



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO  
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA  
DELLA REGIONE SICILIANA

# La disciplina dei tre accessi

**Mariastefania De Rosa**

**Avvocato e dottore di ricerca in diritto amministrativo  
esperto Dipartimento della Funzione Pubblica  
già funzionario giuridico ANAC**

**[m.derosa79@gmail.com](mailto:m.derosa79@gmail.com)**



Unione Europea



Repubblica Italiana



Regione Siciliana

FSE FONDO SOCIALE EUROPEO  
**SICILIA 2020**  
PROGRAMMA OPERATIVO



**FormezPA**

# I MODULO I TRE ACCESSI IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA

2



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO  
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA  
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

## I tre accessi verso la p.a.

- ❑ **DIRITTO DI ACCESSO DOCUMENTALE** (l. n. 241/1990)
  - più profondo (posizione rivestiva dal soggetto, interessi, motivazione)
  - meno ampio (solo documenti)
- ❑ **DIRITTO DI ACCESSO CIVICO (SEMPLICE)** (d.lgs. n. 33/2013)
  - strumento sanzionatorio verso la p.a.
  - inadempienza agli obblighi di pubblicazione
- ❑ **DIRITTO DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO** (d.lgs. n. 33/2013 e circolari del DFP n. 2/2017 e 1/2019)
  - meno profondo (il solo diritto a conoscere)
  - più ampio (documenti, dati, informazioni)



*Quali sono le condizioni strutturali degli edifici scolastici?*

*Quante ordinanze di demolizione di immobili abusivi sono eseguite?*

*In che modo sono stati assegnati gli spazi nel mercato ortofrutticolo?*



# LA SENTENZA DELL'ADUNANZA PLENARIA N. 10 DEL 2020 E LE CIRCOLARI DEL DFP



# Le finalità del FOIA

## INDICAZIONI DELL' ADUNANZA PLENARIA N. 10/2020

**È possibile rigettare una richiesta FOIA in base alla non coincidenza tra l'interesse che sorregge l'istanza e le finalità legislative?**

### La giurisprudenza

- Presupposto dell'istanza: strumentalità alla tutela di un interesse generale
- Il testo letterale dell'art. 5, co. 2 è chiaro

#### **1° orientamento (superato: v. infra): Consiglio di Stato, sez. V, n. 1121/2020**

Il **presupposto** di ammissibilità dell'istanza di accesso civico generalizzato è costituito dalla **strumentalità alla tutela di un interesse generale (ad es., controllo diffuso)**. L'istanza, dunque, va disattesa ove tale interesse non emerga in modo evidente, oltre che nel caso in cui la stessa sia stata proposta per finalità di carattere individuale.

**Lo strumento in esame può essere utilizzato solo per evidenti ed esclusive ragioni di tutela di interessi della collettività dei cittadini, non anche a favore di interessi riferibili a singoli individui od enti associativi.**



# Le finalità del FOIA

## INDICAZIONI DELL' ADUNANZA PLENARIA N. 10/2020

**È possibile rigettare una richiesta FOIA in base alla non coincidenza tra l'interesse che sorregge l'istanza e le finalità legislative?**

### La giurisprudenza

- ammissibilità istanze egoistiche
- soddisfazione di qualsiasi interesse (no motivazione) perché idoneo a perseguire le finalità pubblicistiche della norma

#### **2° orientamento - Tar Campania, n. 604/2020**

La **finalità** che la legge persegue con il FOIA è, **oltre al controllo diffuso** sull'operato delle amministrazioni, consentire la **partecipazione** dei cittadini alla vita politico-amministrativa, comprendere le scelte effettuate dalle amministrazioni e promuovere il libero formarsi dell'opinione pubblica.

**Anche richieste presentate per finalità egoistiche** (purché non emulative o di mera curiosità) **possono favorire un controllo diffuso sull'amministrazione**, se queste consentono di conoscere le scelte amministrative effettuate. Pertanto, la circostanza che la **richiesta** sia reputata dall'amministrazione come **egoistica non può rappresentare di per sé un limite, in quanto** non previsto dal legislatore come tale.



## INDICAZIONI DELL' ADUNANZA PLENARIA N. 10/2020

**È possibile rigettare una richiesta FOIA in base alla non coincidenza tra l'interesse che sorregge l'istanza e le finalità legislative?**

### La giurisprudenza

- La finalità non è sindacabile
- Sarebbe impossibile verificare/interpretare i concetti di controllo diffuso e partecipazione

### 2° orientamento - Tar Lombardia, n. 10/2020

**La finalità che spinge il richiedente a presentare l'istanza non è sindacabile:** anche richieste presentate per finalità egoistiche possono favorire un controllo diffuso se consentono di conoscere le scelte amministrative. **Il controllo diffuso di cui parla la legge non è da riferirsi alla singola domanda ma è il risultato complessivo cui aspira la riforma sulla trasparenza,** che, ampliando la possibilità di conoscere l'attività amministrativa, favorisce forme diffuse di controllo sul perseguimento dei compiti istituzionali e una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi democratici e al dibattito pubblico.



## INDICAZIONI DELL' ADUNANZA PLENARIA N. 10/2020

**È possibile rigettare una richiesta FOIA in base alla non coincidenza tra l'interesse che sorregge l'istanza e le finalità legislative?**

### La giurisprudenza

- non confondere la *ratio* dell'istituto (controllo, ecc.) con l'interesse del richiedente non necessariamente altruistico o sottoponibile al sindacato della p.a.
- no funzionalizzazione

#### **Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, n. 10/2020: accoglie il 2° orientamento**

**37.2 Non si deve confondere la *ratio* dell'istituto con l'interesse del richiedente, che non necessariamente deve essere altruistico o sociale né deve sottostare a un giudizio di meritevolezza, per quanto certamente non deve essere pretestuoso o contrario a buona fede.**





# PROCEDIMENTO E CRITERI PER GESTIRE LE ISTANZE

(art. 5, d.lgs. n. 33/2013)  
(circolari DFP n. 2/2017 e n. 1/2019)



# Accesso Civico Generalizzato

## RESTYLING DELLA SEZIONE AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE

- Informazioni sul procedimento sul sito e nel PTPCT
- Informazioni sui contatti
- Modulistica

## REVISIONE DEL SISTEMA DI PROTOCOLLO

- Nuova configurazione dei sistemi di protocollo e gestione documentale per soddisfare i campi di registrazione richiesti dalla normativa e dalla circolare DFP sul FOIA
- Estrazione automatica del registro degli accessi (da pubblicare sul sito) (Delibera ANAC n. 1309/2016 e Circolare DFP n. 2/2017)
- <https://www.foia.gov.it/indicazioni-operative-registro-accessi/>
- Integrazione protocollo e registro accessi



# Accesso Civico Generalizzato

## INTEGRAZIONE REGISTRO DEGLI ACCESSI E SISTEMA DI PROTOCOLLO

### ➤ Il Registro degli accessi

- ✓ archivio degli accessi ricevuti
- ✓ deve essere pubblicato sul sito (c'è vigilanza ANAC!)
- ✓ diviene, così, un'estrazione automatica
- ✓ non è necessario compilare un file excel

### ➤ Finalità del Registro

- ✓ creare una sorta di banca dati della p.a.
- ✓ favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili ed evitare contraddizioni delle pp.aa.
- ✓ monitorare l'andamento delle richieste di accesso e rispettare i tempi
- ✓ agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate



# Accesso Civico Generalizzato

## CRITERI GUIDA PER LA CORRETTA QUALIFICAZIONE DELL'ISTANZA

Indicazioni per interpretare e qualificare l'istanza

### La previsione rilevante

- **Par. 2.2, Circolare n. 2/2017 del Ministro della pubblica amministrazione**  
*«[...] 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. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato»*



# Accesso Civico Generalizzato

## CRITERI GUIDA DEL DFP

### □ PRINCIPIO DELLA TUTELA PREFERENZIALE DELL'INTERESSE A CONOSCERE

✓ Qualora **non sia specificato** un **titolo giuridico** della domanda (ad. es. accesso procedimentale, ambientale) *in linea di massima* è preferibile trattare l'istanza come richiesta di accesso generalizzato, in ragione del regime più favorevole.

✓ **Nei casi dubbi**, tuttavia, occorre optare per la qualificazione più favorevole al richiedente, al fine di evitare al privato e alla p.a. l'eventuale onere di un secondo procedimento di accesso con esito diverso.

✓ **Dialogo cooperativo**

### □ PRINCIPIO DEL MINOR AGGRAVIO POSSIBILE NELL'ESERCIZIO DEL DIRITTO

✓ no richiesta al cittadino di adempiere a formalità o oneri procedurali

✓ no dichiarazione di inammissibilità di una domanda per motivi formali o procedurali



# Accesso Civico Generalizzato

## INDICAZIONI DELL'ADUNANZA PLENARIA N. 10/2020

### ❑ PRINCIPIO DELLA TRATTAZIONE DELLE ISTANZE DI ACCESSO “ANCIPITI” (istanza foia implicita/congiunta a istanza 241)

✓ L'istanza di accesso documentale può concorrere con quella FOIA: cumulo, anche contestuale, di differenti istanze

### ❑ PRINCIPIO DELL'ESAME DELL'ISTANZA “NEL SUO COMPLESSO” (“NEL SUO ANELITO OSTENSIVO”)

✓ Il riferimento dell'istanza ai soli presupposti dell'accesso documentale non preclude alla p.a. di esaminare l'istanza anche sotto il profilo del FOIA, laddove l'istanza contenga sostanzialmente tutti gli elementi utili e a vagliarne l'accoglimento sotto il profilo “civico”

✓ Unica eccezione: salvo che il privato abbia inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo all'uno o all'altro accesso

✓ Esaminare l'istanza nel suo complesso: evitando inutili formalismi e appesantimenti procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame

✓ Risposta della p.a. “onnicomprensiva”



# Accesso Civico Generalizzato

INDICAZIONI DELL'ADUNANZA PLENARIA N. 10/2020

## Analisi contestuale di più accessi

**8.4. Il riferimento dell'istanza ai soli presupposti dell'accesso documentale non preclude alla pubblica amministrazione di esaminare l'istanza anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato, laddove l'istanza contenga tutti gli elementi utili a vagliarne l'accoglimento sotto il profilo "civico", salvo che il privato abbia inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo solo all'uno o all'altro aspetto.**

**8.5. (...) la pubblica amministrazione, nel rispetto del contraddittorio con eventuali controinteressati, deve esaminare l'istanza nel suo complesso, nel suo "anelito ostensivo", evitando inutili formalismi e appesantimenti procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame.**

## Esclusione esplicita di uno degli accessi

**10. Solo ove l'istante abbia inteso, espressamente e inequivocabilmente, limitare l'interesse ostensivo ad uno specifico profilo, quello documentale o quello civico, la pubblica amministrazione dovrà limitarsi ad esaminare quello specifico profilo, senza essere tenuta a pronunciarsi sui presupposti dell'altra forma di accesso**

**11.1. (...) in presenza di una istanza di accesso ai documenti espressamente motivata con esclusivo riferimento alla disciplina generale della l. n. 241 del 1990, (...) la pubblica amministrazione, una volta accertata la carenza del necessario presupposto legittimante (...), non può esaminare la richiesta di accesso civico generalizzato, a meno che non sia accertato che l'interessato abbia inteso richiedere, al di là del mero riferimento alla l. n. 241 del 1990, anche l'accesso civico generalizzato.**



# Accesso Civico Generalizzato

## INDICAZIONI DELL'ADUNANZA PLENARIA N. 10/2020

### La previsione rilevante

#### Par. 8, Circolare n. 2/2017 del Ministro della pubblica amministrazione

*L'accesso civico generalizzato «pone a carico delle pubbliche amministrazioni l'obbligo di erogare un servizio conoscitivo, che consiste nel condividere con la collettività il proprio patrimonio di informazioni secondo le modalità indicate dalla legge. Per realizzare questo obiettivo e, più in generale, le finalità di partecipazione e accountability proprie del c.d. modello FOIA, è auspicabile che le amministrazioni si adoperino per soddisfare l'interesse conoscitivo su cui si fondano le domande di accesso, evitando atteggiamenti ostruzionistici. Nel trattare una richiesta, è necessario che l'amministrazione instauri un "dialogo cooperativo" con il richiedente [...]»*

### Principi

1. Il c.d. dialogo collaborativo è un **obbligo**, non una facoltà: il mancato rispetto dell'obbligo **può comportare l'annullamento** del diniego opposto al richiedente
2. Il c.d. dialogo collaborativo **va attivato ogni qual volta** la richiesta sia:
  - **formulata in modo poco chiaro, generico, esplorativo**, per consentire alla PA di individuare con precisione l'oggetto della richiesta
  - **eccessivamente onerosa**, per circoscrivere l'interesse conoscitivo e consentire alla PA di evadere la richiesta
  - **onerosa, ma non in modo eccessivo**, per concordare con il richiedente un **rilascio dilazionato** dei dati e documenti richiesti





# Accesso Civico Generalizzato

## CRITERI GUIDA PER LA CORRETTA IDENTIFICAZIONE DELL'ISTANZA

### INSTAURAZIONE DEL **DIALOGO COOPERATIVO** CON I RICHIEDENTI

#### ➤ Tempestivamente

- ✓ ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione della richiesta e indichi il numero di protocollo assegnato e il termine entro il quale la p.a. è tenuta a rispondere
- ✓ eventuale richiesta di identificazione e/o richiesta chiarimenti circa l'oggetto della richiesta
- ✓ comunicazione gli eventuali costi di riproduzione
- ✓ comunicazione della "opportuna" sospensione del termine di risposta (per richiesta chiarimenti) che decorre dall'invio della richiesta di precisazione o ridefinizione dell'istanza

#### ➤ Entro il termine di conclusione del procedimento

- ✓ comunicare la decisione motivata
- ✓ trasmettere la documentazione richiesta
- ✓ prima di negare l'accesso, trovare un punto di accordo con l'istante
- ✓ in caso di rifiuto, comunicare le ragioni del diniego e i mezzi di riesame e di ricorso

**SOSPENSIONE DEL TERMINE possibile ex art. 2, co. 7 L. n. 241/1990**

**PRINCIPIO GENERALE PER TUTTI GLI ACCESSI**

**SE MANCA = DINIEGO ILLEGITTIMO -- > giurisprudenza**



# Accesso Civico Generalizzato

## MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA

### ❑ MODALITÀ DI INVIO DELLA RICHIESTA E IDENTIFICAZIONE DEL RICHIEDENTE

- ✓ qualsiasi modalità di presentazione tradizionale-cartacea (anche via fax o a mano)
- ✓ per via telematica (*ritenuta modalità ordinaria ex art. 5, d.lgs. n. 33/2013*), le domande sono ritenute valide ed equivalenti a quelle sottoscritte con firma autografa, nei seguenti casi (art. 65, co. 1, d.lgs. n. 82/2005):
  - sottoscritte e presentate insieme a documento di identità:
    - trasmesse dalla propria casella di posta elettronica semplice
  - sottoscritte ma senza allegare il documento di identità:
    - trasmesse dalla propria casella di posta elettronica certificata
    - sottoscritte con firma digitale
    - identificazione attraverso SPID o carta di identità elettronica o carta nazionale dei servizi



# Accesso Civico Generalizzato

## PRESENTAZIONE ISTANZA - ISTRUZIONI PER L'USO

Rendere disponibili sul sito istituzionale, nella pagina «Accesso generalizzato» di Amministrazione trasparente e con link nella home page, quanto segue:

- procedura da seguire
- rimedi disponibili (riesame e ricorso in via giurisdizionale)
- nome e contatti dell'ufficio che si occupa di ricevere le domande di accesso
- indirizzi di posta elettronica (PEC collegato al protocollo e non)
- **moduli standard utilizzabili *on line***
  - ✓ per accesso generalizzato
  - ✓ per riesame

N.B. l'uso di un formato o modulo **diverso** non rende inammissibile/rifiutabile la richiesta



# Accesso Civico Generalizzato

## UFFICI COMPETENTI PER LEGGE

- ❑ **Competenza a RICEVERE** le richieste. La richiesta può essere presentata «alternativamente» ad uno dei seguenti uffici:

- ✓ ufficio che detiene i dati o documenti (**MODELLO DECENTRATO**)
- ✓ ufficio relazioni con il pubblico (**MODELLO ACCENTRATO**)
- ✓ altro ufficio indicato dalla p.a. in A.T.

HELP DESK



- ✓ Il RPCT riceve solo le domande di accesso civico c.d. semplice
- ✓ Il RPCT è organo di riesame per l'accesso civico generalizzato

MA

- ✓ Se documenti/dati/informazioni sono detenuti dal RPCT, competente a decidere in prima istanza, è necessario che la p.a. individui preventivamente un diverso ufficio (sovraordinato o di livello apicale) eccezionalmente competente a decidere sulle domande di riesame

- ❑ **Competenza a DECIDERE**

- ✓ *Favor.* ufficio che detiene i dati o i documenti richiesti (dovrebbe coincidere con ufficio ratione materiae)



# Accesso Civico Generalizzato

La scelta dell'ufficio competente e le indicazioni operative del DFP

- **MODELLO DECENTRATO** (scelta consigliata)
  - ✓ competenza dell'ufficio che detiene il dato o documento richiesto
  - ✓ se più uffici detengono i dati/documenti richiesti: responsabilità ripartita
  - ✓ correttivi: per consentire vigilanza e controllo RPCT (es. p.c. nelle mail)
  
- **MODELLO ACCENTRATO**
  - ✓ ufficio unico centrale (URP o altro)
  - ✓ è unico canale
  - ✓ possibili problemi
    - difficoltà di valutazione nel merito delle istanze
      - ❖ Identificazione delle istanze
      - ❖ Assegnazione delle istanze
    - disincentivo alla pubblicazione proattiva (l'ufficio centrale non coincide con quello che detiene i dati in quanto gestisce procedimenti amm.vi)



# Accesso Civico Generalizzato

Il supporto dei centri di competenza costituito nelle pp.aa.: i c.d. **help desk**

- ✓ Unità di personale, adeguatamente formata, che ha la funzione di assistere gli uffici della medesima amministrazione nella trattazione delle singole domande
  
- ✓ **FUNZIONI**
  - Consulenza tecnica ai singoli uffici competenti alla trattazione
  - Supporto al RPCT in sede di riesame
  - Dialogo con il Centro di competenza (costituito presso il DFP)
  - Capillare diffusione interna delle informazioni riguardanti gli strumenti (procedurali, organizzativi o altro) impiegati dalla p.a. per attuare la normativa sull'accesso
  - La disseminazione di buone pratiche e armonizzazione delle prassi e delle risposte
  
- ✓ **SCELTA ORGANIZZATIVA**
  - Non ufficio ad hoc
  - Creazione semplicemente di un gruppo di lavoro con numero variabile di componenti purché adeguatamente formati



# Accesso Civico Generalizzato

## PROBLEMI PROCEDIMENTALI

### ❑ Cosa succede se la richiesta arriva all'**UFFICIO INCOMPETENTE**

- ✓ L'ufficio che riceve la richiesta deve, tempestivamente, inviarla all'ufficio competente
- ✓ Deve, altresì, darne comunicazione al richiedente, specificando che il termine di conclusione del procedimento continua a decorrere (quindi, la richiesta va inoltrata tempestivamente)

### ❑ Cosa succede se la richiesta arriva alla **P.A. INCOMPETENTE**

- ✓ L'ufficio che riceve la richiesta deve, tempestivamente, inviarla alla p.a. competente
- ✓ Deve, altresì, darne comunicazione al richiedente specificando che il termine di conclusione del procedimento decorre dalla data di effettivo ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione competente.

Screening  
sommario  
obbligatorio



# Accesso Civico Generalizzato

## RISPETTO DEI **TEMPI** DELLA DECISIONE

- ❑ Termine di **30 gg** inderogabile e **inammissibilità del silenzio**
- ❑ Provvedimento **espresso** e **motivato** nei tempi
  
- ❑ **Decorrenza del termine**
  - ✓ Dalla presentazione dell'istanza
  - ✓ E cioè dalla data in cui la p.a. **RICEVE** la domanda e non alla data della protocollazione (salvo non sia automatica)
  - ✓ Nel caso di dubbi sulla data di presentazione e in assenza di modalità di accertamento attendibili, la data di decorrenza del termine decorrente dalla di acquisizione al protocollo





# Accesso Civico Generalizzato

## RISPETTO DEI TEMPI DELLA DECISIONE

### ❑ Inosservanza dei termini

#### ➤ Cosa accade sul versante esterno

- ✓ Si può avviare una procedura di riesame (decide il RPCT entro 20 giorni e con provvedimento espresso e motivato)
- ✓ Si può formulare ricorso al TAR

#### ➤ Responsabilità sul versante interno (art. 46, d.lgs. n. 33/2013)

- ✓ Elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale
- ✓ Eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione
- ✓ Elemento di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili



# Accesso Civico Generalizzato

## I CONTROINTERESSATI

- ❑ **CHI SONO** (par. 6.1 della Circolare DFP n. 2/2017 e, fra le tante, Tar Napoli, n. 2486/2019)
  - ✓ Persone fisiche o giuridiche
  - ✓ Concreto pregiudizio dei loro interessi: protezione dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali
  - ✓ Procedimento di coinvolgimento:
    - Individuazione
    - **1 FLUSSO INFORMATIVO Coinvolgimento “ufficiale”** (raccomandata con avviso di ricevimento per via telematica per calcolare la decorrenza del termine di 10 gg per poter presentare opposizioni)
  
- ❑ **TEMPI INTERVENTO DEI CONTROINTERESSATI**
  - ✓ **2 FLUSSO INFORMATIVO** Motivata opposizione, entro **10 gg** dalla ricezione della comunicazione
  - ✓ sospensione del termine di conclusione del procedimento fino all'eventuale opposizione dei controinteressati
  - ✓ decorso tale termine, la p.a. provvede sulla richiesta



# Accesso Civico Generalizzato

## ALCUNE QUESTIONI SUI SOGGETTI **CONTROINTERESSATI**

NOTIFICA A **NUMEROSI** CONTROINTERESSATI = criterio di economicità

- Domicilio speciale: caselle PEC
- Se non si riesce a coinvolgere i controinteressati occorre investire nella "lavorazione del documento: consentire accesso parziale oscurando parti del documento che incidono sulla privacy
- Art. 2, co. 7: sospensione dei termini di conclusione del procedimento per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 gg per le notifiche

**Circolare  
DFP 1/2019**

### **MANCATO COINVOLGIMENTO** DEI CONTROINTERESSATI NEL PROCEDIMENTO DI PRIMA ISTANZA

«Recupero» di coinvolgimento in sede di riesame

- ✓ Notifica ex art. 7, l. n. 241/90 di avvio del procedimento a chi può pregiudizio
- ✓ Si applica regolarmente l'art. 5, co. 5 sul meccanismo di opposizione



# Accesso Civico Generalizzato

## ESITO DELLA RICHIESTA

### ACCOGLIMENTO

#### ACCESSO

- ✓ la p.a. competente provvede tempestivamente a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti;
- ✓ se ci sono controinteressati: comunicazione accoglimento senza contestuale trasmissione dei documenti + comunicazione al controinteressato della possibilità attivare gli strumenti di tutela (riesame, ricorso al Difensore Civico, ricorso al TAR)
- ✓ i documenti e i dati sono inviati al richiedente trascorsi 15 gg quando il controinteressato abbia notificato alla p.a. ricorsi o richieste di riesame

#### AGGIORNAMENTO DEL REGISTRO

- ✓ pubblicazione sul sito della p.a.

### RIFIUTO / DIFFERIMENTO / LIMITAZIONE

#### MOTIVAZIONE

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

#### RIMEDI

- ✓ avverso la decisione della p.a. competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del RPC/RT, il richiedente può proporre ricorso al TAR ai sensi dell'art. 116 del Codice del processo amministrativo.
- ✓ se atti amministrazione regionale/locale: ricorso al Difensore Civico



# Accesso Civico Generalizzato

## ALCUNI PROBLEMI GIURISDIZIONALI IN CASO DI SILENZIO DELLA P.A.: COME CI SI DIFENDE?

GIURISPRUDENZA: **faticosa attivazione degli strumenti di tutela**

- Prima: art. 117 c.p.a. - RITO DEL SILENZIO
- Poi: art. 116 c.p.a. - RITO DELL'ACCESSO

DOTTRINA: **una via più semplificata di tutela**

- Specialità del rito sull'accesso ex art. 116 c.p.a.

TAR Lazio, II-bis, 2 luglio 2018, n. 7326; Tar Campania, VI, 13 dicembre 2017, n. 5901; Tar Lazio, 28 luglio 2017, n. 9076; Tar Campania, Napoli, sez. VI, 23 luglio 2018, n. 4913; Tar Puglia, Lecce, sez. III, 11 febbraio 2019, n. 242; Tar Lazio, sez. II-bis, 5 febbraio 2019, n. 1458.

Tar Lazio, sez. II bis, n. 1458/2019; Tar Lecce, n. 242/2019, ecc.



# Accesso Civico Generalizzato

## COMPITI **RPCT** IN VIA GENERALE

- ✓ chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze

## COMPITI DEL **RPCT** ORGANO DI SECONDO GRADO

- ✓ Presupposti di intervento:

- Diniego totale
- Diniego parziale dell'accesso
- Mancata risposta entro il termine di 30 giorni

- ✓ Il richiedente può presentare richiesta di riesame al RPCT (**NO TERMINE**)

- ✓ RPCT decide con provvedimento motivato entro 20 giorni;

- ✓ **Accesso e privacy**

- se l'accesso è stato negato o differito per motivi legati alla privacy il RPCT deve sentire il Garante per la protezione dei dati personali, che si pronuncia entro il termine di 10 gg. dalla richiesta;
- il termine per l'adozione del provvedimento da parte del RPCT è sospeso fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti 10 giorni;

**Circolare DFP 1/2019**



**RIMEDI termine di 30 giorni  
dalla notifica dell'atto / da  
piena conoscenza**



# Accesso Civico Generalizzato

## CONSEGUENZE E RIMEDI

### PER L'ASSENZA DI UN TERMINE DECADENZIALE

#### STORTURE PROCEDIMENTALI

- Lacuna procedimentale nella gestione dei flussi
- Attivazione tardiva dei mezzi di difesa e mancanza di interesse a ricorrere
- Rischio elusione dei termini previsti per ricorrere ad altri mezzi di difesa
- Mancanza di certezza del diritto

**RIMEDI termine di 30 giorni**  
parallelismo con ricorso a  
Difensore civico e TAR

**RIMEDI termine di 30 giorni**  
dalla notifica dell'atto / da  
piena conoscenza  
**Circolare DFP 1/2019**

# Alcune questioni

## IL REGIME DEI **COSTI** **Circolare DFP 1/2019**

### Oggetto:

- 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, co. 4);
- a titolo esemplificativo vi rientrano le seguenti **voci**:
  - il costo per la fotocopione 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 (attività assimilabile alla fotocopione e comunque utile alla più ampia fruizione favorita dalla dematerializzazione dei documenti (art. 42, d.lgs. n. 82/2005);
  - il costo di spedizione dei documenti, qualora espressamente richiesta in luogo dell'invio tramite posta elettronica o posta certificata
- si possono cumulare gli **oneri** in materia di bollo e i diritti di ricerca e visura (fatti salvi nella Relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 97/2017, art. 6)

### Procedimento:

- costi predeterminati mediante tariffario (oppure facendo riferimento ai prezzi medi praticati nel mercato di riferimento), anche quello ex l. n. 241/1990
- devono essere prospettati al richiedente prima delle attività di riproduzione



# Bozza di “Regolamento in materia di accesso civico e documentale”

## **Capo I: Disposizioni di carattere generale**

Articolo 1: Oggetto e definizioni

Articolo 2: Finalità degli accessi

## **Capo II Accesso civico semplice**

Articolo 3: Modalità di presentazione dell'istanza

Articolo 4: Accoglimento dell'istanza

Articolo 5: Ritardata o omessa pubblicazione

## **Capo III Accesso civico generalizzato**

Articolo 6: Modalità di presentazione dell'istanza

Articolo 7: Presupposti e contenuti dell'istanza

Articolo 8: Casi di inammissibilità dell'istanza e modalità di regolarizzazione

Articolo 9: Termini generali del procedimento e modalità di emanazione del provvedimento

Articolo 10: Modalità di organizzazione degli uffici: modello accentrato o decentrato di accesso

Articolo 11: Notifica ai controinteressati e sospensione dei termini

Articolo 12: Provvedimento conclusivo del procedimento

Articolo 13: Richiesta di riesame

Articolo 14: Forme di tutela: ricorsi giurisdizionali e amministrativi

Articolo 15: Limiti e divieti all'accesso



# ***GRAZIE!***

**Mariastefania De Rosa**

Avvocato e dottore di ricerca in diritto amministrativo  
Esperto Dipartimento della Funzione Pubblica – FormezPA  
già funzionario Ufficio precontenzioso e Affari giuridici ANAC

[m.derosa79@gmail.com](mailto:m.derosa79@gmail.com)

