

Come accedere agli atti amministrativi

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 questo ultimo ed il mondo esterno.

*''L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità e di **trasparenza**, secondo le modalità previste dalla Legge nonché dai principi dell'ordinamento comunitario''* ART. 1 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: hanno diritto ad una informazione qualificata, ad accedere ai documenti amministrativi e conoscere, nei limiti precisati dalla legge, lo stato dei procedimenti amministrativi che li riguardano, seguendo le fasi attraverso cui l'attività amministrativa si articola.

Cosa si intende per documento amministrativo

(Ai sensi dell'art. 22 della legge 241/90 con modifica e integrazione della Legge 15/2005) è considerato 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.

Cosa significa accedere ad un documento amministrativo

Il cittadino può esaminare gratuitamente i documenti amministrativi; nel caso in cui si chiedesse il rilascio di una copia dei documenti (o di un estratto di essi), la consegna può essere subordinata soltanto al rimborso del costo di riproduzione, eccetto diverse disposizioni (bolli, diritti di ricerca,).

Quando è possibile/utile utilizzare la Legge 241/90

- Per ottenere copia o visionare un atto amministrativo (circolare interna, regolamento, ecc.);
- per avere, in generale, un pronunciamento formale da parte di una Pubblica Amministrazione fondamentale per poter conoscere i motivi che hanno indotto l'amministrazione a prendere un provvedimento, verificarli ed eventualmente smentirli;
- sollecitare una risposta da parte dell'amministrazione;
- acquisire informazioni relative ad un procedimento amministrativo;
- conoscere i presupposti, le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione;
- 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 l'erogazione della prestazione richiesta.

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. (Ai sensi dell'art. 22 della Legge 241/90) *''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''*.

Come accedere agli atti amministrativi

Sono previste due modalità di accesso (ex DPR 352/92):

- *accesso informale*

Si esercita mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o che 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 (URP). La richiesta è esaminata senza formalità ed immediatamente. È utile per acquisire quindi informazioni nell'immediato, ma non garantisce la possibilità di poter dimostrare in futuro quanto affermato, quindi è di difficile smentita.

- *accesso formale*

Il cittadino può sempre presentare una richiesta formale - compilando un apposito modulo che l'amministrazione può aver istituito, oppure scrivendo l'istanza autonomamente - inviandola tramite A/R oppure depositandola all'ufficio Protocollo dell'amministrazione. In ogni caso l'ufficio è tenuto a

rilasciare ricevuta, così come previsto dal DPR 352/92 (art. 4 comma 2). E' possibile però che sia l'amministrazione stessa 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 l'indicazione richiesta, ha valore di atto pubblico (oppure è più esatto dire che ha valore legale? Chiedere conferma) e può essere utile per rivendicare un diritto disatteso o per controbattere l'affermazione dell'amministrazione.

Nei confronti di chi può essere esercitato il diritto di accesso

Il diritto di accesso si esercita nei confronti di:

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

L'accesso è 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.

Chi può esercitare il diritto di accesso

Tutti i soggetti (cittadini, associazioni, imprese, ecc.) che dimostrino di avere un *"interesse giuridicamente rilevante"* nei confronti dell'atto oggetto del diritto di accesso. Ai sensi dell'art. 9 del DPR 352/92, il diritto di accesso è riconosciuto anche *"alle amministrazioni, associazioni e comitati portatori di interessi pubblici o diffusi"*.

E' possibile intervenire nei seguenti modi:

- presa di visione degli atti del procedimento, salvo che nei casi in cui i documenti siano coperti da segreto di Stato ed in tutti gli altri casi in cui vi sia segreto o divieto di divulgazione (secondo il nostro ordinamento);
- presentazione di documenti e di memorie scritte che dovranno obbligatoriamente venire valutate dall'amministrazione

In entrambi i casi l'amministrazione provvederà a:

- fornire l'indicazione di dove poter trovare la pubblicazione delle notizie richieste;
- esibire il/ documento/i richiesti;
- rilasciare copia integrale o estratti significativi.

E' possibile che l'amministrazione preveda altre modalità di accesso, oltre quelle descritte.

E' inoltre, fondamentale che la richiesta di accesso debba essere sempre motivata.

Quanto tempo ha l'amministrazione per rispondere

La Legge 241/90 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.

Per avere conferme o informazioni dei termini entro cui dovrà pronunciarsi l'amministrazione, si può far riferimento all'URP, chiedendo, eventualmente, anche di poter visionare la pubblicazione che riporta l'indicazione dei tempi del procedimento.

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 ha firmato per avvenuta ricezione). 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 è data comunque comunicazione all'interessato. (cfr DPR 352/92 art 4 comma 3)

Se non si ottiene risposta

E' previsto dalla Legge 241/90 che trascorso il termine, la domanda si intende accettata (cosiddetto silenzio-assenso) Legge 15/2005. 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 se' e gli altri componenti della propria unità lavorativa. In mancanza di indicazione specifica, l'assegnatario resta il dirigente d'ufficio.

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 perizie, ispezioni e dichiarazioni a soggetti ed Enti coinvolti;
- curare le comunicazioni, pubblicazioni e modifiche previste in merito al fatto in questione;
- emettere l'atto finale, se di sua competenza.

L'avvio del procedimento (Art.8)

Viene comunicato agli interessati tramite comunicazione personale. Che deve essere fatta a tutti i soggetti in qualche modo destinati a subire le conseguenze -ed a ricevere gli effetti- a causa dell'emissione dell'atto finale del procedimento. Informati, devono essere 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:

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

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

Diritto di accesso e tutela della riservatezza – I controinteressati

L'esercizio del diritto di accesso deve spesso essere temperato con altri diritti, come ad esempio il diritto alla riservatezza.

Come deve comportarsi la pubblica amministrazione nel caso in cui una richiesta di accesso riguardi documenti contenenti **dati sensibili** (ad es.: quelli che possono rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, lo stato di salute, la vita sessuale)?

Una regola generale in questi casi, prevista anche nel Codice in materia di protezione dei dati personali (D. Lgs. n. 196/2003), è quella di confrontare i due interessi coinvolti e valutare quale sia quello di peso maggiore: il diritto alla riservatezza può essere superato quando il soggetto che esercita l'accesso nei confronti dei documenti contenenti dati sensibili necessita di quelle informazioni per poter difendere un diritto di pari rango o superiore. Naturalmente l'amministrazione deve essere messa nella condizione di effettuare questa valutazione, ed a questo proposito si ricorda che il procedimento di accesso agli atti prende avvio da un'istanza la cui motivazione costituisce l'elemento utile per comparare il peso dei diritti per difendere i quali si richiede l'accesso rispetto a quello del diritto alla riservatezza.

Problema analogo è quello della difesa dei cosiddetti **controinteressati**, cioè di quei soggetti che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza. La pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, 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). I soggetti controinteressati, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui sopra, possono presentare una motivata opposizione alla richiesta di accesso. Decorso tale termine ed accertata la ricezione della comunicazione, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta di accesso.

Quanto costa

L'esame e la semplice presa visione dei documenti amministrativi per i quali si è richiesto l'accesso è **gratuita**. Il rilascio di copia è invece subordinato al rimborso del **costo di riproduzione** (i cui importi sono stabiliti dalle singole amministrazioni), salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

Autocertificazione (Art.18 con modifiche e integrazioni)

Grande importanza viene data anche all'autocertificazione: e' infatti previsto che - nel caso in cui l'interessato lo dichiara - fatti, stati e qualità attestati in documenti già in possesso delle pubbliche amministrazioni, debbano venire acquisiti d'ufficio presso le amministrazioni depositarie. La dichiarazione dell'interessato è richiesta solo per l'acquisizione di elementi necessari per la ricerca dei documenti.

Diritto di accesso e FOIA

Il d. lgs. n. 97/2016, noto come FOIA, ha introdotto nel nostro ordinamento l'accesso civico, che è un nuovo strumento che si affianca al diritto di accesso agli atti e rafforza le garanzie di trasparenza dell'azione amministrativa.

Esso si distingue in accesso civico semplice (che dà a chiunque il diritto di richiedere alla PA documenti, informazioni e dati dei quali sia stata omessa la pubblicazione) e accesso civico generalizzato (che permette a chiunque di accedere a dati e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti imposti dalla tutela di interessi giuridicamente rilevanti). Nessuno dei due necessita dell'indicazione di motivazioni alla base della richiesta.

Quanto costa

L'esame e la semplice presa visione dei documenti amministrativi per i quali si è richiesto l'accesso è **gratuita**. Il rilascio di copia è invece subordinato al rimborso del **costo di riproduzione** (i cui importi sono stabiliti dalle singole amministrazioni), salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

Casi di esclusione

La legge individua una serie di limitazioni all'esercizio del diritto di accesso in relazione ad **esigenze di segreto o di riservatezza** concernenti determinati documenti amministrativi, poste sia nell'interesse pubblico sia nell'interesse di terzi.

Il diritto di accesso è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato (L. n. 124/2007) e nei procedimenti tributari. È inoltre escluso 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. Ulteriori esclusioni sono previste nei confronti dei procedimenti selettivi e nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

Il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi adottando uno specifico regolamento. Stessa possibilità è data anche agli enti locali i quali, quindi, possono adottare regolamenti interni per disciplinare la materia dell'esclusione all'esercizio del diritto di accesso.

Bisogna ricordare, però, che la legge nazionale rappresenta una cornice all'interno del quale gli enti locali sono tenuti a muoversi e che il diritto di accesso è elevato a principio generale dell'attività amministrativa ed è ricondotto tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che a norma della Costituzione devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.