

Segretariato Generale
Direzione Integrità, Trasparenza e
semplificazione dell'azione amministrativa
U.O. Trasparenza e semplificazione
dell'azione amministrativa

UTILIZZO DELL'ISTITUTO DELL'ACCESSO CIVICO NELL'ANNO 2014

PREMESSA

La legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" ha effettuato, tra l'altro, il riordino delle disposizioni inerenti la trasparenza, enfatizzando la connessione tra gli obblighi di pubblicità ed il contrasto alla corruzione. Infatti la trasparenza amministrativa, intesa come conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, con riferimento sia alla loro organizzazione e funzionamento sia alla loro azione, è sicuramente un valido strumento anche sul versante della lotta alla corruzione e, più in generale, alla cattiva amministrazione.

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, adottato a seguito della delega contenuta nella legge n. 190/2012, nel riordinare la disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, ha introdotto l'istituto dell'accesso civico. Secondo quanto previsto dall'art. 5 del decreto, l'accesso civico è il diritto di "chiunque" di richiedere la pubblicazione, sul sito istituzionale dell'amministrazione di competenza, di documenti, informazioni o dati per i quali sussistono specifici obblighi di trasparenza, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione, oppure quest'ultima, sebbene avvenuta, non rispetti, nel *quid* e nel *quomodo*, le previsioni normative.

Si è dunque in presenza di una trasparenza amministrativa che estende il suo raggio d'azione ben oltre i confini tracciati dal diritto di accesso riconosciuto ai soggetti interessati dalla legge n. 241 del 1990 e successive modifiche e integrazioni. Infatti il "chiunque" dell'art. 5 del decreto legislativo n. 33/2013 si contrappone in modo chiaro all' "interessato" titolare del diritto di accesso nella legge 241: mentre il primo ha un diritto di accesso pieno, che non richiede giustificazioni (anzi, le motivazioni che muovono al suo esercizio risultano del tutto irrilevanti in termini giuridici), il secondo deve provare che l'accesso è necessario per la tutela di una specifica, differenziata situazione giuridica soggettiva.

Come già detto, chiunque può esercitare l'accesso civico, nel senso che la richiesta di accesso non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata ed è gratuita. Essa va presentata al Responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione, che si pronuncia sulla stessa entro trenta giorni, procedendo alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e comunicando contestualmente al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

Il canale "Accesso civico", precipuo a diffondere le informazioni necessarie per l'esercizio di tale diritto, è stato attivato sul web istituzionale a seguito della circolare, emessa a firma congiunta dalla Direzione Integrità e Trasparenza dell'azione amministrativa e dal Dipartimento Comunicazione, in data 30 settembre 2013. Con successiva circolare del 13 marzo 2014, sono state fornite le indicazioni in ordine alle modalità di attuazione dell'istituto e dell'eventuale attivazione del relativo potere sostitutivo, sui soggetti tenuti a rispondere alle istanze dei cittadini nonché ai rispettivi ruoli ed alle connesse responsabilità ed, infine, sulle modalità di pubblicazione dei relativi contenuti nella sezione "Amministrazione trasparente".

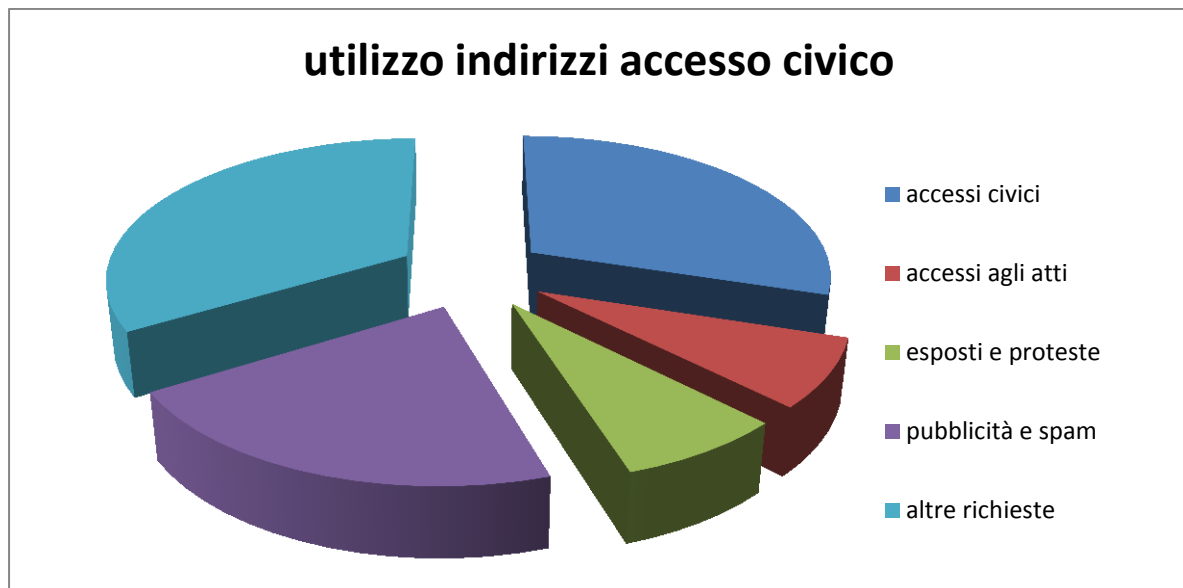
Una corretta analisi sull'utilizzo dell'istituto non può dunque che prendere a riferimento, come prima annualità, quella del 2014.

INDAGINE SULL'UTILIZZO DELL'ACCESSO CIVICO

L'indagine condotta sul numero e la tipologia delle richieste pervenute come istanze di accesso civico, escluse quelle dichiaratamente strumentali a fini personali, ha evidenziato in linea generale la non conoscenza delle finalità del novello istituto e del suo corretto esercizio. L'accesso civico, ben lungi dall'essere utilizzato per lo scopo per il quale era stato concepito e cioè come strumento finalizzato a richiedere la pubblicazione di informazioni, dati e documenti che la normativa vigente, nelle diverse materie, pone come obbligatoria, è stato fin dall'inizio acquisito dai cittadini quale mezzo di interrogazione e di sollecito per avere dall'Amministrazione capitolina delle risposte tempestive. Inoltre, ancora oggi, viene confuso dai non addetti ai lavori con il più veterano diritto dell'accesso agli atti sopra ricordato, nel senso che è stato recepito come il superamento definitivo del negato accesso a quegli atti dell'Amministrazione non ostensibili se non in virtù di specifiche previsioni normative ed in presenza dei requisiti essenziali per esercitarlo.

A) Utilizzo indirizzi accesso civico

Nell'anno 2014 gli indirizzi dell'accesso civico (di cui alla lettera B)) sono stati utilizzati complessivamente n.184 volte. In particolare, n. 55 sono risultate essere le istanze configurabili come accesso civico. Si sono poi registrati accessi agli atti (n.14), esposti e proteste (n.14), altre richieste (n. 62) e pubblicità e spam (n. 39).

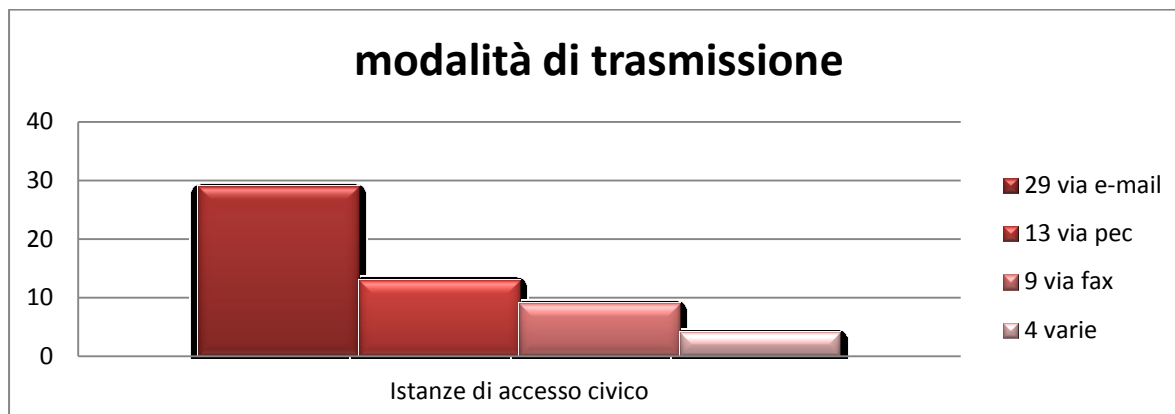


B) Modalità di trasmissione delle istanze

La circolare del 13 marzo 2014 ha definito cinque diversi modi di presentazione delle istanze da indirizzarsi al Responsabile della Trasparenza tramite:

- posta elettronica all' indirizzo accessocivico.resptrasp@comune.roma.it;
- posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo: protocollo.segretariato@pec.comune.roma.it;
- servizio postale all'indirizzo: Responsabile della Trasparenza di Roma Capitale, Via Del Campidoglio n. 1 – 00186 ROMA;
- gli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) di Roma Capitale;
- fax al n. 06/67103412.

Il sistema di trasmissione delle istanze di gran lunga preferito dagli interessati è risultato essere l'indirizzo di posta elettronica accessocivico.resptrasp@comune.roma.it. Infatti, delle 55 istanze di accesso civico presentate, oltre la metà sono pervenute per e-mail, così come rappresentato dal seguente grafico:



C) Oggetto delle istanze

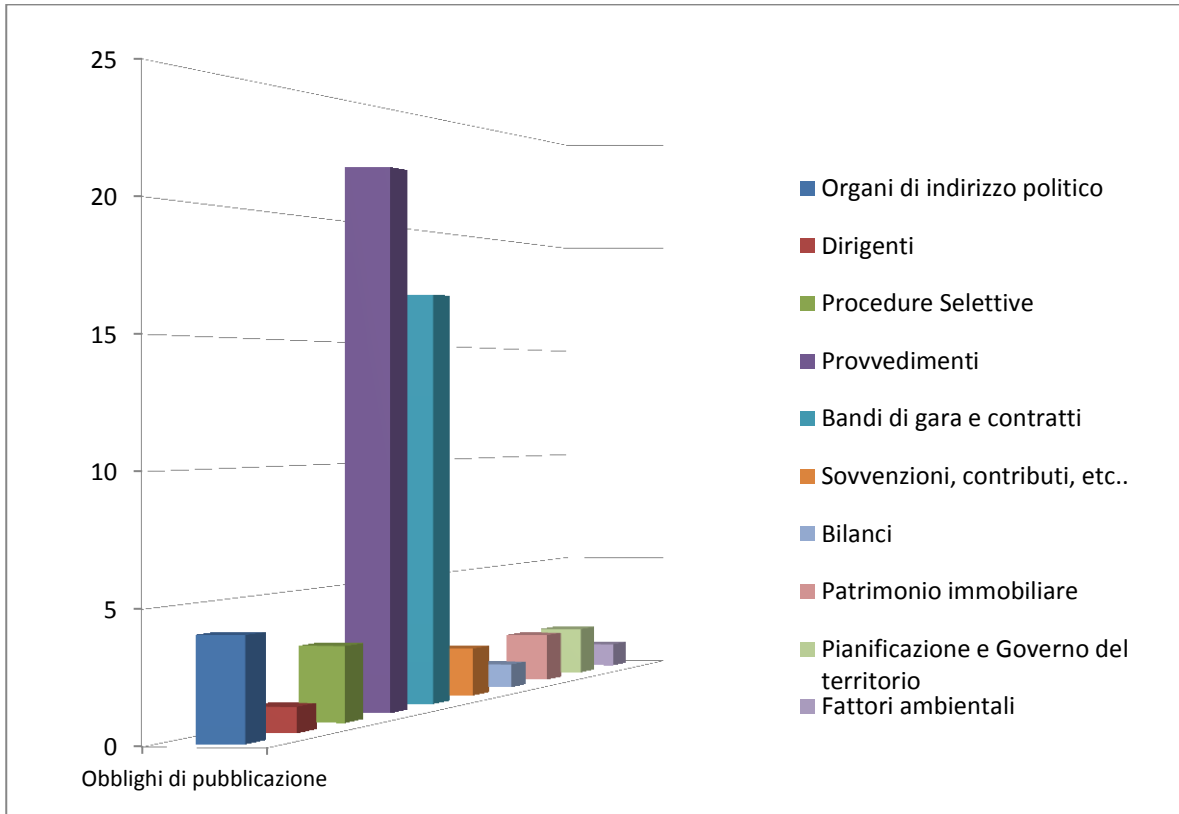
Di indubbio interesse è l'analisi dell'oggetto delle richieste di pubblicazione di dati, informazioni e documenti pervenute attraverso le 55 istanze:

- n. 17 sui "Bandi di gara e contratti";
- n. 22 sui "Provvedimenti";
- n.4 sugli "Organi di indirizzo politico-amministrativo";
- n. 2 sulle "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici" (n. 1 sui Criteri e Modalità e n. 1 sugli Atti di Concessione);
- n. 3 sui "Bandi di Concorso" (in particolare i "Dati relativi alle procedure selettive");
- n. 2 sulla "Pianificazione e Governo del Territorio";
- n. 2 sul "Patrimonio Immobiliare e Canoni";
- n. 1 sul "Bilancio preventivo";
- n. 1 sui "Fattori inquinanti";
- n. 1 sui "Dirigenti".

Il grafico sottostante riporta il numero delle istanze pervenute suddivise secondo le macro-famiglie riportate nell'allegato 1 "Obblighi di pubblicazione" della Delibera ex CiVIT, ora ANAC, n. 50 del 4 luglio 2013.

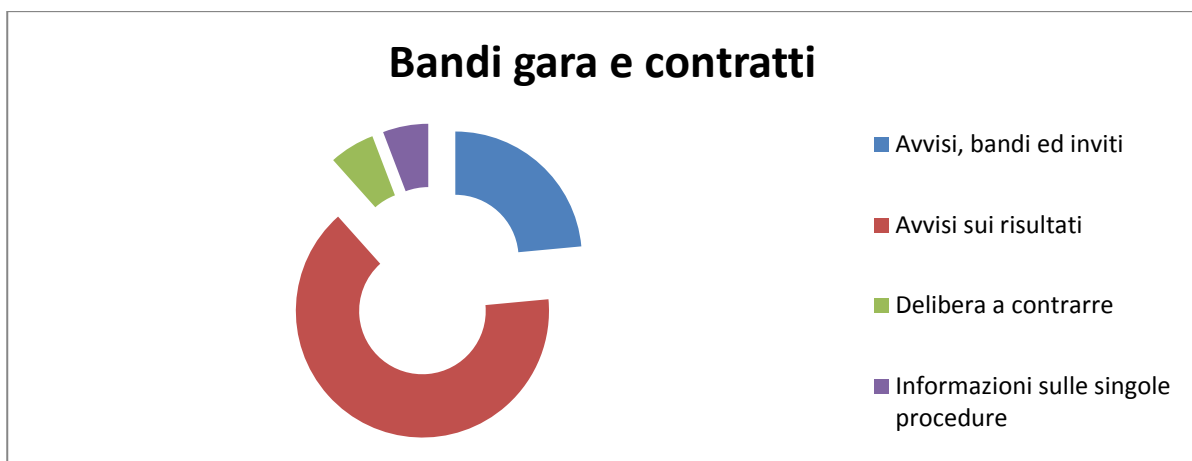


Segretariato - Direzione Generale
 Direzione Integrità, Trasparenza e
 semplificazione dell'azione amministrativa
 U.O. Trasparenza e semplificazione
 dell'azione amministrativa

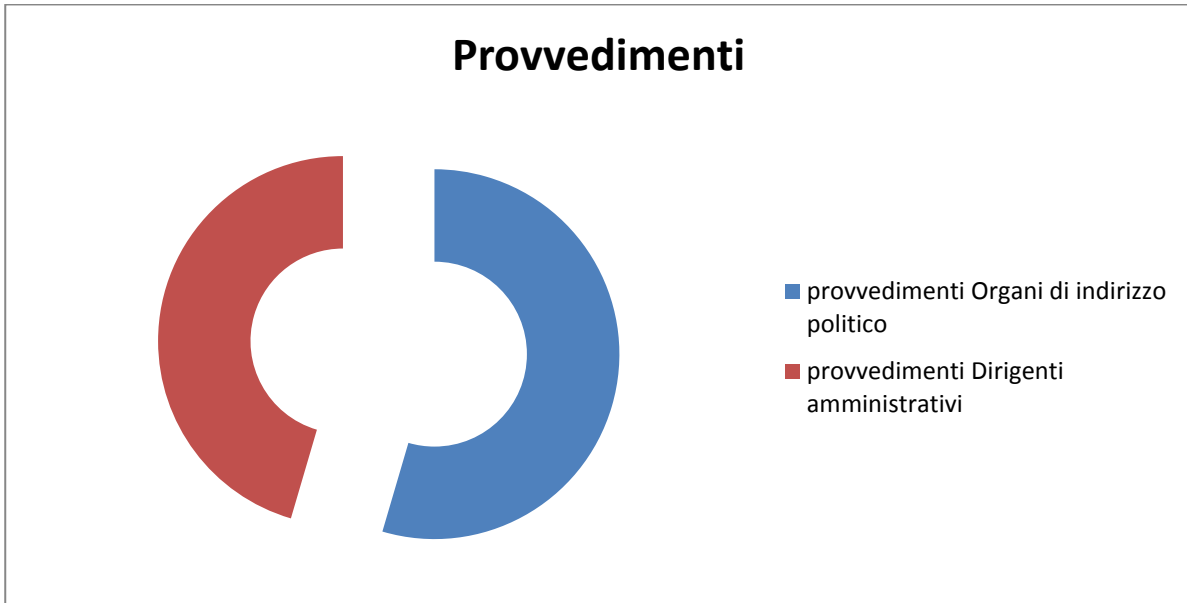


Meritano un particolare approfondimento le istanze aventi per oggetto "Bandi di gara e Contratti".

Il grafico seguente evidenzia che l'informazione di maggiore interesse è risultata essere quella relativa all'aggiudicazione delle gare espletate (cfr. Avvisi sui risultati).

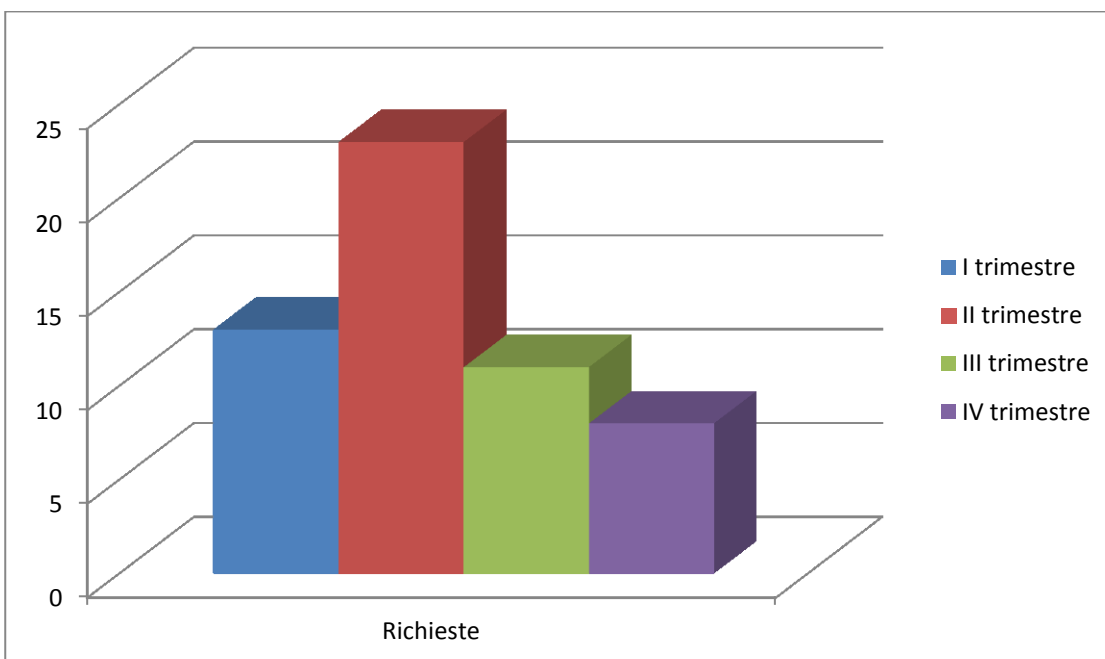


Riguardo invece la macro-famiglia dei “Provvedimenti”, le informazioni richieste hanno avuto per oggetto, pressoché in egual misura, la pubblicazione dei provvedimenti di Organi di Indirizzo politico e quella dei provvedimenti di Dirigenti amministrativi (n.12 provvedimenti organi indirizzo politico e n.10 provvedimenti dirigenti amministrativi). Di seguito il relativo grafico illustrativo.



D) Andamento cronologico delle istanze

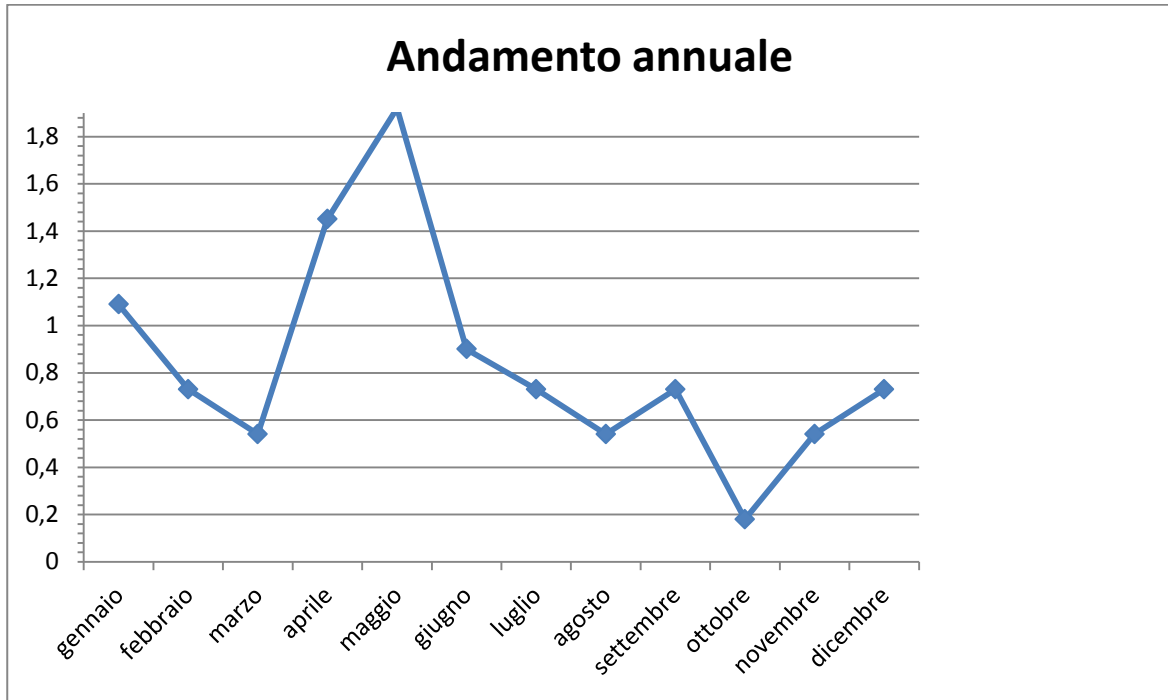
I grafici riportati di seguito indicano la distribuzione temporale delle domande per trimestri





Segretariato - Direzione Generale
 Direzione Integrità, Trasparenza e
 semplificazione dell'azione amministrativa
 U.O. Trasparenza e semplificazione
 dell'azione amministrativa

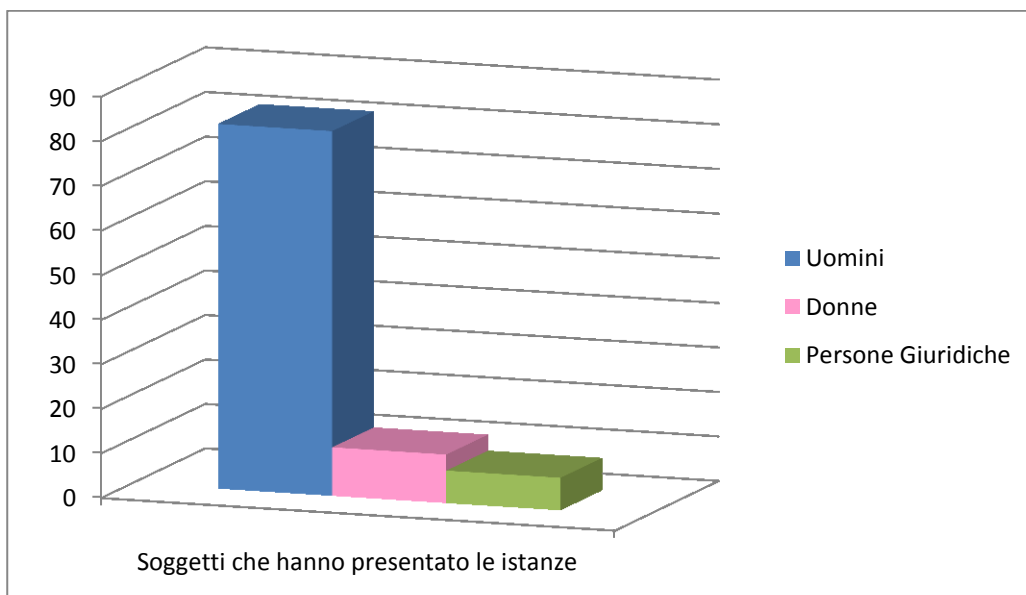
e per mesi



E) I soggetti che hanno presentato le istanze

Non di meno interesse è quanto risultato dall'analisi dei richiedenti l'accesso civico.

Su n. 55 istanze pervenute, n. 4 sono state presentate da associazioni (2) e comitati (2); delle n. 51 presentate da persone fisiche, solamente n. 6 sono state presentate da donne.



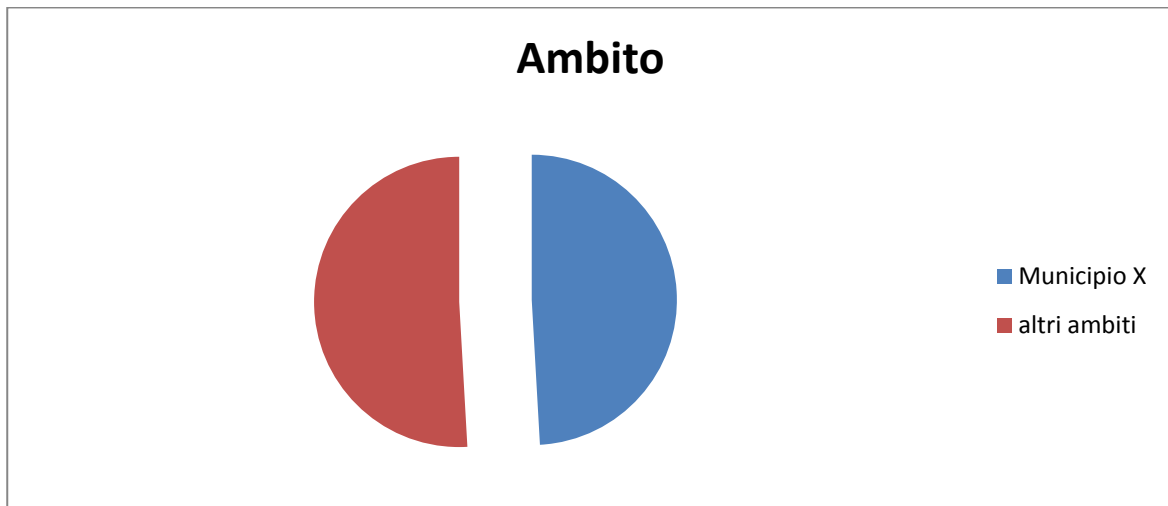
Segretariato - Direzione Generale
Direzione Integrità, Trasparenza e
semplificazione dell'azione amministrativa
U.O. Trasparenza e semplificazione
dell'azione amministrativa

Nelle domande presentate da persone fisiche è emerso in particolare il dettaglio che identiche istanze sono state presentate da più persone.

E' risultato, altresì, che alcuni soggetti hanno presentato più istanze nell'arco dell'anno.

F) Ambiti territoriali interessati dalle istanze

L'ambito territoriale maggiormente interessato dalle istanze è risultato essere quello del Municipio X.



G) Adempimenti posti in essere a seguito delle istanze

L'Amministrazione Capitolina, nella sua autonomia organizzativa e regolamentare, ha disciplinato, con la già citata circolare del 13 marzo 2014, le fasi del procedimento al fine di assicurare l'efficacia dell'istituto.

Nel merito la suddetta circolare attribuisce l'onere della pubblicazione dei dati, informazioni e documenti oggetto dell'istanza di accesso civico al Direttore della Struttura che ne detiene la competenza *ratione materiae*, il quale deve provvedere alla pubblicazione di quanto richiesto con l'istanza e a comunicare all'interessato il collegamento ipertestuale per mezzo del quale potrà accedere alle informazioni di interesse.

Considerata la perentorietà del termine fissato dal Decreto Legislativo n.33/2013 entro il quale l'Amministrazione interpellata deve dare riscontro al cittadino, solo pochissimi Uffici sono risultati essere inerti.

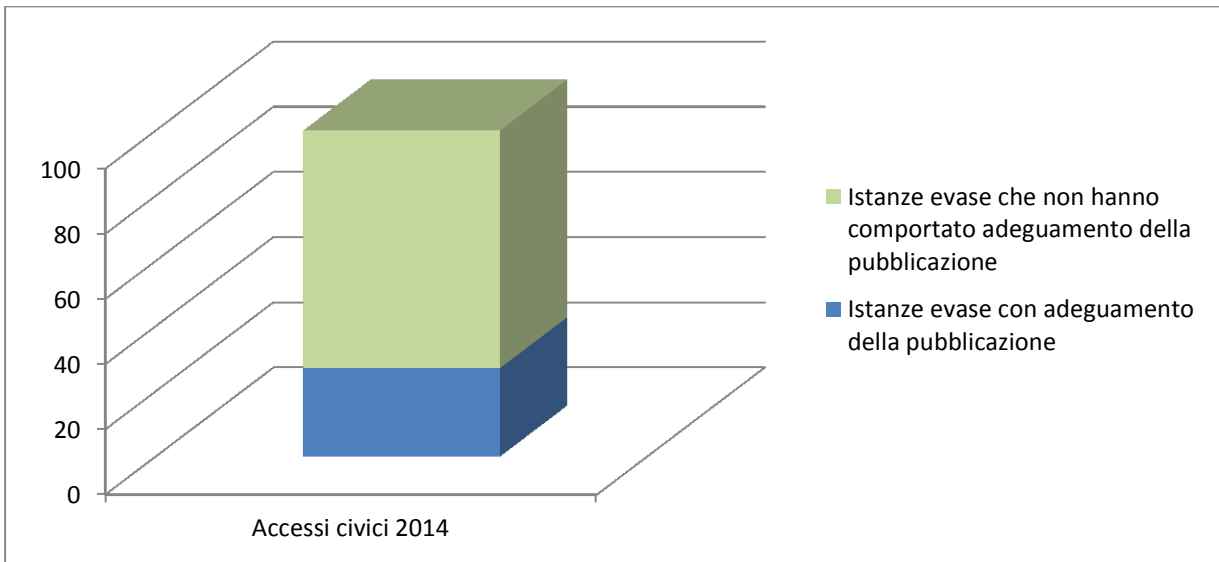
Il grafico sottostante rappresenta il numero delle istanze evase (48) sul totale delle domande pervenute nell'anno 2014 (55). Per le istanze non evase si è provveduto alla segnalazione ai sensi dell'art. 43, comma 5 del citato Decreto.



Segretariato - Direzione Generale
 Direzione Integrità, Trasparenza e
 semplificazione dell'azione amministrativa
 U.O. Trasparenza e semplificazione
 dell'azione amministrativa



Delle 48 istanze istruite, solo 13 hanno comportato un adeguamento nella pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente" come riportato nel grafico seguente .





Segretariato - Direzione Generale
Direzione Integrità, Trasparenza e
semplificazione dell'azione amministrativa
U.O. Trasparenza e semplificazione
dell'azione amministrativa

CONCLUSIONI

L'accesso civico, come rappresentato in premessa, costituisce un istituto dalle enormi potenzialità per la conoscenza delle amministrazioni e dei loro comportamenti.

Tra l'altro, alla sua natura eminentemente dialettica (ed oppositiva), se ne affianca una più marcatamente collaborativa. Infatti l'accesso civico, se esercitato in modo attento, da attori consapevoli della società civile, finirà anche per operare come fattore di stimolo delle modalità più appropriate per assolvere agli obblighi di pubblicazione e diffusione.

Gli attori della società (e magari del mercato), nell'indicare cosa manca nel sito web o cosa c'è che non rispetti le norme di pubblicazione, potranno ritagliarsi un ruolo molto più interessante di stimolo e di collaborazione rispetto a quello di passivi (e occhiuti) fruitori delle prestazioni informative erogate dall'amministrazione.

Tutto ciò può favorire un percorso di reciproca legittimazione che sfati la sfiducia e la reciproca diffidenza tra chi è "interno al palazzo" e chi ne sta fuori.

A conclusione della presente relazione va dato atto che l'Amministrazione evade comunque tutte le richieste che pervengono all'indirizzo dell'accesso civico, nel senso che, anche laddove esse non siano qualificabili come tale, vengono fornite le necessarie indicazioni direttamente dall'ufficio oppure interessando la Struttura capitolina competente, in nome di una trasparenza più ampia possibile che fonde la cultura del dovere di informare che incombe sull'amministrazione con quella del diritto del cittadino di essere informato per il migliore esercizio dei suoi diritti e dei suoi doveri.

Roma, 22 settembre 2015

Il Responsabile della Trasparenza
Avv. Serafina Buarnè