



Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

prot: RC20200026332  
del: 06/10/2020

Ai **Direttori delle Strutture di Supporto agli Organi  
e all'Amministrazione  
Direttori delle Strutture di Staff  
Direttori delle Strutture di Linea  
Direttori delle Strutture Territoriali  
Direttori delle Istituzioni di Roma Capitale  
Direttori degli Uffici di Scopo**

e p.c.  
Al **Segretario Generale  
Direttore Generale  
Responsabile della Protezione dei dati personali  
Responsabile della Transizione Digitale**

*Allegati: Faq\_accesso civico (vers. 9/2020)*

**Oggetto: Regolamento per il diritto di accesso ai documenti, ai dati e alle informazioni – Deliberazione n. 6 del 12 febbraio 2019.**

Come noto, con la Deliberazione n. 6 del 12 febbraio 2019 l'Assemblea Capitolina ha adottato il nuovo "Regolamento per il diritto di accesso ai documenti, ai dati e alle informazioni" di Roma Capitale, di seguito (Regolamento), entrato in vigore a far data dal 4 marzo 2019.

L'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, che si è affiancato alle altre forme di accesso già presenti nel nostro ordinamento, con la sua disciplina innovativa ha reso indispensabile uniformare attraverso un unico atto regolamentare - come suggerito dalla stessa Autorità Nazionale Anticorruzione nella delibera n. 1309 del 2016 - i profili procedurali ed organizzativi necessari ad assicurare una coordinata, organica ed omogenea applicazione tra le Strutture Capitoline di tutti gli strumenti di accesso.

Il nuovo Regolamento disciplina in 5 titoli i procedimenti relativi all'accesso documentale, all'accesso civico ed a quello degli Amministratori, fornendo indicazioni di natura organizzativa in merito alla gestione (anche informatica) delle istanze, all'individuazione degli uffici competenti, alle responsabilità dirigenziali connesse alla fase istruttoria e decisoria dei diversi istituti nonché alle comunicazioni con i controinteressati e, in particolare, con i richiedenti attraverso il c.d. dialogo collaborativo.

Di seguito si evidenziano le principali novità - rispetto all'abrogato Regolamento del 2003 - e le più significative raccomandazioni operative nell'attuazione delle relative discipline di accesso.

La descrizione dei contenuti dell'articolato è seguita, talvolta, da caselle di testo ove sono riportate alcune utili indicazioni di natura tecnica indirizzate, prevalentemente, al personale abilitato all'utilizzo dell'applicativo "Trasparenza" presente negli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) e nei c.d. analoghi ambiti di riferimento, istituiti presso le Strutture sprovviste di un URP.

**Accesso formale - modalità di esercizio, costi e misure organizzative (artt. 6 - 17)**

Il nuovo articolato rimane essenzialmente inalterato rispetto alla disciplina sostanziale dell'accesso documentale ma, in relazione alla decorrenza del procedimento ed in linea con l'art. 3, comma 2 della L. 241/90 che stabilisce il termine iniziale dei procedimenti avviati su istanza di parte, la stessa corrisponde alla data di ricevimento della domanda e non alla data di protocollazione che, come

Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

noto, può avvenire in un momento successivo pregiudicando, di fatto, i tempi di conclusione del procedimento.

La norma, con particolare riferimento all'accesso generalizzato, è ulteriormente sottolineata nella Circolare F.P. n. 2/2017 (di seguito Circolare Madia) i cui contenuti sono stati mutuati nell'art. 6, comma 6 del Regolamento il quale prescrive che tale termine sia da individuare nella data di effettiva ricezione dell'istanza che deve essere "certa".

In caso di istanze trasmesse con modalità telematica (es. *mail/pec*), la data di presentazione certa corrisponde alla data della comunicazione stessa, chiaramente identificabile dal messaggio di posta elettronica; solo nel caso in cui la data non fosse certa, ad esempio nel caso di istanza cartacea spedita tramite posta ordinaria o raccomandata, la data di presentazione coinciderà con quella di protocollazione, come nel caso di istanze presentate personalmente.

Nel caso di istanze trasmesse con mail/pec/fax nelle giornate di chiusura degli Uffici, le stesse dovranno essere inserite nell'applicativo Trasparenza con la data di effettiva presentazione che può essere, pertanto, precedente rispetto a quella di (successiva) protocollazione.

Una novità rispetto alla precedente regolamentazione, che vedeva esclusivamente gli URP municipali quali Uffici preposti alla ricezione delle istanze ed all'inserimento delle stesse nell'applicativo dedicato, è costituita dalla previsione che le istanze di accesso "documentale" rivolte al Corpo di Polizia Locale possono essere presentate anche al Comando del Corpo di P.L. Il comma è stato inserito per avviare un processo di autonoma gestione ed inserimento delle istanze nell'apposito applicativo sia da parte del Comando che da parte delle altre articolazioni del Corpo di P.L. (**Art. 6 comma 4**).

In tema di "visione ed estrazione di copia" dei documenti **l'art. 7** ne descrive le modalità di esercizio prevedendo, una volta individuati quelli di interesse, di poterli autonomamente riprodurre anche con propri dispositivi (es. *smartphone, tablet o scanner* portatili).

Come noto, sia la formulazione della L. n. 241/1990 che del D.P.R. n. 184/2006, non prevedono espressamente quale modalità di accesso la riproduzione fotografica di documenti (o parti di essi) e, in tale contesto, si è posta la questione dell'ammissibilità di tale "procedura" e se la stessa sia esente o meno da eventuali costi per il cittadino.

Con riferimento all'ammissibilità la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi<sup>1</sup> si è espressa ritenendo che rispetto alle tradizionali modalità di ostensione dei documenti: *"..altre modalità di accesso, ad esempio mediante fotografie del documento richiesto potrebbero essere consentite solo ove previste da disposizioni regolamentari dell'amministrazione interessata"*.

In merito alla legittimità della riproduzione fotografica di documenti amministrativi, quale ulteriore modalità di accesso, che deve essere gratuita, si è espresso anche il Giudice Amministrativo (Tar Lombardia, Milano, sez. II, sentenza 26 maggio 2016, n. 1100).

Le precisazioni del Tar Lombardia sulla fotografia dei documenti amministrativi, quale modalità di accesso riferita alla visione, conducono naturalmente a ritenerla esente da costi a carico del richiedente, ai sensi della disposizione di cui all'art. 25, comma 1 della L. n. 241/1990, norma assolutamente chiara nel sancire l'assoluta gratuità dell'esame dei documenti.

Nel merito il Consiglio di Stato ha affermato, nel 2015, come la richiesta di pagamento dei diritti di ricerca e visura, per il solo esame della documentazione, finirebbe per comprimere in modo irragionevole e senza alcuna base normativa il diritto di accesso e lo stesso esercizio di difesa giurisdizionale, cui l'accesso è spesso finalizzato.

---

<sup>1</sup> Organismo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1991, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 241/90.

Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

Pertanto, sulla base di una interpretazione letterale della norma, il supremo organo di giustizia amministrativa ha ritenuto esigibili i diritti di ricerca e visura: *“...soltanto per i documenti per i quali sia richiesta, dopo il loro esame, l'estrazione di copia”*.

Con l'articolo 7 del Regolamento rimane, quindi, fermo il diritto dell'interessato di prendere appunti e trascrivere - in tutto o in parte - i documenti visionati, cui si aggiunge l'ulteriore diritto di riproduzione dei documenti in visione con propri dispositivi, limitatamente agli atti che non contengono dati personali riconducibili a terzi.

Nel caso di documenti contenenti dati personali riferibili a persone fisiche, qualora non fosse possibile un oscuramento che preceda la visione, la riproduzione fotografica non potrà essere consentita ed il rilascio dei documenti dovrà essere preceduto dall'ordinaria procedura di accesso formale con l'obbligatorio coinvolgimento dei soggetti controinteressati, secondo le modalità di cui all'art. 11 del Regolamento.

**L'art. 7 comma 7**, confermando l'impossibilità di richiedere al cittadino il rimborso dei costi sostenuti per la riproduzione dei documenti non ritirati, dispone che gli stessi vengano archiviati previa comunicazione al richiedente di un avviso di giacenza, al fine di sollecitarne il ritiro o conoscere il venir meno dell'interesse.

Si fa inoltre presente che la voce *“visura”*, riportata sia al **comma 3 dell'art. 7** che al **comma 2 dell'art. 8**, da non confondere con il termine *“visione”*, è confluita, in forza della DGC n° 245/18, nel costo per la *“riproduzione in formato elettronico non modificabile”* di importo pari a 0,10 € per pagina. Si evidenzia inoltre che il citato provvedimento sulla determinazione delle tariffe per i servizi pubblici a domanda individuale è stato allegato alla Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n° 43 del 21/12/18 che ha approvato il Bilancio di previsione 2019/2021, successivamente integrato con la Deliberazione della Giunta Capitolina n. 60 del 10/04/2020.

Nel caso l'istante abbia richiesto l'invio delle copie di documenti con spedizione postale, questa è effettuata dall'Amministrazione con raccomandata A.R., previo pagamento delle spese di spedizione da parte del richiedente e che saranno corrisposte mediante le nuove modalità di PagoPa a fronte della comunicazione del relativo importo da parte degli uffici preposti.

Il motivo, del tutto evidente, è che la spesa per un servizio aggiuntivo non possa ricadere soltanto sull'Amministrazione che comunque dovrà avvalersi di gestori privati.

Con riferimento alla data di decorrenza del procedimento, meritano particolare attenzione sia la modifica del termine procedimentale che la fase conclusiva del procedimento ed i successivi effetti per l'Amministrazione e per il cittadino.

In particolare **l'art.16** costituisce una delle modifiche più significative rispetto all'abrogato Regolamento n. 203/2003, in quanto adegua il precedente termine di conclusione del procedimento (10 gg lavorativi) al termine generale previsto dalla L. 241/90 pari a 30 gg consecutivi, uniformandosi ai termini previsti per l'accesso civico (semplice e generalizzato).

Come noto, infatti, nel precedente Regolamento l'Amministrazione stabiliva un termine diverso (10gg lavorativi) rispetto a quello generale (30gg consecutivi) per la decisione delle istanze di accesso documentale, adottando un termine più favorevole al cittadino scaduto il quale, non si sarebbe formato il silenzio rigetto come previsto dall'art. 25 comma 4 della L. 241/90, ma ci sarebbe stato un tempo residuale per la definizione delle richieste.

Tale termine ridotto, oltre a favorire i richiedenti, da un lato stimolava gli uffici ad accelerare i tempi di risposta consentendo all'Amministrazione di adottare una decisione (seppure tardiva rispetto al regolamento) mentre dall'altro scongiurava il formarsi del silenzio-rigetto (o diniego tacito), ancora vigente.

Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

A seguito dell'approvazione del Regolamento, pertanto, il termine per la conclusione procedimentale viene ricondotto entro quello previsto dalla normativa generale, fatta eccezione per i casi di interruzione dei termini, a seguito della richiesta di integrazione della domanda (**art. 6 comma 8**) e di sospensione a seguito del coinvolgimento dei controinteressati (**art. 11 comma 4**).

In ragione del nuovo termine, dunque, l'istanza di accesso documentale è respinta se trascorso il termine di 30 gg dalla relativa presentazione, l'Amministrazione non provvede né al rilascio di quanto richiesto né all'adozione di un provvedimento di limitazione del diritto (diniego, differimento o accoglimento parziale) con la possibilità, per il richiedente, di ricorrere al Difensore Civico della Città Metropolitana o al TAR. (**art. 17**).

Alla luce della modifica, gli URP e gli analoghi ambiti di riferimento in prossimità della scadenza del termine dei 30gg (non oltre 5 gg. prima) trasmettono un sollecito al Responsabile del Procedimento dell'Ufficio/Struttura competente alla decisione (Stampa già presente nell'applicativo trasparenza).

Nel caso in cui la documentazione da rilasciare sia pronta per il ritiro dopo essersi formato il silenzio-rigetto (trascorsi inutilmente 30gg dalla presentazione dell'istanza) ed a seguito della chiusura del procedimento nell'applicativo, la Struttura invita l'istante a ripresentare analoga richiesta con accesso informale al fine di evitare una ambigua sovrapposizione tra la decorrenza del silenzio-rigetto, il tardivo rilascio dei documenti richiesti ed i mezzi di tutela amministrativa e giurisdizionale a disposizione dell'istante (Difensore Civico, TAR).

In relazione alle statistiche sull'andamento dell'istituto, quando verrà concluso l'adeguamento dell'applicativo trasparenza (tutt'ora in corso a seguito nota RC/38579/2019), non saranno più presenti nella reportistica i dati sulle "inevasse fuori termine" (decorsi i 10 o 15 giorni lavorativi dall'avvio del procedimento) ma soltanto quelle relative al "silenzio-rigetto" qualora siano decorsi inutilmente i 30 gg. consecutivi, come previsto dall'art. 25 comma 4 della L. 241/90.

Come noto i controinteressati rappresentano tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto (o al contenuto di documenti connessi), che dall'esercizio dell'accesso documentale vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza (**art. 11 comma 1**).

Con riferimento all'istituto, la figura del controinteressato è presente anche nel procedimento di accesso civico generalizzato, all'interno del quale ha ottenuto dal legislatore una doppia tutela (cfr. artt. 26/29), infatti il terzo può opporsi al rilascio della documentazione che lo riguarda, sia nel momento in cui gli viene notificata l'istanza di accesso, che nel momento in cui l'Amministrazione decide – a prescindere dall'opposizione - il rilascio dei documenti richiesti; in tale ultimo caso, infatti, la PA non può rilasciare i documenti prima che siano trascorsi 15 gg dall'avvenuta notifica al controinteressato dell'accoglimento dell'istanza che, nel medesimo termine, può comunque presentare ricorso, può chiederne il riesame al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, o ricorrere, in alternativa, al difensore civico territorialmente competente o al T.A.R..

E' opportuno ricordare che l'Amministrazione, a prescindere dall'opposizione del controinteressato, deve sempre valutare in modo autonomo il rilascio o meno della documentazione richiesta attraverso il meccanismo della ponderazione e della tutela degli interessi in gioco.

### **Accesso civico (artt. 18 – 38)**

Il titolo III è composto da due capi: il primo reca disposizioni in materia di accesso civico c.d. "semplice" operando, altresì, la fondamentale distinzione tra le pubblicazioni obbligatorie e normativamente previste per finalità di trasparenza e pubblicità legale (es. Amministrazione Trasparente e Albo Pretorio) da quelle facoltative (es. Archivio, Deliberazioni Atti e Regolamenti) non previste da alcuna normativa ma espressione della volontà di maggiore trasparenza dell'Amministrazione.

Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

Il capo II contiene disposizioni organizzative e procedurali connessi all'esercizio del diritto di accesso civico c.d. "generalizzato", di cui all'art. 5, comma 2 del Decreto Trasparenza.

### **Amministrazione Trasparente (Art. 18)**

E' descritta la natura dei contenuti della sezione del sito *web* istituzionale denominata "Amministrazione Trasparente", ove sono collocati tutti i dati/documenti/informazioni che l'Amministrazione è obbligata a pubblicare ai sensi del D.lgs. n. 33/2013 (di seguito Decreto Trasparenza) e delle altre normative di settore, nonché i dati ulteriori previsti dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (es. Registro degli accessi).

Ai commi 3 e 5 ed in linea con le disposizioni dell'art. 2-*ter* del vigente Codice Privacy<sup>2</sup>, si ribadisce l'esigenza che ogni pubblicazione sul *web* contenente dati personali debba avere una base normativa (Legge o Regolamento) che ne giustifichi la diffusione ed un limite di durata in relazione alla permanenza su *internet*, scaduta la quale i relativi contenuti debbono essere rimossi.

### **Albo Pretorio on line (Art. 19)**

L'Albo pretorio *on-line*, che dal 2011 ha sostituito quello cartaceo, rappresenta lo spazio *web* all'interno del quale devono essere pubblicati tutti quegli atti la cui pubblicità è condizione necessaria per acquisire efficacia e quindi produrre gli effetti previsti.

La disposizione riproduce i suggerimenti del Garante per la protezione dei dati personali<sup>3</sup>, attraverso i quali si specifica che "anche" in presenza di un obbligo di pubblicità, è consentita la diffusione dei soli dati personali la cui inclusione in atti e documenti sia realmente necessaria e proporzionata al raggiungimento delle finalità perseguite dall'atto.

In tal senso, considerata l'attuale modalità decentrata di pubblicazione dei relativi contenuti da parte di ciascuna Struttura Capitolina, si ribadisce l'importanza dell'oscuramento dei dati personali non necessari o sproporzionati rispetto alla finalità della pubblicazione – che rappresenta una delle modalità del trattamento dei dati -, nel rispetto del principio di "minimizzazione" declinato all'interno del nuovo quadro giuridico europeo in materia di protezione dei dati personali (GDPR - Regolamento UE n. 679/2016).

Il comma 5 e 6 ribadiscono, anche per le tali obblighi di pubblicità, l'esigenza di una base normativa ed un limite di durata per la pubblicazione, oltre il quale la permanenza sul *web* rappresenta un trattamento illecito di dati personali frequentemente sanzionato dall'Autorità Garante (Garante *Privacy* - [Provvedimento n. 3/2020](#)).

### **Accesso Civico "semplice" (Art. 20-22)**

Si ribadisce il contenuto legislativo del diritto di accesso civico c.d. semplice, già previsto dal 2013, che consiste nel diritto di chiunque, indipendentemente dalla cittadinanza e dalla residenza nel territorio dello Stato, di accedere ai dati, ai documenti ed alle informazioni che l'Amministrazione ha l'obbligo di pubblicare ai sensi del Decreto Trasparenza e delle altre normative di settore che stabiliscono obblighi di pubblicazione.

Per l'esercizio di tale diritto non è rilevante la cittadinanza italiana (es. può essere esercitato da uno straniero residente in Italia) o la residenza nel territorio italiano (es. può essere esercitato da un italiano residente all'estero) considerato, altresì, che Roma Capitale favorisce la ricezione delle istanze di accesso nonché l'invio telematico dei relativi documenti richiesti, in conformità ai processi di semplificazione e dematerializzazione dell'attività amministrativa avviati da tempo.

---

<sup>2</sup> D.lgs n. 196/2003, così come modificato dal D.lgs. 101/2018.

<sup>3</sup> *Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*

Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

Le modalità di presentazione delle istanze di accesso civico semplice e la relativa modulistica sono presenti nell'apposita sottosezione di Amministrazione Trasparente: le istanze di accesso civico semplice, presentate ai sensi dell'art. 5, comma 1 del D.lgs. n. 33/2013, debbono essere sempre indirizzate al Responsabile della Trasparenza.

Qualora l'istanza di accesso civico semplice sia presentata personalmente presso gli URP o presso gli Uffici protocollo dei c.d. ambiti analoghi di riferimento (Strutture prive di URP), sarà cura della struttura ricevente protocollare l'istanza e trasmetterla senza ritardo alla Direzione Controlli di Legittimità e Regolarità amministrativa, Trasparenza e Anticorruzione onde consentire l'inserimento della stessa nell'apposito applicativo "Trasparenza", funzionale anche alla produzione del Registro degli Accessi, oggetto di apposita pubblicazione semestrale.

Il Responsabile del procedimento di accesso civico semplice è il R.P.C.T., il quale può affidare ad altro Dirigente l'attività istruttoria ed ogni altro adempimento collegato al procedimento, mantenendone comunque la responsabilità nei confronti del richiedente.

Il R.P.C.T. ricevuta l'istanza e verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione e la mancanza del contenuto richiesto, la trasmette al Direttore della Struttura (Responsabile della pubblicazione) che, entro 30 giorni dalla data di presentazione dell'istanza, conclude il procedimento fornendo al richiedente il collegamento ipertestuale (link) relativo ai dati/documenti/informazioni richieste.

Nella comunicazione del *link* ipertestuale il Direttore apicale informa, contestualmente, il richiedente ed il R.P.C.T. dell'avvenuta pubblicazione di quanto omesso (o parzialmente pubblicato), evidenziando sempre i casi in cui le istanze di accesso hanno determinato un adeguamento dei contenuti pubblicati, anche ai fini delle segnalazioni previste dalla normativa e collegate all'inadempimento agli obblighi di pubblicazione.

L'istanza di Accesso Civico Semplice è inserita nell'applicativo esclusivamente dalla Direzione Controlli, Trasparenza e Anticorruzione che, valutata la fondatezza della richiesta, riscontierà direttamente al richiedente oppure la trasmetterà alla Struttura competente alla pubblicazione del dato/informazione/documento che non risulta pubblicato o pubblicato parzialmente.

## **Archivio Deliberazioni, Atti e Regolamenti (Art. 24)**

L'art. 24 introduce delle nuove categorie di documenti da collocare all'interno dell'Archivio *web* denominato "Deliberazioni, Atti e Regolamenti" del portale istituzionale, delimitandone il perimetro contenutistico ed evidenziando il carattere non obbligatorio delle pubblicazioni (ivi contenute) rispetto sia agli adempimenti di pubblicità legale propri dell'Albo Pretorio, sia a quelli di trasparenza amministrativa previsti dal D.lgs. n. 33/2013 e dalle altre normative di settore, cogenti ed assistite da specifiche sanzioni in ragione della loro violazione.

La mancata pubblicazione di un documento nell'Archivio, quindi, non rappresenta un inadempimento agli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge e, conseguentemente, gli stessi non sono soggetti alla vigilanza del Responsabile della Trasparenza o alle sanzioni irrogate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Alla luce della natura dello strumento, pertanto, la mancata pubblicazione di un contenuto in "Deliberazioni, Atti e Regolamenti", che rappresenta una forma di Trasparenza proattiva ed assunta volontariamente dell'Ente, ha un rilievo meramente interno la cui sanzionabilità non rientra nelle previsioni legislative.

Proprio in relazione alla facoltà concessa alle PP.AA. di ampliare la trasparenza dell'azione amministrativa favorendo, così, un maggior controllo da parte dei cittadini sul proprio operato, il Regolamento introduce con gli artt. 1bis e 8bis alcune nuove categorie di documenti da pubblicare, di natura prevalentemente politica, anche in forma non definitiva (es. verbali delle conferenze dei servizi).

Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

Come prescritto dal comma 2, invece, la pubblicazione dei provvedimenti di natura gestionale (DD) adottate dalla Dirigenza, saranno individuati secondo un criterio di rilevanza e valore che, nel precedente Regolamento, erano rappresentati dai provvedimenti di “significativa rilevanza esterna” nonché quelli la cui spesa fosse superiore ai 50.000,00 euro in materia di appalti.

L'individuazione di tali criteri sono oggetto di apposito obiettivo del vigente Piano triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2020/2022, il quale ha provveduto ad istituire uno specifico tavolo di lavoro che - entro la fine del corrente anno - consentirà di indirizzare le Strutture Capitoline sulla tipologia di Determinazioni Dirigenziali da pubblicare, nel rispetto del quadro normativo italiano ed europeo in materia di protezione dei dati personali.

Sul tema è bene ribadire che ogni mancato oscuramento dei dati personali, eventualmente presenti negli atti pubblicati nell'Archivio o per i quali sia stato superato di durata della pubblicazione in Albo Pretorio o Amministrazione Trasparente è da considerarsi a tutti gli effetti un illecito trattamento di dati.

Nonostante l'entrata in vigore del Regolamento UE n. 2016/679 e le modifiche apportate al D.lgs. n. 196/2003 (Codice *Privacy*), infatti, i documenti contenenti dati personali non possono essere pubblicati se la loro diffusione non è supportata da idonea base normativa che, ai sensi dell'art. 2<sup>ter</sup> del Codice *Privacy*, deve essere costituita da sempre da una legge o, nei casi previsti dalla legge, da un regolamento (es. D.M., D.P.C.M., D.P.R.).

## **Il diritto di accesso civico generalizzato. Modalità di esercizio e Responsabilità di procedimento (Art. 26-27-28-29)**

Gli articoli recepiscono alcune indicazioni fornite dal Dipartimento Funzione Pubblica in relazione all'ammissibilità delle istanze di accesso civico generalizzato e ne precisano alcuni limiti.

Occorre premettere che ciascuna Struttura Capitolina, a prescindere dalla relativa formazione e per il solo fatto di detenere il dato/documento/informazione richiesta, deve riscontrare l'istanza pervenuta dal cittadino nel termine di 30 gg dalla sua presentazione, nel rispetto dei limiti e delle esclusioni previste dal D.lgs. n. 33/2013 (art. 5 bis).

E' escluso che l'Amministrazione formi, raccolga o rielabori informazioni che non siano già in suo possesso o contenute in documenti.

L'Amministrazione deve rispondere sia agli stranieri residenti, che a cittadini italiani residenti al di fuori dei confini nazionali potendosi verificare il caso, ad esempio, in cui l'istanza provenga da un cittadino italiano residente all'estero, cui è riconosciuto sia il diritto di accesso civico che, conseguentemente, il diritto di ricevere quanto richiesto nella propria casella di posta elettronica senza l'obbligo di doversi presentare personalmente ad uno sportello, fermo restando il caso degli eventuali costi da sostenere per la riproduzione su supporti materiali o informatici (quando necessaria, es. fotocopie, *cd rom*, *pen-drive*).

L'Amministrazione, quale modalità più efficiente ed efficace per corrispondere con gli utenti, privilegia il mezzo telematico sia per la ricezione delle istanze che per la trasmissione della documentazione richiesta o la comunicazione del suo eventuale esito negativo (rigetto, parziale accoglimento, differimenti).

Il regolamento individua chiaramente nel Direttore apicale della Struttura organizzativa che ha formato l'atto o il documento richiesto (o che lo detiene stabilmente) il Responsabile del procedimento di accesso civico generalizzato.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 28, la figura del Responsabile del procedimento può essere assunta anche da un Dirigente o Funzionario della Struttura, per lo svolgimento delle fasi istruttorie (condizioni di ammissibilità, requisiti di legittimazione del richiedente, dialogo cooperativo, richiesta di integrazioni, comunicazioni con i controinteressati), ferma restando la competenza del Direttore apicale all'adozione del provvedimento finale.

Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

Nel caso di accoglimento “totale” dell’istanza il provvedimento finale, come ovvio, sarà costituito dal mero rilascio dei dati/documenti/informazioni richieste all’indirizzo dell’istante, mentre in tutti gli altri casi (accoglimento parziale, rigetto o differimento) sarà cura del Direttore apicale adottare apposita Determinazione Dirigenziale.

All’interno del provvedimento negativo, che non può essere rappresentato da semplici lettere interlocutorie spesso carenti di motivazione, oltre all’iter logico-giuridico seguito per la decisione dell’istanza dovranno essere riportati anche i mezzi di tutela previsti dalla legge a favore del cittadino (es. Riesame al RPCT, ricorso al Difensore civico o al T.A.R.).

Laddove la richiesta di accesso generalizzato possa incidere su interessi connessi alla protezione dei dati personali o alla libertà e segretezza della corrispondenza oppure agli interessi economici e commerciali (ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d’autore e i segreti commerciali), l’Amministrazione deve darne comunicazione ai soggetti titolari di tali interessi, mediante invio di copia con raccomandata a.r. o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

Nel rinviare all’attenta lettura dell’**art. 29** del Regolamento, per quanto riguarda il procedimento di coinvolgimento dei terzi e le tempistiche previste per il relativo procedimento, come anticipato a pag. 4, si evidenzia un ulteriore mezzo di tutela a disposizione del controinteressato opponente, non previsto nel caso di accesso documentale.

Tale *sub*-procedimento è descritto nell’art. 29 (commi 4 e 5) del Regolamento, a mente del quale nel caso in cui l’accesso sia consentito nonostante l’opposizione del controinteressato, i dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato.

In altri termini, la normativa consente al controinteressato opponente, di fronte al rilascio di dati o documenti contenenti i propri dati personali al richiedente, di impugnare tale decisione sia attraverso una richiesta di riesame al RPCT che attraverso un ricorso al Difensore Civico o al TAR competenti per territorio.

Tale ulteriore forma di tutela non è prevista nell’accesso documentale (L. 241/90) la cui normativa prevede che il controinteressato, opportunamente coinvolto dalla P.A., può solo motivare la sua opposizione ma non opporsi successivamente al rilascio dei documenti, salvo il diritto di impugnativa.

### **Comportamenti organizzativi, casi di inammissibilità e dialogo cooperativo (Art. 31-32)**

Con l’art. 31 si chiarisce il termine iniziale a partire dal quale decorrono i 30 gg entro cui deve essere concluso il procedimento di accesso civico generalizzato (vale anche per documentale e civico semplice).

Tale termine è quello di presentazione dell’istanza, da intendersi come data di “ricezione certa” della domanda, da parte dell’Amministrazione, in mancanza della quale la decorrenza coinciderà con la data di protocollazione.

Nel caso di istanza presentata personalmente presso un Ufficio protocollo o un URP, ad esempio, la decorrenza iniziale corrisponderà alla data di effettiva acquisizione da parte dell’Ufficio accettante mentre, in caso di arrivo via mail o pec, la decorrenza sarà quella riportata all’interno delle medesime comunicazioni.

Nel caso di istanze trasmesse per via telematica (mail/pec/fax) nelle giornate di chiusura degli Uffici, le stesse dovranno essere inserite nell’applicativo Trasparenza con la data di effettiva presentazione che può essere, pertanto, precedente rispetto a quella di (successiva) protocollazione, es. l’istanza-mail ricevuta lunedì 1 gennaio e protocollata lunedì 8 gennaio, deve essere successivamente inserita nell’applicativo con la data del 1 gennaio; dal giorno successivo (*dies a quo*) decorreranno i 30 gg consecutivi per la conclusione del procedimento.

Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

In tale contesto si sottolinea la disposizione a contenuto generale prevista dall'art. 18-bis della L. 241/90, laddove stabilisce che: *“La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente”*.

La norma sottolinea ancora una volta come le istanze producano i loro effetti (soprattutto in termini di decorrenza del termine iniziale) a prescindere da un comportamento positivo dell'Amministrazione (protocollazione), subordinando l'esistenza della richiesta alla “effettiva ricezione”, come ribadito dalla [Circolare DFP n. 2/2017](#) (pag. 9) c.d. Circolare “Madia”.

Le richieste debbono essere inserite nell'applicativo solo se complete di tutti gli elementi essenziali (istanza, firma, copia documento di riconoscimento se la firma non è digitale) e solo dopo le integrazioni e le specifiche informazioni richieste nel caso in cui sia stato attivato il c.d. dialogo cooperativo

Le Strutture non possono respingere le istanze di accesso per motivazioni collegate alla mancata formazione dell'atto o del documento richiesto essendo sufficiente la mera detenzione della documentazione di interesse, anche se formate da altri enti o PP.AA. (es. AMA, ATAC, Ministeri, INPS).

Nel recepire quanto previsto nella delibera [ANAC n. 1309/2016](#) e nella citata circolare DFP n. 2/2017, il Regolamento (art. 32) prevede che l'Amministrazione instauri il c.d. “dialogo cooperativo” con il richiedente evitando che, anche nei casi di inammissibilità tipizzati, l'istante non possa rettificare o precisare l'istanza presentata ed ottenere adeguata risposta.

Nel caso di istanza massiva, ad esempio, l'Amministrazione dovrà chiedere all'istante (entro il termine di conclusione del procedimento) di ridurre il volume dei contenuti richiesti onde consentire agli Uffici di rispondere senza compromettere il buon andamento dell'attività amministrativa.

La comunicazione al richiedente deve specificare che, in assenza di risposta o in caso di mancata cooperazione, il procedimento si intenderà concluso; in caso di positivo riscontro da parte del richiedente, il termine per la conclusione del procedimento inizierà a decorrere dalla data di presentazione dell'istanza contenente le integrazioni richieste.

Le richieste debbono essere inserite nell'applicativo solo se complete di tutti gli elementi essenziali (istanza, firma, copia documento) e solo dopo le integrazioni e le specifiche informazioni richieste nel caso in cui sia stato attivato il c.d. dialogo cooperativo

### **I limiti e le esclusioni (assolute e relative) all'accesso civico generalizzato (Artt. 33, 34 e 35)**

I limiti al diritto di accesso sono esclusivamente quelli previsti dalla D.lgs. n. 33/2013 in quanto il Regolamento non può introdurre nuove categorie di atti sottratti all'accesso - o per i quali l'accesso può essere legittimamente differito - a differenza del diritto di accesso documentale, la cui disciplina prevede che PP.AA. possono individuare ulteriori atti sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24 comma 2 (cfr. Allegato A e B del Regolamento).

Diversamente dall'accesso documentale, quindi, in tema di limiti ed esclusioni all'accesso generalizzato, il diritto può essere limitato esclusivamente facendo riferimento alle ipotesi previste dall'articolo 5bis (D.lgs. n. 33/2013) escludendo, a priori, la possibilità che gli Uffici possano rigettare/differire gli accessi per motivi differenti da quelli tipizzati nella norma come, ad esempio, nell'ipotesi che l'istanza di accesso non miri a perseguire le finalità normative (favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali, sull'utilizzo delle risorse pubbliche o promuovere la partecipazione al dibattito pubblico).

Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

L'assunto è confermato dall'art. 46 comma 1 del Decreto Trasparenza: *“Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili”*.

### **Costi di riproduzione (art. 36)**

Nel caso di accesso civico generalizzato, il rilascio di dati, documenti o informazioni in formato elettronico e la trasmissione in modalità telematica sono gratuiti (es. il rilascio è gratuito nel caso in cui i dati, documenti o le informazioni da rilasciare siano già in formato elettronico oppure sia possibile la loro scansione senza dover procedere a preventive riproduzioni cartacee).

Alla luce della norma, pertanto, l'Amministrazione non potrà chiedere i costi relativi ai diritti di ricerca, visura o segreteria ma potrà esigere, esclusivamente, il rimborso dei costi effettivamente sostenuti per la riproduzione sui supporti materiali (fotocopie, *cd, dvd, pen-drive*) utilizzati per rilasciare i documenti, dati e informazioni richieste.

Di recente avviso la recente Circolare del Dipartimento FP (n. 1/2019) la quale, attraverso talune riflessioni, fornisce un nuovo punto di vista sul principio di gratuità concernente le istanze di accesso civico generalizzato.

La Circolare, in particolare, tende ad ampliare l'area dei costi rimborsabili all'Amministrazione includendovi quelli collegati alla mera *“scansione di documenti disponibili esclusivamente in formato cartaceo”* assimilando, tale attività, alla foto-riproduzione e sottolineandone la ricaduta positiva in tema di dematerializzazione.

In relazione al tema si consiglia la consultazione della nota sui costi di riproduzione trasmessa a tutte le Strutture dal Vice Segretario Generale-Responsabile della Trasparenza (RC/12065/2017) con la quale si ribadisce la gratuità della scansione dei documenti da trasmettere ai richiedenti e la pretesa del rimborso solo nei (limitati) casi in cui sia assolutamente necessaria una preventiva riproduzione cartacea prima della trasmissione telematica (il costo è rappresentato dalla copia necessitata).

La circolare “Bongiorno”, inoltre, sulla base della mera relazione tecnica di accompagnamento al D.lgs. n. 97/2016 (art. 6) suggerisce un'ulteriore elemento di novità, seppur in via analogica con l'accesso documentale, nell'ammettere che ai costi addebitabili al richiedente possano cumularsi *“gli oneri in materia di bollo, diritti di ricerca e visura”*.

Tenendo conto dell'interpretazione fornita dal DFP ma sulla base della normativa vigente ed in assenza di idoneo presupposto normativo che legittimi l'esigibilità di ulteriori rimborsi rispetto alle specifiche disposizioni previste per l'accesso civico generalizzato, si ritiene opportuno discostarsi dai suggerimenti forniti dall'atto di indirizzo sul tema, attenendosi scrupolosamente al dettato (ed allo spirito) della norma che prevede la gratuità del rilascio dei documenti, ed il rimborso dei soli costi effettivamente sostenuti evitando, prudenzialmente, una rischiosa analogia con i costi e gli oneri normativamente previsti per il solo accesso documentale (L. 241/90).

### **Accesso degli Amministratori di Roma Capitale (artt. 39 e 40)**

Gli **articoli 39 e 40** dedicati agli Amministratori rappresentano una disciplina autonoma e separata da quelle previste per la gestione di richieste provenienti da cittadini singoli o associati.

A tale proposito si evidenzia che la base normativa di riferimento, di rango primario, è contenuta nell'art. 43 del TUEL e non dalla legge 241/90 la quale prevede, ad esempio, un preciso termine per provvedere.

Il diritto di accesso riconosciuto agli Amministratori, essendo espressione delle loro prerogative, non incontra alcuna limitazione in relazione all'eventuale natura riservata degli atti, stante anche il vincolo del segreto d'ufficio che lo caratterizza, presupponendo in ogni caso una richiesta specifica e

Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

puntuale agli Uffici che deve riferirsi a documenti preesistenti e già formati (cfr. TAR Molise, I, 24.7.2019, n. 285).

Proprio in ragione del differente fondamento giuridico, per tale tipologia di accesso, è irrilevante sia la figura del controinteressato che il termine di conclusione del procedimento.

Nell'istanza di accesso l'Amministratore, attraverso l'apposita modulistica, dovrà attestare la sola connessione tra la documentazione richiesta e l'espletamento del proprio mandato senza alcun onere motivazionale, sebbene la richiesta non può mai avere finalità solo esplorative, ancorché il diritto sia esercitato da soggetti cui la legge riconosce una legittimazione rafforzata (TAR Toscana, I, 30.3.2016, n. 563).

Con il vigente Regolamento, la novità più significativa nell'ambito delle presente tipologia di accesso è certamente rappresentata dalla facoltà attribuita agli Amministratori di accedere direttamente al registro di protocollo - secondo abilitazioni appositamente rilasciate - onde consentire agli stessi di individuare e circoscrivere i documenti di interesse riducendo, al contempo, i tempi di risposta, le attività di ricerca a carico degli Uffici e le possibili incertezze sulla documentazione richiesta.

Ulteriore facilitazione alla fruizione dei diritti testé evidenziati è stata poi realizzata mediante la pubblicazione di apposito modulo di richiesta, aggiornato di concerto con il Segretariato Generale, sul Portale nella sezione "Accesso agli atti e documenti amministrativi da parte degli amministratori" presente nell'area tematica "Diritti e Pari Opportunità" e comunicato con nota GU/2019/11725 sempre da parte del citato Dipartimento.

Le istanze degli Amministratori debbono sempre essere inserite nell'applicativo, sia in relazione all'ampiezza del diritto di accesso riconosciuto dalla Legge (art. 43 T.U.E.L.) che in relazione al particolare dovere di segretezza cui sono tenuti gli Amministratori a fronte della conoscenza di atti la cui visione/estrazione di copia è normalmente esclusa ai cittadini.  
Le istanze di accesso degli Amministratori, sebbene inserite, non vengono estratte per la pubblicazione del Registro degli Accessi

Infine, si riporta quanto indicato con nota congiunta del Responsabile della Transizione Digitale e del Vice Segretario Generale Vicario, GU/2019/17654, ovvero che le istanze devono essere corredate da copia del documento di identità per consentire l'identificazione del richiedente a meno che tali richieste non siano sottoscritte con firma digitale o con le altre modalità previste dall'art. 65 del CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale, D.Lgs. 82/2005 e ss.mm.ii.); pertanto, l'invio di copia del documento di identità non è necessario qualora le istanze pervengano telematicamente tramite la casella PEC istituzionale e/o l'ordinaria casella di posta elettronica istituzionale degli Amministratori.

Esaminata la più recente reportistica relativa all'inserimento nell'applicativo Trasparenza delle istanze di accesso degli Amministratori, che evidenzia uno scarso utilizzo della piattaforma, si invitano tutte le Strutture ad effettuare gli inserimenti previsti dal Regolamento attesa la particolare esigenza di tracciabilità della documentazione richiesta, soprattutto in ragione del dovere di segretezza che accompagna l'esercizio stesso del diritto.

Da ultimo, per la funzione di indirizzo che la presente circolare rappresenta nell'attuazione della normativa sul diritto di accesso, si ritiene utile allegare le nuove FAQ in materia di accesso civico generalizzato (vers. 9/2020), integrate con le novità introdotte dalle Circolari del Dipartimento Funzione Pubblica e dai più recenti orientamenti giurisprudenziali.

Al fine di supportare le Strutture nella corretta applicazione degli istituti, si riportano di seguito i *link* ipertestuali alle principali banche dati ove reperire, laddove necessario, le più recenti sentenze dei Giudici Amministrativi e gli orientamenti delle *Authority* di vigilanza e regolazione in materia di accesso:



Segretariato Generale  
Direzione Controlli di Legittimità e regolarità amministrativa,  
Trasparenza e Anticorruzione  
Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità

- ❖ [www.foia.gov.it](http://www.foia.gov.it)
- ❖ *Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*
- ❖ *Garante per la protezione dei dati personali*
- ❖ *Autorità Nazionale Anticorruzione*

La regolare consultazione del Regolamento e delle banche-dati, sempre in aggiornamento, assicurano alla Dirigenza ed a tutti i soggetti responsabili dei procedimenti di accesso, un significativo aumento della qualità della propria azione amministrativa sia nei confronti dei cittadini che nei confronti delle Strutture interne che, per legge, sono chiamate all'attuazione ed alla vigilanza sulla corretta applicazione delle norme.

Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e  
Pari Opportunità  
**IL DIRETTORE**

Direzione Controlli di Legittimità e regolarità  
amministrativa, Trasparenza e Anticorruzione  
**IL DIRETTORE**