



Il Presidente

...omissis...

Fascicolo ANAC n. 2672/2025

Oggetto: Richiesta di parere del RPC dell'Unione dei Comuni ...omissis... in merito ad un'istanza di accesso civico generalizzato (prot. n. 83531 del 4 giugno 2025).

In riferimento alla questione sottoposta all'esame della scrivente Autorità con nota acquisita al prot. A.N.AC. n. 83531 del 4 giugno 2025 - avente ad oggetto un'istanza di accesso civico generalizzato indirizzata all'Unione di Comuni ...omissis... – si rappresenta quanto segue.

L'Autorità nell'ambito delle *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013* ha evidenziato come l'accesso civico generalizzato si sostanzia in una forma di accesso "non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione". In tal senso, l'istituto risponde ad un principio generale di trasparenza ed intende garantire forme diffuse di controllo sull'azione amministrativa, al fine di promuoverne il buon andamento nonché la partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico.

L'accesso generalizzato differisce dall'accesso civico cd. "semplice" in quanto non limitato a dati, documenti ed informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria ed improntato alla più ampia conoscibilità, incontrando come unici limiti "il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2" e "delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)". Tale ricostruzione trova conferma nell'art. 8, comma 3, d.lgs. n. 33/2013 laddove è prescritto che decorsi i termini di durata della pubblicazione obbligatoria "i relativi dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5".

Dagli atti acquisiti e trasmessi emerge che il procedimento di accesso agli atti si è concluso con il diniego dell'ente. Ferma restando l'insindacabilità nel merito della decisione amministrativa, non essendo l'Autorità competente ad intervenire su questioni relative al diritto di accesso presso altra amministrazione (cfr. Comunicato Presidente del 27 aprile 2017), si forniscono in un'ottica collaborativa alcuni suggerimenti per migliorare la gestione di eventuali future richieste che presentino elementi (in tutto o in parte) analoghi.

In primo luogo, appare opportuno effettuare alcune precisazioni in merito al concetto di dati e documenti "detenuti" dalla pubblica amministrazione e suscettibili di accesso civico



generalizzato. Al riguardo vale richiamare la sent. TAR Lazio n. 4122 del 28 marzo 2019 dalla quale si evince che in caso di atti detenuti da più amministrazioni l'istanza di accesso deve essere indirizzata all'ente che li detenga *"ratione officii"*. Tale principio, tuttavia, non può estendersi anche all'ipotesi in cui l'amministrazione che abbia prodotto il dato sia cessata e le medesime esigenze di trasparenza possano essere ugualmente soddisfatte da altro soggetto pubblico che detenga il dato a vario titolo. Ciò in quanto l'opposizione dell'eventuale diniego si risolverebbe in un puro formalismo, con ingiustificato sacrificio dell'interesse pubblico alla trasparenza dell'attività amministrativa.

Giova, altresì, soffermarsi sulla circostanza che le informazioni d'interesse siano state prodotte in epoca antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013. Sul tema il TAR Campania con sent. n. 5671/2014 ha precisato che *"se il decreto fosse applicabile ai soli atti formati dopo la sua entrata in vigore, l'effettiva operatività delle sue disposizioni risulterebbe procrastinata anche in misura assai rilevante; [...] Il principio da affermare è, all'opposto, che gli atti che dispieghino ancora i propri effetti siano da pubblicare, nelle modalità previste, secondo quanto disposto dall'art. 8 co. 3 del d.lgs. 33/2013"*. Decorsi i termini, dunque, troverebbe applicazione l'ultimo periodo dell'art. 8, comma 3, d.lgs. cit., che fa salvo l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato. Nel medesimo senso depone la Circolare FOIA n. 2/2017 laddove viene chiarito che *"non è legittimo un diniego di accesso in base all'argomento che i dati o documenti richiesti risalirebbero a una data anteriore alla entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013 o del d.lgs. n. 97/2016: ferme restando le norme sulla conservazione dei documenti amministrativi, la portata generale del principio di conoscibilità dei dati o documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni non ammette limitazioni temporali, del resto, non previste da nessuna previsione legislativa"*.

In quest'ottica, l'amministrazione non potrebbe negare l'ostensione sulla base che gli atti o i dati richiesti siano risalenti nel tempo, potendo al più valutare se la relativa ricerca possa arrecare pregiudizio al buon andamento, intralciando il funzionamento dell'ente. Come evidenziato dall'Adunanza Plenaria n. 10/2020, infatti, è possibile negare *"richieste manifestamente onerose o sproporzionate e, cioè, tali da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione"*.

Infine, preme richiamare l'attenzione sulla valutazione dell'interesse privato sotteso all'istanza di accesso. La succitata Adunanza Plenaria, esprimendosi sulla questione, ha sottolineato che *"la circostanza che l'interessato non abbia un interesse diretto, attuale e concreto ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, non per questo rende inammissibile l'istanza di accesso civico generalizzato, nata anche per superare le restrizioni imposte dalla legittimazione all'accesso documentale. Non si deve confondere da questo punto di vista la ratio dell'istituto con l'interesse del richiedente, che non necessariamente deve essere altruistico o sociale né deve sottostare ad un giudizio di meritevolezza, per quanto, come detto, certamente non deve essere pretestuoso o contrario a buona fede"*. In via generale, dunque, l'interesse del richiedente non deve essere oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione, tenuto conto che la norma riconosce a *"chiunque"* il diritto di accesso senza doverne spiegare le ragioni.



Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 9 luglio 2025, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente