

GUIDA di ACCESSO AGLI ATTI AMMINISTRATIVI e ALLA TRASPARENZA

(Allegata al modulo di richiesta di accesso agli atti amministrativi)

• Principali norme di riferimento

- 1) **Legge n. 241/1990** - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi
- 2) **D.P.R. n. 352/1992** - Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi in attuazione dell'art. 24 della legge 241/90
- 3) **Legge n. 675/1996** - Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali
- 4) **D.Lgs. n. 135/1999** - Disposizioni integrative della legge 31 dicembre 1996, n. 675, sul trattamento di dati sensibili da parte dei soggetti pubblici
- 5) **D.P.R. n. 445/2000** - T. U. in materia di documentazione amministrativa
- 6) **Legge n. 150/2000** - Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni
- 7) **D.P.R. n. 184/2006** - Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi
- 8) **D. Lgs. n. 196/2003** - Codice in materia di protezione dei dati personali
- 9) **Legge n. 15/2005** - Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa
- 10) **D.Lgs. n. 82/2005** - Codice dell'amministrazione digitale
- 11) **D.P.R. n. 184/2006** - Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi
- 12) **D.Lgs n. 150/2009** - Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni
- 13) **D.Lgs. n. 235/2010** - Modifiche ed integrazioni al D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il Codice dell'amministrazione digitale a norma dell'art. 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69
- 14) **Delibera n. 105/2010** - Linee guida per la predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità
- 15) **Legge n. 190/2012** - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione
- 16) **Delibera n. 2/2012** - Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità
- 17) **D. Lgs. n. 33/2013** - Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

• Come procedere

1. Premessa

La trasparenza amministrativa consiste, nella sua accezione più ampia, nell' assicurare la massima circolazione possibile delle informazioni sia all'interno del sistema amministrativo, sia fra quest' ultimo ed il mondo esterno.

"L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla Legge, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario" art. 1 della legge 241/90 (modificata e integrata dalla Legge 15/2005).

E' evidente come questa legge apporti importanti modifiche nei rapporti tra le pubbliche amministrazioni e i diritti dei cittadini.

Infatti non solo è previsto il diritto di prendere visione degli atti di un procedimento, ma anche che l'attività amministrativa deve ispirarsi al principio di trasparenza, inteso come accessibilità alla documentazione dell'amministrazione o ai riferimenti da quest'ultima utilizzati nell'assumere una determinata posizione.

Ciò consente ai cittadini di veder garantiti i propri diritti nei confronti dell' amministrazione pubblica.

Essi hanno diritto ad una informazione qualificata, ad accedere ai documenti amministrativi e conoscere, nei limiti precisati dalla legge, lo stato dei procedimenti che li riguardano, seguendo le fasi attraverso cui l'attività amministrativa si articola.

2. Cosa si intende per documento amministrativo

Ai sensi dell'art. 22 della legge 241/90 - integrata e modificata - è considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, foto cinematografica, 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.

3. Quando è possibile/utile utilizzare la Legge 241/90

- Per ottenere copia o visionare un atto amministrativo;
- per avere, in generale, un pronunciamento formale da parte di una pubblica amministrazione fondamentale per poter conoscere i motivi che l'hanno indotta a prendere un provvedimento, verificarli ed eventualmente smentirli;
- sollecitare una risposta da parte della stessa amministrazione;
- acquisire informazioni relative ad un procedimento amministrativo;
- conoscere i presupposti e le ragioni giuridiche che ne hanno determinato la decisione;
- conoscere i criteri di gestione delle pratiche. (E' molto importante, ad esempio, per sapere a che punto della lista d'attesa si trovi l'interessato, i criteri utilizzati per la gestione della lista stessa e quando si ritiene potrà essere convocato per i fini richiesti).

4. Che cosa è il diritto di accesso

È il potere/diritto degli interessati di richiedere, di prendere visione ed, eventualmente, ottenere copia dei documenti amministrativi (*"al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse diretto, concreto e attuale per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi"* - art. 22).

5. Come accedere agli atti amministrativi

Sono previste due modalità di accesso (ex D.P.R. 352/92):

- **accesso informale**

Si esercita mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare, o che ha già formato, l'atto conclusivo del procedimento e che lo detiene o lo deterrà stabilmente.

Le pubbliche amministrazioni, al fine di facilitare i rapporti con i cittadini, e quindi l'accesso, hanno istituito un apposito ufficio: l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (U.R.P), che esamina la richiesta immediatamente e senza formalità.

- **accesso formale**

Il cittadino può sempre presentare una richiesta formale - compilando un apposito modulo che l'amministrazione (ufficio) può aver istituito, oppure scrivendo l'istanza autonomamente, inviandola tramite A/R., tramite posta elettronica o certificata oppure depositandola all'ufficio protocollo dell'amministrazione/ufficio.

In quest'ultimo caso l'ufficio è tenuto a rilasciare ricevuta, così come previsto dal D.P.R. 352/92 (art. 4 comma 2).

E' possibile però che sia l'amministrazione/ufficio stesso a richiedere di presentare formale istanza; ciò si verifica se non è possibile accogliere immediatamente la richiesta in via informale, oppure se ci sono dubbi sulla legittimazione del richiedente, sull'identità o i poteri rappresentativi.

Rispetto all'accesso informale offre una garanzia maggiore, anche se richiede più tempo (si ha nero su bianco e l'indicazione richiesta, che può avere valore di atto pubblico e/o valore legale, può essere utile per rivendicare un diritto disatteso o per controbattere l'affermazione dell'amministrazione).

6. Nei confronti di chi può essere esercitato il diritto di accesso

Il diritto di accesso si esercita nei confronti di:

- amministrazioni dello Stato;
- uffici pubblici
- aziende autonome;
- enti pubblici;
- concessionari di servizi pubblici.

L'accesso e' escluso per i documenti coperti da segreto di Stato, nonché nei casi di segreto o divieto di divulgazione, secondo quanto previsto dall'ordinamento. Pertanto, e' compito delle amministrazioni individuare gli atti conoscibili e quelli che necessitano di essere tutelati.

Da tenere presente che le P.A. possono differire l'accesso ai documenti richiesti fino a quando la conoscenza degli stessi determinasse un impedimento per il regolare svolgimento dell'azione amministrativa.

7. Chi può esercitare il diritto di accesso

Tutti i soggetti che dimostrino di avere un **"interesse giuridicamente rilevante"** nei confronti dell'atto e/o del procedimento oggetto del diritto di accesso.

8. A chi deve essere presentata la richiesta di accesso

La richiesta di accesso dovrà essere inoltrata all'ufficio **"che ha formato il documento e che lo detiene stabilmente"**, ed è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenerlo.

9. Quanto tempo ha l'amministrazione per rispondere

La Legge 241 prevede che le pubbliche amministrazioni determinano per ciascun tipo di procedimento il termine entro cui esso deve concludersi, con apposita disciplina, e laddove non abbiano provveduto in tal senso, che il termine è di 90 giorni. (Legge 15/2005).

Quindi il termine di 90 giorni è solo indicativo, in quanto l'amministrazione stessa può aver emanato un regolamento che stabilisca termini diversi.

I termini devono essere calcolati a partire dal momento in cui l'ufficio competente ha ricevuto la domanda (in caso di A/R dal giorno in cui si è firmato per avvenuta ricezione, o dal momento della ricezione se la domanda viene inoltrata tramite posta elettronica o consegnata direttamente all'ufficio protocollo). Qualora il cittadino non avesse individuato ed indirizzato l'istanza all'ufficio competente, sarà questo stesso a dover trasmettere la domanda al soggetto giusto (Di questa trasmissione viene data comunque comunicazione all'interessato - cfr D.P.R. 352/92 art 4/c. 3)

10. Se non si ottiene risposta o si sia espresso un provvedimento di rifiuto

Qualora si sia espresso un provvedimento di rifiuto, limitazione o differimento dell'accesso o sia inutilmente trascorso il termine di 30 giorni dalla richiesta di accesso formale, è possibile chiedere il riesame del diniego al Difensore Civico competente per territorio (se presente nel territorio), oppure presentare ricorso al T.A.R..

11. Il Responsabile

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare - per ogni tipo di procedimento di loro competenza - il responsabile dell'istruttoria e di ogni altra fase procedimentale, nonché l'ufficio competente ad emettere la disposizione finale. Tali elementi devono venire poi comunicati ai soggetti di volta in volta interessati. In particolar modo, l'ufficio ed il nome del responsabile del procedimento devono essere comunicati al cittadino interessato.

Il Dirigente di ogni ufficio deve provvedere ad assegnare i vari provvedimenti tra sé e gli altri componenti della propria unità lavorativa. In mancanza di indicazione specifica, l'assegnatario resta il Dirigente.

Tra i compiti del responsabile del procedimento ci sono:

- valutare le condizioni di ammissibilità della richiesta, la legittimazione dei soggetti interessati ed i presupposti che dovranno determinare l'emanazione del provvedimento;
- accertare d'ufficio i fatti, richiedendo anche dichiarazioni ad altri soggetti/uffici coinvolti;
- curare le comunicazioni, pubblicazioni e modifiche previste in merito al fatto in questione;
- emettere l'atto finale, se di sua competenza.

12. L'avvio del procedimento ai soggetti controinteressati (art.8)

Deve essere comunicato a tutti i soggetti in qualche modo destinati a subire le conseguenze ed a ricevere gli effetti conseguenti all'emissione dell'atto finale del procedimento. Devono essere informati anche i soggetti cui potrebbe derivare un pregiudizio a seguito dell'emissione dell'atto in questione, nonché coloro che sono chiamati dalla stessa legge a partecipare all'atto.

Nella comunicazione personale devono essere indicati:

- l'amministrazione competente;
- l'oggetto del procedimento promosso;
- l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;
- l'ufficio presso il quale è possibile la visione degli atti.

Nel caso in cui la comunicazione personale a tutti gli interessati non sia possibile o sia eccessivamente gravosa (ed onerosa), l'amministrazione coinvolta dovrà, comunque, comunicare gli elementi sopra esposti di volta in volta, secondo le modalità più opportune.

13. Quanto costa esercitare il diritto di accesso

L'esame dei documenti è gratuito.

Il rilascio di copie avviene previo pagamento dei diritti previsti per legge, e consiste nella apposizione di marche (**al momento del ritiro della documentazione oppure da inviarsi dopo la comunicazione di accoglimento dell'istanza, variabile in relazione al numero di copie da riprodurre**), da mettere sul modello di richiesta e da annullarsi con timbro a datario.

- **QUINDI per RIASSUMERE:**
il procedimento da seguire per l'accesso formale agli atti amministrativi si realizza tramite

..... la presentazione della richiesta scritta e motivata ai sensi della L. 241/90 (all'ufficio competente a formare l'atto o a detenerlo stabilmente, ovvero all'ufficio competente a detenere stabilmente la documentazione, quando la stessa risulti archiviata) su apposito stampato.

Sulla richiesta dovranno essere indicati tutti i dati a disposizione del richiedente che consentano l'individuazione del documento richiesto. Il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data dall'Amministrazione. (La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso - art. 2).

La pubblica amministrazione/ufficio cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, è tenuta a dare comunicazione agli stessi esclusivamente col metodo elettronico (attesa l'impossibilità per legge di poter fare ricorso ad altre forme di comunicazione). Entro 10 giorni dalla ricezione di tale comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della suddetta comunicazione (art. 3).

Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di 30 giorni decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente. Qualora la richiesta sia irregolare o incompleta, l'amministrazione, entro 10 giorni, ne dà comunicazione al richiedente, tramite posta elettronica ordinaria o certificata. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta (art. 6).

L'atto di accoglimento della richiesta di accesso contiene l'indicazione dell'ufficio presso cui rivolgersi, nonché di un congruo periodo di tempo per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia. L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento. L'esame dei documenti avviene presso l'ufficio indicato nell'atto di accoglimento della richiesta, nelle ore di ufficio, alla presenza di personale addetto. I documenti sui quali è consentito l'accesso non possono essere asportati dal luogo presso cui sono dati in visione o comunque alterati in qualsiasi modo. L'esame dei documenti è effettuato dal richiedente o da persona da lui incaricata, con l'eventuale accompagnamento di altra persona di cui vanno specificate le generalità, che devono essere poi registrate in calce alla richiesta (art. 7). Qualora i documenti richiesti non vengano ritirati e/o esaminati entro il termine previsto nell'atto di accoglimento, gli stessi verranno archiviati e per la visione dovrà essere presentata nuova istanza.

Il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati a cura del responsabile del procedimento. Il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela di interessi legittimi o per salvaguardare specifiche esigenze

dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata (art. 9).

Nelle comunicazioni di diniego, di limitazione o di differimento dell'esercizio del diritto di accesso, il cittadino deve essere informato, sia circa la possibilità di diretta impugnazione del provvedimento davanti il Tribunale Amministrativo Regionale - mediante ricorso entro 30 giorni, a norma dell'art. 25/c.5, della legge 241/90 - che sulla possibilità prevista dal comma 4 del citato art. 25, di chiedere al Difensore Civico competente per ambito territoriale, di riesaminare la determinazione adottata dall'amministrazione/ufficio.

Il Difensore Civico si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza.

Scaduto infruttuosamente tale termine il ricorso si intende respinto.

Se il Difensore Civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica al Dirigente dell'ufficio responsabile del diritto di accesso. Se quest'ultimo non emana il provvedimento confermativo motivato, entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore Civico, l'accesso è consentito.

Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore Civico, il termine di 30 giorni per il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, previsto dal comma 5, dell'art. 25 della legge, decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore Civico.