

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

L'accesso a dati, documenti e informazioni

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1645283> since 2018-03-14T10:18:50Z

Publisher:

Carocci

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

L'accesso a dati, documenti e informazioni

di *Fabrizio Di Mascio*

6.1

Introduzione

Il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 introduce un principio innovativo che allinea il sistema della trasparenza amministrativa alle migliori pratiche diffuse a livello internazionale¹. Si tratta del “*right to know*” da tempo fatto valere nei paesi anglosassoni dal Freedom of Information Act (FOIA), un istituto che riconosce ai cittadini il diritto di accedere a qualsiasi documento, dato o informazione in possesso delle pubbliche amministrazioni nel rispetto di limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati espressamente indicati dalla legge.

Il principio del FOIA è stato recepito lasciando ferme le altre forme di accesso già previste, vale a dire l'accesso degli interessati ai documenti amministrativi (introdotta nel 1990) e l'accesso civico a dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sul sito istituzionale di ogni amministrazione (introdotta nel 2013)². Per cogliere le novità del FOIA, illustrate nel quarto paragrafo, è dunque opportuno richiamare rapidamente i tratti salienti delle precedenti forme di accesso nei due paragrafi che seguono. Il paragrafo conclusivo presenta una comparazione tra le tre diverse forme di accesso e ne trae implicazioni in termini di sfide dell'attuazione che le amministrazioni sono chiamate ad affrontare.

6.2

Il diritto di accesso degli interessati ai documenti amministrativi

La legge 7 agosto 1990, n. 241 ha introdotto la prima forma di accesso nel contesto della più ampia riforma del procedimento amministrativo³. Si tratta, in primo

1. M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 5, 2016, pp. 593-604.

2. C. Colapietro, *La “terza generazione” della trasparenza amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.

3. G. Arena (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, il Mulino, Bologna 1991; D. Gian-

luogo, di una forma di trasparenza “reattiva” che instaura un regime di “accessibilità”, per cui i documenti non sono pubblicati ma accessibili solo previa richiesta⁴. Viene introdotta, in secondo luogo, una forma di accesso “procedimentale” che non riconosce il *right to know*: l’obiettivo, infatti, non è quello di garantire il controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’uso delle risorse pubbliche e promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Pertanto, non sono ammesse espressamente istanze preordinate a un controllo generalizzato della pubblica amministrazione. A rilevare, piuttosto, è la correttezza del procedimento e da ciò conseguono restrizioni alla trasparenza in termini soggettivi e oggettivi che rendono l’accesso procedimentale inadeguato a rafforzare la democrazia⁵.

In termini soggettivi, l’accesso è riservato a soggetti con interesse qualificato, vale a dire un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente rilevante e collegata al documento cui si chiede l’accesso. Dalla legittimazione ristretta consegue necessariamente l’onere di motivare la richiesta di accesso da inoltrare all’amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente. Il richiedente deve anche indicare gli estremi del documento ovvero gli elementi che ne consentano l’individuazione. Qualora la richiesta sia irregolare o incompleta, l’amministrazione, entro 10 giorni, ne dà comunicazione al richiedente. In tal caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.

In termini oggettivi, l’accesso è limitato alle informazioni che abbiano forma di documento amministrativo materialmente esistente al momento della richiesta e che siano state prodotte nell’ambito di uno specifico procedimento. L’accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento. Riguardo a queste ultime, alle pubbliche amministrazioni è riconosciuta la facoltà di individuare le categorie di documenti esclusi dall’accesso prendendo a riferimento quanto indicato dall’art. 24, comma 1° della legge 241/1990.

Qualora in base alla natura del documento richiesto risulti l’esistenza di controinteressati, a questi ultimi è riconosciuta la facoltà di presentare una motivata opposizione alla richiesta di accesso entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione che l’amministrazione è tenuta a effettuare.

Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di 30 giorni decorrenti dalla presentazione della richiesta all’ufficio competente. La pubblica amministra-

nini, *L’accesso ai documenti*, Giuffrè, Milano 2013; I. F. Caramazza, *Dal principio di segretezza al principio di trasparenza. Profili generali di una riforma*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1995, pp. 941 ss.

4. E. Carloni, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall’accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in “Diritto Pubblico”, 2, 2005, pp. 573-600.

5. F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano 2008.

zione può negare l'accesso rigettando la richiesta oppure facendo decorrere inutilmente i 30 giorni che determinano la formazione del "silenzio-rigetto". L'amministrazione, inoltre, può differire o limitare l'accesso a parti del documento.

In caso di diniego, limitazione o differimento dell'accesso, entro 30 giorni il richiedente può presentare ricorso al Tribunale amministrativo regionale (TAR). Il difensore civico costituisce un rimedio alternativo al TAR per il ricorso contro le determinazioni assunte dalle amministrazioni locali e regionali. Contro le determinazioni assunte dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, invece, è possibile fare ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (CADA) istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri⁶.

Difensore civico e CADA si pronunciano entro 30 giorni dal ricevimento dell'istanza. Qualora difensore civico o CADA ritengano illegittimo il diniego, la limitazione o il differimento dell'accesso, l'amministrazione è tenuta a emettere un provvedimento confermativo motivato entro 30 giorni dalla ricezione della comunicazione dal difensore civico o dalla CADA. In assenza di detto provvedimento, l'accesso è consentito.

6.3

L'accesso civico ai dati oggetto di pubblicazione online obbligatoria

Il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 fa propria la nozione di trasparenza in vigore presso i paesi che riconoscono il *right to know*. La trasparenza viene infatti intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalla pubblica amministrazione, allo scopo di tutelare diritti e libertà dei cittadini, promuovere la partecipazione e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche⁷.

Da tale nozione consegue il riconoscimento di un diritto di accesso definito come "civico" perché diritto di chiunque⁸. In termini soggettivi, tale forma di accesso comporta l'estensione dei soggetti qualificati ad avanzare la richiesta di accesso. Quest'ultimo non è più qualificato dalla pertinenza a un procedimento, ma si concreta in una forma di controllo diffuso dell'attività amministrativa. L'istituto, infatti, non è finalizzato a garantire il giusto procedimento, bensì ad assicurare l'accessibilità delle informazioni ai cittadini in quanto tali. Ne consegue che la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, è gratuita e non deve essere motivata.

6. C. Colapietro (a cura di), *Il diritto di accesso e la commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012.

7. A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci, Bari 2012.

8. M. Magri, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, in "Istituzioni del Federalismo", 2, 2013, pp. 425-51.

In termini oggettivi, permangono delle restrizioni dovute al fatto che il principio di trasparenza come accessibilità totale viene declinato in un regime di *disclosure* proattiva, vale a dire di “disponibilità” dei dati che devono essere pubblicati obbligatoriamente⁹. L’accesso si estende dai documenti ai dati e alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni ma esso è “ristretto” ai dati, documenti e informazioni per i quali è previsto uno specifico obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale di ogni amministrazione¹⁰.

Mentre negli altri paesi il *right to know* di ogni cittadino è calato in un regime di trasparenza reattiva, vale a dire di accessibilità su richiesta, nel caso dell’accesso civico esso viene finalizzato all’assolvimento degli obblighi di pubblicazione definiti dal legislatore¹¹. Presentando richiesta di accesso ai dati obbligatori che le amministrazioni hanno omesso di pubblicare, il cittadino non fa valere un proprio diritto fondamentale ma si limita ad attivare un meccanismo di implementazione degli obblighi di trasparenza disattesi a beneficio della collettività. È a quest’ultima che viene riconosciuto il diritto di accedere a documenti, dati e informazioni che la normativa vigente, e quindi anche al di là delle previsioni del D.Lgs. 33/2013, definisce come pubblici.

La richiesta di accesso civico va inoltrata al responsabile della trasparenza che, in seguito alle modifiche introdotte dal D.Lgs. 97/2016 alla legge 190/2012, coincide con la figura del responsabile della prevenzione della corruzione (RPC). Il procedimento di accesso civico deve concludersi entro 30 giorni dalla presentazione dell’istanza con provvedimento espresso e motivato. Non è previsto il coinvolgimento dei controinteressati, trattandosi di dati obbligatori per i quali il legislatore ha già previsto che le ragioni della pubblicità prevalgano su quelle della riservatezza. In caso di accoglimento della richiesta, l’amministrazione provvede tempestivamente a pubblicare i dati sul proprio sito istituzionale indicando al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

Nel caso di ritardo o mancata risposta da parte del RPC il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all’art. 2, comma 9° *bis* della legge 241/1990. Nonostante tale figura non sia più espressamente prevista dal D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016, essa è stata mantenuta dalle linee guida definite dalla delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016 dell’ANAC.

Quest’ultima, inoltre, ha recentemente agganciato in modo espresso l’esercizio dell’accesso civico alla propria attività di vigilanza su segnalazione. Attraverso una modifica della propria piattaforma per la raccolta di segnalazioni “Campagna trasparenza”, è stata data efficacia alla decisione dell’Autorità per cui la vigilanza sul

9. Carloni, *Nuove prospettive*, cit.

10. La ricognizione degli obblighi di pubblicazione vigenti a seguito del riordino effettuato dal D.Lgs. 97/2016 è disponibile in Autorità nazionale anticorruzione, delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016.

11. M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 8-9, 2013, pp. 795-805.

rispetto degli obblighi di pubblicazione non è attivata dalle segnalazioni inoltrate senza il preventivo esercizio del diritto di accesso civico¹². Tale decisione è volta ad ampliare la diffusione del ricorso all'istituto dell'accesso civico, evitando che i cittadini possano rivolgere le proprie segnalazioni direttamente all'ANAC come accaduto nel corso dei primi anni di attuazione del D.Lgs. 33/2013. La vigilanza su segnalazione dell'ANAC viene così a configurarsi come decisione sui ricorsi in seconda istanza dei cittadini che hanno esercitato l'accesso civico a dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.

6.4

L'accesso civico a dati ulteriori a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria: il FOIA all'italiana

Il D.Lgs. 97/2016 introduce il principio del FOIA nel solco del “vecchio” accesso civico che viene esteso ai dati e ai documenti ulteriori a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria¹³. Viene così a configurarsi un diritto di accesso civico “generalizzato”, tendenzialmente onnicomprensivo, per cui tutti i documenti e i dati delle pubbliche amministrazioni sono pubblici, patrimonio della collettività. Il legislatore ha ceduto così il potere di definire espressamente per legge i confini tra pubblico e segreto affidando tale potere ai cittadini. Sono infatti questi ultimi a stabilire, con le loro richieste di accesso generalizzato, quali siano i dati e i documenti che la collettività ha interesse a conoscere.

In termini soggettivi, dunque, il nuovo accesso civico “generalizzato” rappresenta una forma di trasparenza “reattiva” ben più ampia del vecchio accesso ai documenti di cui alla legge 241/1990 in quanto ogni cittadino può avanzare richiesta di accesso senza dover dimostrare un interesse qualificato. In termini oggettivi, invece, il nuovo istituto amplia lo spettro della trasparenza ben oltre i confini sia dell'accesso ai documenti amministrativi di uno specifico procedimento sia del vecchio accesso civico ristretto a obblighi di pubblicazione che preesistono e prescindono dalle richieste di accesso.

La libertà dei cittadini di estendere l'oggetto della trasparenza a ogni dato e documento detenuto dalle pubbliche amministrazioni incontra però due tipi di limiti¹⁴. Il primo tipo riguarda la tutela degli interessi pubblici riconducibili alle funzioni di ordine dello Stato (la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; la sicurezza nazionale; la difesa e le questioni militari; le relazioni internazionali; la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato) e alle funzioni che richiedono la riservatezza come condizione per il loro svolgimento (conduzione di indagini

12. ANAC, *Relazione annuale 2015*, Roma, Senato della Repubblica, 14 luglio 2016.

13. Art. 5, comma 2° del D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016.

14. Art. 5 *bis*, commi 1° e 2° del D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016.

sui reati e loro perseguimento; svolgimento di attività ispettive). Il secondo tipo di limiti concerne la tutela di interessi privati quali la protezione dei dati personali, la libertà e segretezza della corrispondenza, gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Il diritto di accesso civico generalizzato è inoltre escluso nei casi previsti dall'art. 24 comma 1° della legge 241/1990¹⁵: documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge e dai regolamenti adottati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 24, comma 2° della legge 241/1990; nei procedimenti tributari; nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione; nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

L'applicazione di limiti ed esclusioni all'accesso è rimessa alle singole amministrazioni nell'ambito di un procedimento che si apre con l'inoltro, anche per via telematica, della richiesta di accesso civico a una pluralità di uffici: all'ufficio che detiene i documenti, i dati e le informazioni oggetto della richiesta; all'Ufficio relazioni con il pubblico; oppure ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" del proprio sito istituzionale¹⁶.

Il carattere "generalizzato" dell'accesso civico è reso evidente da due caratteristiche dell'istanza d'accesso. In primo luogo, essa non richiede motivazione. In secondo luogo, l'istanza non è tenuta a identificare con precisione i dati o i documenti richiesti. A differenza di quanto era stato previsto dallo schema preliminare di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 20 gennaio 2016, non è stato pertanto addossato al cittadino l'onere di identificare "chiaramente" dati e documenti che non sono nella sua disponibilità. Ciò non vuol dire che siano ammissibili richieste meramente esplorative, volte a scoprire di quali informazioni l'amministrazione disponga. Le richieste devono consentire l'identificazione del dato o del documento con riferimento almeno alla loro natura e al loro oggetto.

Eliminando il riferimento all'obbligo di identificare con precisione i dati e i documenti oggetto dell'accesso civico generalizzato, il legislatore ha recepito l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema preliminare di decreto¹⁷. Non è stato invece recepito l'invito del Consiglio di Stato a fare chiarezza sull'accessibilità o meno degli atti endoprocedimentali lasciando aperti

15. Art. 5 *bis*, comma 3° del D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016.

16. L'applicazione di limiti ed esclusioni è stata disciplinata dall'Autorità nazionale anticorruzione, determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016.

17. Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, 24 febbraio 2016, n. 515.

spazi di incertezza che la recente giurisprudenza tende a risolvere optando in favore dell'accessibilità¹⁸.

È previsto che l'accesso sia gratuito, fatto salvo il rimborso del solo costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali dei dati o documenti oggetto di richiesta. L'affermazione del principio di gratuità esclude che il cittadino possa chiedere l'accesso a informazioni risultanti dal processo di elaborazione di dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni¹⁹. La produzione di nuove informazioni a mezzo di elaborazione di dati, infatti, può comportare un costo elevato per le pubbliche amministrazioni che in altri sistemi comporta la richiesta ai cittadini di pagare un corrispettivo proporzionato. A non essere ammissibili sono anche le richieste "massive" di un numero manifestamente irragionevole di documenti che impongono un carico di lavoro tale da ostacolare il buon funzionamento dell'amministrazione²⁰.

Il procedimento di accesso civico generalizzato deve concludersi entro 30 giorni dall'inoltro dell'istanza con un provvedimento espresso e motivato. Come già previsto per l'accesso procedimentale, l'amministrazione può assicurare l'accesso parziale oppure differito nel tempo. Non è contemplata, invece, l'ipotesi del "silenzio-rigetto" che era stata inserita nello schema preliminare di decreto legislativo e che era stata criticata dal Consiglio di Stato. L'obbligo di motivare il diniego, infatti, rafforza l'istituto perché evita al richiedente accesso di fare ricorso senza conoscere le motivazioni del rifiuto.

Qualora l'amministrazione cui è indirizzata la domanda di accesso accolga quest'ultima senza aver individuato soggetti controinteressati, i dati o i documenti richiesti sono trasmessi tempestivamente al richiedente. Laddove l'amministrazione individui dei controinteressati, essa è tenuta a dare comunicazione della richiesta di accesso e il termine del procedimento è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati che deve pervenire entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione. In caso di accoglimento della domanda di accesso nonostante l'opposizione dei controinteressati, l'amministrazione comunica la propria decisione ai controinteressati e rende disponibili i dati o i documenti decorsi 15 giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte dei controinteressati.

Tanto i richiedenti accesso quanto i controinteressati possono impugnare il provvedimento dell'amministrazione davanti al giudice amministrativo. È previsto un rimedio alternativo al ricorso al giudice amministrativo che consiste nella

18. Si veda la sentenza 13 settembre 2016, n. 3856 del Cons. Stato, sez. V, secondo cui non è suffragata l'ipotesi per cui dal diritto di accesso, anche quando "procedimentale", siano esclusi gli atti endoprocedimentali.

19. Savino, *Il FOIA italiano*, cit.

20. Art. 7, comma 1°, lett. b della legge 124/2015.

richiesta di riesame della decisione al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della stessa amministrazione. Quest'ultimo decide con provvedimento motivato entro 20 giorni.

Qualora si tratti di atti di amministrazioni regionali o locali, è possibile anche presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale che si pronuncia entro 30 giorni. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

Se l'accesso è stato negato o differito a tutela dei dati personali, tanto il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza quanto il difensore civico provvedono sentito il Garante per la protezione dei dati personali. Quest'ultimo si pronuncia entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione e il termine per l'adozione del provvedimento da parte del difensore civico e del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è sospeso fino alla ricezione del parere del Garante.

Il Garante per la protezione dei dati personali è coinvolto anche nel processo di definizione di linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato. È infatti affidato all'Autorità nazionale anticorruzione il compito di adottare, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata, linee guida che sciolgano i dubbi interpretativi sollevati dalle richieste di accesso riguardo all'applicazione delle esclusioni e dei limiti alla conoscibilità di dati e documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni²¹.

È stato però rilevato come lo strumento delle linee guida nasca depotenziato dal mancato affidamento all'Autorità nazionale anticorruzione del compito di decidere sui ricorsi contro i provvedimenti delle amministrazioni in alternativa al giudice amministrativo²². Negli altri paesi, infatti, la centralizzazione dei ricorsi in capo a un'autorità amministrativa indipendente è una soluzione cui si ricorre spesso per evitare la frammentazione delle interpretazioni ponendo così le basi per l'armonizzazione fatta valere attraverso la regolazione²³. La disgiunzione tra regolazione e decisione dei ricorsi rende invece più difficile il contenimento degli spazi di incertezza sull'applicazione di limiti ed esclusioni all'accesso civico generalizzato.

21. Art. 5 *bis*, comma 6° del D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016.

22. Savino, *Il FOIA italiano*, cit.

23. M. Savino, *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*, "SIGMA Paper", 46, OECD, Paris, 19 novembre 2010.

6.5

Le sfide dell'attuazione

L'introduzione dell'accesso civico generalizzato sulla falsariga del modello FOIA da tempo vigente in larga parte delle democrazie avanzate segna uno spartiacque nell'evoluzione della trasparenza amministrativa. Nel sistema pubblico per la prima volta la trasparenza viene affermata come regola, residuando alla riservatezza il ruolo di eccezione. Tale ribaltamento viene però realizzato mantenendo ferma una caratteristica dell'evoluzione della trasparenza amministrativa: l'articolazione della *disclosure* in una molteplicità di forme non coordinate tra loro²⁴.

Il D.Lgs. 97/2016 ha, infatti, espressamente previsto che la trasparenza si realizzi "per accumulo" di tre forme di accesso al patrimonio informativo pubblico affiancando diversi canali di inoltro, responsabili, condizioni di accessibilità e rimedi stragiudiziali (TAB. 6.1).

L'affiancamento del FOIA alle forme di accesso previgenti non ha introdotto meccanismi robusti di coordinamento tra le diverse forme di trasparenza. Non è stato previsto, ad esempio, che i dati e i documenti oggetto di frequenti richieste di accesso civico generalizzato vengano pubblicati sul sito istituzionale come accade in altri sistemi. Sono state previste solo due forme di coordinamento: la prima riguarda l'accesso civico generalizzato ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria una volta che siano scaduti i termini della loro disponibilità online; la seconda concerne l'accesso civico generalizzato ai dati in forma integrale qualora l'ANAC ne disponesse la pubblicazione online previa elaborazione per aggregazione²⁵.

L'esigenza di integrare gli accessi, perlomeno con riferimento all'inoltro delle richieste, era stata evidenziata dal Consiglio di Stato che aveva suggerito l'ipotesi di istituire uno "sportello unico" per la trasparenza addetto alla ricezione e alla prima gestione delle istanze. La scelta di mantenere separati gli accessi e gli uffici destinatari delle istanze, addirittura moltiplicando questi ultimi con riferimento all'accesso civico generalizzato, pone delle sfide per i cittadini e per le amministrazioni che rischiano di rimanere avvolti nella nebbia dell'opacità per confusione di una trasparenza frammentata.

Ai cittadini è richiesto di essere consapevoli della frammentazione degli accessi e di acquisire le competenze necessarie a individuare il procedimento di accesso adeguato alle proprie esigenze conoscitive. Ciò richiede un forte impegno delle istituzioni per supportare campagne informative e di sensibilizzazione circa la no-

24. E. Carloni, *La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in "Diritto Pubblico", 3, 2009, pp. 779-812; A. Natalini, G. Vesperini (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2015.

25. Art. 3, comma 1° *bis* e art. 8, comma 3° del D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016.

TABELLA 6.1

Le forme di accesso al patrimonio informativo pubblico dopo il D.Lgs. 97/2016

	Accesso procedimentale	Accesso civico a dati obbligatori	Accesso civico generalizzato (FOIA)
Soggetti richiedenti	Solo soggetti con interesse qualificato	Chiunque	Chiunque
Oggetto della richiesta	Documenti esistenti prodotti nell'ambito di un procedimento	Documenti, dati e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione	Ogni dato e documento esistente fatta salva l'applicazione di limiti ed esclusioni
Richiesta motivata	Sì	No	No
Risposta motivata	No	Sì	Sì
Istanza indirizzata a	Amministrazione	RPC	Ufficio che detiene il dato, URP o altro ufficio indicato
Coinvolgimento dei contro-interessati	Sì	No	Sì
Ricorso al giudice amministrativo	Sì	Sì	Sì
Rimedio stragiudiziale	CADA Difensore civico (per amministrazioni regionali e locali)	ANAC Titolare del potere sostitutivo	RPC Difensore civico (per amministrazioni regionali e locali)

vità dell'accesso civico generalizzato e le sue potenzialità in termini di controllo democratico e di prevenzione della corruzione.

Alle amministrazioni, invece, è richiesto di approntare le misure organizzative atte a evitare che la frammentazione degli accessi si traduca in deficit di controllo sull'attuazione dell'accesso civico nelle sue forme ristretta e generalizzata²⁶. In particolare, è rimesso al RPC il compito di sfruttare la facoltà riconosciuta dalla legge²⁷ di chiedere informazioni agli uffici sull'andamento delle richieste di accesso civico allestendo un sistema di monitoraggio che rappresenta un requisito necessario per controllare la regolare attuazione dell'istituto. Sul punto, l'ANAC ha raccomandato l'istituzione in ogni amministrazione di un registro unico delle richieste presentate con riferimento ai tre tipi di accesso. È sulla base dell'esito del monitoraggio,

26. L'ANAC ha raccomandato alle amministrazioni di adottare un regolamento interno che disciplini gli aspetti procedurali per la gestione delle richieste di accesso civico generalizzato assicurando il coordinamento con i profili applicativi degli altri due accessi. Le amministrazioni sono state invitate anche ad adottare soluzioni organizzative, inclusa la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio per assicurare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso. Sul punto, Autorità nazionale anticorruzione, determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016.

27. Art. 5, comma 6° del D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016.

inoltre, che il RPC effettua le segnalazioni facendo scattare le responsabilità previste dalla legge in caso di eventuali violazioni e disfunzioni inerenti l'attuazione della trasparenza²⁸.

Il monitoraggio da parte del RPC costituisce una condizione necessaria anche per supportare l'azione di vigilanza dell'ANAC. Quest'ultima aveva chiesto nel parere sullo schema di decreto approvato in versione preliminare dal Consiglio dei ministri che le venisse affidato esplicitamente il compito di vigilare sull'adeguamento delle amministrazioni alle previsioni in materia di accesso civico generalizzato²⁹. Tale richiesta non è stata esaudita dal D.Lgs. 97/2016 che non prevede espressamente una funzione di vigilanza dell'ANAC con riferimento all'accesso civico generalizzato.

L'ANAC si è però già impegnata pubblicamente ad avviare a partire da dicembre 2017, previa definizione di metriche a partire da dicembre 2016, un sistema di monitoraggio che fa perno sugli RPC per raccogliere dati sull'esito delle istanze di accesso civico generalizzato³⁰. L'impegno dell'ANAC trova fondamento nell'esigenza funzionale di correlare la regolazione alla vigilanza. Esso inoltre consegue all'innesto del FOIA nel solco del vecchio accesso civico e alla previsione per cui nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) siano adottati gli obiettivi di trasparenza³¹.

All'accuratezza del monitoraggio dell'ANAC è rimessa la produzione di evidenze su cui basare la regolazione del nuovo accesso civico generalizzato. È auspicabile che gli indirizzi dell'ANAC non si riducano a regolare l'applicazione dei limiti al *right to know* ma considerino anche gli aspetti organizzativi del FOIA. Tali aspetti sono stati infatti trascurati dal D.Lgs. 97/2016 come reso evidente dalla risicata moratoria, solo sei mesi, per l'entrata in vigore del nuovo istituto³². Si tratta di un lasso di tempo che non appare sufficiente per adeguare l'organizzazione delle amministrazioni ai nuovi compiti se si considera che nel Regno Unito, ad esempio, la moratoria per il passaggio al FOIA è stata di cinque anni³³.

La disattenzione per l'adeguamento organizzativo riproduce un tratto tipico delle riforme della trasparenza fin qui adottate: l'attenzione esclusiva per la disciplina dell'ostensione di documenti, dati e informazioni da effettuarsi tempestivamente o comunque in tempi molto ristretti, trascurando la gestione dei flussi informativi di cui l'accessibilità/pubblicazione costituisce solo lo sbocco. Ciò senza

28. Art. 43, comma 4°, e art. 46, comma 1° del D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016; art. 1, comma 7° della legge 190/2012.

29. ANAC, atto di segnalazione 2 marzo 2016, n. 1.

30. Team OGP Italia, *Open Government in Italia: 3° Piano d'azione 2016-2018*, Roma, Dipartimento della Funzione pubblica, 2016.

31. Art. 1, comma 8° della legge 190/2012 come modificato dal D.Lgs. 33/2013; art. 10, comma 3° del D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016.

32. Art. 42, comma 1° del D.Lgs. 97/2016.

33. ANAC, atto di segnalazione 1/2016.

tenere conto che le amministrazioni muovono da una tradizione improntata alla riservatezza in cui i processi e le competenze non sono stati storicamente finalizzati alla trasparenza³⁴.

La sfida principale per le amministrazioni è proprio quella di definire, anche sulla base della regolazione dell'ANAC, un percorso di graduale reingegnerizzazione dei processi di produzione, archiviazione e trasmissione di dati, documenti e informazioni al fine di ridurre il più possibile gli attriti organizzativi nel passaggio dalla riservatezza alla trasparenza sotto la spinta delle richieste di accesso civico. Ciò richiede di impostare la regolazione dell'ANAC come attività ad ampio respiro che non ricorra solo agli indirizzi interpretativi e alle indicazioni operative ma predisponga anche degli strumenti di accompagnamento come formazione e circolazione di "buone pratiche" per diffondere nel settore pubblico modelli e competenze a sostegno dell'adeguamento organizzativo.

34. G. D'Auria, *Trasparenza e segreti nell'amministrazione italiana*, in "Politica del diritto", 1, 1990, pp. 93-121.