



Autorità Nazionale Anticorruzione

**“Regolamento disciplinante i procedimenti relativi all’accesso civico,
all’accesso civico generalizzato ai dati e documenti detenuti
dall’ANAC e all’accesso ai documenti amministrativi
ai sensi della legge 241/1990”**

Relazione illustrativa



Autorità Nazionale Anticorruzione

1. Premessa

In applicazione del «Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR)» di cui alla delibera 554 del 13 giugno 2018, (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 155 del 6 luglio 2018) nella presente Relazione illustrativa sono descritte le ragioni e le finalità che hanno guidato l'Autorità nell'adozione del «Regolamento disciplinante i procedimenti relativi all'accesso civico, all'accesso civico generalizzato ai dati e documenti detenuti dall' ANAC e all'accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge 241/1990» (nel prosieguo Regolamento), le procedure di consultazione adottate, le principali osservazioni pervenute, raggruppate per oggetto, e laddove non accolte, le ragioni del mancato accoglimento.

La Relazione è pubblicata sul sito dell'ANAC unitamente al testo delle osservazioni pervenute nella consultazione pubblica.

2. Le ragioni e le finalità dell'intervento

Il Regolamento è stato adottato con l'obiettivo di dotare l'Autorità, a seguito della revisione del d.lgs. 33/2013 operata dal d.lgs. 97/2016, di una disciplina organica e coordinata delle tre tipologie di accesso: accesso civico generalizzato, accesso civico semplice, accesso documentale ex legge 241/1990. Ciò in linea con quanto la stessa Autorità aveva suggerito alle amministrazioni di attuare nelle «Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013» adottate con determinazione n. 1309 del 28/12/2016. In virtù delle modifiche normative intervenute, l'opzione di non intervento non è risultata percorribile in quanto configurabile come mancata attuazione del disposto normativo.

L'intervento di regolazione si è reso altresì necessario per recepire nei procedimenti di accesso le disposizioni in materia di tutela dei dati personali a seguito dell'entrata in vigore il 25.5.2018 del Regolamento (UE) 2016/679 (RGPD) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del citato Regolamento.

La prima parte del Regolamento contiene le disposizioni comuni; la seconda parte disciplina l'esercizio dell'accesso civico semplice di cui all'art. 5, co. 1, del d.lgs. 33/2013; la terza parte contiene la disciplina sull'accesso civico generalizzato dove sono regolate le modalità di presentazione della richiesta di accesso civico generalizzato, il procedimento di accesso e gli uffici competenti, il procedimento di riesame; la quarta parte disciplina l'accesso ai documenti formati o detenuti dall'Autorità ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 abrogando il precedente regolamento adottato dall'ANAC il 31.05.2016.

3. La procedura di consultazione pubblica

Lo schema di Regolamento è stato approvato dal Consiglio nella seduta del 6.6.2018 e posto in consultazione pubblica, mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'ANAC, nel periodo 12 giugno-



Autorità Nazionale Anticorruzione

2 luglio 2018. Tenuto conto delle osservazioni formulate, il Regolamento è stato approvato dal Consiglio in via definitiva, nella seduta del 24 ottobre 2018.

Nel corso della consultazione pubblica sono pervenuti complessivamente n. 6 contributi, di cui n. 5 da dipendenti pubblici e n. 1 da un privato cittadino. Due dei contributi ricevuti sono stati trasmessi fuori termine ma comunque valutati dall'Autorità; in un caso non è stato dato il consenso alla pubblicazione delle osservazioni formulate.

4. Principali osservazioni pervenute e le motivazioni delle scelte adottate

Di seguito sono riportate le principali tematiche oggetto dei contributi ricevuti e viene fornita, in forma sintetica e complessiva, una risposta alle osservazioni pertinenti trasmesse, in particolare, a quelle che presentano elementi di difformità con l'atto adottato, ai sensi dell'art. 11 del regolamento che disciplina l'AIR e la VIR sopra richiamato. Sono, altresì, indicate le conseguenti modifiche apportate al testo del Regolamento posto in consultazione. Si precisa che sono state considerate in questa sede le osservazioni strettamente pertinenti all'oggetto della consultazione.

In fase di approvazione definitiva del Regolamento, l'Autorità ha ritenuto di apportare alcune modifiche formali al testo che hanno comportato la riformulazione di alcuni articoli, senza tuttavia incidere sul contenuto delle disposizioni.

4.1. Adeguamento al Regolamento UE/2016/679 in materia di protezione dei dati personali

In cinque dei contributi ricevuti è stato chiesto di adeguare i riferimenti al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 al nuovo Regolamento UE/2016/679 in materia di protezione dei dati personali, in vigore dal 25 maggio 2018, in particolare con riguardo alle definizioni contenute all'art. 1 del Regolamento e all'informativa relativa al trattamento dei dati personali della modulistica (Allegati 1-7). È stato, inoltre, richiesto di inserire una disposizione relativa al Responsabile della protezione dei dati.

➤ Opzione

Le osservazioni sono state in parte accolte.

Nelle more dell'adozione del decreto legislativo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento UE 2016/679 (GDPR), l'Autorità si era riservata di adeguare i riferimenti normativi in materia di protezione dei dati personali nella fase di approvazione definitiva del proprio Regolamento. Tenuto conto che il 19 settembre 2018 è entrato in vigore il d.lgs. 101/2018, che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, si è quindi proceduto ad adeguare il Regolamento e gli allegati modelli di presentazione delle istanze (Allegati 1-7).

Si è ritenuto di non accogliere la richiesta di integrare il Regolamento con una disposizione dedicata al Responsabile della protezione dei dati (DPO) in quanto indicazioni sul rapporto tra Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e DPO sono state fornite nell'Aggiornamento 2018 al Piano nazionale anticorruzione (§ 7.1. Parte generale).



Autorità Nazionale Anticorruzione

4.2. Modalità di presentazione delle istanze

È pervenuta un'osservazione con riguardo alle modalità di presentazione dell'istanza di accesso civico generalizzato (art. 5, co. 2, lett. c)) con cui si esprimono forti perplessità sulla richiesta di allegare copia del documento di identità nei casi in cui l'istanza è trasmessa mediante la casella di posta elettronica certificata.

Nell'osservazione si ritiene, infatti, che l'art. 65, co. 1, lett. c-bis), del d.lgs. n. 82/2005 non richieda la copia del documento di identità laddove precisa che le istanze trasmesse sono valide «*ovvero se trasmesse dall'istante o dal dichiarante dal proprio domicilio digitale purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica, secondo le modalità definite dalle Linee Guida, e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato. In tal caso, la trasmissione costituisce elezione di domicilio speciale ai sensi dell'art. 47 del Codice Civile. [...]*».

Inoltre, si richiama l'art. 61, co.1, del d.P.C.M. 22 febbraio 2013 che, a riguardo, precisa che «*L'invio tramite posta elettronica certificata di cui all'art. 65, comma 1, lett. c-bis) del Codice, effettuato richiedendo la ricevuta completa di cui all'art. 1, comma1, lett. i) del Decreto 2.11.2005 [...] sostituisce, nei confronti della Pubblica Amministrazione, la firma elettronica avanzata [...]*».

Pertanto, si conclude che se la ricevuta PEC completa sostituisce la firma elettronica avanzata, gli atti pervenuti all'Ente tramite PEC non firmati e/o non corredati da documento d'identità devono ritenersi a tutti gli effetti validi se inviati da indirizzo PEC riconducibile all'istante se corredate da ricevuta completa. In questo caso l'identità del sottoscrittore è rilevata dal soggetto che ha effettuato il rilascio della PEC.

➤ *Opzione*

L'osservazione non è stata accolta poiché ai sensi dell'art. 65, co. 1, del d.lgs. n. 82/2005 il documento di identità non va trasmesso solo nei casi in cui:

- la richiesta è sottoscritta con firma digitale o con altro tipo di firma elettronica qualificata o con firma elettronica avanzata (art. 65, co. 1, lett. a), del d.lgs. 82/2005);
- la richiesta è presentata mediante un servizio che prevede l'identificazione dell'istante attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi (art. 65, co. 1, lett. b), del d.lgs. 82/2005);
- la richiesta è inoltrata dal domicilio digitale (PEC-ID) (art. 65, co. 1, lett. c-bis), del d.lgs. n. 82/2005)

Pertanto l'istanza inviata da PEC ordinaria (diversamente da quella ricevuta da PEC-ID di cui all'art. 65, co. 1, lett. c-bis), cui l'osservazione fa riferimento e che certamente non richiede di essere accompagnata dal documento di identità) deve essere trasmessa unitamente al documento di identità del mittente ai sensi dell'art. 65, co. 1, lettera c) del d.lgs. n. 82/2005.

Si precisa che in questa fase l'Autorità non ha previsto, diversamente da quanto indicato nel d.lgs. n. 82/2005, l'identificazione del richiedente tramite il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi poiché non dispone di tali servizi e che la casella



Autorità Nazionale Anticorruzione

PEC dedicata a ricevere le istanze di accesso accessofoia@pec.anticorruzione.it è abilitata a ricevere anche email da posta elettronica non certificata.

4.3. Recepimento della circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2/2017 in materia di accesso civico generalizzato

Nel contributo ricevuto da un privato cittadino sono state evidenziate alcune criticità del Regolamento rispetto alla circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2/2017 riguardante l'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato.

In particolare, tra gli altri, è stata evidenziata l'assenza di riferimenti al principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo che le amministrazioni devono applicare in caso di dubbio; al principio del minor aggravio; al "dialogo cooperativo" con il richiedente; alla modalità di attuazione del Registro degli accessi da parte dell'Autorità.

È stato, altresì, rilevato che l'Autorità si è discostata dalla Circolare nella parte in cui quest'ultima chiarisce che il termine per fornire il riscontro alle istanze decorre dalla data di "presentazione dell'istanza" e non dalla data di "acquisizione al protocollo", come indicato all'art. 5 del Regolamento posto in consultazione. Inoltre, si è riscontrata la mancata previsione del rilascio al richiedente, anche in via telematica, di una ricevuta attestante l'avvenuta presentazione dell'istanza con l'indicazione dei termini entro i quali la PA deve rispondere.

È stato suggerito, infine, con riguardo ai moduli standard allegati al Regolamento, di utilizzare moduli PDF compilabili interattivi (accessibili secondo legge 4/2004) o un *form web* in grado di rilasciare copia/ricevuta della richiesta inviata.

➤ *Opzione*

I rilievi formulati sono stati solo in parte condivisi. Molti dei profili evidenziati dall'osservante come scostamenti dalla Circolare n. 2/2017 attengono, infatti, ad aspetti operativi che non si ritiene di indicare nel Regolamento in cui trovano rilievo la dimensione organizzativa e le fasi procedurali. Resta fermo, in ogni caso, che nel trattare le richieste di accesso civico generalizzato l'Autorità tiene conto di tutti i principi indicati nella Circolare n. 2/2017 e richiamati nelle osservazioni formulate.

Quanto, in particolare, all'osservazione sulla decorrenza del termine per fornire il riscontro alle istanze dalla data di "acquisizione al protocollo" anziché dalla data di "presentazione dell'istanza", l'Autorità ha ritenuto di accogliere l'osservazione laddove l'istanza di accesso sia trasmessa mediante posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo accessofoia@pec.anticorruzione.it dedicato esclusivamente alle istanze di accesso civico generalizzato nei confronti dell'ANAC. Pertanto il Regolamento è stato modificato nel senso prospettato dall'osservazione formulata.

4.4. Differimento dell'istanza di accesso agli atti endoprocedimentali delle procedure concorsuali e selettive ex lege 241/1990

Nel contributo ricevuto da un privato cittadino sul tema del differimento dell'accesso dei documenti amministrativi relativi alle procedure concorsuali, selettive o di avanzamento di carriera (art. 23, co. 1, lett. b)) è stato evidenziato che la pubblicazione della graduatoria definitiva degli ammessi alla prova



Autorità Nazionale Anticorruzione

successiva a quella eventuale preselettiva (o a quella scritta così come per quelle successive), sebbene atto endoprocedimentale, sarebbe comunque impugnabile autonomamente rispetto all'atto conclusivo. Tale soluzione sarebbe possibile con ricorso prima ancora che si esauriscano i relativi successivi subprocedimenti concorsuali (e non solo prima dell'effettuazione delle prove orali come invece indicato nel documento in consultazione). Ciò considerato che le graduatorie degli ammessi alla prova scritta, orale o successiva sono immediatamente lesive dell'interesse legittimo del candidato escluso in ciascun momento del procedimento complessivo concorsuale.

Si è chiesto, quindi, di eliminare la previsione del differimento all'accesso agli atti *«fino all'esaurimento dei relativi procedimenti»* riferita alle procedure concorsuali, selettive o di avanzamento.

➤ *Opzione*

Il Consiglio dell'Autorità, tenuto conto dei contrapposti orientamenti interpretativi rilevati anche in sede giurisprudenziale sulla legittimità del differimento dell'accesso agli atti fino all'esaurimento delle procedure concorsuali, ha ritenuto di accogliere l'osservazione.

4.5. Riesame delle richieste di accesso civico generalizzato nei casi in cui il RPCT è competente a decidere in sede di prima istanza

Successivamente alla fase di consultazione, l'Autorità ha ritenuto di integrare l'art. 12 del Regolamento *«Richiesta di riesame»* con un nuovo comma (2) che disciplina i casi in cui il titolare dell'Ufficio responsabile del procedimento, ovvero l'ufficio che detiene i dati e/o i documenti oggetto della richiesta di accesso, coincide con il RPCT dell'ANAC. In tali ipotesi è stato previsto che, in via generale, sulla richiesta di riesame provveda il Segretario generale dell'ANAC. Di tale circostanza l'Autorità dà conto al richiedente nei provvedimenti di diniego totale o parziale dell'accesso.