Stato;
- b) negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Trattasi di eccezioni poste da una norma di rango primario a tutela di interessi pubblici e privati fondamentali e prioritari rispetto a quello del diritto alla conoscenza diffusa. In presenza di tali eccezioni è previsto che l'amministrazione interessata è tenuta a rifiutare l'accesso (segreto di Stato o divieto di divulgazione) ovvero a consentirlo secondo condizioni modalità e limiti previsti da norme di legge.

2.6.11.2 Eccezioni relative (o qualificate)

Al di fuori dei casi sopra indicati, possono ricorrere, invece, limiti (eccezioni relative) posti a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza.

In questi casi, il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla disclosure generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento. AMT, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

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

- 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.

¹² Il fatto che si possa ricorrere al TAR in caso anche di loro inerzia, nel silenzio del D. Lgs. 33/13, lo si desume dalla formulazione dell'art. 116 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104

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

- 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.

Si precisa che se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a) (cioè: protezione dei dati personali), il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. AMT, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

- a) indicare chiaramente quale – tra gli interessi elencati all'art. 5 bis, co. 1 e 2 – viene pregiudicato;
- b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla disclosure dell'informazione richiesta;
- c) valutare se il pregiudizio conseguente alla disclosure è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.

AMT è tenuta, quindi, a privilegiare la scelta che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente. Il principio di proporzionalità, infatti, esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito (cfr. sul punto CGUE, 15 maggio 1986, causa C- 222/84; Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

Detta valutazione, proprio perché relativa alla identificazione di un pregiudizio in concreto, non può essere compiuta che con riferimento al contesto temporale in cui viene formulata la domanda di accesso: il pregiudizio concreto, in altri termini, va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile, e non in termini assoluti ed atemporali.

Si precisa, infine, che ai sensi del comma 5 bis del decreto trasparenza:

- se i limiti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5 bis D. Lgs. 33/13 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti;
- i limiti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5 bis D. Lgs. 33/13 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

2.6.12 Applicazione dell'accesso civico generalizzato nelle procedure dei contratti pubblici

Si è discusso, infatti, se l'accesso civico generalizzato fosse applicabile, in tutto o in parte, in relazione ai documenti relativi alle attività delle amministrazioni disciplinate dal codice dei contratti pubblici.

Infatti emergeva una lacuna normativa sul punto, in quanto l'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 prevede che *“il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge n.241/1990”*.

Orbene, la disposizione richiama espressamente solo la disciplina dell'accesso procedimentale.

Un primo orientamento, dunque, fondandosi su un'interpretazione più letterale e “statica” e sul principio di specialità della disciplina sui contratti pubblici propendeva per un'esclusione assoluta della disciplina dell'accesso generalizzato (*ex multis*, sentenze gemelle della V sezione del Consiglio di Stato, 2 agosto 2019 n.5502 e n.5503).

Per contro, l'orientamento della III sezione del Supremo Consesso, facente capo alla sentenza 5 giugno 2019 n. 3780, ha adottato un'interpretazione costituzionalmente orientata, conforme all'art. 97 Cost., ammettendo l'accesso civico generalizzato anche nelle procedure ad evidenza pubblica. La lacuna normativa, dunque, sarebbe solo frutto di una svista del legislatore che non ha coordinato bene la disciplina speciale con quella generale. Ma non si può escludere un istituto che è espressione del valore fondamentale della trasparenza. Del resto, escludere tale istituto sarebbe poco coerente con le stesse procedure “ad evidenza pubblica” che si fondano sulla trasparenza e la pubblicità.

In adunanza plenaria, con la sentenza n° 10/2020, il Consiglio di Stato ha enunciato che, pur riconoscendo, infatti, l'infelice formulazione legislativa lacunosa, ai fini di una corretta interpretazione dell'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, non può non considerare un concorso tra le due forme di accesso documentale e generalizzato. Infatti *“il rapporto tra le due discipline generali e settoriali ... non può essere letto unicamente*

ed astrattamente, secondo un criterio di specialità e, dunque, di esclusione reciproca, ma, secondo un canone ermeneutico di completamento/inclusione, in quanto la logica di fondo sottesa alla relazione delle discipline non è quella della separazione ma quella dell'integrazione dei diversi regimi, pur nelle loro differenze, in vista della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo che rifugge in sé da una segregazione assoluta "per materia" delle singole discipline". Del resto, evidenzia il Supremo Consesso, un diverso orientamento interpretativo escludente avallerebbe il rischio di creare "un buco nero" della trasparenza nella normativa.

2.6.13 I dinieghi non consentiti

Sono impropri e, quindi illegittimi, i dinieghi fondati su motivi diversi da quelli riconducibili ai limiti indicati dall'art. 5-bis del decreto trasparenza.

Quando con un'unica domanda si chiede l'accesso a una pluralità di dati o documenti, è necessario che la risposta sia esaustiva e che, nel caso di diniego parziale, sia fornita adeguata motivazione in relazione a ciascun gruppo di dati o documenti. Una risposta parziale che non indichi le ragioni dell'omessa trasmissione di una parte dei dati o documenti richiesti equivale a un diniego parzialmente illegittimo.

Il differimento dell'accesso – previsto dall'art. 5-bis, c. 5, d.lgs. n. 33/2013 – è ammesso soltanto quando ricorrano cumulativamente due condizioni:

- che l'accesso possa comportare un pregiudizio concreto a uno degli interessi pubblici o privati di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis;
- che quel pregiudizio abbia carattere transitorio, in quanto i limiti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis si applicano "unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato".

Nel caso in cui ricorrano queste condizioni, l'accesso non deve essere negato: per soddisfare l'interesse conoscitivo è "sufficiente fare ricorso al potere di differimento" (art. 5-bis, c. 5) e, quindi, il differimento dell'accesso è imposto dal principio di proporzionalità.

L'inutilizzabilità del potere di differimento ad altri fini è confermata dall'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013, secondo cui il differimento dell'accesso deve essere motivato, appunto, "con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5-bis". Pertanto, tale potere non può essere utilizzato per rimediare alla tardiva trattazione della domanda e alla conseguente violazione del termine per provvedere.

2.6.14 Motivazione del diniego o dell'accoglimento della richiesta di accesso

Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i casi di diniego connessi all'esistenza di limiti di cui ai co. 1 e 2 che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute di cui al co. 3, AMT è tenuta a una congrua e completa, motivazione.

Possono, tuttavia, verificarsi circostanze in cui potrebbe essere pregiudizievole dell'interesse coinvolto imporre ad AMT anche solo di confermare o negare di essere in possesso di alcuni dati o informazioni (si consideri ad esempio il caso di informazioni su indagini in corso). In tali ipotesi, di stretta interpretazione, se si dovesse pretendere una puntuale specificazione delle ragioni del diniego, AMT potrebbe disvelare, in tutto o in parte, proprio informazioni e dati che la normativa ha escluso o limitato dall'accesso per tutelarne la riservatezza (pubblica o privata). Ove ci si trovi in situazioni del genere, e ove questo non comporti la rivelazione di informazioni protette, è quantomeno opportuno indicare le categorie di interessi pubblici o privati che si intendono tutelare e almeno le fonti normative che prevedono l'esclusione o la limitazione dell'accesso da cui dipende la scelta di AMT.

La motivazione è necessaria anche in caso di accoglimento dell'istanza, specie nelle ipotesi in cui la richiesta lambisce diritti di soggetti terzi che, come controinteressati, sono stati coinvolti ai sensi dell'art. 5 co. 5 del decreto trasparenza.

2.6.15 Richieste "massive o manifestamente irragionevoli"

AMT è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni, a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione. Tali circostanze, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione, ed in presenza di oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento di AMT.

La ragionevolezza della richiesta va valutata tenendo conto dei seguenti criteri:

- l'eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento di dati personali) che AMT dovrebbe svolgere per rendere disponibili i dati e documenti richiesti;

- le risorse interne che occorrerebbe impiegare per soddisfare la richiesta, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale;
- la rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare.

L'irragionevolezza della richiesta è manifesta soltanto quando è evidente che un'accurata trattazione della stessa comporterebbe per AMT un onere tale da compromettere il buon andamento della sua azione. Il carattere palese del pregiudizio serio e immediato al buon funzionamento di AMT va motivato in relazione ai criteri sopra indicati.

Qualora tale pregiudizio sia riscontrabile, AMT, prima di decidere sulla domanda, deve contattare il richiedente e assisterlo nel tentativo di ridefinire l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità. Soltanto qualora il richiedente non intenda riformulare la richiesta entro i predetti limiti, il diniego potrebbe considerarsi fondato, ma nella motivazione del diniego AMT non deve limitarsi ad asserire genericamente la manifesta irragionevolezza della richiesta, bensì fornire una adeguata prova, in relazione agli elementi sopra richiamati, circa la manifesta irragionevolezza dell'onere che una accurata trattazione della domanda comporterebbe.

I medesimi principi sono applicabili all'ipotesi in cui uno stesso soggetto (o una pluralità di soggetti riconducibili a un medesimo ente) proponga più domande entro un periodo di tempo limitato. In questo caso, l'amministrazione potrebbe valutare l'impatto cumulativo delle predette domande sul buon andamento della sua azione e, nel caso di manifesta irragionevolezza dell'onere complessivo che ne deriva, motivare il diniego nei termini sopra indicati. Se il medesimo richiedente ha già formulato una richiesta identica o sostanzialmente coincidente, AMT ha la facoltà di non rispondere alla nuova richiesta, a condizione che la precedente sia stata integralmente soddisfatta.

2.6.16 Dialogo con i richiedenti

Nel trattare una richiesta, è necessario che AMT instauri un "dialogo cooperativo" con il richiedente.

Più precisamente, AMT comunica con il richiedente, in particolare, nei seguenti momenti:

- tempestivamente, subito dopo la presentazione della domanda, al fine di:

- rilasciare una ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione della richiesta e indichi il numero di protocollo assegnato e il termine entro il quale l'amministrazione è tenuta a rispondere;
- chiedere a chi formula la richiesta di identificarsi, nel caso in cui non lo abbia fatto;
- chiedere eventuali chiarimenti circa l'oggetto della richiesta o, in caso di manifesta irragionevolezza, una sua ridefinizione;
- confermare che l'invio dei dati o documenti richiesti avverrà in formato digitale, salvo che una diversa modalità di trasmissione sia stata indicata dal richiedente e non risulti eccessivamente onerosa per l'amministrazione;
- indicare gli eventuali costi di riproduzione derivanti dalle diverse modalità di accesso, nel rispetto del criterio di effettività indicato dall'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 33/2013;

- entro il termine di conclusione del procedimento, al fine di:

- comunicare al richiedente la decisione motivata relativa alla sua domanda;
- in caso di accoglimento della richiesta, trasmettere la documentazione richiesta contestualmente (salvo il diverso termine previsto dall'art. 5, c. 6, nel caso di opposizione di uno o più controinteressati);
- in caso di rifiuto della richiesta, comunicare le ragioni del diniego e contestualmente indicare i mezzi di riesame e di ricorso giurisdizionale esperibili.

3 ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI

3.1 NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Di seguito la principale normativa applicabile (e sue ss.mm.ii.) per l'accesso alle informazioni ambientali:

- Art. 40 del D. Lgs 33/13 (decreto trasparenza)
- Art 3 sexies del D. Lgs 152/06
- D. Lgs. 195/05
- L. 108/01 di ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, siglata ad Århus il 25 giugno 1998

N.B.: l'Unione Europea ha ratificato la Convenzione di Arhus emanando la direttiva 2003/4 CE, recepita dall'Italia con il D. Lgs. 195/05

3.2 RAPPORTO E SIMILITUDINI CON L'ACCESSO CIVICO

La disciplina dell'accesso civico, contenuta nel D. Lgs. 33/2013, presenta caratteristiche simili alla disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali (disciplinata da una specifica normativa di settore), sia sotto il

versante della legittimazione soggettiva all'accesso - essendo essa riconosciuta in capo a "chiunque" -, sia sotto il versante delle informazioni accessibili, anche qui non limitata a documenti ma genericamente estesa a "dati".

Il rapporto fra le due norme che regolano questi due istituti pare possa qualificarsi in termini di identità e di reciproca integrazione. Dal che consegue che ogni richiesta d'accesso all'informazione ambientale può essere qualificata come accesso civico, nei termini previsti dagli articoli 5 e seguenti del d.lgs. 33/2013¹³.

L'articolo 40 del d.lgs. 33/2013 rubricato "pubblicazione e accesso alle informazioni ambientali", nell'ambito del Capo V rubricato "obblighi di pubblicazione in settori speciali", contiene, al comma 1, una norma di raccordo fra le due discipline, stabilendo che restano ferme le previsioni di maggior tutela recate dalle norme di settore. Al comma 2 precisa che di tali informazioni deve essere dato specifico rilievo all'interno di un'apposita sotto-sezione detta «Informazioni ambientali», all'interno della sezione "Società trasparente". Sempre tale articolo precisa, al comma 3, che sono fatti salvi i casi di esclusione del diritto di accesso alle informazioni ambientali di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195.

Nei paragrafi che seguono si darà conto di questa specifica disciplina di settore.

Da ultimo, si ricorda che mentre l'aspetto del rapporto fra accesso civico ed accesso in materia ambientale non è ancora stato affrontato dalla giurisprudenza, il diverso tema del rapporto fra accesso civico e disciplina generale dell'accesso ha già impegnato le sedi giurisdizionali amministrative. Recentissima giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. Consiglio di Stato, 12 maggio 2016, n. 1891) ha, infatti, osservato come le nuove norme in materia di "Amministrazione Trasparente", dettate con il D. Lgs. 33/2013 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, disciplinino situazioni non ampliative né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7.8.1990, n. 241.

3.3 AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO

La disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali trova applicazione per AMT, quale legittimata passiva, in quanto soggetto concessionario di pubblico servizio (ex art. 2, comma 1 lettera b, D. Lgs. 195/05).

3.4 DEFINIZIONI

Informazione ambientale: qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:

- 1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi
- 2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1)
- 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi
- 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale
- 5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3)
- 6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3)

Autorità pubblica: le amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico

Informazione detenuta da un'autorità pubblica: l'informazione ambientale in possesso di una autorità pubblica in quanto dalla stessa prodotta o ricevuta o materialmente detenuta da persona fisica o giuridica per suo conto

¹³ NB: richiamate le definizioni già date di accesso civico "semplice" e accesso civico "generalizzato", nell'ambiguità della formulazione del legislatore (che prevede, in attuazione dell'art. 40 D. Lgs. 33/13, da una parte, l'obbligo di pubblicazione delle sole tipologie di informazioni ambientali - cfr. art. 4 D. Lgs. 195/05 e, dall'altra, l'obbligo di rendere disponibili al pubblico il loro contenuto attraverso banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico tramite reti di telecomunicazione pubbliche - cfr. art. 8 D. Lgs. 195/05), si potrebbe forse ritenere che l'accesso civico di cui qui si fa parola potrebbe essere quello "semplice" (qualora oggetto della richiesta dell'accesso fosse una "tipologia" di informazione ambientale detenuta da AMT o il "contenuto" di una informazione ambientale che rientra nella elencazione di cui all'art. 8 cit.) oppure quello "generalizzato" (negli altri casi)

Richiedente: la persona fisica o l'ente che chiede l'informazione ambientale

3.5 ACCESSO ALL'INFORMAZIONE AMBIENTALE SU RICHIESTA

AMT rende disponibile l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse.

Fatti salvi i casi di esclusione del diritto di accesso e tenuto conto del termine eventualmente specificato dal richiedente, AMT mette a disposizione del richiedente l'informazione ambientale quanto prima possibile e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta ovvero entro 60 giorni dalla stessa data nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta siano tali da non consentire di soddisfarla entro il predetto termine di 30 giorni. In tale ultimo caso, AMT informa tempestivamente e, comunque, entro il predetto termine di 30 giorni il richiedente della proroga e dei motivi che la giustificano.

Nel caso in cui la richiesta d'accesso sia formulata in maniera eccessivamente generica AMT può chiedere al richiedente, al più presto e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa, di specificare i dati da mettere a disposizione, prestandogli, a tale scopo, la propria collaborazione, ovvero può, se lo ritiene opportuno, respingere la richiesta, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera c) del D. Lgs. 195/05.

Nel caso in cui l'informazione ambientale sia richiesta in una forma o in un formato specifico, ivi compresa la riproduzione di documenti, AMT la mette a disposizione nei modi richiesti, eccetto nel caso in cui:

a) l'informazione sia già disponibile al pubblico in altra forma o formato, a norma dell'articolo 8 del D. Lgs. 195/05 (e cioè: tecnologie di telecomunicazione informatica e tecnologie elettroniche disponibili), e facilmente accessibile per il richiedente;

b) è ragionevole per AMT renderla disponibile in altra forma o formato.

In questi casi, AMT comunica al richiedente i motivi del rifiuto dell'informazione nella forma o nel formato richiesti entro il termine di 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta stessa.

Nel caso di richiesta d'accesso concernente i fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, AMT indica al richiedente, se da questi espressamente richiesto, dove possono essere reperite, se disponibili, le informazioni relative al procedimento di misurazione, ivi compresi i metodi d'analisi, di prelievo di campioni e di preparazione degli stessi, utilizzato per raccogliere l'informazione ovvero fa riferimento alla metodologia normalizzata utilizzata.

Va precisato anche qui che, anche se la richiesta può essere generica, questa non deve risolversi in un mero sindacato ispettivo nei confronti di AMT. L'accesso infatti non può essere un mezzo per compiere un'indagine o un controllo ispettivo, "cui sono ordinariamente preposti organi pubblici".

Inoltre la richiesta d'accesso resta comunque subordinata a un principio generale di proporzionalità, di economicità e di ragionevolezza, per cui possono consentirsi solo gli accessi che non si traducano in uno sproporzionato aggravio per la PA (cfr. sul punto Tar Campania, 12 gennaio 2010, n. 68), tale da metterne in pericolo l'efficienza gestionale. È stato inoltre puntualizzato a questo proposito che la richiesta d'accesso non può essere logicamente riferita ad un accesso generalizzato a tutte le pratiche inerenti ad un determinato settore di attività, perché ciò si tradurrebbe in un controllo generalizzato sull'attività amministrativa, conferendo all'istante poteri ispettivi che non gli competono.

Ampio dibattito giurisprudenziale si è poi sviluppato in merito al complesso problema per cui, se è vero che l'accesso in materia ambientale risulta concesso a chiunque e non contempla l'obbligo per il richiedente di dichiarare il proprio interesse ad accedere all'informazione ambientale, è parimenti necessario che la richiesta d'accesso sia sorretta da una ragione ambientale. In particolare, si è osservato come l'amministrazione cui l'istanza di accesso è diretta (e, a fortiori, lo stesso giudice chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'eventuale diniego) ben possa pronunciarsi sull'effettiva sussistenza in capo al richiedente di un suo interesse propriamente "ambientale" agli effetti dell'accoglibilità della sua richiesta di accedere alla documentazione asseritamente contenente le "informazioni ambientali" da lui ricercate. La domanda di accesso legata ad un interesse economico imprenditoriale, non può mutare qualificazione in sede giurisdizionale pur potendo astrattamente riguardare un'"informazione ambientale". Peraltro, tale eventuale richiesta non esime il richiedente dallo specificare in sede amministrativa che l'interesse che lo muove è un genuino interesse ambientale come qualificato dal d.lgs. 195 del 2005 all'integrità della matrice ambientale, non potendo l'ordinamento ammettere che di un diritto nato con certe finalità (ambientali) si faccia uso per finalità del tutto diverse (economico-patrimoniali).

Una recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. Consiglio di Stato, sezione V, 13 settembre 2016, n. 3856) affronta infine il problema inerente "l'accesso in procedimenti in corso", affermando che il diniego di accesso alla documentazione ambientale non può fondarsi sul fatto che l'informazione non si sia ancora tradotta nell'adozione di provvedimenti amministrativi conclusivi. Il Supremo Giudice ha ritenuto infatti che anche le semplici istanze, e non solo i provvedimenti conclusivi possono formare oggetto dell'accesso.

3.6 CATALOGHI, PUNTI DI INFORMAZIONE E DIFFUSIONE AL PUBBLICO

Relativamente alle informazioni ambientali detenute da AMT, quest'ultima istituisce e aggiorna almeno annualmente appositi cataloghi pubblici delle tipologie delle stesse (cioè: schede descrittive delle varie tipologie di informazioni ambientali).

AMT mantiene l'informazione ambientale detenuta in forme o formati facilmente riproducibili e, per quanto possibile, consultabili tramite reti di telecomunicazione informatica o altri mezzi elettronici.

Sulla base di quanto specificamente previsto all'art. 8 del D. Lgs. 195/05, AMT è tenuta a rendere disponibile al pubblico direttamente il contenuto delle informazioni ambientali che detiene attraverso appositi indirizzi WEB collegati ai cataloghi di cui sopra (o altra modalità informatica), inserendo almeno le informazioni relative all'elencazione di cui al comma 3 dell'art. 8 del D. Lgs. 195/05 (come ad esempio: i dati o le sintesi di dati ricavati dal monitoraggio di attività che incidono o possono incidere sull'ambiente).

Quanto sopra non si applica all'informazione raccolta da AMT precedentemente alla data di entrata in vigore del D. Lgs. 195/05 (e cioè: 8 ottobre 2005), a meno che tale informazione non sia già disponibile in forma elettronica.

3.7 CASI DI ESCLUSIONE DEL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI

L'accesso all'informazione ambientale è negato nei casi di cui al comma 1 dell'art. 5 del D. Lgs. 195/05, e cioè nei casi in cui:

- a) l'informazione richiesta non è detenuta da AMT alla quale è rivolta la richiesta di accesso; in tale caso AMT, se conosce quale autorità detiene l'informazione, trasmette rapidamente la richiesta a quest'ultima e ne informa il richiedente ovvero comunica allo stesso quale sia l'autorità pubblica dalla quale è possibile ottenere l'informazione richiesta;
- b) la richiesta è manifestamente irragionevole avuto riguardo alle finalità di cui all'articolo 1 del D. Lgs. 195/05;
- c) la richiesta è espressa in termini eccessivamente generici;
- d) la richiesta concerne materiali, documenti o dati incompleti o in corso di completamento. In tale caso, AMT informa il richiedente circa chi sta preparando il materiale e la data approssimativa entro la quale detto materiale sarà disponibile;
- e) la richiesta riguarda comunicazioni interne, tenuto, in ogni caso, conto dell'interesse pubblico tutelato dal diritto di accesso.

L'accesso all'informazione ambientale è, altresì, negato nei casi di cui al comma 2 dell'art. 5 del D. Lgs. 195/05, e cioè anche quando la divulgazione dell'informazione reca pregiudizio:

- a) alla riservatezza delle deliberazioni interne di AMT, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia¹⁴;
- b) alle relazioni internazionali, all'ordine e sicurezza pubblica o alla difesa nazionale;
- c) allo svolgimento di procedimenti giudiziari o alla possibilità per l'autorità pubblica di svolgere indagini per l'accertamento di illeciti;
- d) alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia, per la tutela di un legittimo interesse economico e pubblico, ivi compresa la riservatezza statistica ed il segreto fiscale, nonché ai diritti di proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30;
- e) ai diritti di proprietà intellettuale;
- f) alla riservatezza dei dati personali o riguardanti una persona fisica, nel caso in cui essa non abbia acconsentito alla divulgazione dell'informazione al pubblico, tenuto conto di quanto stabilito dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196;
- g) agli interessi o alla protezione di chiunque abbia fornito di sua volontà le informazioni richieste, in assenza di un obbligo di legge, a meno che la persona interessata abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni in questione;
- h) alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, cui si riferisce l'informazione, come nel caso dell'ubicazione di specie rare.

AMT applica le suddette disposizioni in materia di negazione dell'accesso in modo restrittivo, effettuando, in relazione a ciascuna richiesta di accesso, una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso.

¹⁴ La disposizione è di incerta definizione e potenzialmente idonea a estendere ad libitum il campo delle esclusioni. Sul punto il Giudice comunitario (cfr. Corte di giustizia europea, Grande Sezione, 14/2/2012 n. C-204/09) ha avuto occasione di chiarire che la condizione ivi enunciata, secondo cui la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche deve essere prevista dal diritto, può essere considerata soddisfatta allorché esiste, nel diritto nazionale dello Stato membro interessato, una norma che dispone, in modo generale, che la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche costituisce un motivo di diniego di accesso a informazioni ambientali detenute da tali autorità, purché il diritto nazionale determini chiaramente la nozione di deliberazione, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare

Nei casi di cui al comma 2, lettere a), d), f), g) e h), la richiesta di accesso non può essere respinta qualora riguardi informazioni su emissioni nell'ambiente.

Nei casi di cui al comma 1, lettere d) ed e), ed al comma 2, AMT dispone un accesso parziale, a favore del richiedente, qualora sia possibile espungere dall'informazione richiesta le informazioni escluse dal diritto di accesso ai sensi dei citati commi 1 e 2.

Nei casi in cui il diritto di accesso sia rifiutato in tutto o in parte, AMT ne informa il richiedente per iscritto o, se richiesto, in via informatica, entro i termini previsti all'articolo 3, comma 2, del D. Lgs. 195/05 (30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta ovvero entro 60 giorni dalla stessa data nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta siano tali da non consentire di soddisfarla entro il predetto termine di 30 giorni)¹⁵, precisando i motivi del rifiuto ed informando il richiedente della procedura di riesame prevista all'articolo 7 del prefato decreto, di cui si darà conto tra breve.

Il TAR Lazio, con la sentenza 4 marzo 2021, n. 2652, nel confermare il principio in base al quale sebbene l'accesso all'informazione ambientale possa essere esercitato da chiunque, senza la necessità di dimostrare uno specifico interesse, ha evidenziato che la richiesta deve indicare le matrici ambientali potenzialmente compromesse e fornire una ragionevole prospettazione di tali effetti negativi e/o del contesto ambientale che può essere pregiudicato/alterato e ciò al fine di evitare che dell'istituto si possa fare un utilizzo per finalità ad esso estranee (cfr. in tal senso Cons. Stato Sez. V, 17 luglio 2018, n. 4339; T.A.R. Lazio Roma Sez. I bis, 2 maggio 2018, n. 4800; Cons. Stato, sez. V, 13 marzo 2019, n. 1670). La stessa ha statuito come la mancanza del consenso da parte del soggetto controinteressato non sia decisiva ai fini della decisione da assumere, atteso che la normativa in materia di accesso agli atti affida all'Amministrazione destinataria della richiesta di accesso il potere di valutare la fondatezza della richiesta stessa, *“anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata dai controinteressati (cfr. anche T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 16 marzo 2015, n.281)”*.

Sotto il versante delle esclusioni dall'accesso, per le quali la giurisprudenza ha in più occasioni specificato l'assoluta necessità di un'interpretazione restrittiva, il decreto contempla, oltre ai casi consueti, anche eccezioni alquanto generali, come quella riferita alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, disposizione di incerta definizione e potenzialmente idonea a estendere ad libitum il campo delle esclusioni. Sul punto il Giudice comunitario (cfr. Corte di giustizia europea, Grande Sezione, 14/2/2012 n. C-204/09) ha avuto occasione di chiarire che la condizione ivi enunciata, secondo cui la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche deve essere prevista dal diritto, può essere considerata soddisfatta allorché esiste, nel diritto nazionale dello Stato membro interessato, una norma che dispone, in modo generale, che la riservatezza delle deliberazioni delle autorità pubbliche costituisce un motivo di diniego di accesso a informazioni ambientali detenute da tali autorità, purché il diritto nazionale determini chiaramente la nozione di deliberazione, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare.

3.8 TARIFFE

In attuazione dell'art. 6 del D. Lgs 195/05 si stabilisce che l'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura secondo quanto già riportato in materia di accesso civico generalizzato al punto rubricato “rimborso e tariffario AMT” e a cui si rinvia.

3.9 TUTELA DEL DIRITTO DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI

Contro le determinazioni di AMT concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta entro i termini sopra meglio previsti, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.

4 ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI AI SENSI DELLA L. 241/90

4.1 AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO

La disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi ex L. 241/90 (d'ora in poi, per brevità, anche “accesso amministrativo” o “accesso procedimentale”) trova applicazione per AMT, quale legittimata passiva, in quanto gestore di pubblico servizio (ex art. 23 L. 241/90) nonché in quanto società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative (ex art. 29 L. 241/90).

4.2 NORMATIVA DI RIFERIMENTO

¹⁵ La norma, usando la dicitura “termini” al plurale nel rinviare ai termini per l'accoglimento della domanda, sembrerebbe ricomprendere anche il termine di 60 gg (oltre a quello di 30); rimane però molto arduo immaginare l'applicabilità di questo termine nel caso di un rifiuto richiamando l'entità e la complessità della richiesta: per tale motivo si ritiene che l'unico termine applicabile sia quello di 30 giorni.

Di seguito la principale normativa applicabile (e sue ss.mm.ii.) per l'accesso amministrativo:

- L. 241/90
- D.P.R. 186/06
- D. Lgs. 50/16
- D.P.R. 445/00
- D. Lgs. 50/16
- Regolamento (UE) n. 2016/679 e normativa nazionale correlata (D. Lgs. 196/03 e ss.mm.ii.)

4.3 DEFINIZIONI E PRINCIPI

Diritto di accesso: il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi.

Interessati: tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi collettivi o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.¹⁶

Controinteressati: tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza.

Documento amministrativo: ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da AMT e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.

Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando AMT ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere. AMT non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso.

4.4 ESCLUSIONI DAL DIRITTO DI ACCESSO

Il diritto di accesso ex L. 241/90 è escluso nei casi di cui all'art. 24, comma 1, e cioè:

- a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801 e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;
- b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
- c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

Sulla base di quanto espressamente previsto dall'art. 24 commi 1 e 2, con riferimento ai casi di cui sopra per i quali è escluso il diritto di accesso, AMT individua le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1.

Tali categorie sottratte all'accesso, fatto salvo quanto previsto dall'art. 24, co. 7 della legge n. 241/1990 (dove – come anche si dirà meglio infra - si prevede che deve sempre essere garantito l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici), sono:

- in relazione all'esigenza di salvaguardare la riservatezza di terzi, persone, gruppi, imprese e associazioni: a) la documentazione matricolare, i rapporti informativi, le note caratteristiche, gli accertamenti medico-legali, i documenti relativi alla salute o concernenti le condizioni psicofisiche, la documentazione riguardante il trattamento economico individuale, relativi al personale anche in quiescenza di AMT; b) la documentazione attinente a procedimenti penali, ovvero utilizzabile a fini disciplinari o di dispensa dal servizio, monitori o cautelari, nonché concernente procedure conciliative, arbitrali e l'istruttoria di ricorsi amministrativi prodotti dal personale dipendente; c) i documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relative a terzi nell'ambito di procedimenti selettivi; d) la documentazione attinente ad accertamenti ispettivi e amministrativo-contabili per la parte relativa alla tutela della vita privata e della riservatezza; e) gli atti dei privati occasionalmente detenuti in quanto non scorporabili da documenti direttamente utilizzati e, comunque, gli atti che non abbiano avuto specifico rilievo nelle determinazioni di AMT; f) la documentazione relativa alla situazione finanziaria, economica e patrimoniale di persone, gruppi, imprese ed associazioni, ovvero contenente informazioni riservate di carattere commerciale,

¹⁶ Tale interesse può essere meramente "conoscitivo" (o "informativo") o "difensivo" (quest'ultimo previsto dal comma 7 art. 24 L. 241/90), ed è diverso dall'interesse "partecipativo" di cui all'art. 10 L. 241/90 che non viene qui preso in considerazione. Esso, inoltre, non necessariamente deve essere considerato quale titolarità di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo - ossia posizioni giuridiche soggettive piene e fondate - ma può riguardare anche una posizione giuridica soggettiva anche meramente potenziale

industriale e finanziario, comunque utilizzata ai fini dell'attività amministrativa; g) la documentazione attinente alla disciplina di legge ed alla procedura aziendale in materia di whistleblowing dove l'identità del segnalante è protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione, fatte salve la non opponibilità dell'anonimato nei casi previsti dalla legge e la configurabilità della responsabilità per calunnia o diffamazione ai sensi delle disposizioni del codice penale e della responsabilità civile, nei casi di dolo o colpa grave

- in relazione all'esigenza di salvaguardare la sicurezza aziendale: a) concernenti gli impianti di sicurezza degli edifici destinati a sede e unità operative di AMT; b) concernenti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di sicurezza nell'ambito di AMT; c) riguardanti i procedimenti finalizzati a garantire la sicurezza del personale di AMT
- in relazione alle esigenze correlate alla tutela del segreto d'ufficio o alla salvaguardia delle informazioni aventi comunque natura confidenziale o riservata: a) le note, gli appunti, le proposte degli uffici ed ogni altra elaborazione con funzione di studio e di preparazione del contenuto di atti o provvedimenti ad eccezione delle parti che costituiscono motivazione per relationem dell'atto o provvedimento, opportunamente oscurate nel rispetto della normativa sulla riservatezza; b) i pareri legali relativi a controversie in atto o potenziali e la inerente corrispondenza, salvo che gli stessi costituiscano presupposto logico giuridico di provvedimenti assunti da AMT e siano in questi ultimi richiamati; c) gli atti e la corrispondenza inerenti la difesa di AMT nella fase precontenziosa e contenziosa e i rapporti rivolti alla magistratura contabile e penale; d) i verbali delle riunioni del Consiglio nelle parti riguardanti atti, documenti ed informazioni sottratti all'accesso o di rilievo puramente interno; e) i documenti inerenti l'attività relativa all'informazione, alla consultazione e alla concertazione e alla contrattazione sindacale, fermi restando i diritti sindacali previsti anche dai protocolli sindacali; f) i piani di investimento aziendali e ogni altra informazione di carattere industriale, economico, commerciale o finanziario di AMT; g) le procedure concorsuali, selettive o di avanzamento dei candidati e del personale di AMT
- ogni altro atto o documento per cui la legge preveda espressamente la sottrazione all'esercizio del diritto di accesso

L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento. Il differimento può avvenire nei seguenti casi:

a) nella fase di predisposizione di atti e provvedimenti, anche in relazione alla contestazione o applicazione di sanzioni, in relazione all'esigenza di non pregiudicare l'attività di AMT;

b) in conformità alla vigente disciplina in materia di appalti pubblici e in particolare all'art. 53 del d.lgs. n. 50/2016 durante lo svolgimento delle procedure di gara (vedasi infra al sottoparagrafo successivo per il relativo dettaglio);

c) nelle procedure concorsuali, selettive o di avanzamento, fino all'esaurimento dei relativi procedimenti ad eccezione degli elaborati del candidato richiedente. Nei concorsi per titoli ed esami il candidato può richiedere, successivamente alla comunicazione della valutazione dei titoli posseduti prima dell'effettuazione delle prove orali, copia dei verbali contenenti i criteri di valutazione dei titoli stessi;

d) nel caso di richieste di documenti contenenti dati personali per i quali, in conformità al Codice in materia di protezione dei dati personali, risulti necessario differire l'accesso per non pregiudicare l'attività necessaria per far valere o difendere un diritto in sede giurisdizionale;

e) nei casi di richieste di accesso a segnalazioni, atti o esposti di soggetti privati o pubblici, di organizzazioni sindacali e di categorie o altre associazioni, ad eccezione di quelli sottratti, fino a quando non sia conclusa la relativa istruttoria;

f) più in generale, tutte le volte che il differimento è determinato dalla legge e/o finché permangono le finalità ed esigenze di security e/o finché permangono le finalità ed esigenze di riservatezza, sia di terzi che di AMT, la cui conoscenza potrebbe pregiudicare o ledere loro diritti soggettivi, interessi legittimi o il buon andamento dell'azione e dell'operato di AMT.

L'art. 24, co. 7 della legge n. 241/1990 stabilisce espressamente che deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute, la vita sessuale e l'orientamento sessuale.¹⁷

¹⁷ Il Consiglio di Stato Sez. VI, con l'ordinanza 7 febbraio 2014, n. 600, ritiene che (nonostante la non felice formulazione dell'art. 24, comma 7, come sostituito dall'art. 5 della legge n. 15 del 2005) la regola della prevalenza del c.d. accesso difensivo non riguardi tutte le ipotesi di esclusione di cui al medesimo art. 24, ma solo la particolare ipotesi di esclusione (contemplata dalla lettera d del comma 6) determinata dalla necessità di tutelare la riservatezza di terzi (persone, gruppi, imprese e associazioni), in quanto:

a) la generalizzata applicazione della regola dell'accesso difensivo trova smentita nei lavori preparatori della legge n. 15 del 2005

b) da una lettura complessiva dell'art. 24, comma 7, legge n. 241 del 1990 si ricava che tale disposizione si compone di due periodi: il primo, che sancisce la regola della prevalenza dell'accesso difensivo, senza ulteriori specificazioni; il secondo, che limita l'applicazione di tale regola, occupandosi di attenuarne la portata solo con riferimento ad alcune categorie di dati personali (i dati sensibili, i dati giudiziari e i dati sensibilissimi). Mentre il primo periodo fa generico riferimento alla necessità di consentire l'accesso strumentale all'esercizio del diritto di difesa in giudizio (senza specificare rispetto a quali documenti), il secondo periodo, nel limitare la portata della regola, fa riferimento ai dati sensibili e giudiziari (puntualizzando che, in questo caso, non basta la semplice strumentalità, ma occorre la stretta indispensabilità) e ai dati sensibilissimi. È evidente allora che non è plausibile una interpretazione atomistica del primo periodo del comma 7 dell'art. 24, che non tenga conto di quanto dispone il secondo periodo nel chiarire e limitare la portata della regola che sancisce la prevalenza dell'accesso difensivo.

4.5 ACCESSO, DIFFERIMENTO ED ESCLUSIONE NELLE PROCEDURE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il diritto di accesso agli atti del processo, di asta elettronica può essere esercitato mediante l'interrogazione delle registrazioni di sistema informatico che contengono la documentazione in formato elettronico dei detti atti ovvero tramite l'invio ovvero la messa a disposizione di copia autentica degli atti.

Fatta salva la disciplina prevista dal presente codice per gli appalti secretati o la cui esecuzione richiede speciali misure di sicurezza (art. 162 Codice Appalti), il diritto di accesso è differito:

- a) nelle procedure aperte, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle medesime;
- b) nelle procedure ristrette e negoziate e nelle gare informali, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, e in relazione all'elenco dei soggetti che sono stati invitati a presentare offerte e all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte medesime; ai soggetti la cui richiesta di invito sia stata respinta, è consentito l'accesso all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, dopo la comunicazione ufficiale, da parte delle stazioni appaltanti, dei nominativi dei candidati da invitare;
- c) in relazione alle offerte, fino all'aggiudicazione;
- d) in relazione al procedimento di verifica della anomalia dell'offerta, fino all'aggiudicazione.

Gli atti di cui sopra, fino alla scadenza dei termini ivi previsti, non possono essere comunicati a terzi o resi in qualsiasi altro modo noti.

Fatta salva la disciplina prevista dal presente codice per gli appalti secretati o la cui esecuzione richiede speciali misure di sicurezza, sono esclusi il diritto di accesso e ogni forma di divulgazione in relazione:

- a) alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali; NB: in relazione a questa ipotesi, è consentito l'accesso al concorrente ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto;
- b) ai pareri legali acquisiti dai soggetti tenuti all'applicazione del presente codice, per la soluzione di liti, potenziali o in atto, relative ai contratti pubblici;
- c) alle relazioni riservate del direttore dei lavori, del direttore dell'esecuzione e dell'organo di collaudo sulle domande e sulle riserve del soggetto esecutore del contratto;
- d) alle soluzioni tecniche e ai programmi per elaboratore utilizzati dalla stazione appaltante o dal gestore del sistema informatico per le aste elettroniche, ove coperti da diritti di privativa intellettuale.

4.6 MODALITA' DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO E RICORSI

Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla Legge 241/90 e dal DPR 184/06, come infra anche meglio indicato nei sottoparagrafi che seguono (accesso informale e accesso formale).

L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura secondo quanto già riportato in materia di accesso civico generalizzato al punto rubricato "rimborso e tariffario AMT" e a cui si rinvia.

La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta ad AMT che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta.

L'eccezione del secondo periodo si occupa solo dei dati personali sensibili e sensibilissimi (coperti dal c.d. nocciolo duro del diritto alla riservatezza) sul presupposto, non esplicitato ma comunque evidente, che la regola del primo periodo valga, a sua volta, solo per i documenti che contengono dati personali (e non per qualsiasi ipotesi di esclusione dal diritto di accesso)

c) l'opposto assunto, oltre ad essere smentito dal punto di vista storico-teleologico oltre che dal dato letterale (tenendo conto dell'intera formulazione del comma 7), darebbe luogo anche a conclusioni irragionevoli, finendo per tutelare la riservatezza delle informazioni private e personali in misura maggiore rispetto alla riservatezza delle informazioni pubbliche, che sarebbero cedevoli rispetto all'accesso difensivo indipendentemente da ogni concreto bilanciamento tra opposti interessi e senza tener conto del dominante rilievo e della portata stessa dell'interesse pubblico sotteso all'ipotesi legislativamente prevista di esclusione

In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo.

4.7 NOTIFICA AI CONTROINTERESSATI

Se AMT individua dei controinteressati, è tenuta a dare 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.

Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui sopra, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, AMT provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della suddetta comunicazione.

4.8 ACCESSO INFORMALE

Il DPR 184/06 prevede che qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati, 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.

La richiesta di accesso può essere presentata anche, alternativamente, per il tramite della Segreteria Generale di AMT¹⁸, la quale provvederà a trasmetterla all'ufficio competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente.

La richiesta di accesso, ove provenga da una pubblica amministrazione, è presentata dal titolare dell'ufficio interessato o dal responsabile del procedimento amministrativo; l'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

Il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione, specificare e, ove occorra, comprovare l'interesse (diretto, concreto ed attuale) connesso all'oggetto della richiesta, dimostrare la propria identità e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato.

La richiesta, esaminata immediatamente e senza formalità, è accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, ovvero altra modalità idonea.

Qualora AMT, in base al contenuto del documento richiesto, riscontri l'esistenza di controinteressati, invita l'interessato a presentare richiesta formale di accesso.

4.9 ACCESSO FORMALE

Qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano 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 sull'esistenza di controinteressati, AMT invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale presso uno degli stessi uffici sopra indicati per l'accesso informale, il quale rilascia ricevuta.

Ogni istanza di accesso formale deve essere tempestivamente protocollata dall'ufficio competente a riceverla e, sempre tempestivamente (qualora tale ufficio non coincida anche con l'ufficio competente a decidere sulla medesima), deve trasmetterla all'ufficio competente a decidere sulla stessa; qualora non sia in grado di individuarlo, la trasmissione deve essere fatta alla Segreteria Generale che provvederà in tal senso.

I sistemi di protocollo informatico gestiscono al loro interno l'organigramma aggiornato di AMT.

La richiesta formale presentata ad AMT, quando questa è diversa dall'amministrazione nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso, è dalla stessa AMT immediatamente trasmessa a quella competente. Di tale trasmissione è data comunicazione all'interessato, specificando che il termine di conclusione del procedimento decorre dalla data di ricevimento della richiesta da parte dell'ufficio competente.

Come nell'accesso informale, il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione, specificare e, ove occorra, comprovare l'interesse

¹⁸ In assenza in AMT dell'ufficio relazioni con il pubblico (previsto espressamente dal DPR 184/06), si intende questo come suo omologo

(diretto, concreto ed attuale) connesso all'oggetto della richiesta, dimostrare la propria identità e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato.

La richiesta può essere inviata con fax o posta o consegnata a mano presso l'ufficio competente a riceverla. La richiesta inviata con fax o posta deve essere sottoscritta dall'interessato e accompagnata dalla copia del documento di identità del richiedente. Quando la consegna è fatta a mano è possibile firmare la richiesta davanti all'impiegato che la riceve mostrando tale documento¹⁹.

In ottemperanza dell'art. 3 bis della L. 241/90 e dell'art. 13 del DPR 184/06, il diritto d'accesso può essere esercitato anche in via telematica²⁰.

Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di trenta giorni, decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente (e non da quella, eventualmente diversa, di protocollazione) o dalla ricezione della medesima nell'ipotesi in cui questa sia stata presentata ad una amministrazione (non competente) diversa da quella di AMT (competente).

Ove la richiesta sia irregolare o incompleta, AMT, entro dieci giorni, ne dà comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.

Responsabile del procedimento di accesso è il dirigente, il funzionario preposto all'unità organizzativa o altro dipendente addetto all'unità competente a formare il documento o a detenerlo stabilmente.

4.10 ACCOGLIMENTO DELLA RICHIESTA E MODALITA' DI ACCESSO

L'atto di accoglimento della richiesta di accesso contiene l'indicazione dell'ufficio, completa della sede, presso cui rivolgersi, nonché di un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia.

L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento.

L'esame dei documenti avviene presso l'ufficio indicato nell'atto di accoglimento della richiesta, nelle ore di ufficio, alla presenza, ove necessaria, di personale addetto.

I documenti sui quali è consentito l'accesso non possono essere asportati dal luogo presso cui sono dati in visione, o comunque alterati in qualsiasi modo.

L'esame dei documenti è effettuato dal richiedente o da persona da lui incaricata, con l'eventuale accompagnamento di altra persona di cui vanno specificate le generalità, che devono essere poi registrate in calce alla richiesta. L'interessato può prendere appunti e trascrivere in tutto o in parte i documenti presi in visione.

In ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti come sopra meglio indicato. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate.

4.11 NON ACCOGLIMENTO DELLA RICHIESTA

Il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento specifico alla normativa vigente, alla individuazione delle categorie di cui all'articolo 24 della legge, ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come proposta.

Il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze di AMT (e di cui è stato già dato conto nella superiore parte del presente documento), specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione e dell'attività di AMT.

L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata.

4.12 MODULISTICA E INDIRIZZO DI POSTA DEDICATO

¹⁹ Per tali modalità si rinvia a quanto già detto alla nota 2 del presente Regolamento

²⁰ Per tali modalità si rinvia a quanto già detto alla nota 4 del presente Regolamento.

Sulla base di quanto suggerito al paragrafo 3.1 della Delibera ANAC 1309 del 2016 – suggerimento applicabile per tutte le tipologie di accesso (compresa anche l'accesso documentale ex L. 241/90) -, AMT rende disponibili sul proprio sito istituzionale, nella pagina sull' "Accesso generalizzato" nella sezione "Società trasparente", sottosezione "Altri contenuti"/"accesso amministrativo" e con link nella home page, quanto segue:

- informazioni generali su:
 - la procedura da seguire per presentare una domanda di accesso amministrativo ex L. 241/90;
 - i rimedi disponibili in caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso;
 - il nome e i contatti (indirizzo fisico e recapito telefonico) dell'ufficio competente a ricevere le domande di accesso;
- due indirizzi di posta elettronica dedicati alla presentazione delle domande:
 - un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) collegato al sistema di protocollo;
 - un indirizzo di posta elettronica ordinaria, con il quale deve essere sempre consentito l'invio di domande da parte dei richiedenti che non dispongano a loro volta di un indirizzo PEC per l'invio;
- modulo standard utilizzabile per proporre:
 - una domanda di accesso amministrativo formale.

In ogni caso, l'uso di un formato o modulo diverso da quello reso disponibile online sul sito istituzionale di AMT non può comportare l'inammissibilità o il rifiuto della richiesta.

5 REGISTRO DEGLI ACCESSI

Presso il sito istituzionale di AMT viene pubblicato un registro delle richieste di accesso presentate.

Il registro contiene l'elenco delle richieste con l'oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti. Esso deve essere tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione Società trasparente, "altri contenuti – accesso civico (e altri accessi)"²¹ del sito web istituzionale di AMT.

Tale registro persegue lo scopo di:

- semplificare la gestione delle richieste e le connesse attività istruttorie;
- favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili;
- agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate;
- monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse.

Contenuto del registro degli accessi:

- Domanda di accesso

- Data di presentazione
- Oggetto della richiesta e tipologia di accesso
- Presenza di controinteressati
- Esito: Accoglimento (accesso consentito); Rifiuto parziale; Rifiuto totale
- Data del provvedimento
- Sintesi della motivazione (ragioni del rifiuto totale o parziale)

- Domanda di riesame

- Data di presentazione
- Esito: Accoglimento (accesso consentito); Rifiuto parziale; Rifiuto totale
- Data del provvedimento
- Sintesi della motivazione

- Ricorso al giudice amministrativo

- Data di comunicazione del provvedimento all'amministrazione
- Esito: Accoglimento (accesso consentito); Rifiuto parziale; Rifiuto totale.

Il registro deve essere tenuto aggiornato da ogni singolo ufficio di AMT che interviene nelle singole fasi della procedura, in ragione della propria competenza.

Il Responsabile per la transizione al digitale di AMT è tenuto a promuovere ed abilitare l'utilizzo dei sistemi di protocollo informatico e gestione documentale per la gestione delle richieste di accesso civico generalizzato, adottando gli interventi di evoluzione e configurazione dei sistemi già in uso che si rendano necessari. Per agevolare questo processo, il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto un documento contenente specifiche tecniche denominato "Indicazioni operative per l'implementazione del registro degli accessi FOIA", disponibile sul sito www.foia.gov.it. Questo documento, in linea con le regole sui metadati previste dalle regole tecniche per il protocollo informatico, definisce:

²¹ Il punto 9 della delibera ANAC 1309 2016 indica letteralmente che esso dovrebbe essere istituito "per tutte le tipologie di accesso", ma occorrerebbe un indirizzo chiarificatore da parte del legislatore su quale dovrebbe essere la dicitura corretta da riportare nella sezione del sito dove poterlo inserire, che in oggi viene così indicata: "altri contenuti/accesso civico". AMT ha scelto quindi di aggiungere la formulazione riportata tra parentesi al fine di estenderla anche agli altri tipi di accessi

- lo schema di metadati (in formato XML Schema Definition, XSD) per la realizzazione del fascicolo informatico dedicato alla gestione di istanze FOIA, contenente i campi già previsti nella Circolare FOIA n. 2/2017 (all.3);
- gli schemi di metadati (XSD) per la pubblicazione del registro degli accessi.

AMT adotta i citati schemi e pubblica il registro degli accessi nel formato standard indicato, così da facilitare la produzione del registro sia ai fini della sua pubblicazione che della eventuale trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica per l'acquisizione delle informazioni rilevanti per attività di monitoraggio.

6 STRUTTURA HELP DESK

La Funzione QUA, a supporto degli uffici di AMT e nel rispetto delle responsabilità e competenze operative e decisorie di questi ultimi, opera quale struttura che fornisce indicazioni ed assistenza di carattere giuridico in merito a specifiche domande di accesso.

7 COMUNICAZIONE, DIFFUSIONE ED ADEMPIMENTI

Si invitano tutti i responsabili di primo livello a dare capillare comunicazione e diffusione interna, presso i propri uffici e presso il proprio personale, del presente Regolamento e delle disposizioni normative richiamate da quest'ultimo, al fine di dare compiuta attuazione alla normativa sull'accesso generalizzato e sulle altre tipologie di accesso.

Si invitano tutti i responsabili competenti a dare compiuta attuazione agli obblighi di carattere organizzativo ed informatico (sito internet compreso) come previsto dal presente Regolamento e dalla normativa in materia.

8 NOTA DI RINVIO

Per ogni altra disposizione non contemplata nel presente Regolamento si rinvia alla normativa vigente, di qualunque fonte e grado qui citata (ivi comprese linee guida e circolari delle Autorità competenti in materia) che ne costituisce parte integrante ed essenziale e che si devono avere qui per integralmente richiamate, trascritte e prescritte.

A tali prescrizioni, pertanto, occorrerà sempre fare riferimento per l'individuazione complessiva dei comportamenti e degli adempimenti prescritti con il presente Regolamento, così come anche per l'interpretazione e/o l'applicazione e/o l'integrazione di eventuali disposizioni di quest'ultimo apparentemente contrastanti con tali prescrizioni.

Si invitano i destinatari del presente Regolamento a segnalare eventuali sue criticità / incongruenze / opportunità di miglioramento.

9 FORMALIZZAZIONE

Redazione

Il Responsabile QUA redige il presente Regolamento

23/11/2023 *[firma]*

Proposta

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), sentite anche le altre Funzioni interessate e il Responsabile della Transizione Digitale, propone il presente Regolamento dopo averne verificato la sua conformità con la normativa in materia di trasparenza

24/11/2023 *[firma]*

Verifica

Il Responsabile del sistema di gestione integrato (RSGI), verifica il presente Regolamento ai fini della sua compatibilità con il sistema di gestione integrato

24/11/2023 *[firma]*

Approvazione del Consiglio di Amministrazione di AMT S.p.A.

Delibera del 08/03/2023

Approvazione finale

Il Presidente di AMT, approva il presente Regolamento in via definitiva e ne ordina la sua pubblicazione sulla Intranet e sul sito di AMT

FIRMATO DIGITALMENTE

 Documento controllato disponibile sulla rete aziendale e sul sito di AMT - La copia stampata del presente documento è da considerarsi copia non controllata