

Scheda sull'accesso agli atti e sull'accesso civico alle informazioni (FOIA)

Come e quando utilizzarli, per che scopi e come reagire in caso di rifiuto

L'accesso agli atti (previsto dagli artt. 22 e ss L. 241/90) e l'accesso civico (D.Lgs 33/2013) sono degli strumenti particolarmente utili per venire a conoscenza di dati, informazioni e documenti detenuti dalla pubblica amministrazione. Tuttavia il grado di profondità, il numero, l'estensione di tale accesso differisce a seconda che venga usato l'uno o l'altro strumento.

Nel caso dell'accesso civico, la legge attribuisce a "*chiunque*" il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e ciò al fine 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*". Lo scopo del legislatore è stato quello di dare piena attuazione al **principio della trasparenza**, al fine di garantire il rispetto delle libertà individuali e collettive, dei diritti civili, politici, sociali attraverso un'amministrazione quanto più possibile aperta e a servizio del cittadino, in perfetta armonia con la disciplina riservata al diritto di accesso nell'ambito dell'ordinamento Europeo.

Nel caso dell'accesso agli atti, al contrario, la legge 241/90 **richiede la titolarità di un interesse qualificato e differenziato**, riconoscendo e tutelando il "*diritto degli **interessati** di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi*".

Per interessati si intendono "*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*".

*Nel caso dell'accesso agli atti, l'obiettivo del legislatore è volto alla tutela degli interessi individuali di un soggetto che ricopre una posizione differenziata rispetto a tutti gli altri cittadini, il quale dovrà dare prova di essere portatore di un **diritto, concreto, attuale e corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e strumentale alla documentazione oggetto della richiesta.***

Pertanto se il diritto all'accesso civico è riconosciuto a tutti i cittadini i quali -senza dimostrare alcun interesse specifico ulteriore- vogliono venire a conoscenza dell'operato della pubblica amministrazione, il diritto ad accedere agli atti è riconosciuto solo a chi vanta un interesse specifico e motivato a conoscere gli atti richiesti. **I soggetti legittimati in entrambi i casi possono essere sia singoli sia associazioni**, che a seconda dei casi possono trovarsi portatori di un interesse generale o specifico alla richiesta di accesso e quindi essere legittimati ad azionare l'uno o l'altro strumento.

Fa da *pandant* alla diversa qualifica richiesta dal legislatore per inoltrare la richiesta di accesso, l'estensione e il grado di profondità con cui il privato può aspirare ad accedere ai documenti richiesti nell'ambito dell'accesso civico o dell'accesso agli atti.

Nel caso dell'accesso agli atti, infatti, gli unici limiti previsti sono indicati dall'art. 24 e sono **strettamente connessi alla salvaguardia di interessi pubblici fondamentali e prioritari rispetto all'interesse alla conoscenza degli atti amministrativi**, tra questi vi sono i documenti coperti da segreto di Stato (a norma dell'art. 39, L. 3-8-2007, n. 124); i procedimenti previsti dal D.L. 8/1991 recante norme in materia di sequestri di persona e di protezione dei testimoni di giustizia (conv. in L. 82/1991 e succ. modif.); i documenti coperti da segreto o divieto di divulgazione altrimenti previsto dall'ordinamento e i documenti esclusi dal diritto di accesso per mezzo di appositi regolamenti governativi, al fine di salvaguardare la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali, la politica monetaria e valutaria, l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione dei reati, la riservatezza dei terzi, persone, gruppi ed imprese. I limiti facoltativi, previsti dall'art. 23, possono solo condurre al differimento dell'accesso ai documenti e solo laddove la conoscenza può impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa. Pertanto, al di fuori di questi limiti

tassativamente previsti, **l'accessibilità ai documenti** rispetto ai quali il cittadino vanta un interesse concreto e privilegiato **dovrebbe essere massima**.

Nel corso dei mesi sono state inoltrate varie richieste di accesso agli atti da parte di associazioni e singoli cittadini – perlopiù stranieri – i quali erano titolari di una posizione giuridica soggettiva qualificata rispetto alla pubblica amministrazione. Si pensi in particolare a tutta la documentazione relativa alle disposizioni assunte sull'isolamento disposto dalla ASL per prevenire la diffusione del Covid-19, i trasferimenti forzati dai centri di accoglienza, l'isolamento sulle navi quarantena¹ ecc. In questi casi la pubblica amministrazione ha infatti trasmesso tutta la documentazione richiesta, funzionale in primo luogo per l'esercizio del diritto alla difesa.

Nel caso dell'accesso civico, invece a fronte di un diritto all'accesso che non conosce limitazioni dal punto di vista della legittimazione soggettiva ed esonera il richiedente dall'obbligo di motivazione (cfr. art. 5, comma 3), dal punto di vista oggettivo lo stesso è esercitabile solo “*nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridici rilevanti*” (art. 5-bis D.Lgs 33/2013). Nell'ambito di tale ultima disposizione, è, infatti, possibile distinguere una serie di eccezioni al principio della generale della accessibilità, le quali sono poste a presidio di interessi pubblici e privati suscettibili di subire un pregiudizio concreto dalla conoscibilità generalizzata di alcune informazioni. Sono quindi individuate **due categorie di eccezioni**, le quali se vengono in rilievo nel caso specifico, possono essere opposte al cittadino richiedente per limitare o del tutto escludere l'accesso ai documenti richiesti. Al comma 1 e al comma 2 della disposizione citata sono previste le eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati, **le quali, se poste alla base di un rigetto, devono essere in ogni caso suffragate da una specifica e puntuale motivazione da parte dell'Amministrazione**. Oltre alle eccezioni relative, il legislatore ha previsto anche che **limiti all'accesso possano essere assoluti**, la cui ricorrenza nel caso specifico è sufficiente al rigetto dell'accesso, essendo sufficiente che la pubblica amministrazione individui il ricorrere di una causa di esclusione e la opponga al cittadino richiedente.

L'ultima precisazione riguarda la **categoria dei documenti che obbligatoriamente devono essere pubblicati dalla pubblica amministrazione** (art. 5 e 13 e ss D.Lgs 33/2013). In questo caso si parla di accesso civico semplice. Gli obblighi di pubblicazione riguardano ad esempio alcune informazioni legate alle di “funzionamento” della macchina amministrativa, comuni a tutte le PA: organizzazione, personale, gestione patrimoniale, incarichi dirigenziali, collaboratori e consulenti, bandi di gara, etc.; alcune tipologie di dati riguardanti l'uso dei fondi pubblici per fare politiche e offrire servizi: ad esempio, i bilanci pubblici, i dati sulle performance dell'amministrazione, piani e strumenti per la pianificazione territoriale, dati sulla qualità dei servizi erogati (es. dati sul grado di soddisfazione da parte dell'utenza); altre informazioni obbligatorie specificatamente previste dalla normativa, tra i quali i testi degli accordi bilaterali. In questi casi, la pubblica amministrazione non può opporre alcun limite di quelli sopra visti, ma dovrà procedere alla pubblicazione dei documenti richiesti e rientranti nelle categorie indicate dalla legge.

Nel corso dei mesi, si è proceduto ad inviare richieste di accesso riguardanti vari settori che **sono stati considerati strategici** sia al fine di definire i contorni dei limiti dell'applicazione dell'istituto dell'accesso civico, sia nella raccolta di informazioni relative alle politiche italiane ed europee in materia di diritto d'asilo e di immigrazione. Tra questi, sono state inviate richieste di accesso agli accordi bilaterali siglati tra Italia e paesi terzi non pubblicati al fine di ottenerne la pubblicazione obbligatoria²; alle informazioni relative alle richieste di soccorso pervenute al centro di coordinamento dei soccorsi di Roma da parte di imbarcazioni di migranti in

¹ <https://altreconomia.it/costi-silenzi-navi-quarantena/>; <https://inlimine.asgi.it/le-navi-quarantena-servizi-sorveglianza-sanitaria-convenzioni-respingimenti-richieste-asilo/>

² <https://www.asgi.it/approfondimenti-speciali/niger-italia-armi-immigrazione/>

distress e le relative istruzioni impartite per prestare soccorso, al fine di poter monitorare la legittimità dell'operato dell'MRCC italiano nel coordinamento delle operazioni di soccorso; alle informazioni concernenti la destinazione dei fondi italiani ed europei volti anche al controllo dei confini per sindacarne la legittimità rispetto al loro utilizzo³; ai contratti, agli appalti, alle convenzioni riguardanti le strutture di accoglienza in Italia⁴.

In varie occasioni, la pubblica amministrazione **ha opposto l'esistenza dei divieti e dei limiti assoluti e relativi sopra indicati**⁵ e per questa ragione, si è proceduto ad azionare i rimedi amministrativi e giurisdizionali previsti. Sia nei casi di rifiuto sia in quelli di silenzio protratto per oltre 30 giorni dall'invio, l'interessato può sempre azionare la tutela prevista per legge.

In caso di silenzio o rifiuto di una richiesta di accesso agli atti, è possibile esperire subito il ricorso al giudice amministrativo oppure agire in via amministrativa presentando riesame (art. 25 L. 241/90) al difensore civico o alla Commissione per l'accesso agli atti. I due rimedi non sono alternativi in quanto in caso di rifiuto o silenzio della Commissione nazionale e del difensore civico si potrà presentare ricorso al giudice amministrativo nei successivi 30 giorni.

Per quanto riguarda **la richiesta di accesso civico**, in caso di rifiuto o silenzio protratto per oltre 30 giorni, va presentata richiesta di riesame al Responsabile per la corruzione e la trasparenza incaricato per il Ministero richiesto (art. 5 c.7) ed in caso di mancata risposta entro i successivi 20 giorni o di rifiuto si potrà ricorrere al giudice amministrativo (art. 116 cpa)

³ <https://sciabacaoruka.asgi.it/scheda-attivita-organizzazioni-internazionali-in-libia-fondi-italiani/>;
<https://sciabacaoruka.asgi.it/tag/fondo-africa/>

⁴ <https://www.openpolis.it/registro-degli-accessi-come-si-stanno-comportando-i-ministeri/>

⁵ <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/consiglio-di-stato-condanna-il-mae-illegittimo-negare-laccesso-ai-rapporti-di-spesa-sui-fondi-italiani-in-libia/>