

FOIA: Istruzioni per l'uso

Come applicare efficacemente l'accesso civico generalizzato



FORUM PA 2017

I contenuti della circolare FOIA

Criteria generali di applicazione, Dinieghi non consentiti e Dialogo con i cittadini

Mario Savino

La gestione delle istanze di accesso generalizzato

Ernesto Belisario

Registro delle richieste di accesso

Elio Gullo

Criteri generali di applicazione Diniegghi non consentiti Dialogo con i cittadini

Prof. Mario Savino


Università degli studi della Tuscia




1° criterio: tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo

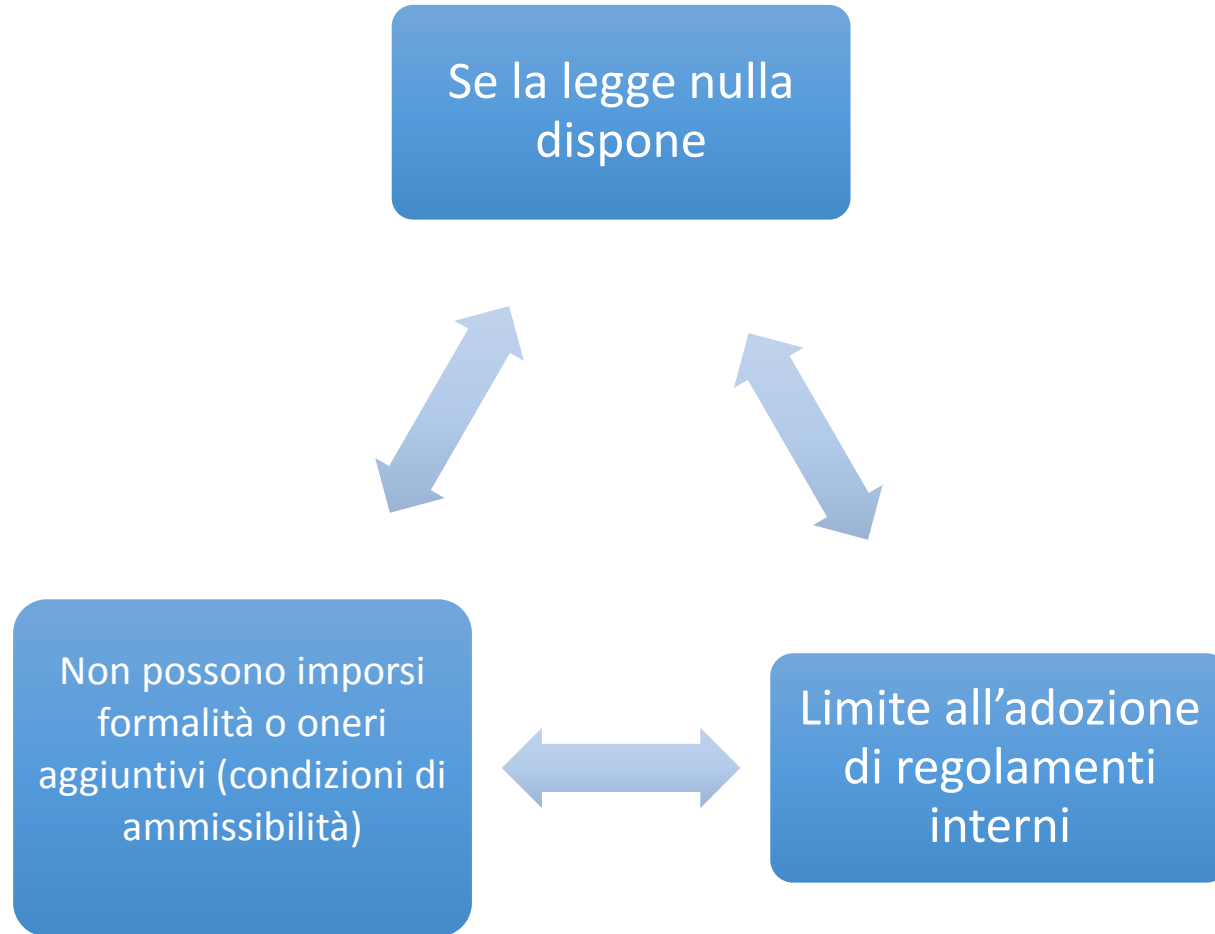
“In the face of doubt, openness prevails”

(FOIA Memorandum del Presidente Obama (21 gennaio 2009))

- Se l'applicabilità di una eccezione è dubbia  prevale l'interesse conoscitivo
 - Ratio: non convertire la regola in eccezione

- Se la richiesta non indica il tipo di accesso  accesso generalizzato
 - Ratio: favorire la massima estensione del right to know

2° criterio: minor aggravio (procedurale) nell'esercizio del diritto



Risposta parziale → **diniego immotivato** → **illegittimità**

Risposta differita → **legittima a 2 condizioni**

- ✓ che debba applicarsi una eccezione (art. 5-bis, c. 1-2)
- ✓ che il pregiudizio all'interesse protetto dall'eccezione sia transitorio (es. regolare svolgimento delle attività ispettive)

Richieste massive o irragionevoli

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”.

➤ ***Necessità di un dialogo con il richiedente***

➤ ***Pregiudizio al buon funzionamento dell’amministrazione***

- palese (serio e immediato)
- motivato in relazione ai seguenti indici:
 - la natura dell’attività di elaborazione
 - la quantità di risorse necessarie (ore di lavoro per unità di personale)
 - la rilevanza dell’interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare



➤ **COOPERATIVO**

- Logica non formalistica, ma “di servizio” al cittadino

➤ **TEMPESTIVO**

- Subito dopo la presentazione dell’istanza
 - Rilascio ricevuta e indicazione del termine
 - Chiarimenti circa identità del richiedente, oggetto della richiesta, modalità di invio, indicazione di eventuali costi

➤ **ESAUSTIVO**

- Entro il termine di conclusione del procedimento
 - Comunicazione della decisione (motivata)
 - In caso di accoglimento, trasmissione dei dati o documenti
 - In caso di rigetto, motivi del diniego e indicazione dei mezzi di ricorso esperibili



LA GESTIONE DELLE ISTANZE DI ACCESSO GENERALIZZATO

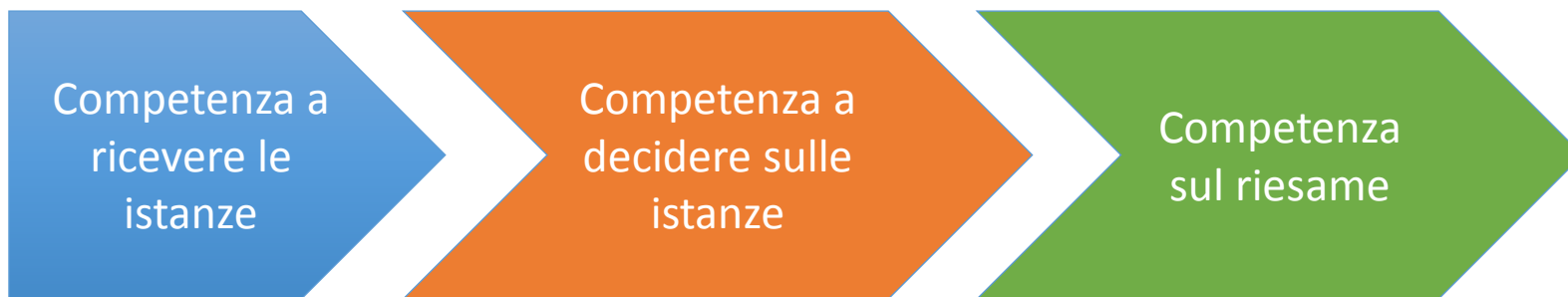
Avv. Ernesto Belisario
OGP Team



- **Uffici competenti**
- **Controinteressati**
- **Rispetto dei tempi di decisione**

GLI UFFICI COMPETENTI





- **UFFICIO CHE DETIENE I DATI O I DOCUMENTI**
- **UFFICIO RELAZIONI CON IL PUBBLICO**
- **ALTRO UFFICIO INDIVIDUATO DALL'AMMINISTRAZIONE**

Nel caso la domanda sia indirizzata a un'amministrazione diversa da quella che detiene i dati o documenti richiesti, l'ufficio ricevente deve inoltrare tempestivamente la domanda all'amministrazione competente e dare comunicazione al richiedente dell'avvenuto inoltro e della decorrenza del termine di conclusione del procedimento dalla data di ricevimento dell'istanza da parte dell'ufficio competente.



UFFICIO CHE DETIENE I I DOCUMENTI



UFFICIO COMPETENTE PER MATERIA

“Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.”

(art. 5, comma 7, D. Lgs. n. 33/2013)



E se il responsabile della trasparenza coincide con il responsabile dell'ufficio che detiene i dati o i documenti?



- ✓ fornire indicazioni di carattere generale o assistenza in merito a specifiche istanze
- ✓ assicurare la capillare diffusione interna delle informazioni riguardanti gli strumenti (procedurali, organizzativi o di altro tipo) impiegati dall'amministrazione per attuare la normativa sull'accesso
- ✓ garantire la disseminazione di buone pratiche e di indicazioni operative provenienti dalle autorità centrali che monitorano e orientano l'attuazione della normativa sull'accesso generalizzato



I CONTROINTERESSATI



tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non menzionati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati loro interessi



- PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI
- LIBERTA' E SEGRETEZZA DELLA CORRISPONDENZA
- INTERESSI ECONOMICI E COMMERCIALI

➤ **INDIVIDUAZIONE**

➤ **COMUNICAZIONI**

Presentazione istanza

Provvedimento su istanza



In caso di opposizione, l'amministrazione non può assumere quale unico fondamento del rifiuto di accesso il mancato consenso del controinteressato.

IL RISPETTO DEI TERMINI



- ✓ il termine di trenta giorni entro il quale concludere il procedimento non è derogabile (salvo sospensione di 10 gg per comunicazione a eventuali controinteressati)
- ✓ 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

DECORSO DEL TERMINE DI 30 GG SENZA L'ADOZIONE DI UN PROVVEDIMENTO SULL'ISTANZA



- 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

Registro delle richieste di accesso

Elio Gullo
Dipartimento della funzione pubblica



- **Registro: cos'è e come realizzarlo**
- **Cosa dovrebbe offrire il mercato oggi**
- **Sviluppi futuri**

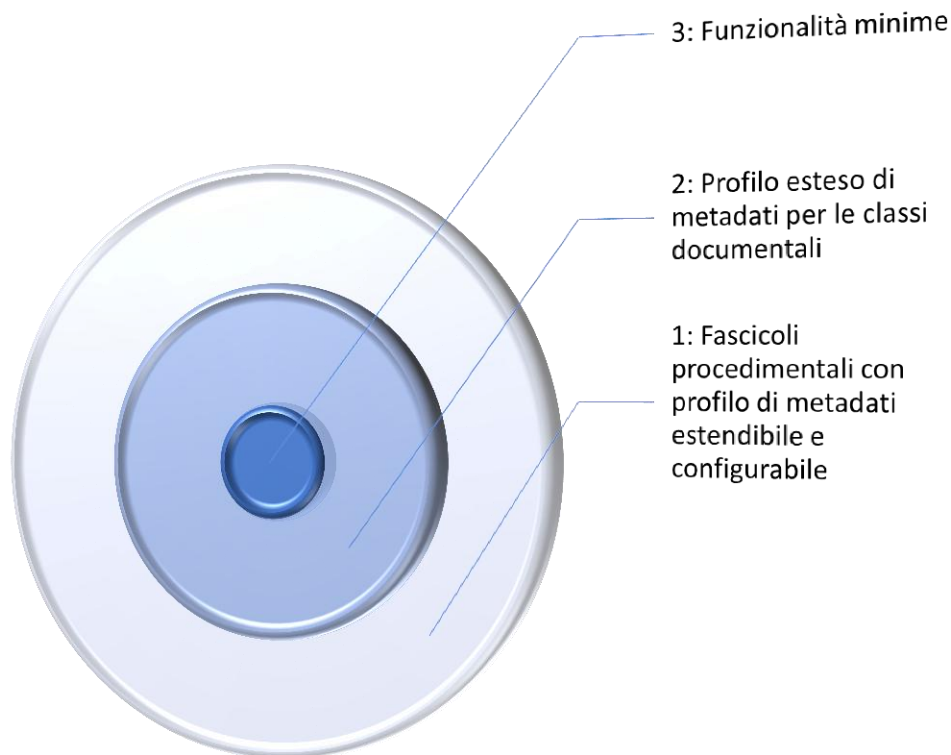
Perché un registro degli accessi?

- Semplificare la gestione delle richieste e delle attività istruttorie da parte degli uffici
- 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

Come realizzarlo?

- La modalità più semplice e meno costosa si basa sui sistemi di gestione del protocollo informatico già in uso presso le PA
- Ogni volta che un documento viene protocollato, il sistema registra alcune informazioni (mittente, oggetto, data, etc.) obbligatorie che sono memorizzate da tutti i sistemi esistenti
- Le restanti informazioni utili (esito, sintesi richiesta, etc.) possono essere inserite apportando piccole modifiche al sistema (attualmente tutti i prodotti di mercato lo consentono)
- Il Registro – nella sua forma più elementare – non è nient'altro che la pubblicazione periodica di queste informazioni aggiuntive, estratte dal sistema di protocollo

I sistemi in dotazione alle P.A. non sono tutti uguali.
In base alle loro caratteristiche distinguiamo 3 scenari



1. Sistema gestisce fascicoli procedurali

Fase preliminare

- Configurazione di specifiche tipologie di fascicolo procedimentale (Documentale, Civico, Generalizzato) e relativi repertori per gestire i metadati necessari (corrispondenti alle ulteriori informazioni utili)

Fase operativa

- Per ogni richiesta viene creato e repertoriato un fascicolo procedimentale della tipologia corrispondente al tipo di richiesta (D, C, G)
- La richiesta di accesso viene inserita nel fascicolo
- Tutti i documenti istruttori e finali confluiscono nel fascicolo
- Quando necessario vengono aggiornati i metadati del fascicolo

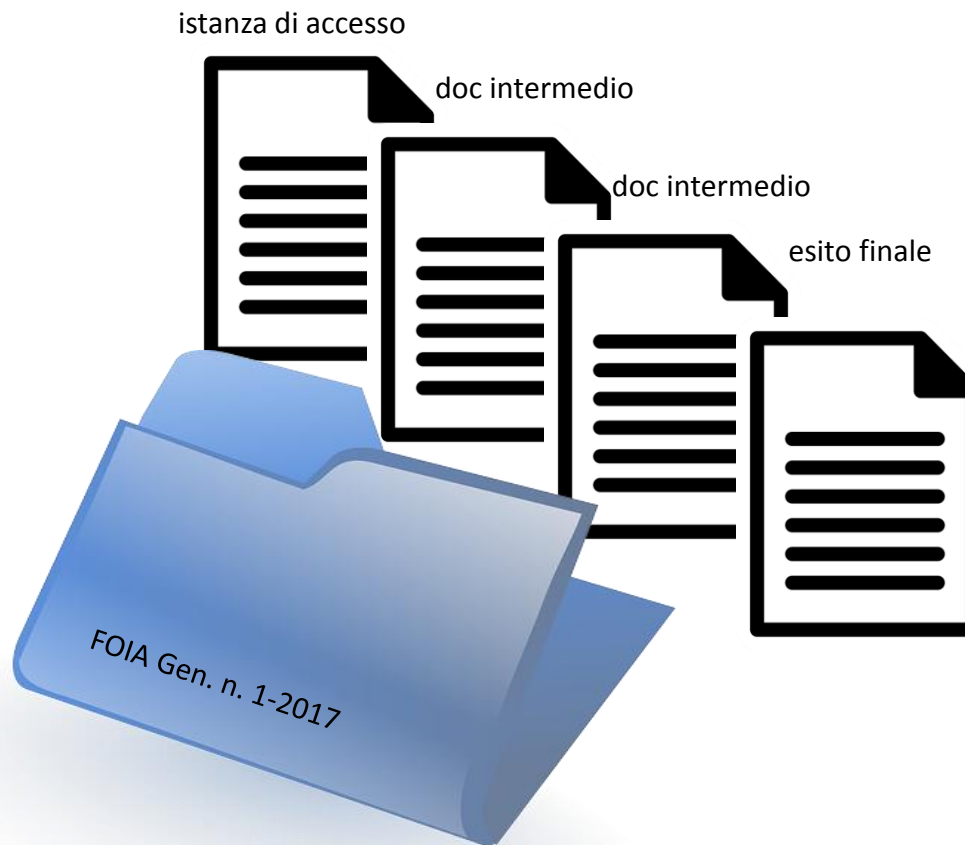


1. Sistema gestisce fascicoli procedurali

Tipo: FOIA Generalizzato
Repertorio: 1 - 2017
Stato: accolta

Sintesi richiesta: stampanti
acquistate biennio 2015-
2016

Sintesi motivazione: Accolta
(non ricade nei casi di
esclusione)



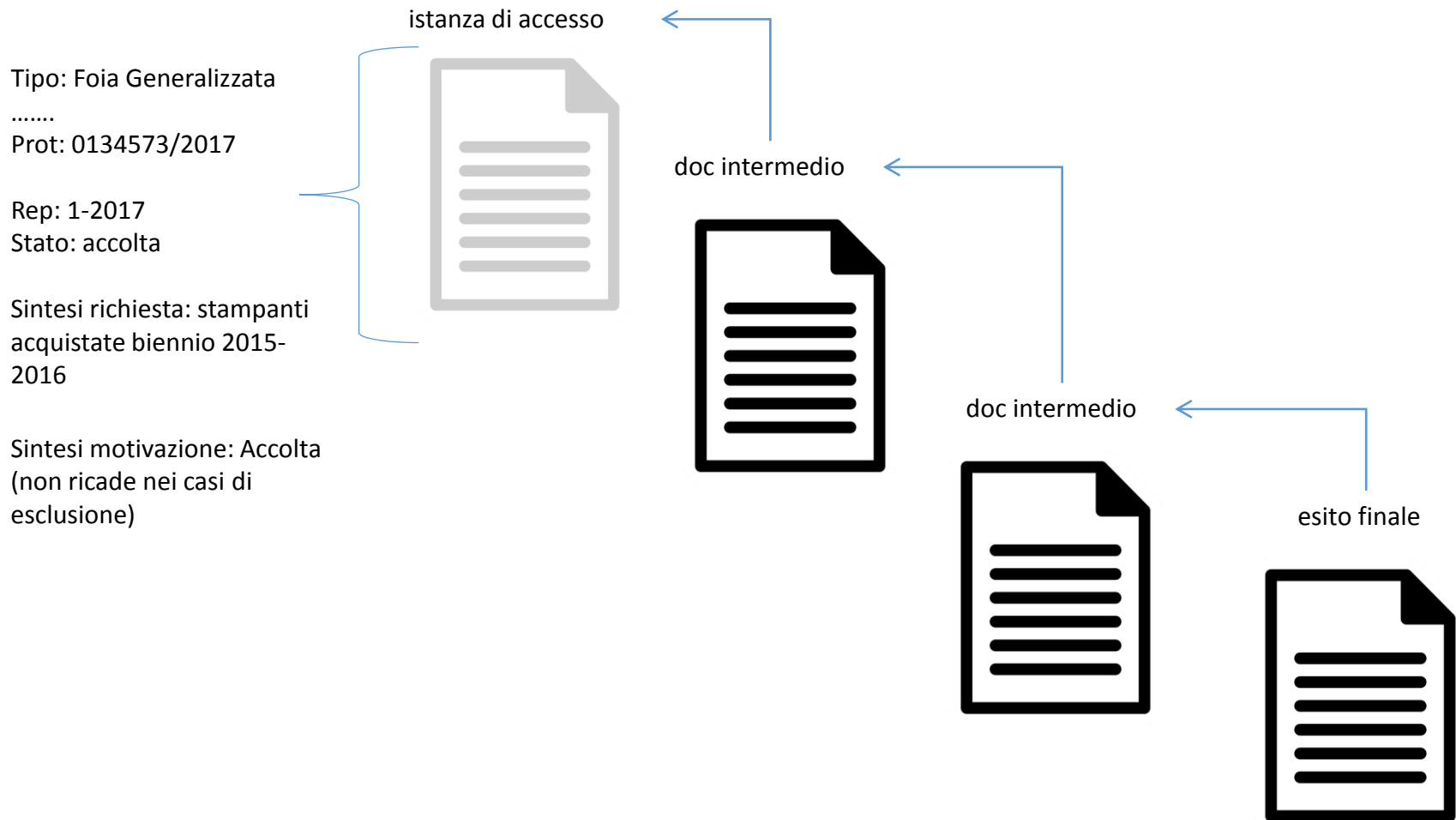
Fase preliminare

- Configurazione di specifiche tipologie di classe documentale con un insieme di metadati esteso e relativi repertori (D, C, G)

Fase operativa

- Per ogni richiesta viene protocollato e repertoriato un documento della classe documentale corrispondente al tipo di accesso (D, C, G)
- Tutti i documenti istruttori e finali relativi alla richiesta sono collegati alla istanza di accesso
- Quando necessario vengono aggiornati i metadati del solo documento iniziale di richiesta

2. Sistema permette di definire profili di metadati estesi



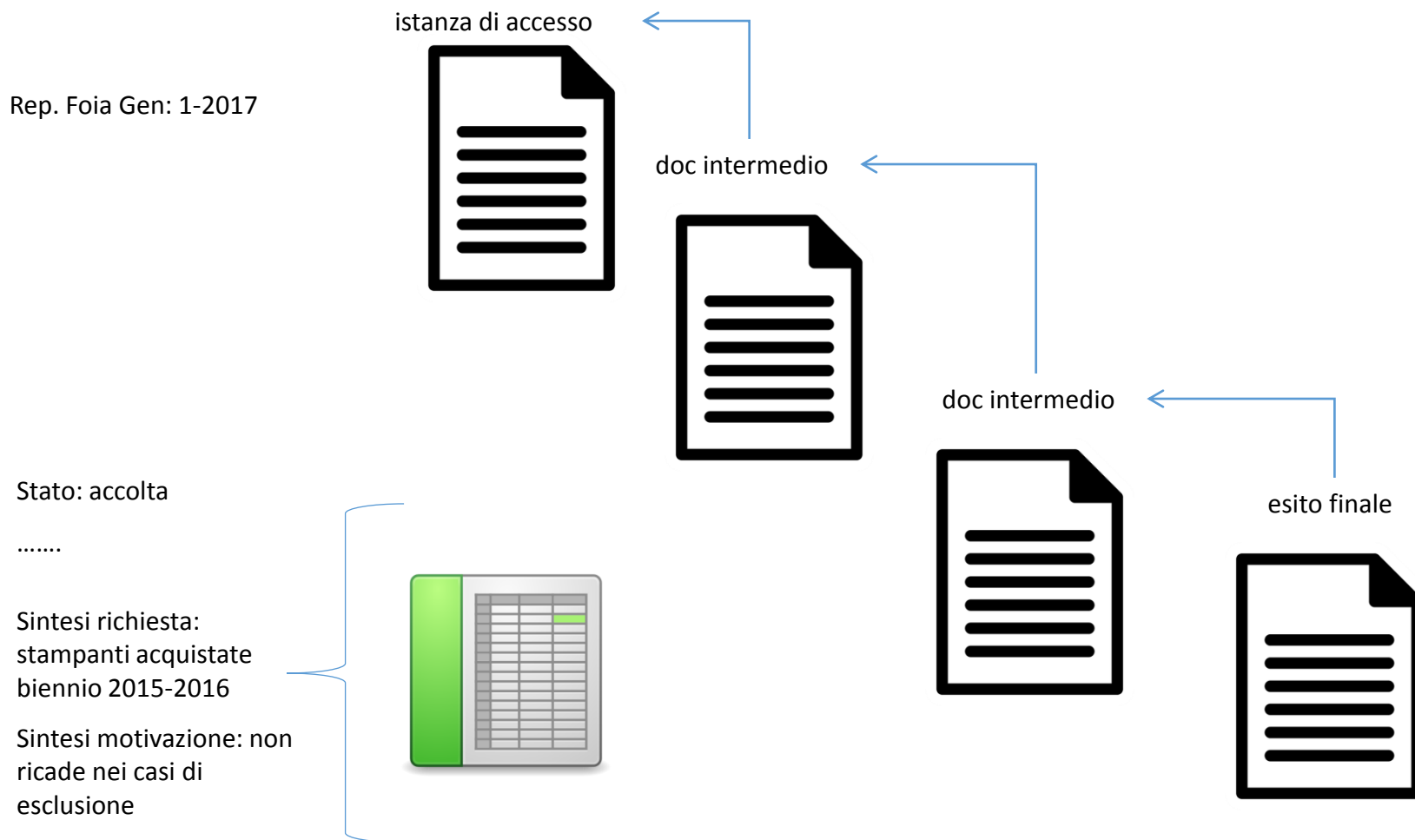
Fase preliminare

- Definizione di specifici repertori per la sola registrazione particolare degli accessi FOIA

Fase operativa

- Ogni richiesta viene registrata sullo specifico repertorio creato
- Le restanti informazioni (stato, sintesi richiesta, etc.) dovranno essere gestite manualmente al di fuori del sistema di gestione del protocollo informatico (foglio elettronico, ad esempio)

3. Sistema con le sole funzionalità minime

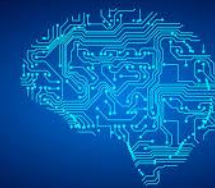


- Oggetto della richiesta
- Data presentazione
- Presenza controinteressati
- Esito della richiesta
- Data provvedimento
- Sintesi della motivazione (per i dinieghi)

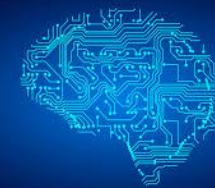
Come agevolare la presentazione di richieste di accesso

- La “porta di ingresso” del FOIA sarà, nei prossimi mesi, il modulo messo a disposizione sul sito. Prevedere pochi campi (solo quelli utili ad agevolare la richiesta)
- *Tip: prevedere un numero di caratteri adeguato per i campi critici: oggetto della richiesta, contenuto o fonte del dato, etc.*
- Ogni PA tratta le informazioni del proprio settore di competenza
- *Tip: indicare quali informazioni sono trattate sul sito o nel modulo, così sarà meno probabile ricevere una richiesta non elaborabile*

- Presentazione istanza dal portale dell'amministrazione in forma guidata previa autenticazione SPID: No moduli, No firma, No PEC
- Protocollo automatico dell'istanza presentata (coincidenza data di presentazione con data di protocollazione)
- Apertura automatica del relativo fascicolo procedimentale
- Possibilità di seguire lo stato del relativo procedimento di accesso via portale e/o tramite notifiche email di cambio stato
- Possibilità di presentare istanza di riesame sempre tramite portale
- Trasmissione dei documenti, in caso di accoglimento, tramite portale o email



- Classificare i documenti prodotti dalla PA come accessibili già in fase di registrazione (proattività vs reattività):
 - categorizzazione automatica documenti
 - oscuramento automatico nomi di persone e informazioni coperte da privacy
 - evidenziazione automatica possibile presenza controinteressati
- Motore di ricerca disponibile dal portale dell'amministrazione per accedere direttamente ai documenti dichiarati accessibili
- Trasparenza proattiva: il richiedente che ha precedentemente espresso interesse viene informato in modalità push dall'amministrazione della presenza di nuovi documenti o della declassificazione di documenti esistenti



- Classificare anche i dati detenuti e trattati dalla PA come accessibili (o non accessibili) già in fase di progettazione delle banche dati
- Motore di ricerca rende disponibili dal portale dell'amministrazione i documenti e i dati dichiarati accessibili
- AI: un po' di intelligenza artificiale (ma anche naturale) renderà facile ai cittadini porre le richieste e agli uffici trovare dati e documenti preesistenti e quindi non ancora classificati come accessibili o non accessibili