Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione

Alle Amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165

Alle Autorità indipendenti

Circolare n. 2 /2017

Oggetto: Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)

1. Premessa

Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, di modifica del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ha introdotto l'istituto dell'accesso civico "generalizzato", che attribuisce a "chiunque" il "diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (…), nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis" (art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013). Dal 23 dicembre 2016, chiunque può far valere questo diritto nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti indicati all'art. 2-*bis* del d.lgs. n. 33/2013.

Con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.) ha adottato, ai sensi dell'art. 5, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013, le "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico". Questo documento fornisce una prima serie di indicazioni, riguardanti prevalentemente le esclusioni e i limiti all'accesso civico generalizzato disciplinati dall'art. 5-*bis*, c. 1-3, del d.lgs. n. 33/2013.

Tuttavia, la successiva pratica applicativa ha evidenziato la necessità di fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti operativi, riguardanti il rapporto con i cittadini e la dimensione organizzativa e procedurale interna.

Pertanto, al fine di promuovere una coerente e uniforme attuazione della disciplina sull'accesso civico generalizzato, il Dipartimento della funzione pubblica, in raccordo con l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.) e nell'esercizio della sua funzione generale di "coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi" (art. 27, n. 3, legge n. 93 del 1983), ha adottato la presente circolare.

Le raccomandazioni operative qui contenute riguardano i seguenti profili:

- le modalità di presentazione della richiesta (§ 3);

- gli uffici competenti (§ 4);
- i tempi di decisione (§5);
- i controinteressati (§6);
- i rifiuti non consentiti (§ 7);
- il dialogo con i richiedenti (§ 8);
- il Registro degli accessi (§ 9).

Prima di esaminare i profili indicati, è utile fornire alcune precisazioni terminologiche e segnalare alcune implicazioni di carattere generale che derivano dall'introduzione del diritto di accesso civico generalizzato (§ 2).

2. Indicazioni preliminari

2.1. Definizioni

Di seguito, si forniscono alcune precisazioni terminologiche utili ai fini della presente Circolare. Queste precisazioni corrispondono a quelle già indicate nelle richiamate Linee Guida A.N.AC. (§ 1):

a) il d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, è di seguito indicato come "decreto trasparenza";

b) l'accesso disciplinato dal capo V della legge n. 241/1990 è di seguito indicato come "accesso procedimentale" o "accesso documentale";

c) l'accesso ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione, di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, è di seguito indicato come "accesso civico" o "accesso civico semplice";

d) l'accesso ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza è di seguito indicato come "accesso civico generalizzato" o "accesso generalizzato";

e) le "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico" adottate ai sensi dell'art. 5, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013 dall'Autorità nazionale anticorruzione con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, sono di seguito indicate come "Linee guida A.N.AC.".

2.2. Criteri applicativi di carattere generale

Con il d.lgs. n. 97/2016, l'ordinamento italiano ha riconosciuto la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale, in conformità all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Come chiarito nelle Linee guida A.N.AC. (§ 2), l'accesso generalizzato mira a rafforzare il carattere democratico dell'ordinamento, promuovendo un

dibattito pubblico informato e un controllo diffuso sull'azione amministrativa (art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013).

Come noto, il nuovo istituto differisce dalle altre due tipologie di accesso previste dalla legge. A differenza del diritto di accesso procedimentale o documentale, il diritto di accesso generalizzato garantisce il bene "conoscenza" in via autonoma, a prescindere dalla titolarità di un interesse qualificato e differenziato. A differenza del diritto di accesso civico "semplice", che riguarda esclusivamente le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013), il solo limite al diritto di conoscere è rappresentato dagli interessi pubblici e privati espressamente indicati dall'articolo 5-*bis*. Conseguentemente è inammissibile il rifiuto fondato su altre ragioni.

Pertanto, il diritto di accesso generalizzato:

- dal punto di vista soggettivo, non ammette restrizioni alla legittimazione del richiedente (art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013);
- dal punto di vista oggettivo, è tendenzialmente onnicomprensivo, fatti salvi i limiti indicati dall'art. 5-bis, c. 1-3, oggetto delle Linee guida A.N.AC.

Dal carattere fondamentale del diritto di accesso generalizzato e dal principio di pubblicità e conoscibilità delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni derivano alcune implicazioni di carattere generale che è opportuno richiamare, in quanto utili come criteri guida nell'applicazione della normativa in esame.

i) Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo

Nei sistemi FOIA, il diritto di accesso va applicato tenendo conto della tutela preferenziale dell'interesse a conoscere. Pertanto, nei casi di dubbio circa l'applicabilità di una eccezione, le amministrazioni dovrebbero dare prevalenza all'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare (v. anche Linee guida A.N.AC., § 2.1.).

In base a questo principio, dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato.

ii) Il criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto

Sul piano procedimentale, il principio appena richiamato dovrebbe indurre le pubbliche amministrazioni a privilegiare il criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto di accesso generalizzato. In particolare, in assenza di una espressa previsione legislativa che le autorizzi, le amministrazioni non possono pretendere dal richiedente l'adempimento di formalità o oneri procedurali, ponendoli come condizioni di ammissibilità della domanda di accesso. Salvo quanto specificato più avanti (§ 3), si deve ritenere in linea di principio contraria alle finalità della disciplina

legislativa in tema di accesso generalizzato la possibilità di dichiarare inammissibile una domanda di accesso generalizzato per motivi formali o procedurali.

iii)I limiti all'adozione di regolamenti interni

Qualora una pubblica amministrazione decida di adottare un regolamento interno in materia di accesso, come suggerito nelle suddette Linee guida dell'A.N.AC. (§ 3.1), occorre tener conto della riserva di legge prevista dall'art. 10 della CEDU, che copre il diritto di accesso generalizzato in esame (Linee guida A.N.AC., § 2.1).

Di conseguenza, ciascuna amministrazione può disciplinare con regolamento, circolare o altro atto interno esclusivamente i profili procedurali e organizzativi di carattere interno. Al contrario, i profili di rilevanza esterna, che incidono sull'estensione del diritto (si pensi alla disciplina dei limiti o delle eccezioni al principio dell'accessibilità), sono coperti dalla suddetta riserva di legge.

In particolare, diversamente da quanto previsto dall'art. 24, c. 6, l. n. 241/1990 in tema di accesso procedimentale, non è possibile individuare *(*con regolamento, circolare o altro atto interno) le categorie di atti sottratti all'accesso generalizzato. Ciascuna amministrazione è chiamata ad applicare le previsioni legislative rilevanti (art. 5-*bis*, d.lgs. n. 33/2013), tenendo nella dovuta considerazione le richiamate Linee guida dell'A.N.AC., oggetto di periodico aggiornamento in base all'evoluzione della prassi (§ 9).

3. Le modalità di presentazione della richiesta

Per quanto riguarda le modalità di presentazione della richiesta di accesso generalizzato, ad integrazione di quanto raccomandato nelle Linee guida A.N.AC. (Allegato, §§ 6 ss.), si osserva quanto segue. In base all'art. 5, c. 3, del d.lgs. n. 33 del 2013, "L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (…)". Come si evince da tale previsione, per la presentazione delle richieste di accesso generalizzato la legge non prevede nessun requisito come condizione di ammissibilità.

Pertanto, in conformità al criterio del minor aggravio possibile sopra enunciato (§ 2.1, ii), in linea di principio è preclusa la possibilità di dichiarare inammissibile una domanda di accesso generalizzato per motivi formali o procedurali, salvo quanto specificato di seguito riguardo alla identificazione dell'oggetto della richiesta (§ 3.1) e del richiedente (§ 3.2).

3.1. L'identificazione dell'oggetto della richiesta

In base all'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33 del 2013, è sufficiente che la richiesta "identifichi" i dati o i documenti che si vogliono ottenere. Nel valutare l'adeguatezza di tale identificazione, le pubbliche amministrazioni devono tener conto della difficoltà che il richiedente può incontrare nell'individuare

con precisione i dati o i documenti di suo interesse.

Per questa ragione, conformemente al parere formulato dal Consiglio di Stato (parere del 18 febbraio 2016, punto 11.3), nella versione finale dell'art. 5, c. 3, non compare più l'obbligo per il richiedente di identificare "chiaramente" i dati o documenti che si vogliono ottenere. Ne deriva che, nel caso di domanda formulata in termini talmente vaghi da non consentire di identificare l'oggetto della richiesta (c.d. richiesta generica) o volta ad accertare il possesso di dati o documenti da parte dell'amministrazione (c.d. richiesta esplorativa), l'amministrazione dovrebbe assistere il richiedente al fine di giungere a una adeguata definizione dell'oggetto della domanda.

Nell'ipotesi di richiesta generica o meramente esplorativa, nelle Linee guida A.N.AC si ammette la possibilità di dichiarare la domanda inammissibile, ma si chiarisce che, prima di dichiarare l'inammissibilità, "l'amministrazione destinataria della domanda dovrebbe chiedere di precisare l'oggetto della richiesta" (Allegato, § 4). Pertanto, questa ipotesi di inammissibilità deve essere intesa in senso restrittivo: l'amministrazione dovrebbe ritenere inammissibile una richiesta formulata in termini generici o meramente esplorativi soltanto quando abbia invitato (per iscritto) il richiedente a ridefinire l'oggetto della domanda o a indicare gli elementi sufficienti per consentire l'identificazione dei dati o documenti di suo interesse, e il richiedente non abbia fornito i chiarimenti richiesti.

3.2. L'identificazione del richiedente

In base all'art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013, il diritto di accesso generalizzato spetta a "chiunque", a prescindere dalla qualità o condizione (ad esempio, di cittadino o residente) del richiedente: nessuna differenziazione o disparità di trattamento è ammissibile ai fini del godimento del diritto in questione. Inoltre, l'art. 5, c. 3 stabilisce che l'esercizio del diritto di accesso "non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente" e che la domanda "non richiede motivazione" (v. anche Linee guida A.N.AC., Allegato, § 3).

Ne deriva che, in linea di principio, l'identificazione del richiedente non è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto. Tuttavia, l'identificazione del richiedente è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande: ad esempio, ai fini della trasmissione dei dati e documenti richiesti o della trattazione di una pluralità di domande identiche (seriali) o onerose (vessatorie) da parte di uno stesso soggetto.

Pertanto l'identificazione del richiedente va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta. In caso di richiesta anonima o da parte di un soggetto la cui identità sia incerta, l'amministrazione deve comunicare al richiedente la necessità di identificarsi secondo una delle modalità di seguito indicate (§ 3.3).

3.3. Le modalità di invio della richiesta

L'art. 5, c. 3, del d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che "L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (…)", senza escludere altre

possibilità. Pertanto, qualsiasi modalità di presentazione della domanda (anche per fax o a mano, ai sensi dell'art. 38 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) si deve ritenere ammissibile, come già chiarito nelle Linee guida A.N.AC. (Allegato, § 7).

Nei casi di trasmissione per via telematica della domanda – indicata come modalità ordinaria dall'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013 – si applica l'art. 65, c. 1, del d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale - CAD). In base a questa disposizione, le domande presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica sono "valide" ed "equivalenti" alle domande sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento, nei seguenti casi:

a) se sono sottoscritte e presentate insieme alla copia del documento d'identità;

b) se sono trasmesse dal richiedente dalla propria casella di posta elettronica certificata;

c) se sono sottoscritte con firma digitale;

d) se il richiedente è identificato con il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi.

In riferimento alla prima opzione (sub a), è opportuno chiarire che la domanda deve ritenersi validamente presentata in particolare quando siano soddisfatte le seguenti condizioni*:*

- che la domanda di accesso sia stata inviata da un indirizzo di posta elettronica certificata o non certificata;
- che nel messaggio di posta elettronica sia indicato il nome del richiedente (senza necessità di sottoscrizione autografa);
- che sia allegata al messaggio una copia del documento di identità del richiedente.

3.4. Istruzioni per l'uso: modulistica, indirizzo di posta elettronica dedicato

Al solo fine di agevolare l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e senza che ne derivino limitazioni riguardo alle modalità di presentazione delle domande, è opportuno che ciascuna pubblica amministrazione renda disponibili sul proprio sito istituzionale, nella pagina sull'"Accesso generalizzato" della sezione "Amministrazione trasparente" (v. Linee Guida A.N.AC., § 3.1.) e con link nella home page, quanto segue:

- informazioni generali su:
  - la procedura da seguire per presentare una domanda di accesso generalizzato;
  - i rimedi disponibili (procedura di riesame e ricorso in via giurisdizionale), ai sensi dell'art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013, in caso di mancata risposta dell'amministrazione entro il termine di conclusione del procedimento o in caso di rifiuto parziale o totale dell'accesso;
  - il nome e i contatti dell'ufficio che si occupa di ricevere le domande di accesso;

- due indirizzi di posta elettronica dedicati alla presentazione delle domande:
  - un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) collegato al sistema di protocollo;
  - un indirizzo di posta ordinaria, con il quale deve essere sempre consentito l'invio di domande da parte dei richiedenti che non dispongano a loro volta di un indirizzo PEC per l'invio;
- due moduli standard utilizzabili, rispettivamente, per proporre:
  - una domanda di accesso generalizzato (allegato n. 1);
  - una domanda di riesame (allegato n. 2).

In ogni caso, l'uso di un formato o modulo diverso da quello reso disponibile online sul sito istituzionale dell'amministrazione non può comportare l'inammissibilità o il rifiuto della richiesta.

4. Gli uffici competenti

Per quanto riguarda l'organizzazione interna, ad integrazione di quanto raccomandato nelle Linee guida A.N.AC. (§ 3.2), si osserva quanto segue.

La disciplina dettata dall'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 presuppone la distinzione tra diverse tipologie di competenze: a ricevere le richieste, a decidere su di esse, e a decidere sulle richieste di riesame. Di seguito, sono illustrate le implicazioni organizzative di questa distinzione.

4.1. La competenza a ricevere le richieste

Per quanto riguarda gli uffici competenti a ricevere la domanda, l'art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013 stabilisce che la richiesta può essere presentata alternativamente a uno dei seguenti uffici:

- all'ufficio che detiene i dati o i documenti;
- all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

Tutti gli uffici sopra indicati sono competenti a ricevere le domande di accesso generalizzato e, nel caso in cui non coincidano con l'ufficio competente a decidere sulle medesime (§ 4.2), devono trasmetterle a quest'ultimo tempestivamente.

Nel caso in cui sia palese che la domanda è stata erroneamente indirizzata a un'amministrazione diversa da quella che detiene i dati o documenti richiesti, l'ufficio ricevente deve inoltrare tempestivamente la domanda all'amministrazione competente e darne comunicazione al richiedente, specificando che il termine di conclusione del procedimento decorre dalla data di ricevimento della richiesta da parte dell'ufficio competente.

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può ricevere soltanto le

domande di accesso civico semplice, riguardanti "dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria" (art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013). Nel caso in cui una domanda di accesso generalizzato sia stata erroneamente inviata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, quest'ultimo provvede a inoltrare tempestivamente la stessa all'ufficio competente a decidere sulla domanda (§ 4.2).

4.2. La competenza a decidere sulla domanda

Di regola, la competenza a decidere se accogliere o meno una richiesta di accesso generalizzato è attribuita all'ufficio che detiene i dati o i documenti richiesti. In linea di principio, questo ufficio dovrebbe coincidere con l'ufficio competente nella materia a cui si riferisce la richiesta (competenza *ratione materiae*). Nei casi dubbi, si deve privilegiare il criterio fattuale del possesso dei dati o documenti richiesti. A rigore, l'ufficio che è in possesso dei dati o documenti richiesti non può respingere la domanda di accesso per difetto di competenza nella materia oggetto della richiesta.

4.3. La competenza a decidere in sede di riesame

Ai sensi dell'art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013, "nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine (…), il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza". Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni.

Nel caso in cui i dati o documenti richiesti siano detenuti dal responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che dunque è competente a decidere in sede di prima istanza, è necessario che l'amministrazione individui preventivamente un diverso ufficio (sovraordinato o, in mancanza, di livello apicale), eccezionalmente competente a decidere sulle domande di riesame. L'Ufficio competente per il riesame deve essere indicato al richiedente in caso di rifiuto totale o parziale della richiesta.

4.4. La individuazione di "centri di competenza" (c.d. help desk)

Nelle Linee guida A.N.AC. (§ 3.2) si raccomanda alle amministrazioni, "Al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso (…) ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative", in particolare individuando "risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo" e "che, ai fini istruttori, dialog[hino] con gli uffici che detengono i dati richiesti".

Dunque, ciascuna amministrazione è invitata a individuare le unità di personale, adeguatamente formate, che assicurino le funzioni di "centro di competenza" o "*help desk*", al fine di assistere gli uffici della medesima amministrazione nella trattazione delle singole domande (v. anche A.N.AC. del. n. 1309/2016).

Oltre a fornire indicazioni di carattere generale o assistenza in merito a specifiche domande, il

personale dell'*help desk* dovrebbe assicurare:

- la capillare diffusione interna delle informazioni riguardanti gli strumenti (procedurali, organizzativi o di altro tipo) impiegati dall'amministrazione per attuare la normativa sull'accesso generalizzato;
- la disseminazione di buone pratiche e di indicazioni operative provenienti dalle autorità centrali che monitorano e orientano l'attuazione del d.lgs. n. 97/2016 (Dipartimento della funzione pubblica e A.N.AC.).

5. Il rispetto dei tempi di decisione

In base all'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013, il procedimento di accesso generalizzato si deve concludere con l'adozione di un provvedimento espresso e motivato, da comunicare al richiedente e agli eventuali controinteressati, nel termine di trenta giorni dalla presentazione della domanda.

Nello svolgimento della sua attività di monitoraggio, il Dipartimento della funzione pubblica ha constatato che spesso le amministrazioni vìolano questa disposizione, ignorando il termine di conclusione del procedimento o l'obbligo di adottare un provvedimento espresso adeguatamente motivato. Al fine di arginare pratiche contrarie al dettato legislativo, occorre richiamare tutte le amministrazioni al rigoroso rispetto del termine di legge sopra indicato.

In proposito, si ribadisce quanto segue:

- il termine di trenta (30) giorni entro il quale concludere il procedimento non è derogabile, salva l'ipotesi di sospensione fino a dieci giorni nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato (art. 5, c. 5, d.lgs. n. 33/2013);
- la conclusione del procedimento deve necessariamente avvenire con un provvedimento espresso: non è ammesso il silenzio-diniego, né altra forma silenziosa di conclusione del procedimento;
- l'inosservanza del termine sopra indicato costituisce "elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione" ed è comunque valutata "ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili" (art. 46 del d.lgs. n. 33/2013).

5.1. La decorrenza del termine

Il termine di trenta giorni previsto per la conclusione del procedimento di accesso decorre "dalla presentazione dell'istanza" (art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013).

Di conseguenza, ai fini della esatta determinazione della data di avvio del procedimento, il termine decorre non dalla data di acquisizione al protocollo, ma dalla data di presentazione della domanda, da intendersi come data in cui la pubblica amministrazione riceve la domanda. Per promuovere la tempestività delle operazioni di registrazione e smistamento, quando possibile, si suggerisce il ricorso

a soluzioni informatiche che consentano la protocollazione automatica.

Soltanto qualora sorgano dubbi sulla data di presentazione della domanda e non vi siano modalità di accertamento attendibili (attendibile deve considerarsi, ad esempio, la data di inoltro del messaggio di posta elettronica, anche non certificata), la data di decorrenza del termine per provvedere decorre dalla data di acquisizione della domanda al protocollo.

5.2. Le conseguenze dell'inosservanza del termine

Nel caso in cui l'amministrazione non risponda entro il termine previsto dalla legge, si ricorda che la normativa prevede due conseguenze.

Sul versante esterno, l'art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013 consente di attivare la procedura di riesame e di proporre ricorso al giudice amministrativo. La trattazione della richiesta, inoltrata con qualunque modalità, spetta al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato entro il termine di venti (20) giorni, che decorrono dalla presentazione della domanda di riesame.

Sul versante interno, il già richiamato art. 46 del d.lgs. n. 33/2013 assegna all'inosservanza del termine una triplice valenza, qualificandolo come:

- elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale;
- eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione;
- elemento di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Poiché i dirigenti con funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza "controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto" (art. 43, c. 4, d.lgs. n. 33/2013), ne deriva, in analogia con quanto previsto per le ipotesi di inadempimento agli obblighi di pubblicazione (art. 43, commi 1 e 5), che il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è tenuto a segnalare i casi di inosservanza del termine, in relazione alla gravità e alla reiterazione dei medesimi:

- sia all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare;
- sia al vertice politico dell'amministrazione e agli organi cui compete la valutazione della dirigenza e delle performance individuali, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

6. I controinteressati nell'accesso generalizzato

L'art. 5, c. 5, d.lgs. n. 33/2013 prevede che, per ciascuna domanda di accesso generalizzato, l'amministrazione debba verificare l'eventuale esistenza di controinteressati. Invece, questa verifica non è necessaria quando la richiesta di accesso civico abbia ad oggetto dati la cui pubblicazione è

prevista dalla legge come obbligatoria.

6.1. L'individuazione dei controinteressati

Devono ritenersi "controinteressati" tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non indicati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati loro interessi coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell'art. 5-bis (protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali, come chiarito nelle Linee guida A.N.AC., Allegato, § 9).

La circostanza che i dati o documenti richiesti facciano riferimento a soggetti terzi, di per sé, non implica che questi debbano essere qualificati come controinteressati. Occorre comunque valutare il pregiudizio concreto agli interessi privati di cui all'art. 5-bis, c. 2, che i controinteressati potrebbero subire come conseguenza dell'accesso. Al fine di identificare i controinteressati in modo corretto, è indispensabile procedere a questa valutazione soltanto dopo un puntuale esame di tutti i dati e i documenti oggetto della domanda di accesso generalizzato.

6.2. La comunicazione ai controinteressati

Una volta individuati eventuali controinteressati, l'amministrazione deve comunicare loro di aver ricevuto la domanda di accesso generalizzato, concedendo un termine di dieci giorni per la presentazione di opposizione motivata. La comunicazione deve essere effettuata "mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione" (art. 5, c. 5, d.lgs. n. 33/2013; v. anche Linee guida A.N.AC., Allegato, § 9). In questo modo, è possibile stabilire con certezza la decorrenza del termine di dieci giorni previsto per la presentazione delle opposizioni.

Per agevolare la tutela degli interessi privati sopra richiamati e di velocizzare la procedura, è opportuno che l'amministrazione indichi nella comunicazione ai contro-interessati le modalità (anche telematiche) di presentazione dell'eventuale opposizione all'accesso.

6.3. L'accoglimento della richiesta di accesso in caso di opposizione

In caso di opposizione, l'amministrazione non può assumere come unico fondamento del rifiuto di accesso il mancato consenso del controinteressato. L'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013 espressamente prevede l'ipotesi di "accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato". Dunque, la normativa rimette sempre all'amministrazione destinataria della richiesta il potere di decidere sull'accesso. Questa deve valutare, da un lato, la probabilità e serietà del danno agli interessi dei soggetti terzi che abbiano fatto opposizione e, dall'altro, la rilevanza dell'interesse conoscitivo della collettività (e, se esplicitato, del richiedente) che la richiesta mira a soddisfare.

La medesima disposizione stabilisce che, in caso di accoglimento della richiesta di accesso nonostante

l'opposizione del controinteressato, l'amministrazione è tenuta a darne comunicazione al controinteressato e al richiedente senza procedere alla contestuale trasmissione dei documenti a quest'ultimo. Per consentire al controinteressato di attivare gli strumenti di tutela previsti contro il provvedimento di accoglimento della richiesta, i dati e documenti non possono essere inviati prima di quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di accoglimento della domanda di accesso da parte del controinteressato (art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013; v. anche Linee guida A.N.AC., Allegato, § 12).

Anche al fine di evitare contestazioni, è opportuno che la comunicazione di accoglimento della richiesta di accesso contenga l'espressa precisazione che la trasmissione al richiedente dei dati o documenti avviene qualora, decorsi quindici giorni, non siano stati notificati all'amministrazione ricorsi o richieste di riesame sulla medesima domanda di accesso.

7. I dinieghi non consentiti

Dato che, nei primi mesi di applicazione dell'istituto dell'accesso generalizzato, sono emersi casi di rifiuto fondati su motivazioni non riconducibili ai commi da 1 a 3 dell'art. 5-bis, oggetto delle Linee guida A.N.AC. (si vedano, in particolare, §§ 5-8), è opportuno richiamare le amministrazioni al rigoroso rispetto delle previsioni normative esistenti a riguardo e a fornire i seguenti chiarimenti.

Innanzitutto, è necessario ricordare che, data la natura fondamentale del diritto di accesso generalizzato (*supra*, § 2.1), non tutti gli interessi pubblici e privati possono giustificarne una limitazione: l'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 33/2013 ammette il rifiuto dell'accesso ai dati o documenti richiesti soltanto quando ciò sia "necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela" degli interessi espressamente individuati dallo stesso articolo, ai commi da 1 a 3. Nell'applicare questi limiti, le amministrazioni possono tener conto della giurisprudenza della Corte di giustizia sui limiti all'accesso previsti dall'art. 4 del regolamento CE n. 1049/2001, in larga parte coincidenti con quelli indicati dai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis (v. anche Linee guida A.N.AC., § 7).

Inoltre, poiché le amministrazioni possono fondare i dinieghi esclusivamente sulle base dei limiti posti dall'art. 5-*bis*, ne deriva, come già evidenziato (*supra*, § 2.2, punto *iii*), che le amministrazioni non possono precisare la portata delle eccezioni legislativamente previste, né tantomeno aggiungerne altre, mediante atti giuridicamente vincolanti, ad esempio di natura regolamentare. La riserva di legge, in questa materia, va intesa come assoluta.

Le amministrazioni devono tener conto anche delle seguenti indicazioni e raccomandazioni operative.

a) Risposte parziali

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a rispondere a ciascuna richiesta nella sua interezza. Quando con un'unica domanda si chiede l'accesso a una pluralità di dati o documenti, è necessario che la risposta sia esaustiva e che, nel caso di diniego parziale, sia fornita adeguata motivazione in relazione a ciascun gruppo di dati o documenti. Una risposta parziale che non indichi le ragioni

dell'omessa trasmissione di una parte dei dati o documenti richiesti equivale a un diniego parzialmente illegittimo.

b) Risposte differite

Il differimento dell'accesso – previsto dall'art. 5-bis, c. 5, d.lgs. n. 33/2013 – è ammesso soltanto quando ricorrano cumulativamente due condizioni:

- che l'accesso possa comportare un pregiudizio concreto a uno degli interessi pubblici o privati di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis;
- che quel pregiudizio abbia carattere transitorio, in quanto i limiti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis si applicano "unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato".

Nel caso in cui ricorrano queste condizioni, l'accesso non deve essere negato: per soddisfare l'interesse conoscitivo è "sufficiente fare ricorso al potere di differimento" (art. 5-bis, c. 5) e, quindi, il differimento dell'accesso è imposto dal principio di proporzionalità (v. anche Linee guida A.N.AC., §§ 5.1, 6.3 e 7.7).

L'inutilizzabilità del potere di differimento ad altri fini è confermata dall'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013, secondo cui il differimento dell'accesso deve essere motivato, appunto, "con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5-bis". Pertanto, tale potere non può essere utilizzato per rimediare alla tardiva trattazione della domanda e alla conseguente violazione del termine per provvedere. Vi si può ricorrere, invece, a titolo esemplificativo, per differire l'accesso a dati o documenti rilevanti per la conduzione di indagini sui reati o per il regolare svolgimento di attività ispettive (art. 5- *bis*, c. 1, lett. f e g), fino a quando tali indagini e attività siano in corso. Una volta conclusi questi procedimenti, quei dati o documenti diverranno accessibili, qualora non vi si oppongano altri interessi pubblici o privati indicati dall'art. 5-bis.

c) Altre ipotesi di rifiuto non consentite

Come ribadito nelle Linee guida A.N.AC. (§ 5), sono impropri e, quindi, illegittimi i dinieghi fondati su motivi diversi da quelli riconducibili ai limiti indicati dall'art. 5-*bis*.

Ad esempio, 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.

Per le stesse ragioni, l'accesso non può essere negato – come invece è accaduto qualche volta– perché la conoscibilità del dato o documento potrebbe provocare un generico danno all'amministrazione o alla professionalità delle persone coinvolte; oppure per generiche ragioni di confidenzialità delle

informazioni; o ancora per ragioni di opportunità, derivanti dalla (insussistente) opportunità o necessità di consultare gli organi di indirizzo politico.

d) Richieste "massive o manifestamente irragionevoli"

Come precisato a riguardo nelle Linee guida A.N.AC. (Allegato, § 5), "L'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni, a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione. Tali circostanze, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione, ed in presenza di oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento dell'amministrazione".

Sulla base dei primi riscontri applicativi, è opportuno chiarire che la ragionevolezza della richiesta va valutata tenendo conto dei seguenti criteri:

- l'eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento di dati personali) che l'amministrazione dovrebbe svolgere per rendere disponibili i dati e documenti richiesti;
- le risorse interne che occorrerebbe impiegare per soddisfare la richiesta, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale;
- la rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare.

L'irragionevolezza della richiesta è manifesta soltanto quando è evidente che un'accurata trattazione della stessa comporterebbe per l'amministrazione un onere tale da compromettere il buon andamento della sua azione. Il carattere palese del pregiudizio serio e immediato al buon funzionamento dell'amministrazione va motivato in relazione ai criteri sopra indicati.

Qualora tale pregiudizio sia riscontrabile, l'amministrazione, prima di decidere sulla domanda, dovrebbe contattare il richiedente e assisterlo nel tentativo di ridefinire l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità. Soltanto qualora il richiedente non intenda riformulare la richiesta entro i predetti limiti, il diniego potrebbe considerarsi fondato, ma nella motivazione del diniego l'amministrazione non dovrebbe limitarsi ad asserire genericamente la manifesta irragionevolezza della richiesta, bensì fornire una adeguata prova, in relazione agli elementi sopra richiamati, circa la manifesta irragionevolezza dell'onere che una accurata trattazione della domanda comporterebbe.

I medesimi principi sono applicabili all'ipotesi in cui uno stesso soggetto (o una pluralità di soggetti riconducibili a un medesimo ente) proponga più domande entro un periodo di tempo limitato. In questo caso, l'amministrazione potrebbe valutare l'impatto cumulativo delle predette domande sul buon andamento della sua azione e, nel caso di manifesta irragionevolezza dell'onere complessivo che ne deriva, motivare il diniego nei termini sopra indicati. Se il medesimo richiedente ha già formulato una richiesta identica o sostanzialmente coincidente, l'amministrazione ha la facoltà di non rispondere

alla nuova richiesta, a condizione che la precedente sia stata integralmente soddisfatta.

8. Il dialogo con i richiedenti

Il d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, pone a carico delle pubbliche amministrazioni l'obbligo di erogare un servizio conoscitivo, che consiste nel condividere con la collettività il proprio patrimonio di informazioni secondo le modalità indicate dalla legge.

Per realizzare questo obiettivo e, più in generale, le finalità di partecipazione e *accountability* proprie del c.d. modello FOIA, è auspicabile che le amministrazioni si adoperino per soddisfare l'interesse conoscitivo su cui si fondano le domande di accesso, evitando atteggiamenti ostruzionistici.

Nel trattare una richiesta, è necessario che l'amministrazione instauri un "dialogo cooperativo" con il richiedente. L'amministrazione dovrebbe comunicare con il richiedente, in particolare, nei seguenti momenti:

- tempestivamente, subito dopo la presentazione della domanda, al fine di:
  - rilasciare una ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione della richiesta e indichi il numero di protocollo assegnato e il termine entro il quale l'amministrazione è tenuta a rispondere;
  - chiedere a chi formula la richiesta di identificarsi, nel caso in cui non lo abbia fatto;
  - chiedere eventuali chiarimenti circa l'oggetto della richiesta o, in caso di manifesta irragionevolezza (*supra*, § 7, lett. *d*), una sua ridefinizione;
  - confermare che l'invio dei dati o documenti richiesti avverrà in formato digitale, salvo che una diversa modalità di trasmissione sia stata indicata dal richiedente e non risulti eccessivamente onerosa per l'amministrazione;
  - indicare gli eventuali costi di riproduzione derivanti dalle diverse modalità di accesso, nel rispetto del criterio di effettività indicato dall'art. 5, c. 4, d.lgs. n. 33/2013;
- entro il termine di conclusione del procedimento, al fine di:
  - comunicare al richiedente la decisione motivata relativa alla sua domanda;
  - in caso di accoglimento della richiesta, trasmettere la documentazione richiesta contestualmente (salvo il diverso termine previsto dall'art. 5, c. 6, nel caso di opposizione di uno o più controinteressati);
  - in caso di rifiuto della richiesta, comunicare le ragioni del diniego e contestualmente indicare i mezzi di riesame e di ricorso giurisdizionale esperibili.

8.1. Rapporti con i *media* e le organizzazioni della società civile

Ferma restando la necessità di istruire in modo completo e accurato ogni singola richiesta di accesso a

prescindere dall'identità del richiedente, nel più rigoroso rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, occorre tener conto della particolare rilevanza, ai fini della promozione di un dibattito pubblico informato, delle domande di accesso provenienti da giornalisti e organi di stampa o da organizzazioni non governative, cioè da soggetti riconducibili alla categoria dei "*social watchdogs*" cui fa riferimento anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (da ultimo, caso *Magyar c. Ungheria*, 8 novembre 2016, § 165). Nel caso in cui la richiesta di accesso provenga da soggetti riconducibili a tale categoria, si raccomanda alle amministrazioni di verificare con la massima cura la veridicità e la attualità dei dati e dei documenti rilasciati, per evitare che il dibattito pubblico si fondi su informazioni non affidabili o non aggiornate.

8.2. Pubblicazione proattiva

Per accrescere la fruibilità delle informazioni di interesse generale e l'efficienza nella gestione delle domande, si raccomanda alle amministrazioni di valorizzare la possibilità di pubblicare informazioni anche diverse da quelle oggetto di pubblicazione obbligatoria, fermo restando il rispetto delle esclusioni e dei limiti previsti dall'art. 5-*bis*, c. 1-3, del d.lgs. n. 33/2013. In particolare, la pubblicazione proattiva sui siti istituzionali delle amministrazioni è fortemente auspicabile quando si tratti di informazioni di interesse generale o che siano oggetto di richieste ricorrenti: ad esempio, quando si tratti di dati o documenti richiesti, nell'arco di un anno, più di tre volte da soggetti diversi.

Per gli stessi motivi, le pubbliche amministrazioni sono invitate a valorizzare il dialogo con le comunità di utenti dei *social media* (Facebook, Twitter, ecc.). I richiedenti spesso rendono pubbliche su questi mezzi di comunicazione le domande di accesso generalizzato da essi presentate. In questi casi, e comunque quando si tratti di informazioni di interesse generale, è opportuno che anche le amministrazioni utilizzino i medesimi canali a fini di comunicazione.

9. Il registro degli accessi

Tra le soluzioni tecnico-organizzative che le amministrazioni potrebbero adottare per agevolare l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e, al contempo, gestire in modo efficiente le richieste di accesso, la principale è la realizzazione di un registro degli accessi, come indicato anche nelle Linee guida A.N.AC. (del. n. 1309/2016).

Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste e il relativo esito, essere pubblico e perseguire una pluralità di scopi:

- semplificare la gestione delle richieste e le connesse attività istruttorie;
- favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili;
- agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate;
- monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse.

Per promuovere la realizzazione del registro, le attività di registrazione, gestione e trattamento della richiesta dovrebbero essere effettuate utilizzando i sistemi di gestione del protocollo informatico e dei flussi documentali, di cui le amministrazioni sono da tempo dotate ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, del d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) e delle relative regole tecniche (D.P.C.M. 3 dicembre 2013).

I dati da inserire nei sistemi di protocollo sono desumibili dalla domanda di accesso o dall'esito della richiesta. Ai fini della pubblicazione periodica del registro (preferibilmente con cadenza trimestrale), le amministrazioni potrebbero ricavare i dati rilevanti attraverso estrazioni periodiche dai sistemi di protocollo informatico, ferma restando la necessità di non pubblicare i dati personali eventualmente presenti, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 19, c. 3, d.lgs. 30 giugno 2013, n. 196.

L'obiettivo finale è la realizzazione di un registro degli accessi che consenta di "tracciare" tutte le domande e la relativa trattazione in modalità automatizzata, e renda disponibili ai cittadini gli elementi conoscitivi rilevanti. Realizzare tale obiettivo richiede opportune configurazioni dei sistemi di gestione del protocollo informatico, per le quali si rinvia all'allegato 3.

Roma, 30 maggio 2017

Il Ministro per la semplificazione
e la pubblica amministrazione
On. dott.ssa Maria Anna Madia

ALLEGATI ALLA CIRCOLARE

ALLEGATO 1: PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA DI ACCESSO

Ai fini di una corretta gestione della richiesta di accesso sarebbe opportuno prevedere – all'interno della modulistica o del servizio on-line previsto per il FOIA – il set minimo di informazioni descritto nei seguenti paragrafi.

1 Informazioni *online* per la presentazione della richiesta

È opportuno che l'Amministrazione fornisca le informazioni per la corretta presentazione della richiesta con la modulistica resa disponibile nella pagina del sito istituzionale dedicata all'"Accesso generalizzato".

Tra le informazioni, è sufficiente indicare le seguenti: indicazione degli Uffici competenti al ricevimento delle richieste, rispettivi indirizzi fisici e di posta elettronica (certificata e non certificata), recapiti telefonici, orari di accesso e ufficio competente per la presentazione diretta della domanda.

2. Dati da includere nella modulistica per la presentazione della richiesta

a) Dati anagrafici del richiedente

- Nome
- Cognome
- Luogo di nascita
- Data di nascita

b) Residenza del richiedente

- Indirizzo
- CAP
- Comune
- Provincia o Stato estero

c) Informazioni di contatto (recapiti del richiedente)

- Indirizzo di posta elettronica (certificata o non certificata)
- Domicilio (se diverso da residenza)

Queste informazioni possono essere utili sia per instaurare un dialogo con il richiedente (§ 8 della

circolare), sia per trasmettere i dati e i documenti richiesti. Con il consenso del richiedente, è opportuno privilegiare la comunicazione in forma elettronica.

d) Oggetto della richiesta

Per una migliore identificazione dei dati o documenti ai quali si chiede di accedere, si potrebbe segnalare al richiedente l'opportunità di indicare, oltre all'oggetto del dato o documento richiesto, anche, se noti, gli estremi del documento o la fonte del dato, una descrizione del loro contenuto e l'ufficio competente.

Potrebbe, inoltre, essere utile classificare e rendere disponibili – nella modulistica o nella pagina web dedicata all'accesso generalizzato – i principali settori o ambiti di competenza di ciascuna amministrazione e delle sue articolazioni, in modo che il richiedente possa specificare il settore o ambito che ritiene rilevante ai fini della trattazione della domanda. Sarebbe, così, favorito il corretto instradamento della richiesta, anche a beneficio dell'amministrazione, che sarebbe facilitata nella corretta assegnazione della domanda all'ufficio interno competente.

e) Modalità di risposta e trasmissione dei dati o documenti

Ferma restando l'opportunità di privilegiare la via telematica per tutte le comunicazioni, è opportuno acquisire il consenso del richiedente sulle modalità di trasmissione:

- all'indirizzo di posta elettronica fornito nelle informazioni di contatto (opzione preferibile);
- con servizio postale all'indirizzo fornito nelle informazioni di contatto;
- personalmente presso gli uffici presso gli uffici (avendo cura di fornire al richiedente indirizzo e orari di apertura).

L'amministrazione tiene conto della preferenza espressa dal richiedente, nel caso in cui questa sia diversa dalla trasmissione della documentazione in forma digitale per via telematica, sempre che questa preferenza non comporti un onere eccessivo per l'amministrazione o rischi di pregiudicarne il buon andamento.

f) Finalità della richiesta (informazione facoltativa)

Fermo restando che il richiedente non è tenuto a indicare i motivi della domanda (art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013), l'amministrazione potrebbe chiedere al richiedente di precisare le finalità della domanda, chiarendo che questa informazione è facoltativa e potrebbe essere utilizzata a fini statistici, e/o per precisare ulteriormente l'oggetto della richiesta e/o per adottare una decisione che tenga conto della natura dell'interesse conoscitivo del richiedente.

Nel precisare che l'indicazione delle finalità della richiesta non è obbligatoria, la modulistica potrebbe prevedere, ad esempio, le seguenti opzioni:

- A titolo personale

- Per attività di ricerca o studio
- Per finalità giornalistiche
- Per conto di un’organizzazione non governativa
- Per conto di un'associazione di categoria
- Per finalità commerciali

ALLEGATO 2: PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI RIESAME

Nel caso di rifiuto totale o parziale della richiesta di accesso, è auspicabile che le amministrazioni agevolino l'esercizio del diritto di chiedere il riesame della decisione, previsto dall'art. 5, c. 7, d.lgs.

n. 33/2013. A tal fine, è auspicabile che ciascuna amministrazione fornisca, contestualmente o all'interno del provvedimento di conclusione del procedimento relativo alla domanda di accesso, tutte le informazioni necessarie per presentare la richiesta di riesame, oltre che per utilizzare i rimedi giurisdizionali previsti dal medesimo art. 5, c. 7.

Le amministrazioni sono invitate, in particolare, a predisporre un modulo di riesame già compilato e pronto per l'invio o soluzioni digitali equivalenti. Nel modulo dovrebbero essere inseriti i seguenti elementi:

- dati anagrafici, residenza e contatti del richiedente (v. anche Allegato 1, § 1.2, sub *a*, *b* e *c*);
- gli estremi della decisione amministrativa oggetto della domanda di riesame;
- il numero di protocollo della domanda originaria;
- i recapiti del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza al quale inviare la domanda;
- l'indicazione dei rimedi giurisdizionali utilizzabili ai sensi dell'art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013 nei confronti della decisione di riesame.

ALLEGATO 3: MODALITÀ DI REALIZZAZIONE DEL REGISTRO DEGLI ACCESSI

Per gestire correttamente le domande di accesso generalizzato presentate, nonché per realizzare il registro delle degli accessi, indicata anche nelle Linee guida A.N.AC. (del. n. 1309/2016), è fortemente auspicabile che le amministrazioni utilizzino i sistemi di gestione del protocollo informatico e dei flussi documentali.

In vista di questo utilizzo, si possono ipotizzare tre possibili scenari o situazioni di partenza:

- *scenario I*: amministrazione dotata di un sistema che gestisce, oltre alla registrazione di protocollo, anche la gestione di fascicoli procedimentali con un profilo di metadati estendibile e configurabile, con o senza un motore di *workflow* di ausilio alla esecuzione automatica delle attività previste dalle procedure;[1]
- *scenario II*: amministrazione dotata di sistemi di protocollo che, pur non disponendo di funzionalità per configurare il profilo esteso di fascicoli procedimentali, offrano almeno la possibilità di definire un profilo di metadati esteso per le classi documentali;
- *scenario III*: amministrazione dotata di un sistema che realizzi la sola funzionalità minima di registrazione di protocollo.

1. Scenario I: il sistema di protocollo e la gestione dei fascicoli

Nel *primo scenario*, per ogni richiesta di accesso, l'amministrazione deve definire un fascicolo procedimentale di una specifica tipologia, opportunamente configurata per accogliere tutti i dati che possono essere generati durante l'esecuzione del procedimento, compresi il repertorio del fascicolo, lo stato della richiesta (accolta/respinta/sospesa), una sintesi della richiesta stessa e una sintesi delle motivazioni della decisione, in caso di diniego.

La valorizzazione dei metadati attinenti a ciascuna tipologia di fascicolo procedimentale configurata per l'accesso è effettuata dagli addetti al procedimento secondo modalità operative che possono variare a seconda della presenza o meno di sistemi di automazione del flusso di lavoro. Nel fascicolo confluiscono tutti i documenti del procedimento relativo alla domanda di accesso, compresa la richiesta stessa.

Le informazioni rilevanti per il registro degli accessi sono oggetto di una estrazione automatica, effettuata attraverso una interrogazione avente ad oggetto i fascicoli procedimentali delle tipologie configurate per le varie modalità di accesso. Questo report dovrebbe essere elaborato e approvato prima della pubblicazione al fine di verificare la presenza di riferimenti a nomi di persone o altri dati coperti da riservatezza (da rimuovere prima della pubblicazione del registro).

Le attività a carico delle amministrazioni sarebbero, dunque, le seguenti:

[1] 1 Per fascicolo procedimentale si intende una unità archivistica atta ad aggregare documenti e metadati specifici raccolti o generati durante la trattazione di un'istanza di qualunque procedimento amministrativo.

1. configurazione delle tipologie di fascicolo procedimentale corrispondenti ai vari tipi di accesso (con tutti i metadati previsti);
2. definizione del flusso di lavoro (manuale o automatico);
3. configurazione del report corrispondente alle informazioni rilevanti per il registro degli accessi;
4. elaborazione ed approvazione del report stesso prima della pubblicazione secondo la cadenza (trimestrale) prevista.

2. Scenario II: il sistema di protocollo con metadati

Nel *secondo scenario*, la produzione automatica del Registro degli accessi come particolare tipo di report è possibile se il sistema di protocollo consente almeno la configurazione di un profilo esteso dei metadati associati alle classi documentali.

La domanda di accesso protocollata nel sistema identifica il relativo procedimento amministrativo e può essere dotata di tutti i campi generabili durante la sua esecuzione, anche quando tali informazioni vengono raccolte in momenti diversi durante la lavorazione di documenti collegati. In tal caso, venendo a mancare l'elemento aggregante del fascicolo procedimentale, sarebbe consigliabile prevedere, oltre alla registrazione di protocollo, anche la registrazione della domanda su uno dei repertori dedicati alle richieste di accesso e differenziati per tipologia.

Anche in questo scenario, le attività in carico alle amministrazioni sono limitate alla configurazione dei sistemi esistenti. Rispetto allo scenario precedente (I), però, la configurazione è effettuata sulle classi documentali dedicate alla rappresentazione delle domande di accesso e dei relativi procedimenti.

3. Scenario III: il sistema di protocollo con solo funzionalità minime

Nel *terzo scenario* – riguardante l'ipotesi in cui l'amministrazione sia dotata di un sistema di protocollo informatico che realizzi la sola funzionalità minima – si può definire uno specifico repertorio di registrazione particolare per ogni tipologia di accesso dove tenere traccia delle domande.

Le informazioni sullo stato del relativo procedimento e sul suo esito devono essere gestite manualmente, su un diverso sistema informativo (ad esempio, un foglio elettronico condiviso).

4. Campi del Registro degli accessi

Il Registro degli accessi, da pubblicare con cadenza trimestrale, dovrebbe comprendere i dati utili a gestire in modo efficiente le richieste di accesso ricevute, ad agevolare l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e a monitorare l'attuazione della disciplina in materia.

Segue un elenco esemplificativo dei dati rilevanti:

- Domanda di accesso

  - Data di presentazione
  - Oggetto della richiesta
  - Presenza di controinteressati
  - Esito: Accoglimento (accesso consentito); Rifiuto parziale; Rifiuto totale
  - Data del provvedimento
  - Sintesi della motivazione (ragioni del rifiuto totale o parziale)
- Domanda di riesame
  - Data di presentazione
  - Esito: Accoglimento (accesso consentito); Rifiuto parziale; Rifiuto totale
  - Data del provvedimento
  - Sintesi della motivazione
- Ricorso al giudice amministrativo
  - Data di comunicazione del provvedimento all'amministrazione
  - Esito: Accoglimento (accesso consentito); Rifiuto parziale; Rifiuto totale.