



**- BOZZA PER CONSULTAZIONE SU www.open.gov.it/consultazionefoia -
Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione**

Attuazione delle norme in tema di accesso generalizzato (c.d. modello 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 tale 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". Tale documento fornisce una prima serie di indicazioni operative, prevalentemente attinenti all'ambito delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato disciplinati dall'art. 5-bis, c. 1-3, del d.lgs. n. 33/2013.

La successiva prassi applicativa ha tuttavia evidenziato la necessità di fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti operativi, attinenti alla dimensione organizzativa e procedurale interna, nonché al rapporto con i cittadini.

Pertanto, al fine di promuovere una coerente e uniforme attuazione della disciplina in tema di accesso 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 ivi 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 dinieghi 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 considerare 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 e corrispondenti 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

A seguito dell'adozione del d.lgs. n. 97/2016, l'ordinamento italiano riconosce 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), che è norma internazionale rilevante per l'ordinamento interno in forza dell'art. 117, c. 1, Cost.

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). 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, con conseguente inammissibilità di un diniego 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 correlato 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 dell'applicazione della normativa in esame.

- i) *Il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo*

In considerazione della portata generale del principio di conoscibilità e pubblicità che è alla base dell'istituto dell'accesso generalizzato, *nei casi dubbi* le amministrazioni dovrebbero dare applicazione al principio della *tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo* del richiedente, (v. anche Linee guida A.N.AC., § 2.1.).

In base a tale principio, data la più ampia tutela assicurata dall'accesso generalizzato all'interesse conoscitivo del richiedente, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico dell'istanza (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come istanza di accesso generalizzato.

ii) *Il criterio del minor aggravio possibile nell'esercizio della pretesa conoscitiva*

Sul piano procedimentale, il principio appena richiamato dovrebbe indurre le pubbliche amministrazioni a privilegiare il criterio del *minor aggravio possibile nell'esercizio della pretesa conoscitiva*. In particolare, in assenza di una espressa previsione legislativa che le autorizzi, le amministrazioni non possono esigere dal richiedente l'adempimento di formalità o oneri procedurali, ponendoli come condizioni di ammissibilità dell'istanza di accesso. Salvo quanto specificato più avanti (§ 3), deve ritenersi *in linea di principio contraria alle finalità della disciplina legislativa in tema di accesso generalizzato la possibilità di dichiarare inammissibile una istanza 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, da cui deve ritenersi coperto il diritto di accesso generalizzato in esame (Linee guida A.N.AC., § 2.1).

Di conseguenza, deve ritenersi che ciascuna amministrazione possa disciplinare *con regolamento 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), devono ritenersi coperti dalla richiamata 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 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 lo strumento di orientamento delle prassi applicative appositamente previsto dal decreto trasparenza, cioè 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 ciò che attiene alle modalità di presentazione dell'istanza 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 desume da tale previsione, per la presentazione delle istanze 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), dovrebbe ritenersi *in linea di principio* preclusa la possibilità di dichiarare inammissibile una istanza di

accesso generalizzato per motivi formali o procedurali, *salvo* quanto specificato di seguito in ordine alla identificazione dell'oggetto dell'istanza (§ 3.1) e del richiedente (§ 3.2).

3.1. L'identificazione dell'oggetto della richiesta

In base al richiamato art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33 del 2013, è sufficiente che l'istanza "identifichi" i dati o i documenti richiesti. 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 del richiamato art. 5, c. 3, non compare più l'obbligo per l'istante di identificare "chiaramente" i dati o documenti richiesti. Ne deriva che, nel caso di richiesta formulata in termini talmente vaghi da non consentire di identificare l'oggetto della pretesa conoscitiva (c.d. richiesta generica) o volta ad accertare il possesso di taluni 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 dell'istanza.

Nell'ipotesi di richiesta generica o meramente esplorativa, nelle Linee guida A.N.AC si ammette la possibilità di dichiarare l'istanza 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, tale 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 dell'istanza 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. L'art. 5, c. 3, stabilisce, inoltre, che l'esercizio del diritto di accesso "non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente" e che l'istanza "non richiede motivazione" (v. anche Linee guida A.N.AC., Allegato, § 3).

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

L'identificazione del richiedente va, pertanto, intesa come condizione di procedibilità 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 dell'istanza

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. Qualsiasi modalità di presentazione dell'istanza (anche a mezzo *fax* o *brevi manu*, ai sensi dell'art. 38 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) deve ritenersi, pertanto, ammissibile, come già chiarito nelle Linee guida A.N.AC. (Allegato, § 7)

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

- a) se sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;
- b) se sono trasmesse dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata;
- c) se sono sottoscritte mediante la firma digitale;
- d) se l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o attraverso la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi.

In riferimento alla prima opzione (sub a), è opportuno chiarire che *l'istanza deve ritenersi validamente proposta in particolare quando siano soddisfatte le seguenti condizioni:*

- che l'istanza di accesso sia stata inviata tramite un indirizzo di posta elettronica certificata o non certificata;
- che nel messaggio di posta elettronica sia indicato del 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 in ordine alle modalità di proposizione delle istanze, 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 apposito *link* nella *home page*, quanto segue:

- informazioni generali su:
 - o la procedura da seguire per proporre una istanza di accesso generalizzato;
 - o i mezzi esperibili (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 diniego parziale o totale dell'accesso;
 - o il nome e i contatti di un dipendente preposto alla ricezione delle istanze di accesso;
- due indirizzi di posta elettronica dedicati alla presentazione delle istanze:
 - o un indirizzo di posta certificata (PEC) collegato al sistema di protocollo;
 - o un indirizzo di posta non certificata, utilizzabile dai richiedenti che non dispongono a loro volta di un indirizzo PEC per l'invio;
- due moduli standard utilizzabili, rispettivamente, per proporre:
 - o una istanza di accesso generalizzato (allegato n. 1);
 - o una istanza di riesame (allegato n. 2).

L'uso di un formato o modulo diverso da quello reso disponibile online sul sito istituzionale dell'amministrazione non può comportare, in ogni caso, l'inammissibilità o il rigetto dell'istanza.

4. Gli uffici competenti

Per ciò che attiene al versante dell'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 istanze, a decidere su di esse, e a decidere sulle istanze di riesame. Di seguito, sono illustrate le implicazioni organizzative di tale distinzione.

4.1. La competenza a ricevere le istanze

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

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni 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 devono ritenersi competenti a ricevere le istanze di accesso generalizzato e, ove non coincidenti con l'ufficio competente a decidere sulle medesime (§ 4.2), devono trasmetterle a quest'ultimo tempestivamente.

Ove sia palese che l'istanza è stata erroneamente indirizzata a un'amministrazione diversa da quella che detiene i dati o documenti richiesti, l'ufficio ricevente dovrebbe darne tempestiva comunicazione al richiedente e, ove possibile, indicare l'ufficio competente.

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può ricevere soltanto le istanze di accesso civico semplice, riguardanti "dati, informazioni o documenti *oggetto di pubblicazione obbligatoria*" (art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013). Ove una istanza di accesso generalizzato sia stata erroneamente inviata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, quest'ultimo provvede al tempestivo inoltro all'ufficio competente a decidere sull'istanza (§ 4.2).

4.2. La competenza a decidere sull'istanza

La competenza a decidere se accogliere o meno una istanza di accesso generalizzato spetta, di regola, all'ufficio che detiene i dati o i documenti richiesti. In linea di principio, tale ufficio dovrebbe coincidere con l'ufficio competente nella materia cui attiene la richiesta (competenza *ratione materiae*). Nei casi dubbi, sarebbe preferibile accordare rilievo al criterio fattuale del possesso dei dati o documenti richiesti. A rigore, l'ufficio che risulti essere in possesso dei dati o documenti richiesti non può respingere l'istanza di accesso per ragioni legate al 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.

Ove 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 distinto ufficio (sovraordinato o, in mancanza, equiordinato), eccezionalmente competente a decidere sulle istanze di riesame. L'Ufficio competente per il riesame deve essere indicato al richiedente in caso di rigetto totale o parziale dell'istanza.

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”.

Ciascuna amministrazione è, dunque, 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 istanze (v. anche A.N.AC. del n. 1309/2016).

Oltre a fornire indicazioni di carattere generale o assistenza in merito a specifiche istanze, 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 dare attuazione alla normativa sull’accesso;
- 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 deve concludersi con l’adozione di un provvedimento espresso e motivato, da comunicare al richiedente e agli eventuali controinteressati, nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell’istanza.

Nello svolgimento della sua attività di monitoraggio, il Dipartimento della funzione pubblica ha constatato che, non di rado, le amministrazioni violano tale previsione, ignorando il termine di conclusione del procedimento o l’obbligo di adottare un provvedimento espresso debitamente motivato. Al fine di arginare prassi contrarie al dettato legislativo, occorre richiamare tutte le amministrazioni al rigoroso rispetto del suddetto termine di legge.

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 predetto termine 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).

Conseguentemente, ai fini della esatta determinazione del *dies a quo*, il termine decorre non dalla data di acquisizione al protocollo, ma dalla data di presentazione dell'istanza. Per promuovere la tempestività delle operazioni di registrazione e smistamento, si suggerisce, ove possibile, il ricorso a soluzioni informatiche che consentano la protocollazione automatica.

Soltanto qualora sorgano seri dubbi sulla data di presentazione dell'istanza 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 dell'istanza al protocollo.

5.2. Le conseguenze dell'inosservanza

In caso di mancata risposta 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, comunque inoltrata, spetta al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato entro il termine di venti (20) giorni, decorrenti *dalla proposizione dell'istanza 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 in materia 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 istanza di accesso generalizzato, l'amministrazione debba verificare l'eventuale esistenza di controinteressati. Tale verifica, invece, 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 menzionati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati i 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 in conseguenza dell'accesso. Al fine di identificare i controinteressati in modo corretto, è indispensabile procedere a tale valutazione soltanto dopo un puntuale esame di tutti i dati e i documenti oggetto dell'istanza di accesso generalizzato.

6.2. La comunicazione ai controinteressati

Una volta individuati eventuali controinteressati, l'amministrazione deve comunicare loro la ricezione dell'istanza di accesso generalizzato, concedendo un termine di dieci giorni per la proposizione 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 tal modo, è possibile stabilire con certezza la decorrenza del termine di dieci giorni previsto per la presentazione delle opposizioni.

Al fine di agevolare la tutela degli interessi privati sopra richiamati e di velocizzare l'*iter* procedimentale, è opportuno che l'amministrazione indichi nella comunicazione ai controinteressati le modalità (anche telematiche) di proposizione dell'eventuale opposizione all'accesso.

6.3. L'accoglimento dell'istanza di accesso in caso di opposizione

In caso di opposizione, l'amministrazione non può assumere quale unico fondamento del diniego 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". La normativa, dunque, rimette sempre all'amministrazione destinataria della richiesta il potere di decidere in ordine all'accesso, valutando, da un lato, la probabilità e serietà del danno agli interessi dei soggetti terzi che abbiano fatto opposizione e, dall'altro, la meritevolezza dell'istanza di accesso, cioè la rilevanza dell'interesse conoscitivo (del richiedente e, più in generale, della collettività) 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. Al fine di consentire la proposizione dei rimedi contro il provvedimento di accoglimento dell'istanza, i dati e documenti non possono essere inviati prima di quindici giorni dalla ricezione della comunicazione di accoglimento dell'istanza 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 dell'istanza 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 in ordine alla medesima istanza di accesso.

7. I dinieghi non consentiti

Data l'emersione, nei primi mesi di applicazione dell'istituto dell'accesso generalizzato, di casi di diniego 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), appare opportuno richiamare le amministrazioni al rigoroso rispetto delle previsioni normative a riguardo esistenti e fornire i chiarimenti seguenti.

Innanzitutto, giova ricordare che, data la natura fondamentale del diritto di accesso generalizzato (*supra*, § 2.1), non tutti gli interessi pubblici e privati possono giustificare una compressione: l'art.

5-bis del d.lgs. n. 33/2013 ammette il diniego 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 tali limiti, le amministrazioni possono tener conto della giurisprudenza della Corte di giustizia in riferimenti ai 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, altresì, 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 istanza 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, dovendo i predetti limiti trovare applicazione "unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato".

Ricorrendo tali condizioni, l'accesso non deve essere negato: per soddisfare la pretesa conoscitiva è "sufficiente fare ricorso al potere di differimento" (art. 5-bis, c. 5) e, quindi, il differimento dell'accesso deve ritenersi 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. 33/2016, 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 dell'istanza e alla conseguente violazione del termine per provvedere. Vi si può ricorrere, invece, 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 quei 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 diniego non consentite*

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

Ad esempio, non può ritenersi fondato 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: la portata generale del principio di conoscibilità dei dati o documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni non ammette limitazioni temporali, non previste, del resto, da nessuna previsione legislativa.

Per le stesse ragioni, l'accesso non può essere negato – come invece talora è accaduto – perché la conoscibilità del dato o documento potrebbe arrecare 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, appare opportuno chiarire che la ragionevolezza della richiesta va valutata tenendo conto dei seguenti elementi:

- la quantità dei dati e documenti richiesti;
- l'eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento di dati personali) che l'amministrazione dovrebbe svolgere per rendere quei dati e documenti disponibili;
- l'ammontare delle risorse interne necessarie per soddisfare la richiesta, quantificabili in rapporto al numero di ore di lavoro necessarie per rispondere all'istanza

La irragionevolezza della richiesta dovrebbe ritenersi manifesta soltanto quando sia evidente che una accurata trattazione della stessa comporterebbe per l'amministrazione un onere tale da compromettere il buon andamento della sua azione.

Nei casi richiamati, tuttavia, l'amministrazione, prima di decidere in ordine all'istanza, 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 dell'istanza 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 istanze entro un periodo di tempo limitato. In tale ipotesi, l'amministrazione potrebbe valutare l'impatto cumulativo delle predette istanze sul buon andamento della sua azione e, nel caso di manifesta irragionevolezza dell'onere complessivo derivante dalle predette istanze, motivare il diniego nei termini sopra indicati.

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 ivi indicate.

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 istanze di accesso, evitando atteggiamenti ostruzionistici.

Ai fini della adeguata trattazione di ciascuna istanza, dovrebbe ritenersi necessaria l'instaurazione di un "dialogo cooperativo" con il richiedente. L'amministrazione dovrebbe comunicare con il richiedente, in particolare, nei seguenti momenti:

- tempestivamente, subito dopo la presentazione dell'istanza, al fine di:
 - rilasciare una ricevuta che attesti l'avvenuta presentazione dell'istanza e indichi il numero di protocollo assegnato e il termine entro il quale l'amministrazione è tenuta a rispondere;
 - chiedere, ove disatteso, l'adempimento dell'onere identificativo;
 - 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 richiesta dal privato 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 in ordine alla sua istanza;
 - in caso di accoglimento dell'istanza, 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 rigetto dell'istanza, comunicare le ragioni del diniego e contestualmente indicare i mezzi di riesame e di ricorso giurisdizionale esperibili.

8.1. Rapporti con i *media* e i *social watchdogs*

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 istanze 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

Al medesimo fine, nonché per accrescere la fruibilità delle informazioni di interesse generale e l'efficienza nella gestione delle istanze, si raccomanda alle amministrazioni di valorizzare la possibilità di pubblicare informazioni anche diverse da quelle oggetto di pubblicazione obbligatoria. In particolare, la pubblicazione proattiva appare fortemente auspicabile quando si tratti di informazioni di interesse generale o che siano oggetto di istanze ricorrenti: ad esempio, quando si tratti di dati o documenti richiesti, nell'arco di un anno, più di tre volte da soggetti diversi.

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 ANAC (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 istanze di accesso identiche o simili; agevolare i cittadini nella consultazione delle istanze 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 dall'istanza 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.

L'obiettivo finale è la realizzazione di un Registro degli accessi che consenta di "tracciare" tutte le istanze 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.

ALLEGATI ALLA CIRCOLARE

ALLEGATO 1: PRESENTAZIONE DELL'ISTANZA DI ACCESSO

Ai fini di una corretta gestione dell'istanza 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.

1.1 Informazioni *online* per la presentazione dell'istanza

È opportuno che l'Amministrazione fornisca le informazioni per la corretta presentazione dell'istanza tramite 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 alla ricezione delle istanze, rispettivi indirizzi fisici e di posta elettronica (certificata e non certificata), recapiti telefonici, orari di accesso e ufficio competente per la presentazione diretta dell'istanza.

1.2. Dati da includere nella modulistica per la presentazione dell'istanza

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)

Tali 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, ove 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 l'istante possa specificare il settore o ambito che ritiene rilevante ai fini della trattazione dell'istanza. Sarebbe, così, favorito il corretto

instradamento della richiesta, anche a beneficio dell'amministrazione, che sarebbe facilitata nella corretta assegnazione dell'istanza all'ufficio interno competente.

e) Modalità di risposta e trasmissione dei dati o documenti

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

- tramite l'indirizzo di posta elettronica fornito nelle informazioni di contatto (opzione preferibile);
- tramite servizio postale all'indirizzo fornito nelle informazioni di contatto;
- personalmente presso gli uffici dell'Amministrazione (avendo cura di fornire all'istante indirizzo e orari degli stessi).

L'amministrazione tiene conto della preferenza espressa dal richiedente, ove diversa dalla trasmissione della documentazione in forma digitale per via telematica, sempre che tale 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 dell'istanza (art. 5, c. 3, d.lgs. n. 33/2013), l'amministrazione potrebbe chiedere all'istante di precisare le finalità della richiesta, chiarendo che tale informazione è facoltativa e potrebbe essere utilizzata a fini statistici, e/o al fine di precisare ulteriormente l'oggetto della richiesta e/o al fine di 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 DELL'ISTANZA DI RIESAME

Nel caso di rigetto totale o parziale dell'istanza 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 all'istanza di accesso, tutte le informazioni necessarie per presentare l'istanza di riesame, oltre che per esperire 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 dell'istanza di riesame;
- il numero di protocollo dell'istanza originaria;
- i recapiti del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza al quale inviare l'istanza;
- l'indicazione dei rimedi giurisdizionali esperibili 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 istanze di accesso generalizzato presentate, nonché per realizzare il Registro delle degli accessi, indicata anche nelle Linee guida ANAC (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 procedure¹;
- *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 all'istanza di accesso, compresa l'istanza 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. Tale 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. 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.

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.

L'istanza 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 dell'istanza 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 istanze di accesso e dei relativi procedimenti.

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

Nel *terzo scenario* – riguardante l'ipotesi, invero remota, 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 istanze.

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:

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