

IL NUOVO ACCESSO AGLI ATTI: L'ACCESSO GENERALIZZATO, L'ACCESSO CIVICO E L'ACCESSO DOCUMENTALE

Note esplicative sulle nuove modalità di accesso agli atti da parte dei cittadini

Il DLgs 97/25.05.2016 *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* ha modificato ed integrato quanto previsto dal DLgs 33/14.03.2013 (cd. Decreto trasparenza) in merito al diritto di accesso civico.

Il Consiglio di Stato ha evidenziato come il nuovo accesso favorisca *"il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (from need to right to know) e rappresenti per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine della pubblica amministrazione trasparente come una casa di vetro"* (Cons. Stato, sez. consultiva, parere 24 febbraio 2016 n. 515/2016).

Le definizioni dei tipi di accesso a disposizione e le modalità di utilizzo degli stessi sono contenute nelle [Linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione](#), approvate con deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016.

I tipi di accesso ad atti e documenti

Le tipologie di accesso ad atti e documenti della pubblica amministrazione, previsti dall'ordinamento nazionale, sono due, distinte per il fine e per gli effetti prodotti.

1. L'accesso civico

L'accesso civico, come introdotto dal DLgs 97/2016, si divide in due differenti *species*, aventi caratteristiche diverse:

a. L'accesso civico semplice

L'accesso civico cd. "semplice", regolato dal primo comma dell'art. 5 del decreto trasparenza, è correlato ai soli atti ed informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione imposti dalla legge alla PA, comportando il diritto di chiunque di richiedere i medesimi nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione, senza indicazione della motivazione.

Con lo strumento dell'accesso civico chiunque può vigilare, attraverso il sito web istituzionale del Comune, sul corretto adempimento formale degli obblighi di pubblicazione derivanti dalle normative su trasparenza e anticorruzione.

b. L'accesso civico generalizzato

L'accesso civico cd. "generalizzato", regolato dall'art. 5, comma 2 del decreto trasparenza, fornisce la possibilità a chiunque di richiedere dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, senza indicazione della motivazione. Lo scopo dell'accesso generalizzato è di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e promuovere la partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico.

L'accesso generalizzato è dunque autonomo ed indipendente rispetto a presupposti obblighi di pubblicazione, ai quali è invece ricollegato l'accesso civico semplice, ed incontra, quali unici limiti, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati, indicati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, del DLgs 33/2013, nonché il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni, come previsto dall'art. 5-bis, comma 3.

L'esercizio del diritto, infatti, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

Il meccanismo introdotto dal nuovo decreto è analogo al sistema anglosassone (FOIA-Freedom of information act) che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le pubbliche amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare.

2. L'accesso documentale

Le due forme di accesso civico regolate dal cd. decreto trasparenza hanno natura, presupposti ed oggetto differenti dall'accesso documentale normato dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990.

Con l'introduzione del DLgs 97/2016, le richieste di accesso documentale hanno assunto carattere di specialità rispetto alle norme del decreto trasparenza, afferenti alle modalità di accesso a qualsivoglia documento, atto o informazione detenuta dalla PA.

L'accesso documentale ha il fine di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà attribuite dall'ordinamento, a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Il richiedente deve infatti 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"*; in funzione di tale interesse la domanda di accesso deve essere opportunamente motivata.

La legittimazione all'accesso ai documenti amministrativi va riconosciuta a chiunque dimostri che gli atti oggetto della domanda di ostensione hanno effetti diretti o indiretti nei propri confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica.

Le differenze

L'accesso agli atti di cui alla legge n. 241/1990 continua, pertanto, a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico, operando sulla base di norme e presupposti diversi.

Tenere ben distinte le fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi, che cambia a seconda della fattispecie cui si fa riferimento.

In particolare:

- nel caso dell'accesso documentale ex legge n. 241/1990, a garanzia di tutela degli interessi del singolo cittadino è consentito un accesso più in profondità a dati pertinenti alla singola fattispecie;
- nel caso dell'accesso civico generalizzato, a tutela delle esigenze di controllo diffuso dei cittadini è consentito un accesso meno in profondità, ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni.

In sostanza, 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.

L'accesso documentale disciplinato dalla L. 241/1990, pertanto, rimane in vigore per le 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.

Presentazione, tempi e risposte

1. L'accesso civico

Come si presenta la domanda

La richiesta è formulata compilando il modello tipo [02.v | Richiesta di accesso civico semplice e/o generalizzato](#) oppure attraverso il servizio online.

È necessario tenere conto delle seguenti indicazioni:

- dati, informazioni o documenti richiesti devono essere identificati e la richiesta non può essere generica, ma deve permettere l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione richiesta;
- l'indicazione della documentazione deve essere sufficientemente precisa e circoscritta;
- l'accesso non può riguardare dati ed informazioni generiche relativi ad un complesso non individuato di atti di cui non si conosce neppure con certezza la consistenza, il contenuto o l'effettiva sussistenza;
- l'accesso non può prevedere la formazione o raccolta di informazioni che non siano già in possesso dell'ente, ovvero a rielaborare i dati ai fini della risposta.

Tempi e iter della pratica

Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso è tenuta ad individuare eventuali soggetti controinteressati, cui comunicare il ricevimento della richiesta.

I soggetti controinteressati possono presentare una motivata opposizione alla richiesta di accesso entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione.

Il procedimento di accesso civico deve comunque concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti (per l'accesso generalizzato), ovvero, a pubblicare sul sito dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria (per l'accesso semplice) e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione, indicandogli il collegamento ipertestuale.

Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5-bis.

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro 30 giorni, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che decide con provvedimento motivato entro il termine di 20 giorni.

Rimedi in caso di diniego o mancata risposta:

Se la domanda di accesso è presentata per un numero manifestamente irragionevole di documenti, la cui istruttoria determinerebbe un carico di lavoro particolarmente gravoso, l'Ente 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 dell'amministrazione.

L'accesso civico è rifiutato anche quando il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- la sicurezza nazionale;
- la difesa e le questioni militari;
- le relazioni internazionali;
- la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- il regolare svolgimento di attività ispettive.

L'accesso civico è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

- la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

In caso di diniego o mancata risposta, il soggetto richiedente può:

- a. richiedere il riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide entro 20 giorni con provvedimento motivato;
- b. nel caso di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, presentare ricorso al difensore civico competente territorialmente, ove costituito, o, in assenza, a quello competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

2. **L'accesso documentale ex legge n. 241/1990**

Come si presenta la domanda

La richiesta è formulata compilando il modello tipo [01.v | Richiesta di accesso documentale](#) oppure attraverso il servizio online.

È necessario tenere conto delle seguenti indicazioni:

- documenti, dati e informazioni riguardanti attività di pubblico interesse, possono essere richiesti purché il soggetto che lo richiede abbia un interesse diretto, concreto e attuale rispetto al documento stesso;
- la richiesta va presentata all'ente che detiene il documento e deve essere regolarmente motivata.

Tempi e iter della pratica

L'ente decide entro 30 giorni (fatti salvi eventuali ricorsi), trascorsi i quali la richiesta si intende respinta (silenzio rigetto).

Se la richiesta è irregolare o incompleta, l'amministrazione, entro 10 giorni, ne dà comunicazione al richiedente e il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.

Rimedi in caso di diniego o mancata risposta:

In caso di diniego dell'accesso documentale, espresso o tacito, il richiedente ha facoltà di:

- rivolgersi al TAR;
- proporre ricorso amministrativo dinanzi al difensore civico o al corrispondente organo, competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto.

I costi

Il rilascio di dati e documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato per la riproduzione dei supporti materiali (i cui importi sono stabiliti dalle singole amministrazioni), fatte salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.