



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**Dipartimento della  
Funzione Pubblica**

ESPERI@  
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA  
e-LEARNING 

# Accesso civico generalizzato

**Formez**  **PA**

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esper@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007 – 2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



*Autore:* Massimo Di Rienzo

*Creatore:* Formez PA

*Diritti:* Dipartimento della Funzione Pubblica

*Data:* Luglio 2017

# Accesso civico generalizzato

## L'istituto dell'accesso civico generalizzato

In Italia il quadro normativo in materia di trasparenza ha subito profonde innovazioni.

Il D.Lgs. 97/2016 ha introdotto l'istituto dell'accesso civico generalizzato. Si tratta di una modalità di accesso a dati e informazioni prodotti o detenuti dalle pubbliche amministrazioni molto più ampia rispetto alle precedenti.

Attraverso il nuovo accesso civico generalizzato viene riconosciuto il diritto di richiedere accesso ai dati e ai documenti nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento. L'accesso civico generalizzato:

- non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, per cui chiunque può esercitarlo, senza dover dimostrare che l'accesso al documento serve per tutelare una specifica situazione giuridica,
- è esercitabile anche se il richiedente non è cittadino italiano o non è residente nel territorio dello Stato,
- non è necessario fornire alcuna motivazione per presentare l'istanza di accesso,
- è esercitabile relativamente ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (ex D.Lgs. 33/2013), ossia quelli per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

L'accesso civico generalizzato è uno strumento per promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse dei contribuenti europei.

## Il Freedom of Information Act (FOIA) e il nuovo accesso civico

L'istituto si ispira al *Freedom of Information Act* – FOIA, cioè, alla “libertà di accesso” che fu promossa, in origine, in Scandinavia nel 1766, ad opera di Anders Chydenius, illuminista svedese del diciottesimo secolo. Per primo Chydenius introdusse meccanismi di catalogazione, archiviazione documentale e accessibilità piena, con l'obiettivo di rendere più trasparente l'azione dell'amministrazione pubblica e animare il dibattito pubblico sull'azione di governo.

Il nuovo accesso civico generalizzato viene introdotto all'interno di un contesto normativo che ammette altri meccanismi di accesso. L'accesso documentale (o “accesso agli atti”), introdotto nel 1990 con la legge 241, prevede un meccanismo analogo, mentre l'accesso civico “semplice”, introdotto con il D.Lgs. 33/2013 stabilisce un meccanismo di controllo

sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione per le pubbliche amministrazioni.

Il nuovo accesso civico generalizzato non assorbe i precedenti istituti, piuttosto coesiste con essi.

Ad oggi, pertanto, i cittadini italiani hanno a disposizione tre diverse tipologie di accesso:

<b>Accesso documentale</b>	<b>Accesso civico semplice</b>	<b>Accesso civico generalizzato</b>
L. 241/1990	D.Lgs. 33/2013, art. 5, co.1	D.Lgs. 33/2013, art. 5, co.2
Serve a tutelare gli interessi giuridicamente rilevanti dei destinatari dei procedimenti amministrativi.	Serve a vigilare sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione.	Serve a promuovere la libertà di informazione e il controllo generalizzato sull'operato delle pubbliche amministrazioni.

## **Accesso a dati e informazioni sulle politiche di coesione**

Come sappiamo, molti dati e informazioni sono sottoposti ad uno specifico obbligo di pubblicazione. Si tratta dei dati indicati dall'Allegato XII del Reg. (UE) n. 1303/2013. Riguardano il cosiddetto "elenco delle operazioni" di cui all'articolo 115, paragrafo 2, dello stesso Regolamento. L'elenco deve contenere, in almeno una delle lingue ufficiali dello Stato membro, i seguenti campi di dati:

- nome del beneficiario (solo per persone giuridiche; non sono nominate persone fisiche);
- denominazione dell'operazione;
- sintesi dell'operazione;
- data di inizio dell'operazione;
- data di fine dell'operazione (data prevista per il completamento materiale o la completa attuazione dell'operazione);
- spesa totale ammissibile assegnata all'operazione;
- tasso di cofinanziamento dell'Unione (per asse prioritario);
- codice postale dell'operazione, o altro indicatore appropriato dell'ubicazione;
- paese;
- denominazione della categoria di operazione a norma dell'articolo 96, paragrafo 2, lettera b), punto vi);
- data dell'ultimo aggiornamento dell'elenco delle operazioni.

Dove sono queste informazioni? Sul portale web unico nazionale "OpenCoesione" ([www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)).

Se l'amministrazione è beneficiaria, sussiste, inoltre, l'obbligo di informare il pubblico,

durante l'attuazione e a conclusione di un'operazione, in merito al sostegno ottenuto dai Fondi, pubblicando sul sito web dell'amministrazione una breve descrizione dell'operazione che illustri l'entità del cofinanziamento, le finalità e i risultati conseguiti.

## **Altre informazioni sulle politiche di coesione ricavabili attraverso l'accesso civico generalizzato**

Il panorama degli obblighi di pubblicazione deve includere altri obblighi derivanti dalla normativa nazionale e, nello specifico, dal D.Lgs. 33/2013, (c.d. "Decreto Trasparenza") che prevede il principio di trasparenza come *"accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*.

Nonostante la cospicua mole di dati, la pubblicazione "obbligatoria" non copre che alcune delle informazioni rilevanti. Restano esclusi da tale catalogo molti dati che appartengono, in particolar modo, alle fasi precedenti l'attuazione di un'operazione.

Si pensi a tutti i dati e le informazioni che accompagnano la scrittura dei documenti di programmazione nazionali e locali quali, ad esempio, i criteri per l'individuazione dei soggetti chiamati a fornire un contributo in fase di consultazione. Si pensi, inoltre, alla reportistica di eventi (formali e informali) in cui il cosiddetto "partenariato allargato" viene sollecitato o autonomamente propone integrazioni o modifiche a specifiche sezioni dei documenti di programmazione.

Laddove tali informazioni non fossero già state pubblicate dalle amministrazioni regionali, potrebbero essere oggetto di accesso civico generalizzato.

## **Accesso generalizzato ai dati e alle informazioni nelle diverse fasi del ciclo di programmazione**

In fase di programmazione, poter accedere a dati e informazioni ulteriori rispetto a quanto è oggetto di pubblicazione obbligatoria permette, a chi è chiamato ad offrire un contributo, di possedere un quadro informativo più completo ed esaustivo.

Nelle fasi successive, è molto importante, ai fini del monitoraggio civico, ricostruire il processo attraverso cui la programmazione ha preso vita.

In fase di attuazione, vengono prodotti e raccolti numerosi dati e informazioni sul processo di formazione dei criteri di selezione, oltre alle informazioni contenute nei progetti che vengono selezionati.

Sempre nella fase di attuazione, vengono raccolte e prodotte informazioni su tutta la delicata

fase dei controlli di primo e secondo livello. Ad esempio, la modalità di selezione dei *controller*, le informazioni puntuali sugli esiti dei controlli e sull'eventuale applicazione di sanzioni conseguenti ad irregolarità.

Infine, in sede di valutazione dei risultati e degli impatti, vengono prodotte o raccolte informazioni che riguardano il soggetto che è stato identificato come "valutatore", al fine di verificarne, ad esempio, il livello di indipendenza.

In questa fase, poi, la cosiddetta "valutazione civica", cioè la valutazione che viene fatta dalle comunità monitoranti in sede locale, deve basarsi su dati e informazioni complete ed esaustive. Si pensi, ad esempio, ai dati relativi a quanti esercizi commerciali sono nati in seguito alla riqualificazione di un determinato bene comune con il contributo dei fondi dell'Unione europea.

Tutte queste informazioni (cosiddetti "dati ulteriori") possono essere richieste all'amministrazione tramite l'accesso civico generalizzato. Esso non si applica ai documenti amministrativi, ma alle informazioni contenute in tali documenti e a quelle che possono essere ricavate dai dati posseduti dalla Pubblica Amministrazione.

## **I limiti all'accesso civico generalizzato**

Almeno in teoria, tutti i dati ulteriori inerenti alle politiche di coesione possono essere oggetto di accesso civico generalizzato. Tuttavia, non è detto che tali dati e informazioni possano essere sempre e comunque forniti al richiedente.

Esistono interessi pubblici e privati che possono prevalere sul cosiddetto "interesse alla conoscenza" e determinare cause di esclusione "assolute" o "relative".

Le cause di esclusione assoluta all'accesso civico generalizzato sono elencate nell'art. 5bis, commi 1, 2 e 3 del D.Lgs. 33/2013 e sono:

- la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- la sicurezza nazionale;
- la difesa e le questioni militari;
- le relazioni internazionali;
- la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- il regolare svolgimento di attività ispettive.

Le cause di esclusione relativa sono:

- la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- la libertà e la segretezza della corrispondenza;

- gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Mentre nel caso di “esclusione assoluta” l'amministrazione non deve far altro che comunicare l'esito negativo della richiesta, nel caso di “esclusione relativa” l'amministrazione è tenuta a verificare se l'apertura di dati e informazioni possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

L'attività valutativa deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico all'apertura generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

## **Un caso esemplificativo di accesso generalizzato alle informazioni sui Fondi SIE**

*L'associazione “PER IL FUTURO” ha presentato un'istanza di accesso civico generalizzato all'amministrazione comunale per accedere ad alcune informazioni in merito al collaudo di un ponte stradale la cui realizzazione è stata cofinanziata dall'Unione europea attraverso il PO FESR regionale.*

*L'operazione, denominata “AMMODERNAMENTO ED ADEGUAMENTO FUNZIONALE DELLA SP PIEDIMONTE-PONTE DELLE MOLE” era stata seguita da tempo dalle associazioni locali per via di piccoli cedimenti strutturali che, pur non dando vita a incidenti, avevano allarmato non poco la popolazione.*

*Controllando sul sito OpenCoesione, l'associazione aveva potuto verificare i riferimenti del soggetto attuatore (l'amministrazione comunale), la data di “fine effettiva” dei lavori e il costo complessivo dell'opera. Tuttavia, tali dati non erano risultati esaustivi ai fini della particolare esigenza informativa che l'associazione rappresentava. Per questo, l'associazione ha richiesto di entrare in possesso delle informazioni detenute dall'amministrazione comunale sul progetto di adeguamento funzionale della ditta assegnataria, sulle modalità di selezione del “collaudante” e sulla documentazione circa l'esito del collaudo.*

L'accesso civico generalizzato sembra essere lo strumento più idoneo al fine di accedere a tali informazioni che saranno oggetto di valutazione e restituiranno una informazione utile ai cittadini per formarsi un'opinione, partecipare al cosiddetto “dibattito pubblico” e operare un controllo diffuso in merito alla corretta gestione delle politiche di coesione da parte dell'amministrazione comunale.

Tuttavia, non è detto che tutte le informazioni richieste potranno essere rilasciate. In particolare, il progetto di adeguamento funzionale potrebbe contenere segreti industriali che,

se rivelati, potrebbero nuocere alla competitività del soggetto attuatore (controinteressato). Pertanto, l'amministrazione dovrebbe operare una valutazione degli interessi in campo, coinvolgendo anche il controinteressato e verificare la presenza di un pregiudizio attuale e concreto all'interesse privato.

## **Accesso civico generalizzato: opportunità e sfide per le pubbliche amministrazioni**

Per le amministrazioni che gestiscono e attuano risorse delle politiche di coesione, il nuovo accesso civico generalizzato rappresenta sia un'opportunità che una sfida.

**Un'opportunità** perché esso apre la strada per l'instaurarsi di una relazione "ecologica" tra pubblica amministrazione e comunità locali. Una maggiore circolazione delle informazioni, infatti, dovrebbe, almeno in teoria, ridurre il rischio di distorsioni nella "capacità di assorbimento" dei Fondi strutturali.

Inoltre, il *feedback* sulla modalità di gestione, sui risultati e sugli impatti degli interventi che l'accesso ai dati e alle informazioni può garantire, aiuta le amministrazioni a migliorare la qualità dell'azione di governo e ad evolvere.

Le amministrazioni hanno bisogno di essere trasparenti non tanto e non solo in quanto la trasparenza rappresenta una "opzione etica"; essa, piuttosto, rappresenta uno strumento cruciale per il loro adattamento in un ambiente sempre diverso.

Il concetto di "*accountability*" attraverso i dati enfatizza proprio questa nuova modalità di relazione che avvicina l'amministrazione ai beneficiari e ai cittadini dell'Unione europea, migliorando la qualità dei processi partecipativi e il controllo sull'operato e sui risultati delle politiche di coesione.

**Una sfida** perché il senso profondo del nuovo accesso civico generalizzato non risiede tanto nella disponibilità di un'amministrazione di "pubblicare" un'informazione o un dato o un documento, quanto piuttosto nella sua capacità di "mettersi al servizio" di chi richiede le informazioni con un atteggiamento di massima apertura.

Tale atteggiamento fa parte del corredo deontologico dei funzionari pubblici. La normativa sul Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, all'art. 9 (Trasparenza e tracciabilità), comma 2, stabilisce che: "*La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità*".