

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**IFEL**  
Fondazione ANCI

**Aggiornamento  
sull'accesso civico  
generalizzato  
(cd. "FOIA")**

a cura di Fabrizio Di Mascio  
16 luglio 2019



# Indice

**Cenni introduttivi sull'accesso civico generalizzato**

**Il procedimento di accesso**

**La circolare n. 1/2019 del Ministro per la Pubblica Amministrazione**

**Orientamenti della giurisprudenza**

**Q&A**

# Riferimenti

**D. Lgs. N. 33/2013 (Artt. 5 e 5-bis)**

**Delibera ANAC N. 1309/2016**

**Circolare DFP N. 2/2017**

**Circolare DFP N. 1/2019**

# Il sistema degli accessi

**Accesso documentale (Legge N. 241/1990)**

**Accesso civico semplice (D.LGS. N. 33/2013)**

**Accesso civico generalizzato (D.LGS. N. 97/2016)**

# La Governance

**ANAC:** adotta linee guida su esclusioni e limiti all'accesso; NON rilascia pareri puntuali sulle richieste trattate dalle pubbliche amministrazioni (comunicato del Presidente dell'Autorità del 27 aprile 2017)

**Garante Privacy:** esprime un parere su richiesta del RPCT nel procedimento di riesame; co-decide sull'adozione delle Linee-guida ANAC

**Dipartimento Funzione Pubblica:** accompagna le amministrazioni attraverso azioni di monitoraggio ([www.foia.gov.it](http://www.foia.gov.it))

# La Governance

**Ricezione delle richieste:** ufficio che detiene i dati, URP, ogni altro ufficio indicato in “Amministrazione trasparente”

**Decisione sulla domanda entro 30 giorni «netti» dall’inoltro dell’istanza:** Ufficio che detiene i dati supportato dalle unità di personale, adeguatamente formate, del centro di competenza (cd. “help desk”)

**Decisione in sede di riesame:** RPCT oppure altro ufficio se la richiesta concerne dati e documenti detenuti dal RPCT; Difensore civico nel caso degli enti locali

# Limiti ed esclusioni

Limiti all'accesso:

**Tutela di interessi pubblici:** sicurezza e ordine pubblico; sicurezza nazionale e difesa; relazioni internazionali; stabilità finanziaria/economica dello Stato; conduzioni di indagini su reati e loro perseguimento; regolare svolgimento delle attività ispettive.

**Tutela di interessi privati:** protezione dei dati personali; libertà e segretezza della corrispondenza; interessi economici e commerciali

Diritto all'accesso va “bilanciato” con i limiti

Non è necessario il bilanciamento qualora l'accesso alle informazioni richieste sia espressamente escluso dalla legge

# Tutela degli interessi privati

## Coinvolgimento dei contro-interessati:

- 1) Comunicazione ai contro-interessati
- 2) Ricezione opposizione motivata entro dieci giorni con sospensione dei termini
- 3) Comunicazione ai contro-interessati dell'accoglimento della richiesta nonostante la loro opposizione
- 4) Trasmissione dei documenti e dati a distanza di 15 giorni dalla ricezione della comunicazione al contro-interessato

# Linee Guida ANAC 1309/2016: Adempimenti

**Adozione di un atto interno** che disciplini le tre forme di accesso (documentale, civico semplice, civico generalizzato) con riferimento agli aspetti procedurali

## Adeguamenti organizzativi

**Istituzione di una apposita sotto-sezione «Altri Contenuti-Accesso Civico» nella sezione «Amministrazione Trasparente» (Delibera n. 1310/2019 sull’attuazione degli obblighi di pubblicazione)**

**Monitoraggio:** Istituzione di un “registro degli accessi” da pubblicare sul sito istituzionale con cadenza di aggiornamento semestrale (dati sull’accesso civico vanno rendicontanti anche nella Relazione del RPCT di cui all’articolo 1 comma 14 della legge n. 190/2012)

# Circolare DFP n. 2/2017

## Dialogo con il richiedente

**Tracciato:** Rilascio della ricevuta alla ricezione con indicazione del termine; Registro degli accessi

**Cooperativo:** Chiarimenti circa identità del richiedente, oggetto della richiesta, modalità di invio, eventuali costi di riproduzione su supporti materiali

**Esautivo:** Indicare espressamente le motivazioni del diniego indicando i mezzi di ricorso esperibili

# Circolare DFP n. 2/2017

Identificazione del richiedente come condizione di ricevibilità

Diniego non può essere fondato su limitazioni temporali

Termini decorrono dalla data di presentazione delle domande

Richieste massive/generiche/esplorative non sono ammissibili esclusivamente in assenza di chiarimenti da parte del richiedente

In relazione alla gravità e alla reiterazione degli inadempimenti, il RPCT è tenuto a effettuare una segnalazione all'ufficio di disciplina, all'organo politico e agli uffici cui compete la valutazione della dirigenza

# Circolare DFP n. 1/2019

## Obiettivi:

Fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti sul procedimento di accesso civico generalizzato

Promuovere l'utilizzo di soluzioni tecnologiche nella prospettiva della semplificazione dell'accesso e della gestione delle richieste

# Circolare DFP n. 1/2019

## **Contenuti delle raccomandazioni:**

Criteri applicativi di carattere generale

Regime dei costi

Coinvolgimento dei controinteressati

Termini per la proposta di riesame

Strumenti tecnologici di supporto

# Circolare DFP n. 1/2019

## **Criteria applicativi di carattere generale:**

Inosservanza dei termini di conclusione del procedimento, nonché rifiuto, differimento e limitazione dell'accesso sono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale.

Amministrazioni possono disciplinare con proprio atto interno solo profili procedurali e organizzativi che non incidono sull'estensione del diritto.

Categorie di atti sottratti all'accesso non possono essere individuate con regolamento.

Generale riferimento a regolamenti che prevedono categorie di documenti sottratte all'accesso ai sensi dell'articolo 24 comma 2 della legge n. 241/1990 non è sufficiente a respingere una richiesta di accesso generalizzato.

# Circolare DFP n. 1/2019

## Regime dei costi:

Nei costi per la riproduzione da addebitare al richiedente rientrano:

- Costo per la riproduzione su supporto cartaceo o altro supporto materiale (CD)
- Costo per la scansione di documenti disponibili esclusivamente in formato cartaceo;
- Costi di spedizione dei documenti quando è espressamente richiesta e non comporta un onere eccessivo per l'amministrazione.

E' escluso il costo per il personale impiegato nella gestione delle richieste di accesso.

Restano ferme le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e visura.

# Circolare DFP n. 1/2019

## Coinvolgimento dei contro-interessati

Notifica inoltrata per mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

Con riferimento alla protezione dei dati personali, sono tali solo quelli riferibili a persone fisiche identificate o identificabili ai sensi dell'art. 4, par. 1, n.1 del Regolamento (UE) 2016/679.

# Circolare DFP n. 1/2019

## Coinvolgimento dei contro-interessati

In caso di elevato numero di contro-interessati non raggiungibili mediante PEC, l'amministrazione può consentire l'accesso parziale oscurando i dati che possano comportare un pregiudizio concreto agli interessi privati.

E' ammissibile la partecipazione dei contro-interessati alla fase di riesame qualora il RPCT constati che in prima istanza la notifica non sia avvenuta per un'erronea valutazione circa la sussistenza del pregiudizio agli interessi privati.

# Circolare DFP n. 1/2019

## Termine per proporre l'istanza di riesame

Il decreto n. 33/2013 non prevede espressamente un termine per proporre l'istanza di riesame.

Il procedimento di riesame va attivato **entro 30 giorni** dalla decisione di prima istanza, secondo quanto previsto dalla disciplina generale dei ricorsi amministrativi, cui il riesame è assimilabile.

# Circolare DFP n. 1/2019

## **Strumenti tecnologici a supporto dell'invio dell'istanza di accesso**

Sul sito foia.gov.it sarà disponibile una procedura guidata che consentirà ai cittadini di individuare correttamente la tipologia di accesso nonché l'amministrazione destinataria della richiesta.

Viene di nuovo raccomandato alle amministrazioni di rendere disponibili online dei moduli per l'inoltro delle istanza (facsimile riportato nella circolare DFP n. 2/2017; si può anche fare riferimento al modulo pubblicato dall'ANAC)

# Circolare DFP n. 1/2019

## Strumenti tecnologici a supporto della gestione delle richieste

Ogni istanza di accesso civico va tempestivamente protocollata.

Utilizzo di moduli con indicazione degli ambiti cui afferisce la richiesta favorisce l'identificazione corretta dell'ufficio cui inoltrare la richiesta da parte degli addetti allo smistamento della corrispondenza.

Ruolo cruciale del Responsabile della Transizione Digitale nella promozione di sistemi di protocollo informatico evoluti capaci di gestire il procedimento di accesso in tutte le fasi e di produrre il Registro degli Accessi.

# Circolare DFP n. 1/2019

## Strumenti tecnologici a supporto della gestione delle richieste

Indicazioni operative per l'implementazione del Registro degli Accessi sono disponibili sul sito [foia.gov.it](http://foia.gov.it)

Attenzione ad evitare che il registro degli accessi contenga dati personali, ad esempio nel campo "oggetto della richiesta".

# Accesso civico “generalizzato”: Giurisprudenza

**Consiglio di Stato 1406/2017:** inammissibile la riqualificazione in giudizio della domanda

**Consiglio di Stato 47/2018:** accesso civico riguarda anche informazioni contenute in banche dati

**Consiglio di Stato 3907/2018:** accesso generalizzato non si estende alla conversazioni tra privati (in questo caso video di una riunione dei direttori)

**Consiglio di Stato 1546/2019:** richieste non generiche, relative a dati non rielaborati, non possono essere rigettate prefigurando il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta per i contro-interessati

# Accesso civico “generalizzato”: Giurisprudenza

**TAR Lombardia 1951/2017; TAR Emilia Romagna 645/2017; TAR Lazio 2994/2018:** è legittimo il diniego della richiesta accesso civico generalizzato quando essa impone una attività straordinaria in termini di contro-interessati da consultare e quantità di materiale da raccogliere/elaborare

**TAR Puglia 234/2018:** le richieste massive di accesso implicano in ogni caso l’attivazione del dialogo collaborativo e l’adeguata dimostrazione del carico di lavoro imposto

**TAR Puglia 1040/2017:** inesistenza di documenti oggetto di richiesta va attestata

**TAR Campania 5901/2017:** Bilanciamento tra trasparenza e privacy non può basarsi sul mero rifiuto del contro-interessato

# Accesso civico “generalizzato”: Giurisprudenza

**TAR Puglia 242/2019, TAR Lombardia 2019/2019:** Non sono ammissibili le richieste di accesso civico generalizzato che intendono tutelare la pretesa di un singolo senza controllare il perseguimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione interessata e/o l'utilizzo delle risorse né promuovere la partecipazione al dibattito pubblico

**TAR Campania 2486/2019:** anche finalità egoistiche e personale possono essere poste a fondamento di una istanza di accesso civico generalizzato

# Accesso civico “generalizzato”: Giurisprudenza

**TAR Emilia Romagna 197/2018; TAR Lazio 425/2019:** la disciplina dei contratti pubblici costituisce un ambito speciale sottratto all’accesso generalizzato

**TAR Marche 677/2018:** contratti pubblici esclusi dall’accesso generalizzato; in ogni caso l’accesso generalizzato si applica solo alle richieste finalizzate al controllo sociale sullo svolgimento delle funzioni istituzionali

**TAR Lombardia 45/2019:** la disciplina speciale di cui all’art. 53 del Codice dei contratti pubblici non è realmente derogatoria di quella generale (d.lgs. 33/2013) tale da escludere definitivamente l’accesso generalizzato; non basta il mero richiamo al Codice dei contratti pubblici ma occorre fare preciso riferimento a circostanze giuridiche e fattuali dopo aver consultato i contro-interessati e dopo aver valutato l’opportunità di concedere l’accesso parziale

# Accesso civico “generalizzato”: Giurisprudenza

**TAR Toscana 577/2019:** assenza di orientamento univoco nella giurisprudenza; accesso escluso nella fase di esecuzione dei contratti

**Consiglio di Stato 3780/2019:** accesso civico generalizzato si applica all’intera materia dei contratti pubblici

# Formazione IFEL *per i Comuni*

---



## **Grazie per l'attenzione**

Fabrizio Di Mascio

E-mail [fabrizio.dimascio@gmail.com](mailto:fabrizio.dimascio@gmail.com)

I materiali didattici saranno disponibili su  
[www.fondazioneifel.it/formazione](http://www.fondazioneifel.it/formazione)



Twitter



Facebook



YouTube

