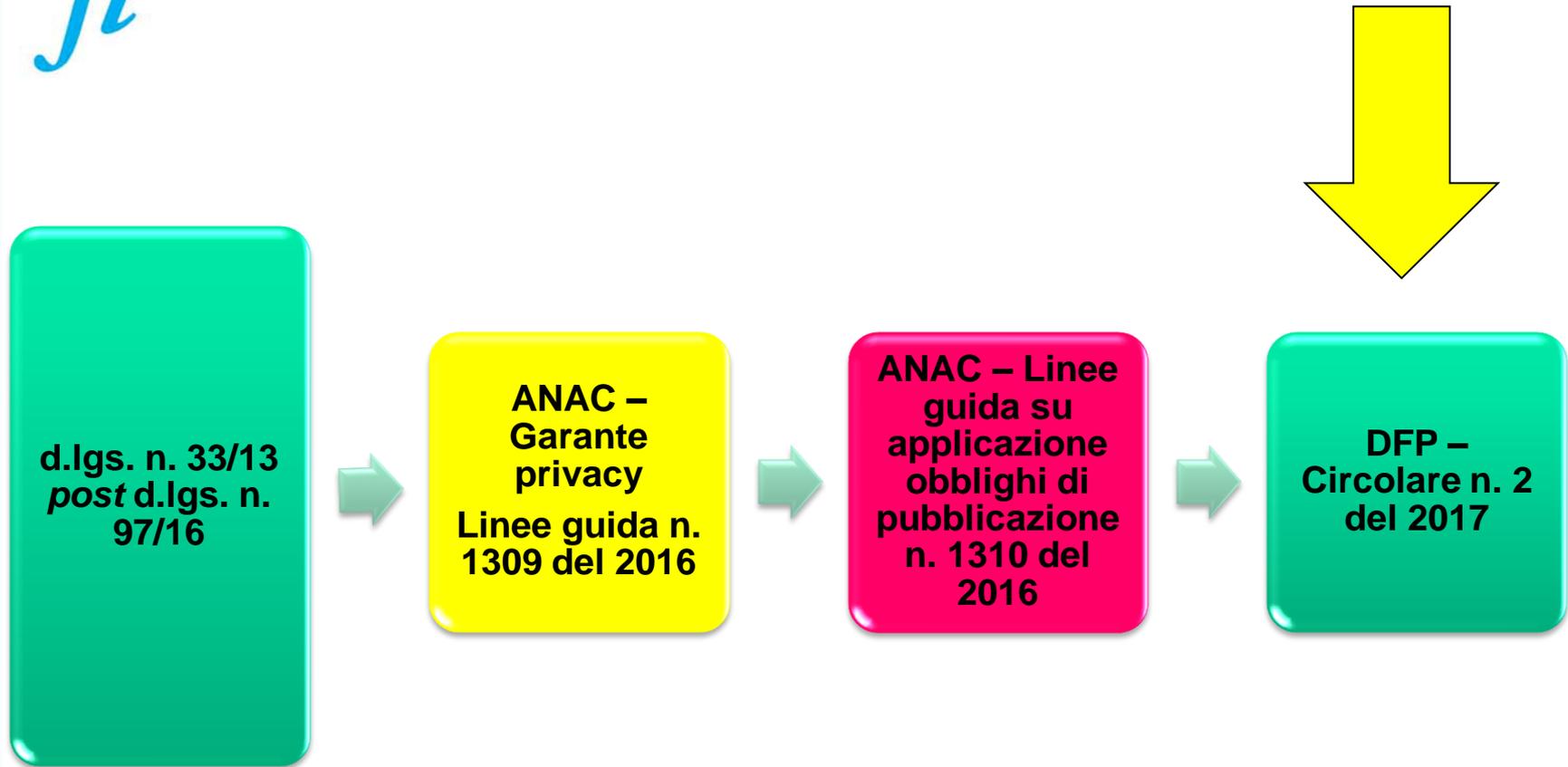


**Accesso civico  
“generalizzato”:  
La Circolare n. 2 del 2017  
del Dipartimento della  
Funzione Pubblica**

27 giugno 2017  
Avv. Daniela Bolognino

*fi*



DFP

*«Attuazione delle norme sull'accesso  
civico generalizzato (c.d. FOIA)»*

**Circolare n. 2 del 2017**

# *fi* Principio generale di trasparenza

*post d.lgs. n. 97/16. - Art. 1, comma 1:*

La trasparenza è intesa come accessibilità totale **dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul** perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche

**Ulteriore rafforzamento  
del principio di  
trasparenza**



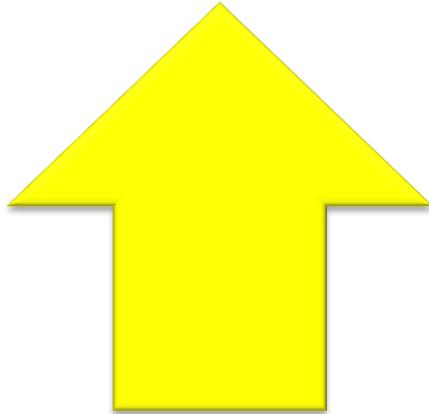
## Sul piano soggettivo

- “non ammette restrizioni alla legittimazione del richiedente”
- (art. 5, comma 3, d.lgs. n. 33/13)

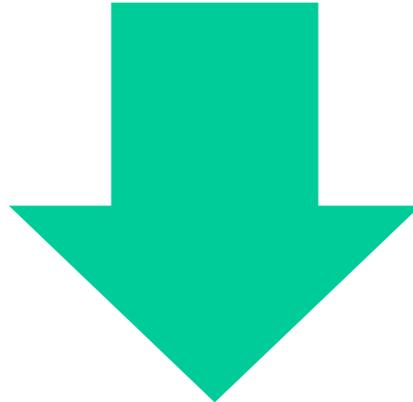
## Sul piano oggettivo

- “è tendenzialmente onnicomprensivo, fatti salvi i limiti indicati dall’art.
- 5-bis, c. 1-3, d.lgs. n. 33/13”

*fi*



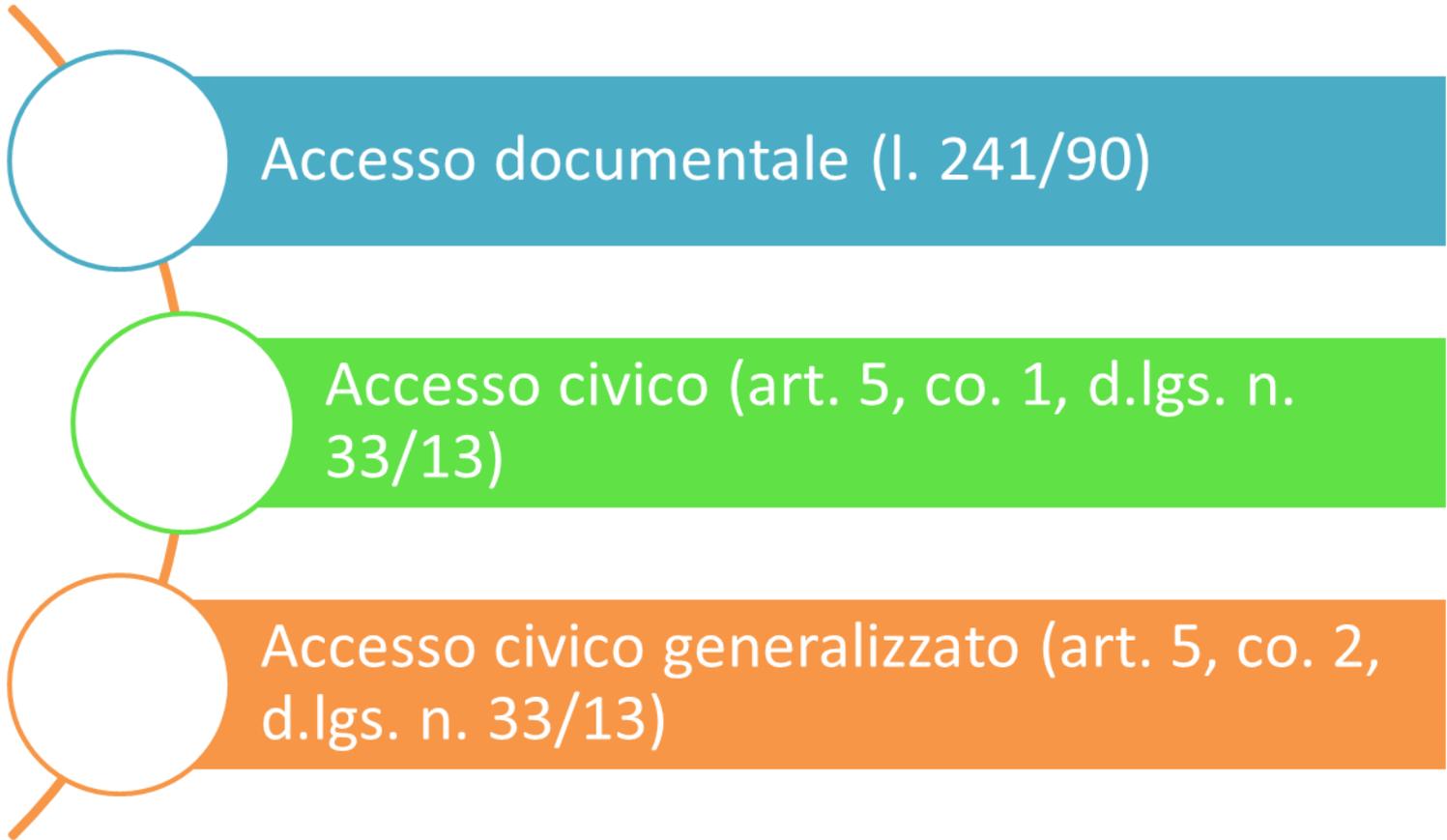
Trasparenza (regola)  
*“tutela preferenziale  
dell’interesse a  
conoscere”*



Segreto (eccezione)



# Linee guida ANAC e circolare DFP n. 2 del 2017

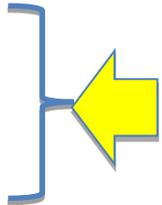




## Accesso civico – art. 5, d.lgs. n. 33/13

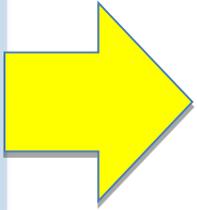
Comma 1: L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, **nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.**

Comma 2: 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, chiunque ha diritto di accedere ai dati ed ai documenti detenuti dalle PA, ulteriori rispetto a quelle oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela degli interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.



*fi*

Art. 5, co. 2,  
d.lgs. n. 33/13



ANAC: «un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed **avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione**»

**Ratio**

Favorire il controllo diffuso su  
perseguimento fini istituzionali ed uso  
delle risorse pubbliche

Avv. D. Bolognino



**Circolare ha ad oggetto le raccomandazioni operative per le Pubbliche Amministrazioni:**

- Modalità di presentazione della richiesta;**
- Uffici competenti;**
- Tempi di decisione;**
- I controinteressati**
- I rifiuti non consentiti**
- Il dialogo con i richiedenti**
- Il Registro degli accessi.**



## Circolare DFP – n. 2 del 2017

**Criteria applicativi di carattere generale**

***principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo***

*in assenza di specificazioni sulla domanda l'amministrazione deve trattarlo come accesso generalizzato*

***criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto***

*Impossibilità di dichiarare inammissibile la domanda per motivi formali o procedurali*

***limiti all'adozione di regolamenti interni***

I regolamenti possono disciplinare solo gli aspetti procedurali ed organizzativi interni (i profili di rilevanza esterna sono coperti da riserva di legge)

Avv. D. Bolognino



**d.lgs. Art. 5, comma 3 – post. D.lgs. n. 97/13:**

L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2:

**-non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.**

L'istanza di accesso civico:

**-identifica i dati, e informazioni o i documenti richiesti;**

**- non richiede motivazione.**

**L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:**

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;
- al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto



*Avv. D. Bolognino*



## Circolare DFP – n. 2 del 2017

### Modalità di presentazione della richiesta

“.....è preclusa la possibilità di dichiarare inammissibile una domanda di accesso generalizzato per motivi formali o procedurali, salvo quanto specificato di seguito riguardo alla identificazione dell’oggetto della richiesta (§ 3.1) e del richiedente (§ 3.2).”

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 dovrebbe assistere il richiedente al fine di giungere a una adeguata definizione dell’oggetto della domanda.

in senso restrittivo: l’amministrazione dovrebbe ritenere inammissibile una richiesta formulata in termini generici o meramente esplorativi **soltanto quando 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, e il richiedente non abbia fornito i chiarimenti richiesti.**



## Circolare DFP – n. 2 del 2017

### Modalità di presentazione della richiesta

#### Identificazione del richiedente

Ne deriva che, in linea di principio, l'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto. Tuttavia, l'identificazione del richiedente è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande; ad esempio, ai fini della trasmissione dei dati e documenti richiesti o della trattazione di una pluralità di domande identiche (seriali) o onerose (vessatorie) da parte di uno stesso soggetto.

Pertanto l'identificazione del richiedente va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta. In caso di richiesta anonima o da parte di un soggetto la cui identità sia incerta, l'amministrazione deve comunicare al richiedente la necessità di identificarsi secondo una delle modalità di seguito indicate (§ 3.3).



## Circolare DFP – n. 2 del 2017

### Modalità di presentazione della richiesta

#### Sulle modalità di presentazione della domanda

Nei casi di trasmissione per via telematica della domanda – indicata come modalità ordinaria dall’art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013 – si applica l’art. 65, c. 1, del d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell’amministrazione digitale - CAD). In base a questa disposizione, le domande presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica sono “valide” ed “equivalenti” alle domande sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento, nei seguenti casi:

- a) se sono sottoscritte e presentate insieme alla copia del documento d'identità;
- b) se sono trasmesse dal richiedente dalla propria casella di posta elettronica certificata;
- c) se sono sottoscritte con firma digitale;
- d) se il richiedente è identificato con il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi.



## Circolare DFP – n. 2 del 2017

### Modalità di presentazione della richiesta





## Circolare DFP – n. 2 del 2017

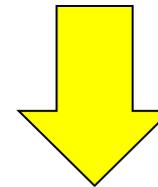
### UFFICI COMPETENTI

**L'istanza può essere trasmessa  
..... ad uno dei seguenti uffici:**

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;

**(estratto art. 5, comma 3, d.lgs.  
n. 33/13)**

**Nel caso in cui non  
coincidano con l'ufficio  
competente a decidere  
devono trasmetterla  
all'ufficio**



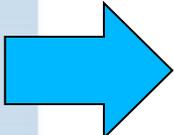
La competenza a decidere **“è dell'ufficio  
che detiene di dati”**

*Avv. D. Bolognino*



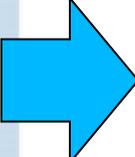
## Circolare DFP – n. 2 del 2017

### UFFICI COMPETENTI



Nel caso in cui sia palese che la domanda è stata erroneamente indirizzata a un'amministrazione diversa da quella che detiene i dati o documenti richiesti, l'ufficio ricevente deve inoltrare tempestivamente la domanda all'amministrazione competente e darne comunicazione al richiedente, specificando che il termine di conclusione del procedimento decorre dalla data di ricevimento della richiesta da parte dell'ufficio competente.

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può ricevere soltanto le



domande di accesso civico semplice, riguardanti “dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria” (art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013). Nel caso in cui una domanda di accesso generalizzato sia stata erroneamente inviata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, quest'ultimo provvede a inoltrare tempestivamente la stessa all'ufficio competente a decidere sulla domanda (§ 4.2).



## Circolare DFP – n. 2 del 2017

### UFFICI COMPETENTI

#### Per il riesame:

- a) Competente il responsabile della prevenzione della corruzione (art. 5, comma 7, d. lgs. n. 33/13);
- b) Se RPCT è responsabile in prima istanza, la P.A. deve individuare ufficio competente per il riesame da indicare al richiedente

Dunque, ciascuna amministrazione è invitata a individuare le unità di personale, adeguatamente formate, che assicurino le funzioni di “centro di competenza” o “*help desk*”, al fine di assistere gli uffici della medesima amministrazione nella trattazione delle singole domande (v. anche A.N.AC. del n. 1309/2016).



## Circolare DFP – n. 2 del 2017

### “Rispetto dei termini!”

In proposito, si ribadisce quanto segue:

- il termine di trenta (30) giorni entro il quale concludere il procedimento non è derogabile, salva l'ipotesi di sospensione fino a dieci giorni nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato (art. 5, c. 5, d.lgs. n. 33/2013);
- la conclusione del procedimento deve necessariamente avvenire con un provvedimento espresso; non è ammesso il silenzio-diniego, né altra forma silenziosa di conclusione del procedimento;
- l'inosservanza del termine sopra indicato costituisce “elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione” ed è comunque valutata “ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili” (art. 46 del d.lgs. n. 33/2013).

Art. 5, comma 6, d.lgs. n. 33/13: **Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. ....omissis**



## Circolare DFP – n. 2 del 2017

### “Rispetto dei termini!”

#### Conseguenze del mancato rispetto

#### Sul versante “esterno”:

- a) riesame;
- b) ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al d.lgs. n. 104 del 2010.

#### Sul versante “interno”:

Sul versante interno, il già richiamato art. 46 del d.lgs. n. 33/2013 assegna all'inosservanza del termine una triplice valenza, qualificandolo come:

- 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.



## “I Controinteressati”

Art. 5, comma 5, d.lgs. n. 33/13:

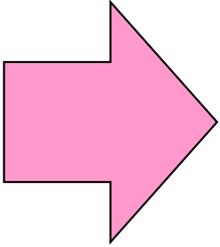
“Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, **se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica** per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

**Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione**, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 6 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. **Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione**”

fi

## Circolare DFP – n. 2 del 2017

### “I Controinteressati”



Devono ritenersi “controinteressati” tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non indicati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati loro interessi coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell’art. 5-bis (protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali, come chiarito nelle Linee guida A.N.AC., Allegato, § 9).

In caso di opposizione, l’amministrazione non può assumere come unico fondamento del rifiuto di accesso il mancato consenso del controinteressato. L’art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013 espressamente prevede l’ipotesi di “accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l’opposizione del controinteressato”. Dunque, la normativa rimette sempre all’amministrazione destinataria della richiesta il potere di decidere sull’accesso. Questa deve valutare, da un lato, la probabilità e serietà del

l’opposizione del controinteressato, l’amministrazione è tenuta a darne comunicazione al controinteressato e al richiedente senza procedere alla contestuale trasmissione dei documenti a quest’ultimo. Per consentire al controinteressato di attivare gli strumenti di tutela previsti contro il provvedimento di accoglimento della richiesta, i dati e documenti non possono essere inviati prima di quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di accoglimento della domanda di accesso da parte del controinteressato (art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013; v. anche Linee guida A.N.AC., Allegato, § 12).

Avv. D. Bolognino



## Circolare DFP – n. 2 del 2017

### “Richieste massive o manifestamente irragionevoli”

Sulla base dei primi riscontri applicativi, è opportuno chiarire che la ragionevolezza della richiesta va valutata tenendo conto dei seguenti criteri:

- l'eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento di dati personali) che l'amministrazione dovrebbe svolgere per rendere disponibili i dati e documenti richiesti;
- le risorse interne che occorrerebbe impiegare per soddisfare la richiesta, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale;
- la rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare.

L'irragionevolezza della richiesta è manifesta soltanto quando è evidente che un'accurata trattazione della stessa comporterebbe per l'amministrazione un onere tale da compromettere il buon andamento della sua azione. Il carattere palese del pregiudizio serio e immediato al buon funzionamento dell'amministrazione va motivato in relazione ai criteri sopra indicati.



ANAC delibera n. 1310 del 2016: il testo del decreto dispone che “l’istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti”;

pertanto **non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa**, volta semplicemente a “scoprire” di quali informazioni l’amministrazione dispone.

**Le richieste, inoltre, non devono essere generiche, ma consentire l’individuazione del dato, del documento o dell’informazione.**

-Richiesta di un **numero di documenti manifestamente irragionevole** – da valutare l’interesse provato con il buon andamento della P.A.

- escluso l’accesso a fronte di richieste di **reperimento informazioni che non siano già in possesso della P.A.** destinataria della richiesta



## Da ricordare: esclusioni e limiti al diritto d'accesso civico (5 bis, d.lgs. n. 33/13)

### Eccezioni assolute

(art. 5, bis, co. 3, d.lgs. n. 33/13)

- Segreto di Stato
- Divieti di accesso previsti per legge (incluso art. 24, co. 1, l. n. 241/90)

**P.A. deve negare l'accesso**

### Eccezioni relative

(art. 5 bis, co.1 e 2, d.lgs. n. 33/13)

- Possa derivare:
  - a) Pregiudizio concreto ad interessi pubblici;
  - b) Pregiudizio concreto ad interessi privati

**P.A. deve Verificare cosa fare attraverso il "bilanciamento" degli interessi in gioco**

# Grazie per l'attenzione

**Avv. Daniela Bolognino**  
dbolognino@libero.it

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



@Formazioneifel



Facebook



Youtube