



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Siena, data della firma digitale
Classificazione: I/8
N. allegati: 0

Alla c.a.
Dirigenti,
Responsabili di Divisioni/Uffici/Strutture

Oggetto: accesso civico generalizzato (FOIA)

Com'è noto, il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, modificando il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ha introdotto nell'ordinamento italiano 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.

Con questa importante novità anche l'ordinamento italiano ha riconosciuto il rango di diritto fondamentale alla libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni, in conformità all'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)¹.

Dal 23 dicembre 2016², quindi, chiunque può far valere questo diritto nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Per facilitare le pubbliche amministrazioni nell'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) il Dipartimento della funzione pubblica, in raccordo con l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.), ha emanato la circolare n. 2/2017³.

Al fine di promuovere una coerente e uniforme attuazione della disciplina sull'accesso civico generalizzato, è utile fornire alcune indicazioni operative in armonia con la circolare su citata.

1. Indicazioni preliminari

Il nuovo istituto differisce dalle altre due tipologie di accesso già in precedenza previste dalla legge. L'accesso generalizzato, a differenza dell'accesso documentale (ex art. 22 L. 241/1990), garantisce il bene "conoscenza" in via autonoma, a prescindere dalla titolarità di un interesse qualificato e differenziato; a differenza dell'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 dal decreto trasparenza all'articolo 5-bis; conseguentemente è inammissibile il rifiuto fondato su altre ragioni.

¹ CEDU art. 10 comma 1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.

² Data di entrata in vigore delle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016

³ DFP - Circolare 30 maggio 2017, n. 2/2017, Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) (G.U. n. 162 del 13 luglio 2017)



UNIVERSITÀ
DI SIENA

1240

RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

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 devono dare prevalenza all'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare.

2. Modalità di presentazione della richiesta

L'istanza può essere trasmessa per via telematica⁴, a mezzo servizio postale, per fax o consegnata a mano⁵. L'ufficio ricevente deve procedere alla richiesta di registrazione a protocollo e, se l'istanza è consegnata a mano fuori dall'orario di chiusura del servizio protocollo, deve rilasciare idonea ricevuta.

L'Università, per facilitare il cittadino nell'esercizio del suo diritto, ha reso disponibili nel portale di Ateneo - sezione Amministrazione trasparente – accesso civico - le informazioni generali su:

- le procedure da seguire per la presentazione dell'istanza,
- gli uffici ai quali va presentata,
- i rimedi disponibili in caso di mancata risposta nel termine di conclusione del procedimento o in caso di rifiuto parziale o totale dell'accesso,
- la modulistica per la presentazione dell'istanza (è facoltà del richiedente non utilizzare la modulistica).

<https://www.unisi.it/ateneo/adempimenti/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/accesso-civico/accesso-civico>

2.1 oggetto della richiesta

L'istanza di accesso civico deve identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti⁶.

La circolare n. 2/2017 del DFP specifica che nel valutare l'adeguatezza dell'identificazione dei documenti da parte del richiedente, 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. 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 deve assistere il richiedente al fine di giungere ad una adeguata definizione dell'oggetto della domanda. Nel caso in cui l'Università riceva un'istanza di accesso civico generalizzato formulata in termini talmente vaghi da non consentire di identificarne l'oggetto, il responsabile dell'Ufficio a cui l'istanza è stata attribuita deve scrivere al richiedente per invitarlo a ridefinire l'oggetto o a indicare gli elementi sufficienti a consentire l'identificazione dei dati o documenti di suo interesse e offrire la disponibilità dell'ufficio all'assistenza per giungere ad una adeguata formulazione dell'istanza. La richiesta inviata a l'Istante deve essere registrata a protocollo a cura del responsabile del procedimento di accesso.

Se la richiesta è talmente vaga da non consentire neanche l'identificazione della struttura o dell'Area amministrativa di riferimento, essa viene assegnata all'Ufficio di Direzione generale.

⁴ Secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82

⁵ Art. 38 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445

⁶ Art. 5, comma 3, d.lgs. 33/2013



2.2 Identificazione del richiedente

Il diritto di accesso civico spetta a chiunque, a prescindere dalla qualità o condizione (ad esempio, di cittadino o residente) del richiedente. Tale diritto non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e la domanda non richiede motivazione⁷.

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 richiesta⁸.

In caso di richiesta anonima o da parte di un soggetto la cui identità sia incerta, l'amministrazione deve, nei casi in cui sia possibile⁹, comunicare al richiedente la necessità di identificarsi¹⁰.

3. Competenza a ricevere le istanze

L'articolo 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 possono ricevere le domande di accesso generalizzato e, nel caso in cui non coincidano con l'ufficio competente a decidere sulle medesime, devono trasmetterle a quest'ultimo tempestivamente.

Nel caso in cui sia palese che la domanda sia stata erroneamente indirizzata a un'amministrazione diversa da quella che detiene i dati o documenti richiesti, l'ufficio ricevente deve inoltrare 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 riceve, insieme all'ufficio titolare dell'obbligo, le domande di accesso civico semplice, riguardanti dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

4. Competenza a decidere sull'istanza

La competenza a decidere se accogliere o meno una richiesta di accesso generalizzato è attribuita, di norma, 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*).

⁷ Art. 5, comma 3, d.lgs. 33/2013

⁸ DFP - Circolare n. 2/2017

⁹ Es.: istanza ricevuta attraverso fax, o posta elettronica, o attraverso corriere o raccomandata postale, ecc.

¹⁰ Paragrafo 3.2 della Circolare n. 2/2017 del DFP



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.

5. Tempi di decisione

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. Non è ammesso il silenzio-diniego, né altra forma silenziosa di conclusione del procedimento.

Il termine di 30 giorni non è derogabile, salva l'ipotesi di sospensione fino a dieci giorni nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato.

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 domanda¹¹. 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.

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.

6. I controinteressati nell'accesso generalizzato

L'amministrazione, per ciascuna domanda di accesso generalizzato, deve verificare l'eventuale esistenza di controinteressati¹².

Devono ritenersi "controinteressati" tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non indicati 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).

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, ma occorre valutare il pregiudizio **concreto** agli interessi privati (di cui all'art. 5-bis, c. 2) che i controinteressati potrebbero subire come conseguenza dell'accesso.

Una volta individuati eventuali controinteressati, il responsabile del procedimento di accesso 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

¹¹ Paragrafo 5.1 della Circolare n. 2/2017 del DFP

¹² La verifica dell'esistenza di controinteressati non è necessaria quando la richiesta di accesso civico abbia ad oggetto dati la cui pubblicazione è obbligatoria.



“mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione”¹³. È opportuno che nella comunicazione ai controinteressati siano indicate le modalità (anche telematiche) di presentazione dell’eventuale opposizione all’accesso.

7. Dinieghi – raccomandazioni operative

Ricordiamo che data la natura fondamentale del diritto di accesso generalizzato, non tutti gli interessi pubblici e privati possono giustificare una limitazione. Le amministrazioni possono fondare i dinieghi esclusivamente sulle base dei limiti posti dall’art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013 che 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 3¹⁴. La riserva di legge, in questa materia, va intesa come assoluta.

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’accesso¹⁵ 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, ma è sufficiente fare ricorso al potere di differimento fino a quando sussistano le idonee motivazioni.

¹³ Art. 5, comma 5, d.lgs. n. 33/2013; v. anche Linee guida A.N.AC. delibera n. 1309/2016

¹⁴ Art. 5-bis

1. L’accesso di cui all’articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l’ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

2. L’accesso di cui all’articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d’autore e i segreti commerciali.

3. Il diritto di cui all’articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l’accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all’articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

¹⁵ Il differimento all’accesso è previsto dall’art. 5-bis, c. 5, d.lgs. n. 33/2013.



c) Altre ipotesi di rifiuto non consentite

Come ribadito nelle Linee guida A.N.AC.¹⁶ (di cui si consiglia, in ogni caso, la lettura anche per la risoluzione dei dubbi dell'interprete sulle modalità operative in casi concreti) sono impropri e, quindi, illegittimi i dinieghi fondati su motivi diversi da quelli riconducibili ai limiti indicati dall'art. 5-bis.

Va rispettato il principio di conoscibilità dei dati o documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni. 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. 97/2016¹⁷.

Per lo stesso principio l'accesso non può essere negato 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

"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"¹⁸.

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, sulla base dei criteri su indicati, è evidente che un'accurata trattazione della stessa comporterebbe per l'amministrazione un onere tale da compromettere il buon andamento della sua azione¹⁹.

Nella motivazione del diniego si deve fornire una adeguata prova 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

¹⁶ Linee guida A.N.AC. delibera n. 1309/2016 – paragrafo 5.

¹⁷ Ferme restando le norme sulla conservazione dei documenti amministrativi.

¹⁸ Linee guida A.N.AC. delibera n. 1309/2016 – allegato "Guida operativa all'accesso generalizzato" - Cfr. § 4.2.

¹⁹ Paragrafo 7 della Circolare n. 2/2017 del DFP



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

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.

In ogni caso il Responsabile per la Trasparenza ed il gruppo di lavoro rimangono a disposizione per tutti i chiarimenti che eventualmente occorrono.

Con l'occasione si inviano i migliori saluti e auguri per le prossime festività

Il Responsabile per la prevenzione
della corruzione e della trasparenza

Ilaria D'Amelio

Firmato digitalmente da

ILARIA D'AMELIO

C = IT
Data e ora della firma:
22/12/2017 12:20:55