

# DIRITTO DI ACCESSO

Lezione del 24 novembre 2023

# INQUADRAMENTO NORMATIVO

L. 241/90 – Procedimento amministrativo

D.LGS. 33/2013 – Accesso civico e gli obblighi di pubblicità

104/2010 – Codice procedura amministrativa

**ACCESSO DOCUMENTALE  
E  
ACCESSO CIVICO**



# **ACCESSO DOCUMENTALE**

**(L. n. 241/90)**



# **Definizioni e principi in materia di accesso documentale**



# **Legge n. 241/90**

## **Art. 22. (Definizioni e principi in materia di accesso)**

Comma 1. Ai fini del presente capo si intende:

- a) per "**diritto di accesso**";
- b) per "**interessati**";
- c) per "**controinteressati**";
- d) per "**documento amministrativo**";
- e) per "**pubblica amministrazione**".

# Legge n. 241/90

## Art. 22. (Definizioni e principi in materia di accesso)

- a) “**diritto di accesso**”: il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
- b) “**interessati**”: tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse **diretto** (), **concreto** () e **attuale** (), corrispondente ad una situazione giuridicamente **tutelata** e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (**cd. rapporto di strumentalità**);
- c) “**controinteressati**”: tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla **riservatezza** (**parte necessaria – ma eventuale – che, essendo il beneficiario del provvedimento dell'Amministrazione, vanta un interesse specularmente ed esattamente contrario a quello del ricorrente**);
- d) “**documento amministrativo**”: ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti **attività di pubblico interesse**, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
- e) “**pubblica amministrazione**”: tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

# Legge n. 241/90

## Art. 22. (Definizioni e principi in materia di accesso)

Comma 2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue **rilevanti finalità di pubblico interesse**, costituisce **principio generale** dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne **l'imparzialità e la trasparenza**.

Comma 3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad **eccezione** di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.

Comma 4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

Comma 6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha **l'obbligo di detenere** i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.



# **Esclusione dal diritto di accesso**



# Legge n. 241/90

## Art. 24. (Esclusione dal diritto di accesso)

Il diritto di accesso è escluso (**limiti tassativi**):

- a) per i documenti **coperti da segreto di Stato** (**evitare mettere in pericolo interessi pubblici**) ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di **divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge** (**es. obbligo funzionario mantenere segreto d'ufficio**), dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;
- b) nei **procedimenti tributari**, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
- c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione **di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione**, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere **psico-attitudinale relativi a terzi**.



**Legge n. 241/90**  
**Art. 24. (Esclusione dal diritto di accesso)**

**Comma 3. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.**



# Legge n. 241/90

## Art. 24. (Esclusione dal diritto di accesso)

Comma 6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, **il Governo può prevedere casi di sottrazione** (*regolamento o DPCM*) all'accesso di documenti amministrativi (*limiti eventuali*):

a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977 n. 801, dalla loro divulgazione possa **derivare una lesione specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali**, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;

b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della **politica monetaria e valutaria**;

c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente **strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità** con particolare **riferimento alle tecniche investigative**, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini.



# Legge n. 241/90

## Art. 24. (Esclusione dal diritto di accesso)

Comma 6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi (*limiti eventuali*):

d) quando i documenti riguardano **la vita privata o la riservatezza** di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, **sanitario**, professionale, finanziario, **industriale** e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;

e) quando i documenti riguardano l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.



# Legge n. 241/90

## Art. 24. (Esclusione dal diritto di accesso)

Comma 7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia **necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici (controlimite)**. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, **in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale (es. di bilanciamento)**.



# Legge n. 241/90

## Art. 25. (Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi)

Comma 1. Il diritto di accesso si esercita **mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi**, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

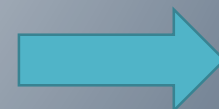
Comma 4. **Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta.** In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare **ricorso al tribunale amministrativo** regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni, centrali e periferiche dello Stato, tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente (*continua...*).



# **ACCESSO CIVICO**

## ***SEMPLICE O GENERALIZZATO***

*(D.lgs. n. 33/2013)*



# D.lgs. n. 33/2013

## Art. 5. Accesso civico a dati e documenti

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 (l'inadempimento)** la loro pubblicazione **(SEMPLICE)**.

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 e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, **ulteriori** rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis. **(GENERALIZZATO- introdotto d.lgs. 97/2016)**

Comma 3. 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, le informazioni o i documenti richiesti **e 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:

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



# D.lgs. n. 33/2013

## Art. 5. Accesso civico a dati e documenti

Comma 6. 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. In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale. In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-*bis*. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze.



# D.lgs. n. 33/2013

## Art. 5. Accesso civico a dati e documenti

Comma 7. Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente **può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (funzione deflattiva del contenzioso)**, di cui all'articolo 43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il **Garante** per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Comma 8. Qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può altresì presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito (continua...).



# **Esclusioni e limiti all'Accesso civico**

**(semplice o generalizzato)**



# D.lgs. n. 33/2013

## Art. 5-bis. Esclusioni e limiti all'accesso civico

Comma 1. L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario **per evitare un pregiudizio concreto** (*da dichiarare e dimostrare*) 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 di cui all'articolo 5, comma 2, 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**.



## D.lgs. n. 33/2013

### Art. 5-bis. Esclusioni e limiti all'accesso civico

Comma 3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, 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'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.



# Esclusioni e limiti all'accesso civico

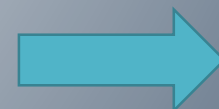
(individuati dalla giurisprudenza amministrativa)

## Accesso cd. «massivo»

È esclusa l'ammissibilità di richieste di ostensione aventi ad oggetto un **numero manifestamente eccessivo** di atti o informazioni tale da apparire irragionevole e da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione.

## Accesso esplorativo

Istanza volta solo ed esclusivamente a scoprire di quali informazioni dispone l'Amministrazione. Contrario al canone della buona fede perché rischia di compromettere il buon andamento dell'amministrazione, in quanto l'oggetto dell'istanza di accesso civico **necessita in ogni caso di un livello minimo di specificità.**



# INQUADRAMENTO NORMATIVO. C.P.A.

## **Art. 116. Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi.**

Comma 1. Contro le **determinazioni** e contro il **silenzio** sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi, nonché per la tutela del diritto di accesso civico connessa **all'inadempimento degli obblighi di trasparenza** il ricorso è proposto entro trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio, mediante notificazione all'amministrazione e ad almeno un controinteressato. Si applica l'articolo 49. Il termine per la proposizione di ricorsi incidentali o motivi aggiunti è di trenta giorni.

Comma 2. In pendenza di un giudizio cui la richiesta di accesso è connessa, il ricorso di cui al comma 1 può essere proposto con istanza depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso principale, previa **notificazione all'amministrazione e agli eventuali controinteressati**. L'istanza è decisa con ordinanza separatamente dal giudizio principale, ovvero con la sentenza che definisce il giudizio.

Comma 3. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente a ciò autorizzato.

Comma 4. Il giudice decide con sentenza in forma semplificata; sussistendone i presupposti, **ordina l'esibizione** e, ove previsto, la **pubblicazione**, dei documenti richiesti, entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni, dettando, ove occorra, le relative modalità.

Comma 5. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai giudizi di impugnazione.

# CARATTERISTICHE PECULIARI DEL RITO SULL'ACCESSO

- A) **Semplificato**: 30 giorni sia per proporre ricorso principale, che per quello incidentale finanche per gli eventuali motivi aggiunti;
- B) **Carattere impugnatorio**: la struttura è modulata come una sorta di «appello» avverso le prime determinazioni (diniego o silenzio) della p.a. a fronte dell'istanza di accesso (*giudizio sul rapporto*);
- C) **Poteri del giudice**: ordina esibizione dei documenti richiesti e la loro pubblicazione (*facere specifico*).
- D) **I controinteressati**: coloro che per effetto della ostensione vedrebbero pregiudicato il loro diritto alla riservatezza.