



Roma, 15 Aprile 2025

All'Ufficio Legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Al Presidente della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

E, p.c.

ANAC (Autorità Nazionale per l'Anticorruzione)

Al Direttore della Conferenza delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome Italiane

OGGETTO: *Istanza di riesame avverso il diniego o il silenzio inadempimento opposto alle istanze di accesso civico generalizzato negli ambiti territoriali privi di Difensore civico regionale; istanza di riesame al diniego/silenzio dell'accesso civico generalizzato di cui all'art.5 c.8 D.lgs. 33/2013, opposto dall'amministrazione e dal RPCT.*

Ci permettiamo sottoporre alla cortese attenzione delle Autorità in indirizzo alcune tematiche dibattute in seno ai tavoli del Coordinamento dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano in merito a due questioni, con richiesta di parere e di eventuali iniziative di proposte legislative integrative o modificative che possano contribuire ad una applicazione uniforme delle norme regolatrici.

La prima riguarda l'istituto dell'accesso civico generalizzato (FOIA).

Il D.lgs. 33/2013 dispone, all'art.5 comma 7, che il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT) di cui all'articolo 43, che decide con provvedimento motivato nel termine di 20 giorni. Il successivo comma 8 aggiunge la possibilità di presentare ricorso al Difensore civico avverso il diniego parziale o totale dell'accesso o in caso di mancata risposta.

Peraltro, entrambi gli strumenti riguardano i soli atti delle amministrazioni regionali o degli enti locali, non gli atti delle amministrazioni pubbliche centrali, organi periferici, autorità portuali. Nel caso di questi ultimi, il richiedente ha solo la possibilità di rivolgersi al RPCT avverso il differimento, diniego parziale o totale dell'amministrazione, non alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Il richiedente, in caso di rigetto parziale o totale del RPCT, ai sensi dell'art.5, comma7 del d.lgs. 33/2013, parrebbe avere a disposizione solo il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale, ai sensi dell'art.116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n.104.

Per contro, nel caso dell'accesso documentale di cui alla legge 241/1990, nel caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, da parte delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, il richiedente può rivolgersi direttamente alla Commissione per l'accesso di cui all'art.25 comma 4.

Al riguardo, l'ANAC interpellata dal Coordinamento dei Difensori civici circa l'aporia normativa tra le disposizioni sulla richiesta di riesame in materia di accesso documentale (art.25 c.4 L.241/1990) e l'accesso civico generalizzato (art.5 c.8 D.lgs. 33/2013), ha affermato che *"in riferimento all'ambito applicativo del ricorso al Difensore civico, si rammenta che l'art.5, comma 8, del D.lgs. n.33/2013, fa riferimento esclusivamente agli atti delle amministrazioni delle Regioni o degli Enti locali"*. (vedi lettera allegata di ANAC n.2024-0054148).

Mette conto osservare che, in altro caso di lacuna normativa, già nell'anno 2015, il Difensore civico della Regione Toscana poneva alla Commissione nazionale per l'accesso ai documenti amministrativi la questione relativa alla impossibilità di reperimento dell'organo competente a decidere delle istanze di riesame dei dinieghi di accesso comma 4 art-25 L.241/90, nel caso in cui nella Regione di riferimento non sia operante il Difensore civico.

Nel caso di specie la Commissione, seppur in assenza di specifica disposizione legislativa, si esprimeva nel senso del riconoscimento della propria competenza a decidere nel merito anche sulle istanze di riesame presentate ai sensi dell'art.25 comma 4 L.241/1990 avverso i dinieghi di accesso degli enti locali, nel caso di accertata assenza del Difensore civico regionale.

In sostanza, la Commissione aveva esteso per analogia la tutela dell'accesso documentale alle Regioni sprovviste di Difensore civico, nell'ottica di garantire a tutti i cittadini gli stessi diritti in materia di accesso documentale.

Riguardo al caso specifico oggetto di interpello, si chiede di valutare se non sia opportuna una modifica normativa in materia di accesso civico generalizzato che porti ad estendere la trattazione delle richieste di riesame di cui all'art.5 comma 8 del d.lgs. 33/2013 alla Commissione per l'accesso o comunque ad altro organismo preventivamente identificato e qualificato per garantire, anche nel caso di atti degli organi centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato, comprese le autorità portuali, una tutela equiparata a quella prevista nella legge 241/90 ovvero nel d.lgs. 33 del 2013.

Non trascurando la considerazione che l'organo di controllo sull'inerzia o sul diniego dell'amministrazione periferica statale per quanto indipendente è comunque emanazione della amministrazione stessa, e quindi in posizione di minore indipendenza rispetto sia alla Commissione per l'accesso sia al Difensore civico.

La seconda questione che si rassegna con il presente interpello riguarda l'interpretazione del comma 8 dell'art.5 del D.lgs. 33/2013, così come novellato dal D.lgs.97/2016.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con nota del 07/06/2018 ivi allegata, si era espressa su una domanda di interpello del Difensore civico della Liguria, precisando che l'alternatività del ricorso espressa con la proposizione *"altresì"* nel comma 8 è da intendersi in senso non assoluto, quanto invece come la possibilità dell'istante di rivolgersi sia al RPCT sia al Difensore civico, salvo precisare in caso di

contestuale ricorso a quale autorità si intende effettivamente rivolgersi e, in ogni caso, al difensore civico anche dopo essersi rivolto al RPCT.

A seguito di nuovo interpello all'ANAC da parte del Coordinamento Nazionale dei Difensore civici Regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, nel mese di luglio 2024, l'Autorità medesima ha licenziato e pubblicato nuove FAQ sul procedimento di riesame dinanzi al Difensore civico in materia di accesso civico generalizzato, ex art.5 co.8 D.lgs. 33/2013, richiamando le proprie linee guida di cui alla delibera n.1309 del 28 dicembre 2016. Tenuto conto della formulazione dell'art.5 comma 8 D.lgs. 33/2013, l'Autorità ritiene di interpretare il rapporto fra i due ricorsi come possibilità per il richiedente di scegliere se:

- a) presentare direttamente il ricorso al Difensore civico in caso di diniego, differimento o mancata risposta dell'amministrazione rispetto all'istanza FOIA, oppure
- b) presentare istanza di riesame al RPCT ed eventualmente e successivamente, a seguito della pronuncia del RPCT o della mancata risposta di quest'ultimo nel termine di venti giorni, al Difensore civico.

Sul punto sono stati espressi dubbi interpretativi da taluni Difensori civici sul significato e gli effetti della proposizione "altresi", contenute nel comma 8 dell'art.5. Ritenuto da taluni come rimedio alternativo e non come possibilità di ulteriore esame il ricorso al Difensore civico.

Al di là della scarsa incidenza della Difesa civica nel nostro ordinamento, in relazione alla disciplina FOIA, il legislatore non ha specificato se il procedimento di riesame avanti al Responsabile per la trasparenza di cui al comma 7 e il ricorso al Difensore civico di cui al comma 8 siano soluzioni alternative o cumulabili e non ha neppure chiarito se nel caso di diniego non motivato (riscontrato nella prassi, pur in aperta violazione di quanto disposto dal comma 7 dell'art. 5), nel riesaminare l'istanza, il Difensore civico debba dare comunicazioni ad eventuali controinteressati

Si è anche evidenziato che, qualora si ritenesse corretta l'interpretazione di poter proporre riesame al RPCT e, all'esito di questo, anche ricorso al Difensore civico regionale, potrebbero verificarsi problematiche relative alla perenzione dei termini previsti per il ricorso (eventuale) al TAR di cui all'art.116 del Codice di processo amministrativo.

Al riguardo il TAR del Lazio Roma, Sez. III quater, Sent. 23/12/2024, n.23386 ha peraltro osservato che per l'art.5, comma 8, D.lgs. 33/2013 "Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico, il termine di cui all'art.116, comma 1, del Codice del processo amministrativo decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico".

Stante la diversità di valutazioni e la delicatezza delle questioni sarebbe opportuno ottenere un parere di natura interpretativa o una modifica normativa per dipanare i dubbi e favorire un orientamento uniforme.

Il Presidente
Dott. Marino Fardelli

