



# AGID

Agenzia per l'Italia Digitale

## DETERMINAZIONE N. 78/2019

**OGGETTO: Approvazione della Trattazione n. 9/2018 e Comunicazione n 9/2018 riguardanti la Segnalazione all'Ufficio del Difensore civico per il digitale n.9/2018 concernente l'esercizio del diritto di accesso civico in modalità telematica, mediante l'uso delle tecnologie**

**VISTI** gli articoli 19 (Istituzione dell'Agenzia per l'Italia Digitale), 21 (Organi e statuto), 22 (Soppressione di DigitPA e dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione; successione dei rapporti e individuazione delle effettive risorse umane e strumentali) del decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, nella legge n. 134 del 7 agosto 2012 e s.m.i. e l'articolo 14-bis (Agenzia per l'Italia digitale) del decreto legislativo n.82 del 7 marzo 2005 (Codice dell'amministrazione digitale –C.A.D.) e s.m.i. nonché l'articolo 17, (Responsabile per la transizione digitale e difensore civico digitale) del medesimo CAD e, in particolare, il comma 1-quater del suddetto articolo 17, ai sensi del quale è istituito, presso l'AgID, l'ufficio del difensore civico per il digitale;

**VISTO** il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 gennaio 2014 (pubblicato sulla GURI n. 37 del 14 febbraio 2014), che ha approvato lo Statuto dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID);

**VISTO** il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 settembre 2018, registrato alla Corte dei conti in data 24 settembre 2018 al n.1-1815, con il quale la dott.ssa Teresa Alvaro è stata nominata, per la durata di un triennio, Direttore Generale dell'Agenzia per l'Italia Digitale, con decorrenza dalla data del predetto decreto;

**VISTA** la determinazione n. 15 del 26/01/2018 con la quale, in attuazione del richiamato art.17, comma 1-quater del CAD, è stato istituito presso l' AgID l'Ufficio del difensore civico per il digitale;

**VISTA** la determinazione n. 37 del 12/02/2018 con la quale è stato approvato il Regolamento concernente le procedure interne all'Agenzia per l'Italia digitale aventi rilevanza esterna, finalizzate allo svolgimento, nella fase di prima applicazione, dei compiti previsti dall'articolo 17, comma 1-quater del Codice dell'Amministrazione digitale, relativi al difensore civico per il digitale;

**VISTA** la segnalazione all'Ufficio del difensore civico per il digitale n.9/2018, acquisita dall'Agenzia per l'Italia digitale il 14 febbraio 2018 prot. n. 3926;

**PRESO ATTO** della Trattazione n. 9/2018 del 18/02/2019, predisposta dal Servizio Affari Giuridici, contenente l'istruttoria svolta, nella quale si evidenzia che la condotta tenuta dall'amministrazione segnalata non ha violato norme in materia ICT;

**PRESO ATTO** della comunicazione di Archiviazione n. 9/2018 predisposta dall'Ufficio del difensore civico per il digitale, a seguito della richiamata Trattazione n. 9/2018, con la quale, ritenendo la Segnalazione in questione non fondata, si ritiene di poter procedere all'archiviazione della segnalazione medesima dandone comunicazione al Segnalante

#### **DETERMINA**

di approvare dette Trattazione n.9/2018 e comunicazione di archiviazione, che allegati alla presente determinazione ne formano parte integrante.

Roma, 18 marzo 2019



# AGID

Agenzia per l'Italia Digitale

Ufficio del difensore civico per il digitale

## Segnalazione n. 9/2018 - Trattazione

**Oggetto: Amministrazione segnalata: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti -**

**Qualificazione tematica: Uso delle tecnologie - Protocollo n. 3926 del 14 febbraio 2018.**

Il Segnalante espone la seguente questione:

*"In data 28 Agosto 2017 veniva inoltrata a mezzo PEC, rituale istanza indirizzata alla Direzione Generale per la Sicurezza Stradale - Dipartimento per i Trasporti, la Navigazione gli Affari Generali ed il Personale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, riguardo accesso civico ad informazioni e documentazione di natura pubblica (e quindi compiutamente ostensibile a chiunque), afferente a dispositivo T-EXSPEED V. 2.0 (ed eventuali versioni successive), prodotto e/o distribuito dalla società Kria srl.*

*Nel testo della e-mail veniva tra l'altro specificato "QUALSIASI COMUNICAZIONE ED INVIO DI ATTI E DOCUMENTI DOVRA' ESSERE INOLTRATA ESCLUSIVAMENTE A MEZZO EMAIL PEC ", pertanto è implicito il richiamo al D. Lgs. 82 / 2005 di cui ogni ufficio della PA dovrebbe essere a piena conoscenza, circa le modalità di trasmissione di atti e documenti oggetto di accesso ed estrazione copia.*

*La Direzione Generale per la Sicurezza Stradale riferiva in data 08 Settembre 2017 con nota qui allegata, nella quale veniva specificato che per accedere alla consultazione del manuale del dispositivo depositato presso il loro ufficio ERA NECESSARIO FISSARE UN APPUNTAMENTO CON IL FUNZIONARIO INCARICATO E PRESENTARSI PERSONALMENTE PER POTER PRENDERE VISIONE; A CIO' AGGIUNGEVANO CHE PER LA RIPRODUZIONE ERANO DOVUTI I DIRITTI COPIA DA CORRISPONDERSI CON MARCHE DA BOLLO!*

*Si ritiene che la condotta del Dirigente e/o Funzionario preposti non sia conforme a quanto stabilito dalla normativa vigente, e che la copia degli atti richiesti debba essere inoltrata al sottoscritto per via telematica in ossequio al D. Lgs. 82 / 2005, ed inoltre nessun diritto copia è da corrispondere stante l'esistenza informatica dei documenti, non essendo necessario procedere ad alcuna riproduzione cartacea, né si ravvisa la presenza di altri oneri e/o spese".*

La segnalazione concerne l'esercizio del diritto di accesso civico in modalità telematica, mediante l'uso delle tecnologie.



In particolare, il segnalante ritiene che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti abbia violato il proprio diritto a ricevere, in formato digitale e presso l'indirizzo di posta elettronica certificata debitamente comunicato, le informazioni e i documenti richiesti per l'accesso civico.

Nel merito della questione, risulta di rilevanza essenziale il disposto di cui all'art. 3, comma 1 del CAD, come da ultimo riformulato e integrato dal D.Lgs. 217/2017: *“Chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso [...]”*.

Dalla lettura della disposizione in esame (il cui esplicito riferimento al diritto d'accesso - va evidenziato - è stato inserito proprio con il citato decreto legislativo in vigore dal 27 gennaio 2018), pare delinearsi la formalizzazione del diritto d'accesso mediante l'uso delle tecnologie.

Al fine di giungere alla soluzione del caso, è necessario comprendere se l'esercizio del diritto d'accesso nelle modalità garantite dall'art. 3, comma 1 del CAD, sia da ritenersi pienamente rispettato mediante la predisposizione, da parte delle Amministrazioni, di una modalità telematica per l'invio dell'istanza di accesso e per le conseguenti comunicazioni fra Ente e istante, come da normativa di specie (per quanto concerne l'accesso civico oggetto della segnalazione in esame, la disciplina di primo riferimento è costituita dal D.Lgs. 33/2013), ovvero se debba considerarsi altresì necessario - al fine di garantire efficacemente l'effettivo esercizio del diritto d'accesso mediante l'uso delle tecnologie - che anche le informazioni, i dati e i documenti richiesti dall'istante siano messi a disposizione di quest'ultimo da parte dell'Amministrazione, in modalità informatica e con inoltro telematico o pubblicazione sul sito istituzionale.

Comprendere quale sia la corretta interpretazione dell'art. 3, comma 1 del CAD alla luce dell'intenzione del legislatore appare ancor più rilevante altresì nell'ottica delineata nella seconda doglianza del segnalante, concernente la debenza dei diritti di copia richiesti dall'Amministrazione nell'ipotesi di estrazione di copia della documentazione oggetto dell'accesso civico.

Poiché entrambe queste questioni dipendono da un'interpretazione della normativa vigente, si è ritenuto opportuno formulare, con nota n. 8172 del 17/04/2018, una richiesta di parere interpretativo all'Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione.

Al riguardo, si rappresenta che il suddetto Ufficio legislativo ha dato riscontro alla richiesta con nota prot. ULM\_FP 2522 P. del 06/12/2018, acquisita agli atti dell'Agenzia per l'Italia digitale in pari data con prot. n. 18928.

Da tale risposta emerge, innanzitutto, che la disposizione di cui all'articolo 3, comma 1 del CAD ha sì riconosciuto esplicitamente un diritto ad esercitare l'accesso mediante l'uso delle tecnologie, tuttavia tale diritto *“va comunque coordinato con le specifiche norme sostanziali che regolano l'esercizio del diritto di accesso”* con discipline normative differenziate in funzione della tipologia di accesso prescelto dal cittadino che presenta un'istanza. Inoltre emerge che le suddette specifiche norme sull'esercizio del diritto di accesso *“sono destinate a prevalere, in virtù del principio*

*di specialità, su discipline che - come quella in materia di amministrazione digitale - regolano trasversalmente qualsiasi rapporto amministrativo”.*

A tal proposito viene ricordato che mentre il coordinamento non presenta difficoltà *“nel caso dell'accesso civico c.d. semplice”*, ossia derivante dal mancato rispetto di un obbligo di pubblicazione, poiché *“in tali casi [...] l'accesso deve essere assicurato mediante invio del link dell'avvenuta pubblicazione, [...]”*, la situazione è più complessa per un'istanza di "accesso civico generalizzato". In base alla normativa, infatti, in tal caso il cittadino ha il diritto ad accedere in forma telematica *“per ciò che riguarda non solo la proposizione dell'istanza (art. 5, comma 3, d.lgs. n. 33/2013), ma anche per quanto concerne la risposta dell'amministrazione”*.

La richiamata disposizione viene comunque letta soffermandosi sul concreto esercizio del relativo diritto attraverso l'analisi della disposizione secondo cui *“il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali”* (art. 5, comma 4, d.lgs. n. 33/2013), di cui viene fornita la seguente interpretazione:

*“Da questa disposizione emerge chiaramente che il legislatore ha ritenuto pienamente legittimo, anche rispetto allo spirito della nuova normativa sulla trasparenza, il fatto che il concreto rilascio dei documenti avvenga in formato “cartaceo”: in sostanza, “non emerge alcun vincolo per l'amministrazione a rilasciare la documentazione richiesta in formato elettronico”. A riprova di ciò, d'altra parte, si prevede chiaramente che l'unico costo addebitabile in capo all'istante sia proprio quello relativo al rimborso dei costi effettivamente sostenuti e documentati dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali. La “materialità” del supporto da rilasciare presuppone evidentemente un esercizio del diritto di accesso presso gli uffici dell'amministrazione interessata.”.*

*D'altronde, va evidenziato che, a fronte della scelta del legislatore di garantire l'assoluta gratuità del diritto di accesso civico generalizzato, sarebbe un onere assolutamente irragionevole e sproporzionato -e quindi contrario al principio di buon andamento dell'articolo 97 della Costituzione- imporre alle amministrazioni, per ogni singola istanza ricevuta in modalità telematica, di trasferire tutta la documentazione cartacea su formato digitale al fine di consentire il concreto esercizio del diritto di accesso. E ciò, soprattutto se si considera che le stesse amministrazioni - a differenza di quanto previsto dall'articolo 25, comma 1, della legge n. 241 del 1990- possono addebitare all'istante solo i costi effettivamente sostenuti per la riproduzione.*

*Proprio in questa prospettiva, va peraltro evidenziato che l'eventuale imposizione in capo alla pubblica amministrazione dell'obbligo di trasferire i documenti richiesti nell'istanza in modalità digitale verrebbe ad escludere in radice la stessa possibilità teorica che vi siano dei costi di riproduzione da affrontare da parte dell'istante: cosa che, invece, il legislatore ha espressamente previsto, pur nell'ambito di una regolamentazione volta ad assicurare la tendenziale gratuità del diritto di accesso civico generalizzato. Va tuttavia in ogni caso chiarito che, proprio con riguardo a tale profilo, i costi addebitabili in base all'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo n. 33 del 2013 devono essere puntualmente documentati dall'amministrazione, non potendo essere presuntivamente*

*calcolati in base a imposte di bollo il cui importo sia manifestamente sproporzionato rispetto al costo effettivamente sostenuto per la riproduzione.*

*Naturalmente simili considerazioni valgono solo nel caso in cui la documentazione richiesta si trovi nella disponibilità dell'amministrazione esclusivamente in formato cartaceo. Al contrario - proprio in virtù del combinato disposto di cui all'articolo 3, comma 1 del CAD e all'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo n. 33 del 2013 - può ritenersi esistente un obbligo di garantire l'esercizio telematico del diritto di accesso, mediante utilizzo dell'indirizzo e-mail o pec indicato dall'istante, qualora i documenti richiesti siano già nella disponibilità dell'amministrazione in formato digitale e, soprattutto, sia possibile il loro rilascio senza alcuna modifica degli stessi o secrezione parziale di eventuali dati sensibili: cosa che, invece, potrebbe giustificare comunque la richiesta di visione e ostensione fisica presso gli uffici dell'amministrazione, attraverso una riproduzione cartacea.*

Da quanto fin qui esposto discende che il discrimine per risolvere il caso segnalato e comprendere se vi sia stata un'effettiva violazione di norme in ambito ICT, sta nella risposta alla domanda: la documentazione richiesta dal segnalante è disponibile in formato analogico (cartaceo) oppure elettronico?

Considerando che nel testo della segnalazione non è possibile trovare risposta certa a tale interrogativo, si è inviata, con nota prot. 1023 del 23/01/2019 una richiesta all'amministrazione segnalata, finalizzata ad acquisire questo elemento informativo.

Al riguardo, si rappresenta che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Dipartimento per i Trasporti, la Navigazione, gli Affari Generali ed il Personale – Direzione generale per la sicurezza stradale – Divisione II, ha dato riscontro, con nota prot. M\_INF.SISTRA.U.0001063.14-02-2019, acquisita agli atti dell'Agenzia per l'Italia digitale in pari data con prot. n. 2276, alla suddetta richiesta di informazioni.

Dalla suddetta nota, innanzitutto, emerge che i documenti in possesso delle competenti strutture del ministero *“contengono dati che riguardano la riservatezza di persone giuridiche, con specifico riferimento agli interessi industriali e commerciali di cui è titolare il richiedente l'omologazione/approvazione”*. Inoltre viene chiarito che, *“per quanto riguarda la documentazione relativa al dispositivo T-EXSPEED v. 2.0 e successive estensioni,”* è disponibile *“soltanto la documentazione in formato cartaceo”*.

In conclusione alla luce di quest'ultimo elemento e sulla scorta del sopra richiamato parere interpretativo espresso dall'Ufficio legislativo di Funzione Pubblica, si propone al Difensore civico per il digitale di ritenere che nel caso in esame, non sussista alcuna violazione di norme in ambito ICT e, conseguentemente si propone di archiviare la segnalazione di cui in oggetto.

18 febbraio 2019

**Raffaele Montanaro**



# AGID

Agenzia per l'Italia Digitale

Ufficio del difensore civico per il digitale

**Oggetto: Segnalazione: 9/2018 - Amministrazione segnalata: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Qualificazione tematica: Uso delle tecnologie**

Gent.mo Dott. , con riferimento alla segnalazione da Lei inoltrata allo scrivente Ufficio del Difensore civico per il digitale in data 14 febbraio 2018 (prot. AgID n. 3926), riguardante l'accesso civico per via telematica ad informazioni e documentazione disponibili presso un Ufficio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, relativamente ad un dispositivo T-EXSPEED V. 2.0 (ed eventuali versioni successive), prodotto e/o distribuito dalla società Kria srl, al termine della valutazione della sua segnalazione, avvenuta previa acquisizione della valutazione dell'Ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione e degli elementi forniti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, si rappresenta quanto segue.

Il diritto ad accedere in forma telematica, per ciò che riguarda non solo la proposizione dell'istanza, ma anche per quanto concerne la risposta dell'amministrazione (di cui all'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 33/2013) si ritiene sia da interpretare in correlazione con la previsione normativa secondo la quale *"il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali"* (art. 5, comma 4, d.lgs. n. 33/2013).

Tale lettura sistematica si ritiene che implichi che il legislatore abbia ritenuto pienamente legittimo, anche rispetto alla nuova disciplina sulla trasparenza, il fatto che il concreto rilascio dei documenti possa avvenire in formato "cartaceo". In sostanza, non emerge alcun vincolo per l'amministrazione a rilasciare la documentazione richiesta in formato elettronico, salvo che i documenti richiesti siano già nella disponibilità dell'amministrazione in formato elettronico, sempreché di questi ultimi sia possibile il rilascio senza alcuna modifica degli stessi o secretazione parziale di eventuali dati sensibili.

In base a tali valutazioni e poiché nel caso in esame, sulla base degli elementi raccolti presso l'Amministrazione segnalata, è emerso che i documenti di Suo interesse contengono dati che riguardano la riservatezza di persone giuridiche, con specifico riferimento agli interessi industriali e commerciali e risultano disponibili solo in formato cartaceo, si ritiene legittima la condotta tenuta dell'Amministrazione segnalata e, quindi, si ritiene non fondata la segnalazione, con conseguente archiviazione .

Cordiali saluti

