

ALL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE
ANAC Ufficio competente in materia di
anticorruzione e trasparenza
Via Minghetti n. 10 - 00187 Roma
PEC: protocollo@pec.anticorruzione.it

Per conoscenza

MINISTERO DELL'INTERNO
Gabinetto del Ministro
Piazza del Viminale n. 1, 00184 Roma
PEC: gabinetto.ministro@pec.interno.it

OGGETTO: Segnalazione per l'esercizio dei poteri di vigilanza in materia di trasparenza. Richiesta di verifica sulla prassi decisionale adottata dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno nei procedimenti di riesame ex art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 33/2013. Reiterazione di motivazioni per relationem, progressiva valorizzazione del numero complessivo delle istanze presentate dal medesimo richiedente, richieste qualificate come massive o reiterate e verifica dell'effettività del controllo di secondo livello previsto dalla disciplina sull'accesso civico generalizzato.

ALTVELOX – Associazione Nazionale Tutela Utenti della Strada, C.F. 93064060259, con sede legale in Roma, Via degli Uffici del Vicario n. 43, in persona del Presidente pro tempore Gianantonio Sottile Cervini, domicilio digitale presso la PEC altvelox@legalmail.it, sottopone all'Autorità Nazionale Anticorruzione la presente segnalazione affinché venga valutata, nell'ambito delle attribuzioni istituzionali in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, una prassi amministrativa progressivamente consolidatasi nella gestione dei procedimenti di riesame demandati al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno.

La presente segnalazione non è finalizzata a ottenere da ANAC la riforma, l'annullamento o una nuova decisione sui singoli provvedimenti di diniego adottati dalle Prefetture, dalle articolazioni della Polizia Stradale o dallo stesso RPCT. La questione sottoposta all'Autorità riguarda il funzionamento complessivo e l'effettività del sistema di riesame predisposto all'interno del Ministero dell'Interno, alla luce di una serie ormai consistente di provvedimenti che, letti unitariamente e in ordine cronologico, presentano

formule decisorie, criteri valutativi e modalità istruttorie ricorrenti in procedimenti differenti e relativi a diverse articolazioni territoriali dell'Amministrazione.

1. LA FUNZIONE DEL RPCT NEL PROCEDIMENTO DI RIESAME

L'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 33/2013 dispone che, nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso civico generalizzato o di mancata risposta entro il termine di trenta giorni previsto dal comma 6, il richiedente possa presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il quale "decide con provvedimento motivato" entro venti giorni. Lo stesso art. 5, comma 6, dopo avere imposto che il procedimento si concluda con un provvedimento espresso e motivato, stabilisce che il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso debbano essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti dell'art. 5-bis e attribuisce espressamente al RPCT il potere di chiedere agli uffici dell'Amministrazione informazioni sull'esito delle istanze. L'art. 43, comma 4, dello stesso decreto attribuisce inoltre ai dirigenti responsabili e al Responsabile per la trasparenza il compito di controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.

Il dato normativo consente di distinguere chiaramente l'attività istruttoria dalla decisione. L'interlocuzione con l'ufficio che ha adottato il diniego è certamente legittima e, in molti casi, necessaria, ma costituisce uno strumento attraverso il quale il RPCT acquisisce gli elementi utili alla propria decisione. Non può sostituire la decisione stessa, che la legge attribuisce al Responsabile e che deve essere motivata con riferimento alla concreta istanza sottoposta al suo esame.

Nel caso delle richieste formulate da ALTVELOX, i riesami non hanno avuto ad oggetto un generale sindacato sulla legittimità dell'azione delle Prefetture o della Polizia Stradale, bensì la concreta ostensibilità di dati e documenti specificamente individuati: decreti prefettizi concernenti le postazioni di rilevamento della velocità, atti presupposti e istruttori, documentazione relativa alla classificazione delle strade, dati sull'incidentalità, documentazione tecnica, atti detenuti dalle articolazioni della Polizia Stradale e altri documenti richiamati o presupposti nei procedimenti interessati.

Rispetto a tale oggetto, il RPCT non è chiamato a stabilire se un decreto prefettizio sia legittimo o se una determinata apparecchiatura possa essere utilizzata, ma deve decidere se il diniego di accesso possa essere mantenuto, verificando se i documenti siano detenuti dall'Amministrazione, se ricorra effettivamente una delle esclusioni previste dalla legge, se l'eventuale divulgazione determini il concreto pregiudizio richiesto dall'art. 5-bis e se tale pregiudizio giustifichi il diniego totale, piuttosto che un accesso parziale o differito.

La disciplina degli artt. 5 e 5-bis impone infatti che le eccezioni all'accesso siano applicate in relazione al caso concreto. L'art. 5-bis, commi 1 e 2, richiede un "pregiudizio concreto" agli interessi pubblici o privati specificamente individuati dalla legge; il comma 4 stabilisce che, quando i limiti riguardino soltanto alcuni dati o alcune parti del documento, debba essere consentito l'accesso alle restanti parti; il comma 5 dispone che le limitazioni operino soltanto per il periodo nel quale la protezione risulti giustificata e che l'accesso non possa essere negato quando sia sufficiente ricorrere al differimento.

Ne consegue che la qualificazione generale di un procedimento amministrativo non dovrebbe, da sola, sostituire la verifica relativa ai singoli atti che lo compongono. Quando ALTVELOX domanda documenti determinati e l'Amministrazione oppone un'esclusione estesa all'intero fascicolo, il riesame dovrebbe consentire di comprendere perché ciascuna categoria documentale sia effettivamente sottratta all'accesso, oppure perché non sia possibile un'ostensione parziale, un oscuramento selettivo o un differimento.

Analoga verifica assume rilievo quando l'Amministrazione dichiara di non detenere un documento. L'accesso generalizzato riguarda documenti e dati già detenuti e non impone all'Amministrazione di creare nuovi documenti o compiere elaborazioni che non possiede. Quando tuttavia il richiedente indichi elementi dai quali emerge che un determinato atto è richiamato in un decreto, in una relazione istruttoria o in altra documentazione amministrativa, il riesame dovrebbe chiarire se il documento esista, quale struttura lo detenga, se non sia più disponibile oppure per quale specifica disposizione non possa essere osteso.

È precisamente in questa fase che la funzione di riesame acquista significato. Il RPCT può chiedere alla Prefettura o alla Polizia Stradale le ragioni del diniego e acquisirne le osservazioni, ma è poi chiamato a rendere una propria decisione motivata. Se l'esito del procedimento consistesse sistematicamente nella mera riproduzione della posizione dell'ufficio che ha già negato l'accesso, il secondo livello amministrativo previsto dall'art. 5, comma 7, rischierebbe di perdere buona parte della propria funzione.

2. LA REGOLA DELLA TRASPARENZA E IL CARATTERE ECCEZIONALE DEI LIMITI

L'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 riconosce a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Il

comma 3 esclude limitazioni quanto alla legittimazione soggettiva e stabilisce che l'istanza non richieda motivazione.

La Delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016 muove dallo stesso presupposto, individuando nella trasparenza e nell'accessibilità la regola generale e nelle limitazioni previste dall'art. 5-bis eccezioni da interpretare restrittivamente. La ratio dell'accesso generalizzato viene espressamente collegata alla possibilità di esercitare un controllo democratico sull'attività amministrativa e alla realizzazione di una amministrazione aperta e al servizio del cittadino.

Il Working Paper ANAC n. 7, prodotto quale documentazione di approfondimento e non quale fonte normativa, ricostruisce nello stesso senso l'evoluzione della trasparenza amministrativa, collegando il "diritto di conoscere" alla partecipazione, alla formazione dell'opinione pubblica, al controllo sull'attività amministrativa e alla prevenzione della cattiva amministrazione. Lo studio evidenzia inoltre come la trasparenza si collochi quale strumento ordinario di riavvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione.

La stessa ANAC, nel proprio Regolamento consolidato in materia di accesso, modificato con Delibera n. 41 del 3 febbraio 2026, continua a richiamare espressamente la Delibera n. 1309/2016 e la Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2/2017 quali riferimenti della disciplina dell'accesso generalizzato. Il regolamento, pur essendo direttamente applicabile all'Autorità e non al Ministero dell'Interno, conferma un modello nel quale l'accesso non incontra limitazioni soggettive, l'istruttoria deve interessare gli uffici che detengono i documenti, il procedimento si conclude con provvedimento espresso e motivato e il rifiuto presuppone il concreto pregiudizio previsto dall'art. 5-bis.

3. LE RICHIESTE MASSIVE, IL DIALOGO COOPERATIVO E I LIMITI DEL CRITERIO DELLA REITERAZIONE

ALTVELOX non contesta che l'accesso civico generalizzato debba essere esercitato in modo compatibile con il buon andamento dell'Amministrazione e che possano essere respinte richieste effettivamente massive, manifestamente irragionevoli o sproporzionate. Ciò che viene sottoposto ad ANAC è il diverso problema dell'utilizzo del numero storico delle domande presentate dallo stesso soggetto come elemento progressivamente idoneo a condizionare l'esame delle istanze successive.

La Delibera ANAC n. 1309/2016 consente all'Amministrazione di tener conto del carico di lavoro soltanto nei casi particolari in cui la domanda riguardi un numero manifestamente irragionevole di documenti e sia tale da incidere in modo molto

sostanziale sul buon funzionamento dell'ufficio. ANAC precisa inoltre, nelle proprie indicazioni applicative, che l'Amministrazione è tenuta a consentire l'accesso anche quando esso riguardi un numero cospicuo di documenti, salvo che ricorrano oggettive condizioni, adeguatamente motivate e interpretate restrittivamente, suscettibili di pregiudicare seriamente e immediatamente il funzionamento amministrativo.

La conseguenza è rilevante: il numero delle istanze non coincide con il pregiudizio. Occorre verificare il lavoro concretamente necessario, la quantità e la tipologia dei documenti da reperire, l'eventuale necessità di elaborazioni, il personale effettivamente impegnato e la concreta interferenza con l'attività ordinaria dell'ufficio.

La Circolare n. 2/2017 della Funzione pubblica aggiunge un elemento decisivo, perché qualifica l'accesso generalizzato come un "servizio conoscitivo" e richiede alle amministrazioni di instaurare un "dialogo cooperativo" con il richiedente, adoperandosi per soddisfare l'interesse conoscitivo ed evitando atteggiamenti ostruzionistici. In presenza di una richiesta manifestamente irragionevole, la stessa Circolare indica espressamente la possibilità di chiedere al richiedente una ridefinizione dell'oggetto.

Questo principio assume rilievo specifico nella vicenda in esame, perché nei provvedimenti sottoposti ad ANAC il richiamo alla quantità, frequenza e reiterazione delle domande assume progressivamente un peso autonomo, mentre non emerge con altrettanta chiarezza, nei casi esaminati, un sistematico tentativo di interlocuzione diretto a circoscrivere le istanze, individuare i documenti immediatamente ostensibili, concordare modalità progressive di rilascio o separare le richieste realmente onerose da quelle agevolmente evadibili.

Anche la giurisprudenza più recente deve essere considerata integralmente. Il Consiglio di Stato, Sez. III, 10 ottobre 2025, n. 7973, e il Consiglio di Stato, Sez. V, 23 aprile 2026, n. 3159, hanno confermato che possono essere respinte richieste massive uniche o plurime, provenienti anche dallo stesso centro di interesse, quando siano concentrate in un arco temporale ristretto e determinino un carico manifestamente oneroso o sproporzionato, incompatibile con il buon andamento dell'Amministrazione. Tali pronunce, tuttavia, mantengono il presupposto della concreta sproporzione organizzativa e non trasformano la mera identità del richiedente o il numero storico delle istanze presentate in una causa autonoma di esclusione.

Analogo significato assume Consiglio di Stato, Sez. IV, 25 novembre 2024, n. 9470, relativo a una richiesta avente ad oggetto un numero elevatissimo e indeterminato di atti eterogenei, priva perfino di una delimitazione temporale. Anche questo precedente individua l'abuso nella concreta configurazione della domanda, non nella semplice circostanza che il soggetto richiedente abbia esercitato più volte il diritto di accesso.

La distinzione appare ancora più evidente confrontando Consiglio di Stato, Sez. III, 6 settembre 2021, n. 6220, con la successiva sentenza della stessa Sezione 3 marzo 2022,

n. 1522. Nel primo giudizio, relativo ai dati dei gestori dei centri di accoglienza, il Ministero dell'Interno aveva dimostrato che l'acquisizione dei dati non immediatamente disponibili avrebbe richiesto un'attività quantificata in almeno quaranta giorni di lavoro per gli uffici interessati; il diniego venne quindi ritenuto legittimo sulla base di una concreta dimostrazione dell'aggravio.

Nella successiva sentenza n. 1522/2022, riguardante ancora il Ministero dell'Interno e lo stesso soggetto richiedente, il Consiglio di Stato ha invece evidenziato che l'onerosità non può essere semplicemente affermata e ha sottolineato come l'utilizzo eccessivo di tale criterio nei confronti di un soggetto che, per le proprie finalità statutarie, studia in modo continuativo un determinato settore dell'Amministrazione possa finire per minare lo stesso principio di trasparenza posto alla base dell'accesso generalizzato.

Il principio presenta una evidente pertinenza rispetto alla vicenda ALTVELOX, senza che ciò comporti un'automatica sovrapposizione delle due fattispecie. L'Associazione svolge continuativamente attività di tutela e verifica nel settore della circolazione e della sicurezza stradale e, proprio per tale ragione, formula richieste nei confronti di amministrazioni territoriali differenti. La continuità dell'attività associativa può spiegare la pluralità delle istanze, mentre la loro eventuale abusività deve essere accertata sulla base delle caratteristiche concrete di ciascuna domanda o di gruppi realmente omogenei di domande.

Anche TAR Lazio, Roma, Sez. V, 5 aprile 2023, n. 5801, richiamato nei provvedimenti del RPCT, riguardava una fattispecie quantitativamente eccezionale, relativa a oltre quattromila incarichi legali conferiti nell'arco di cinque anni. Il precedente conferma la possibilità di respingere una domanda concretamente massiva, ma non consente di assimilare automaticamente a quella fattispecie una pluralità di istanze distinte e riferite a specifici procedimenti amministrativi.

TAR Veneto, Sez. III, 17 luglio 2023, n. 1056, costituisce inoltre un precedente che deve essere letto nella sua interezza. Il Tribunale ha respinto la parte della domanda relativa a una pluralità di richieste autorizzate e fatture, ritenendola massiva, ma ha contestualmente accolto l'accesso alle informazioni necessarie a verificare il rispetto dei principi di concorrenzialità, trasparenza e rotazione, ordinandone il rilascio. La pronuncia conferma quindi l'esigenza di distinguere le diverse componenti dell'istanza anziché utilizzare la sua complessiva estensione come ragione automatica di rigetto.

La stessa ANAC, con il parere approvato dal Consiglio il 9 luglio 2025 e reso pubblico il 22 luglio 2025, ha ribadito che l'accesso generalizzato appartiene a "chiunque", non richiede un interesse diretto, attuale e concreto e non consente all'Amministrazione di sottoporre l'interesse del richiedente a un giudizio di meritevolezza, ferma restando la possibilità di respingere richieste concretamente pretestuose, contrarie a buona fede o manifestamente onerose e sproporzionate.

Tale principio rileva anche rispetto ai provvedimenti nei quali viene attribuito ad ALTVELOX un determinato “reale intento”, sino a prospettare che lo scopo delle richieste sarebbe quello di ottenere lo spegnimento degli strumenti di rilevazione della velocità. Nell’accesso generalizzato devono essere valutati il documento richiesto, la sua detenzione, l’eventuale limite normativo e il concreto pregiudizio derivante dall’ostensione. La finalità soggettiva attribuita all’Associazione non può sostituire questi accertamenti, salvo che vengano individuati elementi concreti idonei a dimostrare un utilizzo pretestuoso o abusivo dell’istituto.

4. IL NUMERO DELLE ISTANZE COME CONSEGUENZA ANCHE DEI MANCATI O INCOMPLETI RISCONTRI

Vi è poi un elemento che, nella vicenda ALTVELOX, non può essere separato dal tema della massività: il numero delle richieste non costituisce soltanto il dato invocato dall’Amministrazione per rappresentarne la serialità, ma è anche, almeno in parte, conseguenza delle modalità con cui le precedenti domande sono state definite.

Numerose istanze successive, integrazioni, solleciti e richieste di riesame sono state formulate perché i documenti originariamente richiesti non erano stati consegnati, erano stati ostesi soltanto in parte oppure le risposte ricevute non chiarivano se determinati atti fossero detenuti, inesistenti, sottratti all’accesso o semplicemente non individuati. In questi casi il richiedente è posto davanti a una scelta inevitabile: rinunciare alla conoscenza del documento oppure tornare sulla richiesta, precisarla o chiedere il riesame del diniego.

Non appare pertanto corretto valutare il numero complessivo delle iniziative senza ricostruirne preventivamente la genesi. Prima di qualificare una sequenza come “massiva”, “seriale”, “reiterata”, “vessatoria”, “pretestuosa” o “emulativa” è necessario distinguere le domande realmente nuove da quelle che costituiscono la prosecuzione di procedimenti nei quali l’ostensione richiesta non è avvenuta o è avvenuta solo parzialmente.

Diversamente si determina un meccanismo circolare: viene richiesto un documento; il documento non viene consegnato o viene consegnato soltanto in parte; il richiedente presenta un sollecito, una precisazione o un riesame; il numero delle iniziative cresce; lo stesso numero viene successivamente utilizzato per sostenere che il richiedente formula troppe istanze e per giustificare ulteriori dinieghi. In una simile dinamica la quantità delle richieste rischia di essere valutata senza distinguere la causa dall’effetto.

La trasparenza verrebbe così ridotta a un adempimento essenzialmente formale: il richiedente può scrivere, protocollare, sollecitare e chiedere il riesame, ma il patrimonio

informativo resta nella sostanza non accessibile salvo affrontare un ulteriore contenzioso. Ciò contrasta con l'impostazione della Circolare n. 2/2017, che descrive l'accesso generalizzato come un servizio conoscitivo e indica espressamente il dialogo cooperativo quale modalità ordinaria attraverso cui amministrazione e richiedente devono cercare di rendere concretamente esercitabile il diritto.

ALTVELOX rappresenta inoltre di essere un'associazione che non dispone delle risorse economiche e professionali necessarie per instaurare sistematicamente un giudizio davanti al TAR contro ogni singolo diniego proveniente dalle diverse Prefetture e articolazioni della Polizia Stradale. L'art. 5, comma 7, ha previsto il riesame davanti al RPCT quale rimedio amministrativo autonomo, con decisione motivata entro venti giorni, mentre il ricorso previsto dall'art. 116 c.p.a. costituisce il successivo strumento giurisdizionale.

Se il riesame amministrativo si risolvesse normalmente nella conferma della posizione dell'ufficio che ha già negato l'accesso e l'unica possibilità di ottenere una verifica effettiva fosse quella di promuovere un giudizio amministrativo per ogni documento non ricevuto, l'effettività dell'accesso finirebbe inevitabilmente per dipendere anche dalla capacità economica del richiedente di sostenere una pluralità di contenziosi. È proprio per evitare che la tutela amministrativa divenga un passaggio meramente formale che assume rilievo l'effettività della funzione decisoria attribuita al RPCT.

Per queste ragioni, ALTVELOX chiede che il numero delle proprie richieste non venga semplicemente contabilizzato, ma ricostruito nella sua sequenza causale, verificando quante domande siano realmente autonome, quante costituiscano solleciti o integrazioni di precedenti istanze, quante siano state determinate da ostensioni parziali e quanti riesami siano derivati dal mancato ottenimento di documenti già specificamente richiesti.

Assume rilievo, sotto questo profilo, anche il Registro degli accessi, la cui tenuta e pubblicazione sono espressamente contemplate dalla Delibera ANAC n. 1309/2016 e dalla Circolare n. 2/2017. La verifica del Registro del Ministero dell'Interno e dei singoli fascicoli consentirebbe di distinguere il semplice numero delle PEC dal numero reale delle questioni documentali rimaste irrisolte.

5. LE ISTANZE CUMULATIVE EX LEGGE N. 241/1990 E D.LGS. N. 33/2013

Occorre altresì distinguere le domande presentate esclusivamente ai sensi della legge n. 241/1990 da quelle nelle quali siano invocate entrambe le forme di accesso.

Il RPCT non è competente a decidere il riesame dell'accesso documentale puro disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990, per il quale operano gli

specifici rimedi previsti dall'art. 25 della medesima legge. Quando tuttavia l'istanza abbia carattere cumulativo o non sia inequivocabilmente limitata all'accesso documentale, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sentenza 2 aprile 2020, n. 10, ha affermato il potere dovere dell'Amministrazione di esaminarla anche secondo la disciplina dell'accesso civico generalizzato.

Ne consegue che, nei procedimenti ALTVELOX nei quali fossero stati espressamente richiamati tanto la legge n. 241/1990 quanto il d.lgs. n. 33/2013, l'eventuale incompetenza del RPCT sulla componente documentale non esauriva necessariamente l'esame della domanda, restando da valutare la parte riconducibile al FOIA.

6. RICOSTRUZIONE CRONOLOGICA DELLA PRASSI DECISIONALE

La documentazione allegata comprende provvedimenti adottati tra dicembre 2025 e settembre 2026. La loro successione consente di osservare non singole decisioni isolate, ma la progressiva formazione di criteri che vengono poi riproposti nei fascicoli successivi.

Il 17 dicembre 2025 vengono adottati i provvedimenti prot. n. 0002462 e n. 0002464, relativi rispettivamente alla Prefettura di Venezia e alla Prefettura di Ravenna. In entrambi i casi il riesame viene definito principalmente sulla base della legittimazione del soggetto che aveva presentato l'istanza originaria. La struttura argomentativa è ancora prevalentemente procedurale.

Il successivo provvedimento prot. n. 0000013 del 5 gennaio 2026, relativo alla Prefettura di Belluno, costituisce invece un termine di confronto significativo. Il RPCT interpella l'Amministrazione e l'attività istruttoria produce la trasmissione delle informazioni e dei documenti richiesti, con conseguente definizione del riesame. Si tratta di un precedente che dimostra come l'intervento del Responsabile possa concretamente condurre alla soluzione della controversia ostensiva senza necessità di ricorrere alla giurisdizione.

Seguono il provvedimento prot. n. 0000080 del 13 gennaio 2026, i provvedimenti n. 0000677 e n. 0000683 del 4 marzo, il n. 0000699 del 5 marzo e il n. 0000847 del 30 marzo 2026. In questa fase ricorrono prevalentemente questioni relative alla competenza del RPCT, alla distinzione tra accesso documentale e accesso generalizzato e alla tempestività della domanda di riesame. Nel provvedimento del 4 marzo relativo alla Prefettura di Rovigo, ad esempio, il riesame proposto contro il mancato riscontro viene dichiarato irricevibile facendo applicazione dell'orientamento della Circolare n. 1/2019, secondo il quale, benché il d.lgs. n. 33/2013 non stabilisca espressamente un

termine, il riesame deve essere proposto entro trenta giorni, salvo i casi di tardività incolpevole o comunque giustificata.

Un mutamento più significativo è riscontrabile nel provvedimento prot. n. 0000879 del 2 aprile 2026, relativo alla Prefettura di Bologna. Da questo momento compare e si consolida un nucleo argomentativo fondato sulla qualificazione dei procedimenti prefettizi relativi all'individuazione delle strade ai sensi dell'art. 4 del decreto legge n. 121/2002 come attività di pianificazione e programmazione, con conseguente estensione della sottrazione all'accesso civico generalizzato anche agli atti istruttori. Contestualmente entra nella motivazione il tema della quantità e reiterazione delle richieste ALTVELOX.

La linea si rafforza con il provvedimento prot. n. 0001011 del 14 aprile 2026, relativo alla Prefettura di Venezia. In tale atto vengono riportate ampiamente le osservazioni della Prefettura e viene presa in considerazione anche la finalità attribuita all'Associazione, sino a prospettare quale suo "reale intento" lo spegnimento dei dispositivi di rilevazione della velocità. Il giudizio tende così ad affiancare alla valutazione oggettiva dei documenti una valutazione sull'attività complessiva del richiedente.

Con il provvedimento prot. n. 0001644 del 4 giugno 2026, relativo alla Prefettura di Rovigo, torna in primo piano la distinzione tra accesso difensivo e accesso civico generalizzato e il riesame viene dichiarato inammissibile perché l'istanza originaria era stata formulata ai sensi della legge n. 241/1990. Anche in tale decisione vengono tuttavia ripresi argomenti già sviluppati nei precedenti procedimenti in ordine alla natura degli atti prefettizi.

Particolare rilievo assume il provvedimento prot. n. 0001835 del 23 giugno 2026, relativo alla Prefettura e alla Sezione Polizia Stradale di Belluno. Il RPCT interpella in sede istruttoria entrambe le articolazioni e ne riporta diffusamente le valutazioni. La Prefettura fa riferimento alle numerose richieste presentate dall'Associazione dal 2024, qualificandole come onerose e sproporzionate rispetto alla situazione organizzativa e utilizzando anche espressioni quali "vessatorie e/o pretestuose" e "intento emulativo"; la Polizia Stradale richiama il numero, la frequenza, l'ampiezza, la reiterazione e la sistematicità delle domande. Il RPCT conclude ritenendo conformi al quadro normativo le valutazioni delle strutture interpellate e respinge il gravame.

È proprio in tale provvedimento che vengono richiamati la Delibera ANAC n. 1309/2016, Consiglio di Stato n. 1426/2021 e n. 6220/2021, TAR Lazio n. 5801/2023 e TAR Veneto n. 1056/2023. Come già evidenziato, questi precedenti non escludono la possibilità di respingere istanze effettivamente massive, ma richiedono che l'onerosità sia verificata concretamente rispetto alla domanda e al carico che essa produce; alcuni

di essi, inoltre, riguardano fattispecie quantitativamente eccezionali o domande profondamente differenti da quelle relative a singoli procedimenti prefettizi.

La progressione appare ancora più evidente nel settembre 2026. Con il provvedimento prot. n. 0003142 del 16 settembre 2026, relativo alla Prefettura di Venezia, il RPCT richiama espressamente precedenti decisioni del proprio Ufficio e dà atto che, dal novembre 2025, sarebbero state presentate diciannove richieste di riesame aventi contenuto identico o analogo e indirizzate anche ad altre Prefetture.

Con il provvedimento prot. n. 0003203 del 23 settembre 2026, relativo alla Sezione Polizia Stradale di Venezia, il numero indicato sale a venti richieste di riesame. Anche in questo caso il dato quantitativo non riguarda soltanto la specifica istanza in esame, ma l'attività complessivamente svolta da ALTVELOX nei confronti di articolazioni territoriali differenti.

Nella medesima data viene adottato il provvedimento prot. n. 0003205, relativo alla Prefettura e alla Sezione Polizia Stradale di Belluno. In tale procedimento vengono forniti alcuni ulteriori chiarimenti sulla disponibilità dei dati, sulla struttura dei sistemi informatici e sui documenti detenuti; l'esito rimane tuttavia negativo e la decisione si fonda nuovamente sulle valutazioni e sui chiarimenti delle strutture interpellate.

7. LE ANALOGIE RICORRENTI NEI PROVVEDIMENTI

Dalla lettura complessiva della documentazione non sarebbe corretto sostenere che il RPCT del Ministero dell'Interno non abbia mai svolto alcuna attività istruttoria. Gli stessi atti dimostrano che le Prefetture e le articolazioni della Polizia Stradale vengono normalmente interpellate e che, in alcune occasioni, tale attività ha prodotto chiarimenti, integrazioni o la consegna dei documenti.

La criticità sottoposta ad ANAC è differente. Nei provvedimenti esaminati ricorre con notevole frequenza una struttura nella quale il RPCT acquisisce le osservazioni dell'ufficio autore del diniego, ne riproduce ampie parti nella decisione e conclude affermando che le motivazioni e le valutazioni espresse dalla struttura competente risultano conformi alla normativa, alle indicazioni ANAC e alla giurisprudenza.

Non sempre emerge invece dalla motivazione una distinta controverifica analitica rispetto alle questioni specificamente dedotte nel riesame, quali l'esistenza dei singoli documenti, la loro effettiva detenzione, la possibilità di accesso parziale, l'oscuramento selettivo, il differimento o la riconducibilità puntuale del documento alle singole eccezioni previste dall'art. 5-bis.

Si consolida così una motivazione frequentemente costruita per relationem rispetto alla posizione dell'ufficio la cui decisione è sottoposta al riesame. Non si sostiene che una

motivazione per relationem sia di per sé illegittima; si chiede ad ANAC di verificare se, nella sua applicazione seriale e nelle concrete modalità riscontrabili nei fascicoli allegati, essa conservi effettivamente la funzione di secondo esame prevista dall'art. 5, comma 7.

Ulteriore elemento è costituito dalla progressiva formazione di un precedente amministrativo interno. Nei provvedimenti più recenti vengono infatti richiamate le precedenti decisioni dello stesso RPCT, comprese quelle relative ad altre Prefetture, e i criteri elaborati in un fascicolo vengono trasferiti ai procedimenti successivi.

Particolarmente significativo è infine il passaggio dalla valutazione della singola istanza alla valutazione dell'attività complessiva del richiedente. Nei primi provvedimenti prevalgono profili di legittimazione, competenza o tempestività; successivamente compaiono i concetti di massività e serialità; nel giugno 2026 vengono recepite valutazioni relative al presunto carattere vessatorio, pretestuoso o emulativo delle domande; nel settembre 2026 il RPCT arriva infine a contabilizzare cumulativamente le richieste di riesame presentate anche nei confronti di Prefetture differenti.

ALTVELOX chiede che ANAC verifichi se tale evoluzione abbia determinato il rischio che la storia pregressa del richiedente divenga un elemento negativo destinato a condizionare preventivamente le istanze successive, in luogo della valutazione concreta richiesta dalla disciplina dell'accesso.

8. LA PECULIARITÀ DELLE RICHIESTE PRESENTATE A UFFICI TERRITORIALI DIFFERENTI

Una ulteriore distinzione appare necessaria. Il dato secondo il quale ALTVELOX abbia presentato numerose richieste al Ministero dell'Interno non può essere valutato in modo meramente cumulativo, perché tali istanze non riguardano necessariamente il medesimo procedimento, il medesimo tratto stradale o la medesima questione amministrativa. Anche quando più richieste siano rivolte alla stessa Prefettura, esse possono avere ad oggetto procedimenti diversi, postazioni differenti, distinti tratti viari, diversi presupposti istruttori oppure specifici obblighi gravanti sull'Amministrazione in materia di sicurezza stradale, classificazione delle strade, incidentalità, installazione e gestione dei dispositivi di controllo, pianificazione del traffico, segnaletica, documentazione tecnica o altri atti connessi all'esercizio delle funzioni pubbliche.

La circostanza che una stessa Prefettura riceva più istanze da ALTVELOX non dimostra quindi, di per sé, che si tratti della reiterazione della medesima domanda o della frammentazione artificiosa di un'unica richiesta. Occorre verificare il contenuto concreto di ciascuna istanza e accertare se essa riguardi effettivamente documenti già

richiesti oppure un autonomo procedimento amministrativo, una differente postazione, una diversa infrastruttura stradale o un distinto obbligo di legge della pubblica amministrazione. La continuità dell'attività di controllo esercitata dall'Associazione in materia di tutela degli utenti della strada comporta fisiologicamente che possano essere formulate più richieste anche nei confronti della medesima amministrazione territoriale, senza che ciò consenta automaticamente di qualificarle come seriali o abusive.

La medesima considerazione vale, a maggior ragione, quando le istanze siano indirizzate a Prefetture diverse o a differenti articolazioni della Polizia Stradale. Il numero complessivo delle richieste può descrivere quantitativamente l'attività dell'Associazione, ma non dimostra, senza una verifica puntuale, né l'identità dell'oggetto né l'esistenza di un carico irragionevole gravante sulla singola struttura.

Anche quando più richieste interessino lo stesso ufficio in un arco temporale ristretto, la valutazione sulla loro sostenibilità non può prescindere dalla concreta diversità dei procedimenti e delle questioni trattate, né dal carico effettivamente prodotto da ciascuna istanza o da gruppi realmente omogenei di istanze. Il punto sottoposto ad ANAC non riguarda pertanto l'esistenza astratta della categoria delle richieste massive plurime, che ALTVELOX non contesta, ma il metodo con il quale tale categoria viene applicata: devono essere distinte le richieste relative a procedimenti differenti, quelle riferite a diversi obblighi della pubblica amministrazione in materia di sicurezza stradale, quelle rese necessarie da precedenti risposte incomplete, quelle effettivamente autonome e quelle eventualmente sovrapponibili, verificando per ciascun gruppo il concreto carico organizzativo prodotto e l'eventuale interlocuzione cooperativa attivata prima di opporre il diniego.

Si precisa inoltre che la documentazione allegata alla presente segnalazione rappresenta soltanto una parte limitata del complessivo rapporto procedimentale intercorso tra ALTVELOX e il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero dell'Interno. I provvedimenti prodotti sono stati selezionati perché consentono di evidenziare con immediatezza la progressiva formazione delle prassi decisionali qui contestate, ma non esauriscono il numero delle istanze di riesame, dei solleciti, delle integrazioni, delle interlocuzioni istruttorie e dei provvedimenti adottati dal RPCT in relazione ad ALTVELOX e al suo Presidente.

Proprio per evitare che la valutazione dell'Autorità resti circoscritta a una selezione documentale predisposta dalla stessa Associazione, ALTVELOX chiede espressamente ad ANAC di acquisire direttamente presso il Ministero dell'Interno e presso l'Ufficio del RPCT l'intero complesso delle istanze di riesame riferibili ad ALTVELOX e al suo Presidente, unitamente ai relativi fascicoli procedimentali, alle note istruttorie, alle richieste di chiarimenti rivolte alle Prefetture e alle articolazioni della Polizia Stradale,

ai riscontri ricevuti, ai provvedimenti conclusivi e agli eventuali dati presenti nel Registro degli accessi.

L'acquisizione dell'intero corpus documentale appare necessaria anche perché gli stessi provvedimenti più recenti del RPCT fanno riferimento a un numero complessivo di richieste di riesame assai superiore rispetto a quelle materialmente prodotte in allegato alla presente segnalazione. È quindi opportuno che sia la stessa Autorità, ove ritenga di procedere nell'ambito dei propri poteri di vigilanza, a verificare direttamente la consistenza complessiva delle richieste, la loro effettiva diversità per oggetto e procedimento, le amministrazioni interessate, l'esito di ciascuna istanza e soprattutto quante di esse siano state determinate da precedenti mancati riscontri, ostensioni incomplete o necessità di reiterare domande su documenti rimasti non accessibili.

Solo l'esame integrale dei fascicoli consente infatti di evitare una rappresentazione meramente quantitativa del fenomeno. Il semplice dato numerico delle istanze, isolato dal loro contenuto e dalla storia procedimentale che le ha generate, non permette di comprendere se si sia in presenza di richieste effettivamente sovrapponibili oppure, come ALTVELOX rappresenta, di una pluralità di domande relative a procedimenti differenti, questioni diverse in materia di sicurezza stradale e obblighi amministrativi distinti, talvolta reiterate proprio perché la documentazione richiesta non era stata precedentemente consegnata.

Per tale ragione si chiede che ANAC non limiti la propria valutazione ai soli allegati depositati, che costituiscono una campionatura rappresentativa ma non esaustiva, e acquisisca direttamente dal Ministero dell'Interno la documentazione completa riferita ai procedimenti di riesame riguardanti ALTVELOX, così da poter verificare in modo autonomo la reale consistenza, natura ed evoluzione della prassi segnalata.

9. RICHIESTA DI INTERVENTO DELL'AUTORITÀ

Alla luce della sequenza documentale descritta, ALTVELOX chiede all'Autorità Nazionale Anticorruzione di valutare l'apertura, nei limiti delle proprie attribuzioni, di un'attività di vigilanza sulle modalità organizzative e operative con le quali il RPCT del Ministero dell'Interno gestisce i riesami previsti dall'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 33/2013.

In particolare, si chiede di verificare se l'acquisizione delle osservazioni dell'ufficio autore del diniego sia accompagnata da una effettiva valutazione propria del RPCT sulle contestazioni formulate nel riesame; se venga concretamente verificata, nei casi pertinenti, la possibilità di accesso parziale, oscuramento selettivo o differimento; se i dinieghi fondati sulla manifesta irragionevolezza o massività delle richieste siano

accompagnati dalla dimostrazione del carico amministrativo realmente prodotto; se venga applicato il dialogo cooperativo indicato dalla Circolare n. 2/2017 prima di respingere domande considerate eccessivamente onerose; se sia conforme al modello dell'accesso generalizzato attribuire rilievo al numero storico delle richieste formulate dallo stesso soggetto anche presso articolazioni territoriali differenti senza ricostruire l'effettivo carico gravante sulla singola struttura; se, infine, nel computo delle richieste reiterate vengano distinte quelle effettivamente nuove da quelle determinate da precedenti mancati riscontri, ostensioni parziali o necessità di precisare domande rimaste sostanzialmente inevase.

Si chiede altresì che ANAC valuti, sulla base del Registro degli accessi del Ministero dell'Interno e dei fascicoli allegati, quali documenti siano stati richiesti da ALTVELOX, quali siano stati effettivamente consegnati alla prima richiesta, quali soltanto a seguito di sollecito o riesame e quali risultino ancora non ostesi, così da verificare se il numero complessivo delle iniziative rappresenti effettivamente un esercizio sproporzionato dell'accesso oppure sia stato, almeno in parte, prodotto dalla necessità di tornare su documenti mai ricevuti o ricevuti solo parzialmente.

Si chiede inoltre di valutare se l'utilizzo sistematico delle precedenti decisioni dello stesso RPCT quale criterio per definire successive istanze territorialmente differenti possa determinare una standardizzazione incompatibile con la necessità di esaminare il contenuto e il carico effettivo di ogni singolo procedimento.

Qualora dalle verifiche emergano criticità organizzative o applicative, si chiede ad ANAC di valutare l'opportunità di fornire al Ministero dell'Interno indicazioni affinché il procedimento di riesame conservi una effettiva funzione di garanzia, i dinieghi per eccessiva onerosità siano fondati su elementi oggettivi e verificabili e il numero delle precedenti istanze non venga utilizzato quale presupposto negativo autonomo nei confronti del soggetto richiedente.

La presente segnalazione non contiene contestazioni personali nei confronti del Responsabile o dei funzionari che hanno sottoscritto i provvedimenti e non attribuisce intenzioni ulteriori rispetto a quanto documentalmente verificabile. Viene sottoposta all'Autorità una sequenza di atti ufficiali del Ministero dell'Interno affinché sia ANAC a verificare se le modalità istruttorie, le formule motivazionali e i criteri decisionali progressivamente consolidatisi risultino coerenti con la disciplina e con la funzione sostanziale della trasparenza amministrativa.

Si chiede di conoscere il numero di protocollo attribuito alla presente segnalazione e le determinazioni eventualmente assunte nell'ambito delle competenze dell'Autorità.

INDICE CRONOLOGICO DEI DOCUMENTI ALLEGATI

1. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0002462 del 17 dicembre 2025, Prefettura di Venezia.
2. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0002464 del 17 dicembre 2025, Prefettura di Ravenna.
3. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0000013 del 5 gennaio 2026, Prefettura di Belluno.
4. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0000080 del 13 gennaio 2026, Prefettura di Padova.
5. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0000677 del 4 marzo 2026, Prefettura di Rovigo.
6. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0000683 del 4 marzo 2026, Prefettura di Belluno.
7. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0000699 del 5 marzo 2026, Prefettura di Rovigo.
8. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0000847 del 30 marzo 2026, Prefettura di Belluno.
9. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0000879 del 2 aprile 2026, Prefettura di Bologna.
10. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0001011 del 14 aprile 2026, Prefettura di Venezia.
11. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0001644 del 4 giugno 2026, Prefettura di Rovigo.
12. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0001835 del 23 giugno 2026, Prefettura e Sezione Polizia Stradale di Belluno.
13. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0003142 del 16 settembre 2026, Prefettura di Venezia.
14. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0003203 del 23 settembre 2026, Sezione Polizia Stradale di Venezia.
15. Ministero dell'Interno, RPCT, prot. n. 0003205 del 23 settembre 2026, Prefettura e Sezione Polizia Stradale.
16. Allegato ANAC prassi RPCT.
17. Documento identità di Sottile Cervini Gianantonio.
18. Statuto associazione ALTVELOX

Roma, 23 settembre 2026

ALTVELOX – Associazione Nazionale Tutela Utenti della Strada
Il Presidente pro tempore Gianantonio Sottile Cervini

