



FAQ su Accesso civico

Premessa

Nell'ordinamento giuridico italiano il FOIA (Freedom of Information Act) è entrato in vigore il 23 giugno 2017, grazie al d.lgs. 97/2016, introducendo nell'ordinamento italiano il diritto di *accesso civico generalizzato*, cioè il diritto, per ogni cittadino, di accedere alle informazioni contenute nei dati e nei documenti della Pubblica Amministrazione. Grazie a ciò possiamo affermare che l'ordinamento è ormai fortemente improntato ad una netta preferenza per la trasparenza dell'attività amministrativa, dove la conoscibilità generalizzata degli atti diventa la regola.

La realizzazione di quella che viene considerata una "rivoluzione" nei rapporti tra cittadino e istituzioni è facilitata dalla Linee guida ANAC (Determinazione n. 1309 del 28/12/2016) e dalla circolare del DFP (circolare n. 2 del 30/05/2017).

1. Che cos'è l'Accesso civico?

È il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni detenuti dalla pubblica amministrazione, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione. Con la nuova scrittura dell'articolo 5 del d.lgs. n. 33/2013¹ assistiamo, infatti, ad un rovesciamento della precedente prospettiva che comportava l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento degli obblighi di pubblicazione. Ora, invece, è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti a divenire centrale nel nuovo sistema, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni in analogia agli ordinamenti aventi il Freedom of Information Act (FOIA), dove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza, mentre la riservatezza e il segreto le eccezioni.

2. L'accesso civico introdotto con la nuova scrittura dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013 ha sostituito l'accesso ai documenti amministrativi disciplinato dall'art. 22 e seguenti della L. 241/1990?

No. Le precedenti forme di accesso, ossia l'accesso civico "semplice" e l'accesso ai sensi della Legge 241/90 non vengono affatto sostituite o superate.

Per semplificare possiamo dire che nell'ordinamento giuridico italiano sono presenti tre tipologie di accesso: l'accesso ai documenti amministrativi disciplinato dall'art. 22 e seg. della L. 241/1990, l'accesso civico semplice e l'accesso generalizzato disciplinati dall'art. 5 del d.lgs. 33/2013

¹ L'art. 5 del d.lgs. 33/2013 è stato modificato dal d.lgs. 97/2016



3. Quale è la differenza tra i diversi tipi di accesso?

- **3.1 accesso documentale (ex artt. 22 e segg., Legge 241/90)**

La L. n. 241/1990 riconosce ai soggetti interessati² il diritto di accedere ai documenti amministrativi solo a patto che essi abbiano un interesse giuridico qualificato. Il diritto di accesso agli atti della L. n. 241/1990 (che d'ora in poi chiameremo accesso documentale) è stato, per anni, l'unico diritto di accesso a disposizione dei cittadini.

La finalità dell'accesso documentale 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: infatti, 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».

Quest'istituto segue logiche molto precise:

- si applica a un particolare oggetto, vale a dire il documento amministrativo;
- vincola l'accesso ai documenti amministrativi alla verifica, da parte della pubblica amministrazione, della presenza di "un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"³.

In pratica, per la L. 241/1990, i documenti amministrativi non sono accessibili ai cittadini, che devono dare alla pubblica amministrazione la prova di essere qualificati per l'accesso e, quindi, di richiedere l'accesso per motivi personali e non per esercitare un controllo sull'operato della pubblica amministrazione.

- **3.2 accesso civico "semplice" (ex comma 1, art. 5, d.lgs. 33/2013)**

L'accesso civico semplice è circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio, in caso di inadempienza, alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge.

- **3.3 accesso civico "generalizzato" – FOIA - (ex comma 2, art. 5, d.lgs. 33/2013)**

L'accesso civico generalizzato, che è stato introdotto nell'ordinamento italiano solo a maggio del 2016, è il diritto di chiunque di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art.

² Sono soggetti interessati all'accesso ai documenti amministrativi tutti coloro che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (art. 22, comma 1, lett. b), L. 241/90)

³ art. 22, comma 1, lettera b) della L. n. 241/1990



5-bis del d.lgs. 33/2013. Nel nuovo sistema diviene centrale la libertà di accedere ai dati e ai documenti, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni in analogia agli ordinamenti aventi il Freedom of Information Act (FOIA), dove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza, mentre la riservatezza e il segreto sono le eccezioni.

La logica che guida la valutazione delle istanze di accesso generalizzato è la trasparenza dell'azione amministrativa, infatti:

- non si applica ai documenti amministrativi, ma alle informazioni contenute in tali documenti e alle informazioni che possono essere ricavate dai dati posseduti dalla Pubblica Amministrazione;
- presuppone che le informazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione siano per loro natura accessibili ai cittadini e che sia l'amministrazione a dover valutare se ci sono dei limiti o delle esclusioni all'accesso.

4. In cosa si distinguono l'accesso documentale e l'accesso generalizzato?

L'accesso documentale esclude perentoriamente l'accesso finalizzato a sottoporre l'amministrazione a un controllo generale, mentre 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. Infatti l'accesso civico generalizzato risponde al generale principio di trasparenza e si configura come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato "da chiunque" con un'istanza che non richiede motivazione; mentre l'accesso documentale si configura come un diritto soggettivo che può essere esercitato solo in presenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, consentendo un accesso in profondità ai dati pertinenti.

5. Gli atti amministrativi ai quali si può accedere con l'accesso civico generalizzato sono diversi da quelli ai quali si può accedere con l'accesso documentale?

No, non esiste una tipologia specifica di atti ai quali sia possibile accedere solo attraverso una specifica tipologia di accesso, è infatti possibile accedere al medesimo atto amministrativo sia con l'accesso civico, che con l'accesso documentale.

La differenza non sta nel "contenitore" (il documento amministrativo), ma nel "contenuto" (le informazioni): con l'accesso generalizzato il cittadino potrebbe avere accesso solo ad alcune informazioni contenute nel documento, mentre con l'accesso documentale è possibile avere accesso a tutte le informazioni contenute nel documento purché pertinenti ad un interesse soggettivo giuridicamente rilevante.



Inoltre l'accesso documentale ex Legge 241/90 si riferisce ai soli "documenti amministrativi", mentre il decreto trasparenza estende l'accesso civico semplice e generalizzato anche ai "dati" e alle "informazioni". Per "dati" si intende il dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico su cui è incorporato e a prescindere dal modo in cui esso è prodotto o conservato. Per "informazioni", invece, si intendono le rielaborazioni di dati detenuti dalle amministrazioni e contenuti in distinti documenti.

6. il soggetto che presenta l'istanza di accesso generalizzato deve motivare la richiesta?

No. La pubblica amministrazione non può sindacare le ragioni della richiesta.

7. Un cittadino non residente può usufruire del diritto di accesso generalizzato?

Sì. Il diritto di accesso generalizzato spetta a "chiunque", a prescindere dalla qualità o condizione (ad esempio, di cittadino o residente) del richiedente: nessuna differenziazione o disparità di trattamento è ammissibile ai fini del godimento del diritto in questione.

8. La richiesta di accesso generalizzato può riguardare documenti o informazioni che facciano riferimento ad un periodo antecedente all'istituzione di tale istituto?

Sì, la legge non prevede limiti temporali, quindi un eventuale rifiuto di accesso, motivato esclusivamente dal fatto che i documenti o informazioni risalgano a date antecedenti il d.lgs. 97/2016 o il d.lgs. 33/2013, è illegittimo.

9. A quale ufficio va inoltrata la richiesta di accesso civico?

- Se si tratta di una richiesta di accesso civico semplice (mancata pubblicazione di dati/informazioni) la richiesta va inviata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;

- Se si tratta di accesso civico generalizzato, come indicato nella sezione amministrazione trasparente—altri contenuti—accesso civico dell'Università, il richiedente può inviare la richiesta ad uno dei seguenti uffici:

- all'Ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti,
- all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP),
- alla Divisione flussi documentali e informativi.

La trasmissione dell'istanza può avvenire a mezzo servizio postale, posta elettronica semplice (e-mail) o certificata (pec), o essere consegnata direttamente all'ufficio.



Per semplificare la richiesta l'Università ha predisposto e reso disponibile la modulistica per la presentazione dell'istanza⁴.

10. il richiedente è obbligato a determinare chiaramente i documenti a cui vuole accedere?

L'istanza di accesso civico deve identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti⁵. La richiesta, dunque, non può essere né generica né meramente esplorativa, volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione dispone. Al contrario, l'istanza deve consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione, con riferimento, almeno, alla loro natura e al loro oggetto.

11. Nel caso in cui la richiesta non identifichi chiaramente i documenti la pubblica amministrazione può rigettarla?

La circolare n. 2/2017 del DFP specifica che nel valutare l'adeguatezza dell'identificazione dei documenti da parte del richiedente, le pubbliche amministrazioni devono tener conto della difficoltà che il richiedente può incontrare nell'individuare con precisione i dati o i documenti di suo interesse⁶.

Per cui, nel caso di domanda formulata in termini talmente vaghi da non consentire di identificare l'oggetto della richiesta (c.d. richiesta generica) o volta ad accertare il possesso di dati o documenti da parte dell'amministrazione (c.d. richiesta esplorativa), l'amministrazione deve assistere il richiedente al fine di giungere ad una adeguata definizione dell'oggetto della domanda. Si specifica che la richiesta di accesso civico generalizzato può riguardare solo i dati e i documenti già detenuti dall'amministrazione a cui si presenta l'istanza⁷. Per cui è da escludere che, per rispondere alla richiesta, l'amministrazione debba formare, raccogliere o comunque procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso.

12. Se, anche con l'assistenza dell'amministrazione, l'istanza di accesso risulti formulata in modo generico l'amministrazione è tenuta a rispondere?

Nell'ipotesi di richiesta generica o meramente esplorativa che riguardi l'accesso ad un numero manifestamente irragionevole di documenti, tale da imporre un carico di lavoro da paralizzare il buon funzionamento dell'amministrazione, 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

⁴ <https://www.unisi.it/ateneo/adempimenti/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/accesso-civico/accesso-civico>

⁵ Art. 5, comma 3 del d.lgs. 33/2013.

⁶ In armonia al parere formulato dal Consiglio di Stato il 18 febbraio 2016, punto 11.3.

⁷ Art. 5, comma 2 del d.lgs. 33/2013.



salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione.

Infatti, nelle Linee guida ANAC⁸ si ammette la possibilità di dichiarare la domanda inammissibile se, nonostante l'amministrazione 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, il richiedente non abbia fornito i chiarimenti richiesti.

13. Ci sono eccezioni alla regola dell'accesso generalizzato?

La regola dell'accessibilità può subire delle eccezioni davanti alle quali le amministrazioni devono (se eccezioni assolute) o possono (se eccezioni relative) rifiutare l'accesso generalizzato. Nel caso di eccezioni relative l'accesso è rifiutato, mentre nel caso di eccezioni assolute è direttamente escluso dalla legge.

Le situazioni in cui l'amministrazione deve o può inibire l'accesso sono tassativamente definiti dall'articolo 5 bis del d.lgs. 33/2013.

- Le eccezioni assolute si concretizzano nei casi in cui è lo stesso legislatore ad individuare interessi fondamentali e prioritari dinanzi ai quali è obbligatorio comprimere il diritto all'accessibilità (art. 5bis, comma 3)⁹;
- Le eccezioni relative si presentano nei casi in cui è necessario tutelare un interesse pubblico o privato che potrebbe essere leso dall'esercizio incondizionato del diritto di accesso (art. 5bis, commi 1 e 2)¹⁰.

14. Chi decide sull'accettazione o sul diniego dell'istanza di accesso generalizzato?

Spetta all'ufficio che detiene i dati o i documenti il compito di decidere su tale richiesta¹¹.

⁸ Determina ANAC n. 1309/2016

⁹ L'accesso civico generalizzato è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, Legge 241/90.

¹⁰ Comma 1) L'accesso civico è rifiutato se il diniego è necessario ad evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: 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.

Comma 2) L'accesso è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

¹¹ Vedi FAQ sul FOIA pubblicate dal DFP – quesito n. 9.



15. Come ed entro quale termine l'amministrazione deve rispondere a una richiesta di accesso generalizzato?

Il procedimento di accesso generalizzato si conclude sempre con un provvedimento espresso e motivato, da comunicare al richiedente e agli eventuali controinteressati, nel termine di trenta giorni dalla presentazione della domanda. La motivazione deve essere redatta in maniera congrua e completa e in caso di diniego deve specificare su quale eccezione (assoluta o relativa) è fondata la scelta. Il termine di trenta giorni è derogabile soltanto quando la richiesta debba essere comunicata a un eventuale controinteressato: in questa ipotesi, la decorrenza del termine è sospesa fino a dieci giorni.

16. Da quando decorre il termine dei trenta giorni?

Il termine ricorre dalla data di presentazione della richiesta di accesso generalizzato, cioè dal giorno in cui la pubblica amministrazione riceve la domanda. L'ufficio che riceve l'istanza deve rilasciare un'idonea ricevuta attestante la data di ricevimento e procedere immediatamente alla richiesta di protocollazione.

Solo nel caso in cui questa data non sia determinabile, si considera come data di decorrenza del termine la data di acquisizione della domanda al protocollo.

17. Cosa può fare il richiedente se l'amministrazione non risponde nel termine di trenta giorni?

Il soggetto può presentare domanda di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che, entro il termine di venti giorni dalla data di presentazione della domanda, è tenuto a decidere con provvedimento motivato.

18. Se il documento contiene solo alcuni dati che rientrano nei casi di esclusione dell'accesso, l'amministrazione può non consentire l'accesso all'intero documento?

No. La valutazione di un eventuale diniego, proprio perché relativa all'identificazione di un pregiudizio in concreto, deve essere compiuta con riferimento al contesto temporale in cui viene formulata la domanda di accesso e al contesto pratico in cui l'informazione viene resa accessibile. Quindi, se il pregiudizio riguarda soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti, magari utilizzando la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati.

Per le stesse ragioni, il decreto trasparenza specifica che il diniego dell'accesso non è giustificato, se ai fini della protezione di tale interesse è sufficiente il differimento dello stesso per la tutela degli interessi considerati dalla norma, proprio perché i limiti operano nell'arco temporale nel quale la tutela è giustificata in relazione alla natura del dato di cui si chiede l'accesso. Non può



escludersi, infatti, che il pregiudizio esistente in un determinato momento e svanisca se l'accesso venga consentito in un momento successivo.

19. Se un dato o documento richiesto fa riferimento a soggetti terzi, questi devono essere considerati sempre come controinteressati?

No, il riferimento nel testo dei documenti richiesti non è una condizione né sufficiente, né necessaria per considerare un soggetto come controinteressato. Il criterio da seguire è quello del pregiudizio concreto che l'accesso potrebbe comportare al soggetto in questione, limitatamente a quegli interessi privati (protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali) che sono indicati nell'articolo 5-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013 e tutelati dalle discipline di settore.

Se le informazioni contenute nei documenti richiesti pregiudicano uno di questi interessi del soggetto, tale soggetto si definisce controinteressato, anche se il soggetto non è espressamente indicato nel testo dei documenti richiesti.

20. Come fa un soggetto a sapere di avere un contro-interesse all'accesso di documenti da parte di un altro soggetto?

Il controinteressato è identificato e contattato dalla pubblica amministrazione che, ricevuta la richiesta di accesso ai dati o documenti, né dà comunicazione al soggetto terzo.

21. In che modo il controinteressato può opporsi all'accesso?

Presentando, entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione da parte della pubblica amministrazione, un'opposizione motivata all'accesso ai dati o documenti richiesti.

22. Un singolo soggetto può proporre più di una richiesta di accesso alla stessa pubblica amministrazione in un periodo di tempo limitato?

Sì, può. Tuttavia, l'amministrazione può 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, rifiutarsi di dare l'accesso al richiedente¹².

23. Nel caso in cui l'amministrazione riceva più volte dal medesimo soggetto una richiesta identica, che cosa deve fare?

Se lo stesso richiedente ha già formulato una richiesta identica o sostanzialmente coincidente, l'amministrazione ha la facoltà di non rispondere alla nuova richiesta, a condizione che la precedente sia stata integralmente soddisfatta¹³.

¹² FAQ sul FOIA (n. 24) redatte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento funzione pubblica



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

24. A che cosa serve il registro degli accessi?

Il registro degli accessi è uno strumento che consente, da un lato, di agevolare i cittadini nella consultazione di richieste di accesso già presentate e nel monitoraggio dell'andamento di queste richieste; dall'altro, di accrescere l'efficacia organizzativa interna alla singola pubblica amministrazione per gestire le richieste di accesso e per armonizzare le decisioni su richieste d'accesso simili. Il registro dovrebbe essere pubblico e contenere l'elenco delle richieste e il relativo esito¹⁴.

¹³ FAQ sul FOIA (n. 25) redatte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento funzione pubblica

¹⁴ FAQ sul FOIA (n. 26) redatte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento funzione pubblica