



Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

LINEE GUIDA OPERATIVE CONCERNENTI LE MODALITA' DI PRESENTAZIONE, TRATTAZIONE E DECISIONE DELLE RICHIESTE DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Premessa

Il decreto legislativo 25 maggio 2016 n.97, di modifica del decreto legislativo 14 marzo 2013 n.33, ha previsto l'istituto dell'accesso civico “**generalizzato**”, che riconosce a “**chiunque**” il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del citato decreto, “*nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art.5 bis*” (art. 5, comma 2, del D.Lgs. n.33/2013, come modificato dal D.Lgs. n.97/2016).

Con delibera n.1309 del 28 dicembre 2016, l'Autorità Nazionale anticorruzione (A.N.A.C.) ha adottato le “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico”; in data 30 maggio 2017 il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato la circolare n.2/2017 avente ad oggetto “Attuazione delle norme sull'accesso generalizzato (FOIA)”; alla luce delle indicazioni contenute nei documenti da ultimo richiamati, con la presente si forniscono indicazioni operative al fine di procedere alla gestione uniforme delle domande di accesso civico generalizzato.

Occorre innanzitutto evidenziare gli elementi che differenziano l'istituto dell'accesso civico generalizzato sia dall'accesso civico semplice che dall'accesso agli atti.

L'accesso civico semplice concerne esclusivamente gli atti, i documenti e le informazioni obbligatoriamente soggetti a pubblicazione e pertanto costituisce un rimedio a fronte della mancata osservanza degli obblighi previsti dalla legge, mentre l'accesso generalizzato si configura come espressione di un diritto limitato esclusivamente dal rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati di cui all'art.5 bis, I e II comma e delle specifiche esclusioni di cui al successivo comma 3.

Parimenti l'accesso generalizzato si distingue dalla disciplina concernente l'accesso ai documenti amministrativi regolamentata dagli artt. 22 e seguenti della L.241/90 in quanto mentre quest'ultima ha come obiettivo di consentire ai soggetti interessati il migliore esercizio della loro facoltà di partecipazione alla formazione dell'atto amministrativo che li riguarda, l'accesso generalizzato intende favorire “*forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*” (deliberazione ANAC n.1309 del 2016).

1 Accesso generalizzato a dati, informazioni e documenti dell'amministrazione centrale

a) Modalità di presentazione della richiesta

La richiesta di accesso generalizzato a dati, documenti o informazioni detenute da un ufficio del Ministero è presentata alternativamente:

- Direzione Generale/ Ufficio che detiene i dati o i documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria¹, o che ha la competenza sulle commissioni, organismi, collegi a qualsiasi titolo operanti presso la struttura e che detengono i dati richiesti.
- All'Ufficio Relazioni con il Pubblico.

La richiesta di accesso generalizzato va preferibilmente presentata utilizzando gli appositi moduli pubblicati sul sito web nella sezione "Amministrazione trasparente – Accesso civico" o in alternativa *online* tramite la *webapplication* integrata sempre sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente – Accesso civico", che sarà realizzata della Div. III – AGP.

Qualora la richiesta risulti carente degli elementi necessari per l'individuazione del dato, dell'informazione o del documento richiesto, oppure la stessa si configuri esclusivamente tesa ad accertare il possesso di taluni dati o documenti da parte dell'amministrazione, l'Ufficio ricevente procede a contattare il richiedente per ottenere le precisazioni o i chiarimenti necessari all'identificazione dell'oggetto della richiesta, assegnandogli un termine massimo di trenta giorni per fornirli.

Qualora il termine scada senza che i chiarimenti pervengano o gli stessi risultino insufficienti, l'Ufficio procede a dichiarare inammissibile la richiesta dandone comunicazione al richiedente.

b) Modalità di trasmissione della richiesta

La richiesta di accesso generalizzato può essere trasmessa con la modalità *online* sul sito, a mezzo posta elettronica o con qualsiasi altro mezzo (posta ordinaria, fax, a mani).

L'istanza presentata con la modalità online sarà subito caricata nell'applicativo per la gestione del Registro accessi e assegnata all'Ufficio centrale di competenza. L'istante per potrà accedere al sistema di presentazione della richiesta online, tramite le proprie credenziali SPID oppure tramite apposita registrazione (che verrà lavorata con l'attribuzione di un nome utente ed una password inviando una conferma alla mail inserita in fase di registrazione).

La richiesta presentata a mezzo posta elettronica è valida nei seguenti casi:

- Se è sottoscritta e presentata unitamente alla copia di un documento di identità valido;
- Se è trasmessa a mezzo di posta elettronica certificata intestata al richiedente;
- Se è sottoscritta mediante firma digitale;

¹ Per i dati che sono oggetto di pubblicazione e che possono essere acquisiti ricorrendo esclusivamente all'accesso semplice si rimanda all'"elenco consultabile all'indirizzo

- Se l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o attraverso la carta elettronica o la carta nazionale dei servizi.

Il documento di identità in copia deve essere allegato anche nell'ipotesi di presentazione della richiesta con altri mezzi, con la sola eccezione dell'ipotesi di presentazione a mani, in cui l'identificazione del richiedente è effettuato da dipendente addetto all'ufficio ricevente.

c) Data della presentazione della richiesta

Nell'ipotesi di invio della richiesta a mezzo di posta elettronica la data della presentazione coincide con quella dell'invio e **non quella del protocollo** (in caso di mancata contestualità).

In caso di invio a mezzo fax la data di presentazione è quella in cui risulta avvenuta la trasmissione del fax; negli altri casi la data si identifica con quella del timbro di deposito o di arrivo presso l'amministrazione.

Nell'ipotesi di impossibilità di individuazione della data di effettiva ricezione, o in caso di incertezza assoluta della stessa, farà fede la data risultante dal protocollo d'ingresso.

d) Adempimenti a carico dell'ufficio ricevente

Successivamente al ricevimento dell'istanza di accesso civico generalizzato l'Ufficio, qualora ravveda la propria competenza, provvede tempestivamente:

- Alla protocollazione della richiesta;
- Alla creazione di un fascicolo della richiesta;
- Alla nomina del responsabile del procedimento;
- All'iscrizione della richiesta sul registro pubblico degli accessi;
- Provvede in seguito all'aggiornamento del registro pubblico degli accessi sullo stato e gli esiti della procedura.

Qualora l'istanza sia stata presentata erroneamente ad un Ufficio centrale diverso da quello che detiene i dati, l'ufficio provvede entro 5 gg ad inoltrare la domanda alla struttura competente, dandone contestuale comunicazione al richiedente, il termine per la conclusione del procedimento decorre dalla data di ricevimento della richiesta. Tale termine è sospeso per i giorni necessari all'inoltro della richiesta, fino ad un massimo di 5 gg.

Nel caso l'istanza contenga più destinatari sarà cura della DG-AGP individuare la struttura competente, in caso di conflitto di competenza sarà il RPTC che definirà chi dovrà istruire e concludere il procedimento, come previsto nel PTPCT 2018-2020 e confermato nel successivo aggiornamento

e) Istruttoria

Previamente l'ufficio ricevente verifica la propria competenza.

La competenza è individuata dall'effettiva detenzione dei dati o documenti richiesti

Nell'ipotesi di incompetenza dell'ufficio ricevente, questo procede a trasmettere la domanda all'ufficio competente, dandone contestuale comunicazione al richiedente.

Il responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza può ricevere **esclusivamente** le domande di accesso civico semplice.

Nel caso sia destinatario di una domanda di accesso generalizzato, provvede a trasmettere senza indugio tale istanza all'ufficio competente dandone contestuale comunicazione al richiedente.

f) Controinteressati

L'ufficio deve procedere ai sensi dell'art. 5, comma 5, d.lgs. n.33/2013 all'individuazione di eventuale controinteressati.

Si rammenta che per controinteressati, formali e/o sostanziali, debbono ritenersi tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, seppure non indicati nel documento al quale si vuole accedere, potrebbero subire un pregiudizio, ledendo quegli interessi, specificatamente indicati nella normativa (protezione dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali, come riferito nelle Linee Guida ANAC ...)

All'esito dell'individuazione degli eventuali controinteressati, l'ufficio ricevente deve procedere alla comunicazione nei loro confronti del ricevimento della domanda di accesso generalizzato, indicando espressamente il termine di dieci giorni dal ricevimento al fine della presentazione dell'opposizione motivata.

Tale comunicazione dovrà essere effettuata attraverso lettera raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.²

Nel caso di opposizione all'accesso da parte del controinteressato l'Ufficio procede alla valutazione della fondatezza della stessa anche alla luce dell'interesse della collettività che la richiesta di accesso intende soddisfare.

Nell'ipotesi di accoglimento della richiesta di accesso, nonostante l'opposizione del controinteressato, l'Amministrazione, ai sensi dell'art. 5 comma 6 del D.lgs 33/2013, **non** può procedere all'immediato rilascio delle informazioni e/o documenti richiesti, salvo i casi comprovata indifferibilità, dovendo invece procedere alla comunicazione del parere favorevole all'accesso al controinteressato. Tale comunicazione dovrà contenere l'espressa indicazione della possibilità di richiedere, entro 15 giorni, il riesame dell'opposizione; solo al decorso di tale termine senza che sia stata presentata la domanda di riesame, si potrà procedere all'invio dei documenti richiesti.

² Si può procedere all'invio a mezzo pec per quei soggetti il cui indirizzo di posta elettronica certificata sia ricavabile dagli specifici indirizzari

g) I dinieghi

Oltre che con l'accoglimento della richiesta il procedimento può concludersi con un diniego, adeguatamente motivato, che dia conto degli elementi che integrino l'esistenza del pregiudizio concreto o dell'esclusioni di cui all'Art. 5 bis comma 3 del D.lgs 33/2013.

Si rammenta che la legittimità del diniego è strettamente limitata dall'osservanza dei limiti posti dall'art. 5 bis del D.Lgs. n. 33/2013, e ciò quando si renda "necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela" degli interessi espressamente individuati dallo stesso articolo, ai commi 1 e 2 o nei casi di esclusione del diritto di cui al comma 3.

Si rappresenta inoltre la necessità di evitare, salvo specifiche ragioni espressamente individuate nell'atto:

- Risposte parziali

E' necessario che l'Amministrazione fornisca una risposta esaustiva, anche nel caso di una domanda contenente la richiesta di accesso ad una pluralità di documenti o atti. Al fine di evitare una risposta parziale, che pertanto equivarrebbe ad un diniego parziale (illegittimo) è indispensabile che sia fornita adeguata informazione in relazione all'omessa produzione di atti o documenti richiesti.

- Risposte differite

Il differimento dell'accesso è consentito **esclusivamente** laddove ricorrano 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. 5bis;

e, contestualmente

- Che quel pregiudizio abbia carattere transitorio, poiché i limiti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5 bis si applicano esclusivamente per il periodo in cui la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato.

Il criterio di riferimento a cui attenersi, stante il favor legislativo nei confronti dell'accesso generalizzato, è quello di consentirlo anche nel caso riguardi un numero cospicuo di documenti o 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"*³.

³ Linee guida ANAC

Pertanto, al fine di compiere una tale valutazione è fondamentale tenere conto dei seguenti criteri applicativi:

- 1) La gravosità per l'Amministrazione di elaborare i documenti richiesti al fine di conseguire la loro anonimizzazione.
- 2) Le risorse interne che necessitano per l'espletamento di tale attività;
- 3) La rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta intende soddisfare.

Dall'esame comparativo dei tre principi suddetti consegue l'eventuale irragionevolezza della richiesta stessa.

In caso si riscontri un'eccessiva onerosità della richiesta, l'amministrazione dovrà contattare il richiedente al fine di ricercare una ridefinizione dell'istanza che soddisfi i principi del buon andamento e della proporzionalità.

In caso di mancata riformulazione della richiesta l'amministrazione procederà all'emissione del provvedimento di diniego, specificando le ragioni che sostengono la manifesta irragionevolezza della richiesta.

h) Termine del procedimento

Il termine per la conclusione del procedimento di accesso è di trenta giorni e decorre dalla presentazione dell'istanza (si veda la lettera c).

E' utile evidenziare la necessità del rispetto di tale termine in quanto il suo decorso comporta la facoltà del richiedente di proporre richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Inoltre, proprio per evitare condotte omissive e/o dilatorie dinanzi alla richiesta di accesso generalizzato, si ribadisce che:

- Il termine di 30 giorni per la conclusione del procedimento è derogabile esclusivamente nell'ipotesi di comunicazione della richiesta al controinteressato ;
- Il procedimento si conclude esclusivamente con un provvedimento: espresso e motivato
- Il mancato rispetto del 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"

I) Il riesame

Avverso il diniego totale o parziale dell'accesso o nell'ipotesi di decorrenza del termine per la conclusione del procedimento, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La richiesta di riesame va presentata utilizzando preferibilmente l'apposito modulo pubblicato sul sito web nella sezione "Amministrazione trasparente".

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza decide con provvedimento motivato nel termine di venti giorni. Qualora la richiesta di riesame concerna un provvedimento di diniego per motivi attinenti la tutela della protezione dei dati personali il RPTC provvede sentito il Garante della protezione dei dati personali. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante.

Nel caso in cui il Segretario generale risulti quale ufficio competente *ratione materiae*, in sede di prima istanza, le domande di riesame avverso il provvedimento dovranno essere inoltrate al Direttore generale della Direzione generale che sarà individuato dal Ministro.

L'eventuale provvedimento di diniego deve prevedere l'indicazione dei rimedi giurisdizionali utilizzabili ai sensi dell'art. 5, comma VII, del D.Lgs. n. 33/2013.

i) il registro degli accessi

E' istituito il registro degli accessi con lo scopo di tracciare tutte le domande con le conseguenti trattazioni in modalità automatizzata, rendendo al contempo disponibili ai cittadini gli elementi di rilievo.

Il registro contiene l'elenco delle richieste con l'oggetto, la data di presentazione dell'istanza e il relativo esito con la data della decisione. E' pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente – "Altri contenuti – Accesso civico" del sito web istituzionale, oscurando gli eventuali dati personali ed è aggiornato ogni 6 mesi.

L'ufficio competente alla gestione del registro degli accessi sarà la Divisione II - Anticorruzione, trasparenza e processi gestionali e di valutazione del Segretariato generale.

j) rilascio di dati e documenti

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico è gratuito, nel caso di rilascio di documenti e informazioni in formato cartaceo l'amministrazione richiede il rimborso dei soli costi effettivamente sostenuti e documentati per la riproduzione su supporti materiali.