



Il nuovo diritto di accesso civico

**INDIRIZZI PROCEDIMENTALI
ED ORGANIZZATIVI PER GLI ENTI LOCALI**

**Istruzioni tecniche, linee guida,
note e modulistica**

5

dicembre 2016



A cura di:

Stefania Dota – Vice Segretario Generale; **Maria Rosaria Di Cecca** – Responsabile
Ufficio Affari istituzionali

con la collaborazione di **Riccardo Narducci** – Studio Narducci

INDICE

Premessa	4
1. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'accesso generalizzato	4
1.1 Ambito soggettivo.....	4
1.2 Ambito oggettivo	5
2. Le tipologie di accesso ad atti e documenti	5
2.1. L'accesso "generalizzato"	5
2.2. L'accesso civico "semplice"	6
2.3. L'accesso documentale.....	6
3. L'istanza di accesso civico	7
4. Il procedimento.....	8
4.1. Il provvedimento espresso	8
4.2. I controinteressati.....	9
5. Esclusioni e limitazioni dell'accesso	11
5.1. Eccezioni assolute	11
5.2. Eccezioni relative	12
6. Entrata in vigore	13
MODULISTICA - PROPOSTE	15
Regolamento in materia di accesso civico e accesso generalizzato	15
Mod.1 Richiesta di accesso civico.....	27
Mod. 2 Richiesta di accesso generalizzato	29
Mod. 3 Comunicazione ai soggetti controinteressati	32
Mod.4 Provvedimento di diniego/differimento della richiesta di accesso generalizzato	33
APPENDICE.....	34
ANAC – Bozza Schema di “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”.....	34

Premessa

Il D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97 “*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*” ha modificato ed integrato il D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (cd. “decreto trasparenza”), con particolare riferimento al diritto di accesso civico.

Il Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di decreto attuativo ha sottolineato come l’introduzione del nuovo accesso civico segni “il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (*from need to right to know*) e rappresenta per l’ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine della pubblica amministrazione trasparente come una casa di vetro” (Cons. Stato, sez. consultiva, parere 24 febbraio 2016 n. 515/2016).

In attuazione di quanto previsto dall’art. 5-bis, co. 6 del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, l’Autorità Nazionale Anticorruzione ha predisposto uno schema di Linee guida – in Appendice – recanti indicazioni operative in merito alla definizione delle esclusioni e dei limiti previsti dalla legge al nuovo accesso civico generalizzato¹.

Di seguito una disamina della nuova tipologia di accesso civico.

1. Ambito soggettivo e obiettivo di applicazione dell’accesso generalizzato

1.1 Ambito soggettivo

L’ambito dei soggetti nei confronti dei quali è possibile attivare l’accesso civico è disciplinato dal nuovo articolo 2 bis del decreto trasparenza, come introdotto dal d.lgs. 97/2016.

In particolare, si tratta di:

- Pubbliche amministrazioni;²

¹ Nel momento in cui si scrive, le Linee guida sono ancora in fase di consultazione. Lo schema allegato in Appendice, pertanto, potrebbe subire modifiche. Per la versione definitiva delle stesse, si rimanda al sito dell’ANAC www.anticorruzione.it

² Ai fini del d.lgs. n. 33/2013 per “pubbliche amministrazioni”, si intendono “tutte le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione” (art. 2-bis, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013).

- Enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati;³
- Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati⁴

1.2 Ambito oggettivo

L'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

Dalla lettura dell'art. 5 bis del decreto trasparenza, come introdotto dal d.lgs. n. 97/2016, si evince, inoltre, che oggetto dell'accesso possono essere anche le informazioni detenute dalle p.a. e dagli altri soggetti indicati al punto 1.1.

2. Le tipologie di accesso ad atti e documenti

2.1. L'accesso "generalizzato"

Il rinnovato art. 5, c. 2, D.Lgs. n. 33/2013, regola la nuova forma di accesso civico cd. "generalizzato", caratterizzato dallo "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".

A tali fini è quindi disposto che "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione".

³ La disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni è estesa, "in quanto compatibile", anche a:

a) enti pubblici economici e ordini professionali;

b) società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (d.lgs. 175/2016 c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

c) associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

⁴ La disciplina prevista per i soggetti precedenti si applica, sempre in quanto compatibile, e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica, come definite dal d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) nonché alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

L'accesso generalizzato è dunque autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione (al quale è funzionalmente ricollegabile l'accesso civico "semplice" di cui al successivo par. 2.2.) incontrando, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni come previsto dall'art. 5-bis, c. 3 (vedasi il successivo par. 5).

Con il nuovo decreto viene così introdotto nel nostro ordinamento un meccanismo analogo al sistema anglosassone (c.d.. *FOIA-Freedom of information act*) che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le pubbliche amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare.

Si sottolinea come l'esercizio del diritto non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

2.2. L'accesso civico "semplice"

L'accesso civico regolato dal primo comma dell'art. 5 del decreto trasparenza (cd. "semplice"), è correlato ai soli atti ed informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione, comportando il diritto di chiunque di richiedere i medesimi nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

Costituisce, in buona sostanza, un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge alla PA interessata, esperibile da chiunque (l'istante non deve dimostrare di essere titolare di un interesse diretto, concreto e attuale alla tutela di una situazione giuridica qualificata).

2.3. L'accesso documentale

Le due forme di accesso civico regolate dal c.d. decreto trasparenza hanno natura, presupposti ed oggetto differenti dal diritto di accesso di cui agli artt. 22 e seguenti, legge n. 241/1990 (cd. "accesso documentale"). Si osserva che tali disposizioni assumono carattere di specialità - accesso ai documenti amministrativi - rispetto alle norme del decreto trasparenza afferenti le modalità di accesso a qualsivoglia documento, atto o informazione detenuta dalla PA.

La finalità dell'accesso documentale, si rammenta, è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà che l'ordinamento attribuisce loro, a tutela delle

posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Il richiedente deve infatti dimostrare di essere titolare di un *“interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*; in funzione di tale interesse la domanda di accesso deve essere opportunamente motivata. La legittimazione all'accesso ai documenti amministrativi va così riconosciuta a chiunque può dimostrare che gli atti oggetto della domanda di ostensione hanno spiegato o sono idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei propri confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica.

Per l'ANAC (cfr. Linee guida) *“l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi. Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso documentale dove la tutela può consentire un accesso più in profondità e, nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni.”*

3. L'istanza di accesso civico

L'istanza di accesso civico (si veda al riguardo le proposte di modello allegate) identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione alcuna.

Al riguardo l'ANAC (cfr. Linee guida) ha precisato che la richiesta non deve essere generica tuttavia ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione del quale si chiede accesso. L'istanza di accesso deve avere ad oggetto una specifica documentazione in possesso dell'Amministrazione (indicata in modo sufficientemente preciso e circoscritto) e non può riguardare dati ed informazioni generiche relativi ad un complesso non individuato di atti di cui non si conosce neppure con certezza la consistenza, il contenuto e finanche l'effettiva sussistenza, assumendo un sostanziale carattere di natura meramente esplorativa⁵. L'Ente deve consentire l'accesso

⁵ Nel caso in cui sia presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, la cui istruttoria determinerebbe un carico di lavoro particolarmente gravoso, l'Ente può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione (cfr. ANAC, Linee Guida).

ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dallo stesso, ma è escluso che - per rispondere alla richiesta di accesso - sia tenuto a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso, ovvero a rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato.

L'istanza può essere trasmessa per via telematica, secondo le modalità del D.Lgs. n. 82/2005 e smi., ed è presentata, alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b) all'ufficio relazioni con il pubblico;
- c) ad altro ufficio indicato dall'Ente nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;
- d) al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, quando l'istanza ha ad oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del decreto trasparenza.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere, in ogni tempo, agli uffici informazioni sull'esito delle istanze.

4. Il procedimento

4.1. Il provvedimento espresso

Il procedimento di accesso civico è avviato con la presentazione dell'istanza di cui al precedente paragrafo.

Il procedimento deve concludersi con provvedimento espresso e motivato (vedasi al riguardo la proposta di modello allegata) entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, con la comunicazione al richiedente ed agli eventuali controinteressati (cfr. successivo paragrafo).

In caso di accoglimento l'Ente locale provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti (per l'accesso generalizzato), ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria (per l'accesso semplice), a pubblicare gli stessi sul sito ed a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione, indicandogli il collegamento ipertestuale.

Nel caso di accoglimento della richiesta nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'Ente ne dà comunicazione al controinteressato

e provvede a trasmettere al richiedente dati e documenti richiesti non prima di 15 giorni dalla ricezione della stessa comunicazione al controinteressato.

Il rilascio di dati e documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato per la riproduzione su supporti materiali.

4.2. I controinteressati

Nel caso di accesso generalizzato, l'Ente locale cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati è tenuto a dare comunicazione agli stessi (si veda al riguardo la proposta di modello allegata) mediante invio di copia con raccomandata a.r., o per via telematica a coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

I soggetti controinteressati sono esclusivamente le persone fisiche e giuridiche portatrici degli interessi privati di cui all'art. 5-bis, c. 2, di cui al par. 5; possono risultare controinteressati anche le persone fisiche interne all'Ente, rispetto all'atto del quale è richiesto l'accesso.

Entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso.

A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati il termine di cui al precedente par. 4.1. è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine l'Ente provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

4.3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso - i ricorsi

Nella valutazione dell'istanza di accesso l'Ente deve verificare che la richiesta non riguardi atti, documenti o informazioni sottratte alla possibilità di ostensione in quanto ricadenti in una delle fattispecie indicate nell'art. 5-bis di cui al successivo par. 5.

Il rifiuto, il differimento e la limitazione all'accesso devono cioè essere motivati con riferimento a quanto stabilito dall'art. 5-bis del decreto trasparenza, ossia alle *eccezioni assolute ed eccezioni relative*.

La motivazione del diniego all'accesso deve essere rappresentata in maniera da far comprendere ai cittadini l'ampiezza ed i limiti dell'accesso generalizzato, e permettere loro di poter adeguatamente tutelare dinanzi al giudice i propri interessi nei confronti delle decisioni dell'amministrazione.

Il rifiuto

Il rifiuto deve essere motivato da un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio agli interessi considerati meritevoli di tutela. In tal caso l'Ente deve quindi:

- a) indicare chiaramente quale - tra gli interessi elencati all'art. 5, commi 1 e 2 - viene pregiudicato;
- b) dimostrare che il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla ostensione dell'informazione richiesta;
- c) dimostrare che il pregiudizio conseguente alla ostensione è un evento altamente probabile e non soltanto possibile.

L'accesso parziale

Occorre precisare che se l'Ente ravvisa la sussistenza dei predetti limiti soltanto per alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti. In buona sostanza l'Ente deve consentire l'accesso parziale utilizzando, se del caso, la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sotteso alla eccezione sia invece assicurata dal diniego di ostensione di una parte soltanto di esso, consentendo l'accesso alle restanti parti (cd. accesso parziale).

Il differimento

Occorre considerare, inoltre che i limiti operano nell'arco temporale nel quale la tutela è giustificata in relazione alla natura del dato, del documento o dell'informazione di cui è richiesto l'accesso: *“I limiti (...) si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento”* (art. 5-bis, c. 5).

La valutazione del pregiudizio in concreto deve essere compiuta con riferimento all'ambito temporale in cui viene formulata la domanda di accesso: “il pregiudizio concreto, in altri termini, va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile, e non in termini assoluti ed atemporali” (cfr. ANAC, Linee Guida). Conseguentemente, ove ne ricorrano i presupposti ai fini della protezione dell'interesse tutelato, l'Ente potrà valutare sufficiente il differimento dell'accesso.

I possibili ricorsi

È previsto dai commi 7 e 8 del nuovo art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 un articolato sistema di rimedi per i casi di diniego e di mancata risposta che può essere così sintetizzato:

a) facoltà di richiedere il riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide entro 20 giorni con provvedimento motivato⁶.

b) ricorso al Difensore civico competente territorialmente, ove costituito, o, in assenza, a quello competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il Difensore civico si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione del ricorso. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione interessata. Se questa non conferma il diniego entro 30 giorni da tale comunicazione, l'accesso è consentito.

5. Esclusioni e limitazioni dell'accesso

5.1. Eccezioni assolute

L'accesso è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, *“ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990”* (art. 5-bis, c. 3).

L'ANAC (cfr. Linee Guida), oltre a rinviare espressamente alle disposizioni di legge che definiscono specifici divieti di accesso o divulgazione, evidenzia i divieti che derivano dalla vigente normativa in materia di tutela della riservatezza inerenti i dati idonei a rivelare: lo stato di salute, ossia qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici; la vita sessuale; le persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.

⁶ Se l'accesso è stato negato o differito, a tutela degli interessi di cui all'art. 5-bis, comma 2/a, il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro 10 giorni. Dalla comunicazione al Garante il termine per l'adozione del provvedimento da parte del Responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere e comunque per un periodo non superiore a detti 10 giorni. Avverso la decisione dell'amministrazione competente ovvero a quella del Responsabile della prevenzione della corruzione, il richiedente può proporre ricorso al T.A.R. ai sensi dell'art. 116 del Codice di cui al D.Lgs. n. 104/2010.

Per gli Enti locali, inoltre, risulta di particolare interesse il richiamo della disciplina sugli atti dello stato civile e dell'anagrafe, le cui informazioni risultano conoscibili con le modalità previste dalle relative discipline di settore.

Il richiamo effettuato dal sopra riportato comma 3 all'art. 24, c. 1, legge n. 241/1990, deve essere interpretato nel senso che risultano sottratti in termini assoluti all'accesso generalizzato solo i documenti, i dati e le informazioni espressamente indicati dal predetto primo comma⁷.

Si osserva come la stessa Autorità precisa che "resta, in ogni caso, ferma la possibilità che i dati personali per i quali sia stato negato l'accesso civico possano essere resi ostensibili al soggetto che abbia comunque motivato nell'istanza l'esistenza di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso», trasformando di fatto, con riferimento alla conoscenza dei dati personali, l'istanza di accesso civico in un'istanza di accesso ai sensi della l. 241/1990."

5.2. Eccezioni relative

Ai sensi del primo comma dell'art. 5-bis, decreto trasparenza, le esclusioni relative sono caratterizzate dalla necessità di adottare una valutazione della richiesta di accesso *caso per caso*, in merito alla sussistenza del *pregiudizio concreto* alla tutela di interessi pubblici o privati considerati meritevoli di una peculiare tutela dall'ordinamento.

L'accesso è così rifiutato se il diniego risulta necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti:

1) interessi pubblici:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;

⁷ Il diritto di accesso (di cui all'art. 22, legge n. 241/1990) "è escluso:

- a) per i 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, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;
- b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
- c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi."

- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive;

2) interessi privati:

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Le Linee Guida ANAC hanno fornito esemplificazioni relative al contenuto degli interessi di cui sopra, alle quali si rinvia espressamente.

Nel regolamento sull'accesso civico che ciascun Ente potrà adottare (si veda proposta di regolamento in allegato) potrà meglio circoscrivere tali materie, seppur avendo cura di non adottare una interpretazione ingiustificatamente estensiva delle tutele, ovvero restrittiva del diritto di accesso.

6. Entrata in vigore

Entro il 23 dicembre 2016 (sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo) le amministrazioni locali devono adeguarsi alle modifiche introdotte con il decreto n.97/2016 ed assicurare l'effettivo esercizio del diritto accesso generalizzato.

Entro tale data, pertanto, devono adeguarsi alla normativa riformata, sia con riferimento agli obblighi di trasparenza sia all'accesso civico generalizzato, con la sola eccezione di quanto previsto dall'art. 9-bis introdotto dal D.Lgs. n. 97/2016 (in tema di banche dati) per il quale è previsto il termine di un anno - entro il 23 giugno 2017 - per l'adeguamento⁸.

⁸ Decreto legislativo 25/05/2016 n. 97

Art. 42. Disposizioni transitorie

1. I soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013 si adeguano alle modifiche allo stesso decreto legislativo, introdotte dal presente decreto, e assicurano l'effettivo esercizio del diritto di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013, come modificato dall'articolo 6 del presente decreto, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. Gli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 9-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013, introdotto dall'articolo 9, comma 2, del presente decreto, acquistano efficacia decorso un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Ai fini dell'applicazione del predetto articolo, le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis del predetto decreto legislativo n. 33 del 2013, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, verificano la completezza e la correttezza dei dati già comunicati alle pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'Allegato B del decreto legislativo n. 33 del 2013, e, ove necessario, trasmettono alle predette amministrazioni i dati mancanti o aggiornati. A decorrere dalla medesima data, nelle more dell'adozione del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera

Va sottolineato che, secondo quanto indicato dall'ANAC nelle Linee Guida allegate in Appendice, ferma restando l'attivazione immediata dell'esercizio dell'accesso generalizzato a partire da 23 dicembre 2016, le sole amministrazioni che abbiano adottato regolamenti in attuazione del D.P.R. 352/1992, contenenti esclusioni ai fini dell'accesso documentale ex art. 24, legge n. 241/1990, sono autorizzate ad applicare, ove necessario, tali esclusioni anche ai fini dell'accesso generalizzato; in ogni caso, decorso il termine del 23 giugno 2017, le esclusioni previste nei regolamenti adottati in attuazione del D.P.R. 352/1992 non sono più applicabili con riferimento all'accesso generalizzato. *“Se alla data del 23 giugno 2017 le amministrazioni non hanno ancora aggiornato la disciplina sull'accesso, si ritiene che, ai fini dell'accesso generalizzato, la normativa contenuta nei regolamenti già adottati in attuazione del D.P.R. 352/1992 possa assumere valenza di indice di possibile esistenza di pregiudizi agli interessi rilevanti tutelati dall'art. 5 co. 1 e 2 del decreto trasparenza, fermo restando, però, l'onere per le amministrazioni di motivare sulla probabilità del pregiudizio concreto ai sensi della disciplina sull'accesso generalizzato. L'esistenza di discipline che escludono l'accesso 241 a determinati documenti, dati e informazioni, cioè, potrà aiutare le amministrazioni nell'individuazione e nella motivazione delle cause del rifiuto dell'accesso generalizzato. Tuttavia il rifiuto non può avvenire in modo automatico, ma sempre sulla base della verifica del probabile pregiudizio concreto determinato dalla disclosure dell'informazione richiesta. Le amministrazioni che non abbiano adottato i regolamenti di attuazione del D.P.R. n. 352 del 1992 applicano integralmente, a partire dal 23 dicembre 2016, le presenti Linee Guida”* (allegate in Appendice).

u), della legge 7 agosto 2015, n. 124, i soggetti di cui al citato articolo 9-bis possono adempiere in forma associata agli obblighi di comunicazione e di pubblicazione con le modalità di cui al medesimo articolo 9-bis, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013.

3. Le forme di pubblicità di cui all'articolo 16, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 33 del 2013, inserito dall'articolo 15 del presente decreto, sono dovute anche per i processi di mobilità di cui all'articolo 1, commi da 421 a 428 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

MODULISTICA - PROPOSTE

FAC- SIMILE

(VA ADATTATO ALL'ORGANIZZAZIONE DEL COMUNE)

COMUNE DI

REGOLAMENTO IN MATERIA DI ACCESSO CIVICO E ACCESSO GENERALIZZATO

Indice

Art. 1 Definizioni

Art. 2 Oggetto

Art. 3 Accesso generalizzato e accesso documentale

Art. 4 Legittimazione soggettiva

Art. 5 Istanza di accesso civico e generalizzato

Art. 6 Responsabili del procedimento

Art. 7 Soggetti Controinteressati

Art. 8 Termini del procedimento

Art. 9 Eccezioni assolute all'accesso generalizzato

Art. 10 Eccezioni relative all'accesso generalizzato

Art. 11 Richiesta di riesame

Art. 12 Motivazione del diniego all'accesso

Art. 13 Impugnazioni

Art. 1 Definizioni

Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) “decreto trasparenza” il D.Lgs. n. 33/2012 così come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016;
- b) “accesso documentale” l’accesso disciplinato dal capo V della legge n. 241/1990;
- c) “accesso civico” (o accesso civico “semplice”) l’accesso ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione, previsto dall’art. 5, c. 1, del decreto trasparenza;
- d) “accesso generalizzato” l’accesso previsto dall’art. 5, c. 2, del decreto trasparenza.

Art. 2 Oggetto

1. Il presente regolamento disciplina i criteri e le modalità organizzative per l’effettivo esercizio dei seguenti diritti:

- l’accesso civico che sancisce il diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che l’ente abbia omesso di pubblicare pur avendone l’obbligo ai sensi del decreto trasparenza;
- l’accesso generalizzato che comporta il diritto di chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni detenuti dall’ente, ulteriori rispetto a quelli sottoposti ad obbligo di pubblicazione, ad esclusione di quelli sottoposti al regime di riservatezza.

Art. 3 Accesso generalizzato e accesso documentale

1. L’accesso documentale disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990, resta disciplinato da tali norme; il Comune ne dà attuazione in conformità a tali disposizioni ed a quelle regolamentari appositamente adottate con delibera del C.C n. del

2. La finalità dell’accesso documentale ex legge n. 241/1990 è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive - che l’ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. L’accesso documentale opera sulla base di norme e presupposti diversi da quelli afferenti l’accesso civico (generalizzato e non).

3. Il diritto di accesso generalizzato, oltre che quello civico, è riconosciuto 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; la legge n. 241/1990 esclude perentoriamente l’utilizzo del diritto di accesso al fine di sottoporre l’Amministrazione ad un controllo generalizzato.

Art. 4 Legittimazione soggettiva

1. L'esercizio dell'accesso civico e dell'accesso generalizzato non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente; chiunque può esercitare tale diritto indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato.
2. L'istanza di accesso, contenente le complete generalità del richiedente con i relativi recapiti e numeri di telefono, identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti. Le istanze non devono essere generiche ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione di cui è richiesto l'accesso.
3. Non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa volta a scoprire di quali informazioni l'Amministrazione dispone.

Art. 5 Istanza di accesso civico e generalizzato

1. L'istanza può essere trasmessa dal soggetto interessato per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il «*Codice dell'amministrazione digitale*». Pertanto, ai sensi dell'art. 65 del CAD, le istanze presentate per via telematica sono valide se:
 - a) sottoscritte mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata il cui certificato è rilasciato da un certificatore qualificato;
 - b) l'istante o il dichiarante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
 - c) sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;
 - d) trasmesse dall'istante o dal dichiarante mediante la propria casella di posta elettronica certificata purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica secondo modalità definite con regole tecniche adottate ai sensi dell'art. 71 (CAD), e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato.
2. Resta fermo che l'istanza può essere presentata anche a mezzo posta, fax o direttamente presso gli uffici e che laddove la richiesta di accesso civico non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, la stessa debba essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, che va inserita nel fascicolo (cfr. art. 38, commi 1 e 3, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445).
3. Se l'istanza ha per oggetto l'accesso civico "semplice" deve essere presentata al Responsabile della

prevenzione della corruzione e della trasparenza, i cui riferimenti sono indicati nella Sezione “Amministrazione trasparente” del sito *web* istituzionale del Comune. Ove tale istanza venga presentata ad altro ufficio del Comune, il responsabile di tale ufficio provvede a trasmetterla al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nel più breve tempo possibile.

4. Nel caso di accesso generalizzato, l’istanza va indirizzata, in alternativa⁹:

- all’ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all’Ufficio relazioni con il pubblico (ove istituito);
- all’ufficio indicato dall’amministrazione nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito *web* istituzionale.

5. L’istanza di accesso civico non richiede motivazione alcuna.

6. Tutte le richieste di accesso pervenute all’Amministrazione locale dovranno essere registrate in ordine cronologico in una banca dati accessibile ai Dirigenti/Responsabili degli uffici, al RPCT e all’OIV, con indicazione:

- dell’ufficio che ha gestito il procedimento di accesso;
- dei controinteressati individuati;
- dell’esito e delle motivazioni che hanno portato ad autorizzare o negare o differire l’accesso nonché l’esito di eventuali ricorsi proposti dai richiedenti o dai controinteressati

7. Il RPCT può chiedere in ogni momento agli uffici informazioni sull’esito delle istanze.

Art. 6 Responsabili del procedimento

1. I Dirigenti/Responsabili degli uffici del Comune garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare.

2. Responsabile dei procedimenti di accesso di cui al precedente art. 2 è il Dirigente/Responsabile dell’ufficio che riceve l’istanza, il quale può affidare ad altro dipendente l’attività istruttoria ed ogni altro adempimento inerente il procedimento, mantenendone comunque la responsabilità.

3. I Dirigenti/Responsabili dell’Amministrazione comunale ed il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza controllano ed assicurano la regolare attuazione dell’accesso sulla base di quanto stabilito dal presente regolamento.

⁹ Occorre che l’amministrazione operi una scelta tra le opzioni date dalla norma.

4. Nel caso di istanze per l'accesso civico il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza ha l'obbligo di segnalare, in relazione alla loro gravità, i casi di inadempimento o adempimento parziale all'ufficio di disciplina del Comune ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare; la segnalazione degli inadempimenti viene effettuata anche al vertice politico dell'amministrazione e all'OIV ai fini dell'attivazione dei procedimenti rispettivamente competenti in tema di responsabilità. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultino essere già pubblicati sul sito istituzionale dell'ente nel rispetto della normativa vigente, il responsabile del procedimento comunica tempestivamente al richiedente l'avvenuta pubblicazione, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale.

Art. 7 Soggetti Controinteressati

1. L'ufficio cui è indirizzata la richiesta di accesso generalizzato, se individua soggetti controinteressati è tenuto a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia della stessa, a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano acconsentito a tale forma di comunicazione.

2. I soggetti controinteressati sono esclusivamente le persone fisiche e giuridiche portatrici dei seguenti interessi privati di cui all'art. 5-bis, c. 2 del decreto trasparenza:

a) protezione dei dati personali, in conformità al D.Lgs. n. 196/2003;

b) libertà e segretezza della corrispondenza intesa in senso lato ex art.15 Costituzione;

c) interessi economici e commerciali, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

3. Possono essere controinteressati anche le persone fisiche interne all'amministrazione comunale (componenti degli organi di indirizzo, dirigenti, P.O., dipendenti, componenti di altri organismi).

4. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, l'Amministrazione comunale provvede sulla richiesta di accesso, accertata la ricezione della comunicazione da parte dei controinteressati.

5. La comunicazione ai soggetti controinteressati non è dovuta nel caso in cui l'istanza riguardi l'accesso civico, cioè dati, documenti ed informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Art. 8 Termini del procedimento

1. Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni (art. 5, c. 6, del d.lgs. n. 33/2013) dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione del relativo esito al richiedente e agli eventuali soggetti controinteressati. Tali termini sono sospesi nel caso di comunicazione dell'istanza ai controinteressati durante il tempo stabilito dalla norma per consentire agli stessi di presentare eventuale opposizione (10 giorni dalla ricezione della comunicazione).
2. In caso di accoglimento, l'ufficio competente di cui all'art. 5 del presente Regolamento provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi l'accesso civico, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale.
3. Qualora vi sia stato l'accoglimento della richiesta di accesso generalizzato nonostante l'opposizione del controinteressato, il Comune è tenuto a darne comunicazione a quest'ultimo. I dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato, ciò anche al fine di consentire a quest'ultimo di presentare eventualmente richiesta di riesame o ricorso al difensore civico, oppure ricorso al giudice amministrativo.
4. Nel caso di richiesta di accesso generalizzato, il Comune deve motivare l'eventuale rifiuto, differimento o la limitazione dell'accesso con riferimento ai soli casi e limiti stabiliti dall'art. 5-bis del decreto trasparenza.

Art. 9 Eccezioni assolute all'accesso generalizzato

1. Il diritto di accesso generalizzato è escluso:
 - 1.1.) nei casi di segreto di Stato (cfr. art. 39, legge n. 124/2007) e nei casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti (tra cui la disciplina sugli atti dello stato civile, la disciplina sulle informazioni contenute nelle anagrafi della popolazione, gli Archivi di Stato), inclusi quelli di cui all'art. 24, c. 1, legge n. 241/1990. Ai sensi di quest'ultima norma il diritto di accesso è escluso:
 - a) per i 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;
 - b) nei procedimenti tributari locali, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
 - c) nei confronti dell'attività dell'Ente diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

1.2.) nei casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge tra cui:

- il segreto militare (R.D. n.161/1941);
- il segreto statistico (D.Lgs 322/1989);
- il segreto bancario (D.Lgs. 385/1993);
- il segreto scientifico e il segreto industriale (art. 623 c.p.);
- il segreto istruttorio (art.329 c.p.p.);
- il segreto sul contenuto della corrispondenza (art.616 c.p.);
- i divieti di divulgazione connessi al segreto d'ufficio (art.15, D.P.R. 3/1957)
- i dati idonei a rivelare lo stato di salute, ossia a qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici (art. 22, comma 8, del Codice; art. 7-bis, c. 6, D.Lgs.. n. 33/2013);
- i dati idonei a rivelare la vita sessuale (art. 7-bis, c. 6, D.Lgs.. n. 33/2013);
- i dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati (divieto previsto dall'art. 26, comma 4, D.Lgs. n. 33/2013).

2. Tale categoria di eccezioni all'accesso generalizzato è prevista dalla legge ed ha carattere tassativo. In presenza di tali eccezioni il Comune è tenuto a rifiutare l'accesso trattandosi di eccezioni poste da una norma di rango primario, sulla base di una valutazione preventiva e generale, a tutela di interessi pubblici e privati fondamentali e prioritari rispetto a quello del diritto alla conoscenza diffusa.

3. Nella valutazione dell'istanza di accesso, il Comune deve verificare che la richiesta non riguardi atti, documenti o informazioni sottratte alla possibilità di ostensione in quanto ricadenti in una delle fattispecie indicate al primo comma.

4. Per la definizione delle esclusioni all'accesso generalizzato di cui al presente articolo, si rinvia alle Linee guida recanti indicazioni operative adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione ai sensi dell'art. 5-bis del decreto trasparenza, che si intendono qui integralmente richiamate.

Art. 10 Eccezioni relative all'accesso generalizzato

1. I limiti all'accesso generalizzato sono posti dal legislatore a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico che il Comune deve necessariamente valutare con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla divulgazione generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

2. L'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti:

a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico. In particolare sono sottratti all'accesso, ove sia rilevata la sussistenza del pregiudizio concreto, i verbali e le informative riguardanti attività di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico, nonché i dati, i documenti e gli atti prodromici all'adozione di provvedimenti rivolti a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità e la sicurezza pubblica;

b) la sicurezza nazionale;

c) la difesa e le questioni militari. In particolare sono sottratti all'accesso, ove sia rilevata la sussistenza del pregiudizio concreto, gli atti, i documenti e le informazioni concernenti le attività connesse con la pianificazione, l'impiego e l'addestramento delle forze di polizia;

d) le relazioni internazionali;

e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;

f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento. In particolare, sono sottratti all'accesso, ove sia rilevata la sussistenza del pregiudizio concreto:

- gli atti, i documenti e le informazioni concernenti azioni di responsabilità di natura civile, penale e contabile, rapporti e denunce trasmesse dall'Autorità giudiziaria e comunque atti riguardanti controversie pendenti, nonché i certificati penali;

- i rapporti con la Procura della Repubblica e con la Procura regionale della Corte dei Conti e richieste o relazioni di dette Procure ove siano nominativamente individuati soggetti per i quali si manifesta la sussistenza di responsabilità amministrative, contabili o penali;

g) il regolare svolgimento di attività ispettive preordinate ad acquisire elementi conoscitivi necessari per lo svolgimento delle funzioni di competenza dell'Ente. In particolare sono sottratti all'accesso, ove sia rilevata la sussistenza del pregiudizio concreto:

- gli atti, i documenti e le informazioni concernenti segnalazioni, atti o esposti di privati, di organizzazioni

sindacali e di categoria o altre associazioni fino a quando non sia conclusa la relativa fase istruttoria o gli atti conclusivi del procedimento abbiano assunto carattere di definitività,, qualora non sia possibile soddisfare prima l'istanza di accesso senza impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa o compromettere la decisione finale;

- le notizie sulla programmazione dell'attività di vigilanza, sulle modalità ed i tempi del suo svolgimento, le indagini sull'attività degli uffici, dei singoli dipendenti o sull'attività di enti pubblici o privati su cui l'ente esercita forme di vigilanza;

- verbali ed atti istruttori relativi alle commissioni di indagine il cui atto istitutivo preveda la segretezza dei lavori;

- verbali ed atti istruttori relativi ad ispezioni, verifiche ed accertamenti amministrativi condotti su attività e soggetti privati nell'ambito delle attribuzioni d'ufficio;

- pareri legali redatti dagli uffici comunali, nonché quelli di professionisti esterni acquisiti, in relazione a liti in atto o potenziali, atti difensivi e relativa corrispondenza.

3. L'accesso generalizzato è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia, fatto salvo quanto previsto dal precedente art.9. In particolare, sono sottratti all'accesso, ove sia rilevata la sussistenza del pregiudizio concreto, i seguenti atti, documenti ed informazioni:

- documenti di natura sanitaria e medica ed ogni altra documentazione riportante notizie di salute o di malattia relative a singole persone, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici;

- relazioni dei Servizi Sociali ed Assistenziali in ordine a situazioni sociali, personali, familiari di persone assistite, fornite dall'Autorità giudiziaria e tutelare o ad altri organismi pubblici per motivi specificatamente previsti da norme di legge;

- la comunicazione di dati sensibili e giudiziari o di dati personali di minorenni, ex D.Lgs. n. 193/2003;

- notizie e documenti relativi alla vita privata e familiare, al domicilio ed alla corrispondenza delle persone fisiche, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa;

b) la libertà e la segretezza della corrispondenza. In particolare sono sottratti all'accesso, ove sia rilevata la sussistenza del pregiudizio concreto, i seguenti atti, documenti ed informazioni:

- gli atti presentati da un privato, a richiesta del Comune, entrati a far parte del procedimento e che

integrino interessi strettamente personali, sia tecnici, sia di tutela dell'integrità fisica e psichica, sia finanziari, per i quali lo stesso privato chiede che siano riservati e quindi preclusi all'accesso;

- gli atti di ordinaria comunicazione tra enti diversi e tra questi ed i terzi, non utilizzati ai fini dell'attività amministrativa, che abbiano un carattere confidenziale e privato;

c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali

4. Il Comune è tenuta a verificare e valutare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore; deve necessariamente sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso ed il pregiudizio. Il pregiudizio concreto va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile.

5. I limiti all'accesso generalizzato per la tutela degli interessi pubblici e privati individuati nei commi precedenti si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato.

6. L'accesso generalizzato non può essere negato ove, per la tutela degli interessi pubblici e privati individuati nei commi precedenti, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

7. Qualora i limiti di cui ai commi precedenti riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto deve essere consentito l'accesso parziale utilizzando, se del caso, la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati; ciò in virtù del principio di proporzionalità che esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e richiesto per il raggiungimento dello scopo perseguito.

Art. 11 Richiesta di riesame

1. Il richiedente, nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso generalizzato o di mancata risposta entro il termine previsto al precedente art. 8, ovvero i controinteressati, nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, possono presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

2. Se l'accesso generalizzato è stato negato o differito a tutela della protezione dei dati personali in conformità con la disciplina legislativa in materia, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta.

3. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del RPCT è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

Art. 12 Motivazione del diniego all'accesso

1. Sia nei casi di diniego, anche parziale, connessi all'esistenza di limiti all'accesso generalizzato, sia per quelli connessi alle eccezioni assolute, sia per le decisioni del RPCT, gli atti sono adeguatamente motivati.

Art. 13 Impugnazioni

1. Avverso la decisione del responsabile del procedimento o, in caso di richiesta di riesame, avverso la decisione del RPCT, il richiedente l'accesso generalizzato può proporre ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale ai sensi dell'art. 116 del Codice del processo amministrativo di cui al D.Lgs. n. 104/2010. Il termine di cui all'art. 116, c. 1, Codice del processo amministrativo, qualora il richiedente l'accesso generalizzato si sia rivolto al difensore civico provinciale/regionale, decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza allo stesso¹⁰.

2. In alternativa il richiedente, o il controinteressato nei casi di accoglimento della richiesta di accesso generalizzato, può presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale (qualora tale organo non sia stato istituito la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore). Il ricorso deve essere notificato anche all'Amministrazione interessata.

3. Il difensore civico si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento ne informa il richiedente e lo comunica all'Amministrazione. Se l'Amministrazione non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

4. Se l'accesso generalizzato è negato o differito a tutela della protezione dei dati personali in conformità con la disciplina legislativa in materia, il difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali il quale si pronuncia entro dieci giorni dalla richiesta.

¹⁰ Si ricorda, infatti, che la figura del difensore civico comunale è stata abolita dalla L. 23 dicembre 2009 n. 191 (Legge Finanziaria per il 2010)

5. Nel caso in cui la richiesta riguardi l'accesso civico (dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria), il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui all'art. 43, c. 5, del decreto trasparenza.

MODULISTICA - PROPOSTE

FAC-SIMILE

MOD.1 RICHIESTA DI ACCESSO CIVICO

RICHIESTA DI ACCESSO CIVICO

(art. 5, c. 1, D.Lgs. n. 33/2013 e
Regolamento Comune _____ approvato con delibera n. _____)

Il/la sottoscritto/a cognome* _____ nome* _____
nato/a* _____ (prov. _____) il _____
residente in* _____ (prov. _____)
via _____ n. _____ e-mail _____
cell. _____ tel. _____ fax _____

Considerata

l'omessa pubblicazione

ovvero

la pubblicazione parziale

del seguente documento /informazione/dato che in base alla normativa vigente non risulta
pubblicato sul sito del Comune di _____ (1)

.....
.....

CHIEDE

ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, c. 1, D.Lgs. n. 33/2013, e dell'art. _____ del Regolamento
dell'Ente, la pubblicazione di quanto richiesto e la comunicazione alla/al medesima/o dell'avvenuta
pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale al dato/informazione oggetto dell'istanza.

Indirizzo per le comunicazioni:

_____ [2]

(Si allega copia del proprio documento d'identità)

(luogo e data)

(firma per esteso leggibile)

* Dati obbligatori

[1] Specificare il documento/informazione/dato di cui è stata omessa la pubblicazione obbligatoria; nel caso sia a conoscenza dell'istante, specificare la norma che impone la pubblicazione di quanto richiesto.

[2] Inserire l'indirizzo al quale si chiede venga inviato il riscontro alla presente istanza.

Informativa sul trattamento dei dati personali forniti con la richiesta (Ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 196/2003)

1. Finalità del trattamento

I dati personali verranno trattati dal Comune di..... per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali in relazione al procedimento avviato.

2. Natura del conferimento

Il conferimento dei dati personali è obbligatorio, in quanto in mancanza di esso non sarà possibile dare inizio al procedimento menzionato in precedenza e provvedere all'emanazione del provvedimento conclusivo dello stesso.

3. Modalità del trattamento

In relazione alle finalità di cui sopra, il trattamento dei dati personali avverrà con modalità informatiche e manuali, in modo da garantire la riservatezza e la sicurezza degli stessi.

I dati non saranno diffusi, potranno essere eventualmente utilizzati in maniera anonima per la creazione di profili degli utenti del servizio.

4. Categorie di soggetti ai quali i dati personali possono essere comunicati o che possono venirne a conoscenza in qualità di Responsabili o Incaricati

Potranno venire a conoscenza dei dati personali i dipendenti e i collaboratori, anche esterni, del Titolare e i soggetti che forniscono servizi strumentali alle finalità di cui sopra (come, ad esempio, servizi tecnici). Tali soggetti agiranno in qualità di Responsabili o Incaricati del trattamento. I dati personali potranno essere comunicati ad altri soggetti pubblici e/o privati unicamente in forza di una disposizione di legge o di regolamento che lo preveda.

5. Diritti dell'interessato

All'interessato sono riconosciuti i diritti di cui all'art. 7, D.Lgs. n. 196/2003 e, in particolare, il diritto di accedere ai propri dati personali, di chiederne la rettifica, l'aggiornamento o la cancellazione se incompleti, erronei o raccolti in violazione di legge, l'opposizione al loro trattamento o la trasformazione in forma anonima. Per l'esercizio di tali diritti, l'interessato può rivolgersi al Responsabile del trattamento dei dati.

6. Titolare e Responsabili del trattamento

Il Titolare del trattamento dei dati è il Comune di..... con sede in

Il Responsabile del trattamento è il sig.....

MOD. 2 RICHIESTA DI ACCESSO GENERALIZZATO

RICHIESTA DI ACCESSO GENERALIZZATO

(art. 5, c. 2, D.Lgs. n. 33/2013 e

Regolamento Comune di _____ approvato con delibera n. _____)

AL

- Ufficio di..... (che detiene i dati, le informazioni o documenti)
 - Ufficio Relazioni con il Pubblico
 - Ufficio di.....(come indicato dal Comune nella sezione “amministrazione trasparente”)
-

Il/la sottoscritto/a cognome* _____ nome* _____

nato/a* _____ (prov. _____) il _____

residente in* _____ (prov. _____)

via _____ n. _____ e-mail _____

cell. _____ tel. _____ fax _____

ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, c. 2, D.Lgs. n. 33/2013, e dell'art. _____ del Regolamento dell'Ente, disciplinanti il diritto di accesso generalizzato ai dati e documenti detenuti dall'Ente,

CHIEDE

- il seguente documento
.....
- le seguenti informazioni
.....

il seguente dato

.....

DICHIARA

di conoscere le sanzioni amministrative e penali previste dagli artt. 75 e 76 del D.P.R. 445/2000, “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”(1);

di voler ricevere quanto richiesto, personalmente presso lo Sportello dell’Ufficio Relazioni con il Pubblico, oppure al proprio indirizzo di posta elettronica _____, oppure al seguente n. di fax _____,

oppure che gli atti siano inviati al seguente indirizzo _____ mediante raccomandata con avviso di ricevimento con spesa a proprio carico. (2)

(Si allega copia del proprio documento d’identità)

(luogo e data)

(firma per esteso leggibile)

*Dati obbligatori

(1) Art. 75, D.P.R. n. 445/2000: “Fermo restando quanto previsto dall’articolo 76, qualora dal controllo di cui all’art. 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguiti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera.”

Art. 76, D.P.R. n. 445/2000: “Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico e punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia. L’esibizione di un atto contenente dati non rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso. Le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 e le dichiarazioni rese per conto delle persone indicate nell’art. 4, comma 2, sono considerate come fatte a pubblico ufficiale. Se i reati indicati nei commi 1, 2 e 3 sono commessi per ottenere la nomina ad un pubblico ufficio o l’autorizzazione all’esercizio di una professione o arte, il giudice, nei casi più gravi, può applicare l’interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione e arte”.

(2) Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall’amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

Informativa sul trattamento dei dati personali forniti con la richiesta Art. 13 del d.lgs. 196/2003 - “Codice in materia di protezione dei dati personali”

1. Finalità del trattamento

I dati personali verranno trattati dal Comune di per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali in relazione al procedimento avviato.

2. Natura del conferimento

Il conferimento dei dati personali è obbligatorio, in quanto in mancanza di esso non sarà possibile dare inizio al procedimento menzionato in precedenza e provvedere all’emanazione del provvedimento conclusivo dello stesso.

3. Modalità del trattamento

In relazione alle finalità di cui sopra, il trattamento dei dati personali avverrà con modalità informatiche e manuali, in modo da garantire la riservatezza e la sicurezza degli stessi. I dati non saranno diffusi, potranno essere eventualmente utilizzati in maniera anonima per la creazione di profili degli utenti del servizio.

4. Categorie di soggetti ai quali i dati personali possono essere comunicati o che possono venirne a conoscenza in qualità di Responsabili o Incaricati

Potranno venire a conoscenza dei dati personali i dipendenti e i collaboratori, anche esterni, del Titolare e i soggetti che forniscono servizi strumentali alle finalità di cui sopra. Tali soggetti agiranno in qualità di Responsabili o Incaricati del trattamento. I dati personali potranno essere comunicati ad altri soggetti pubblici e/o privati unicamente in forza di una disposizione di legge o di regolamento che lo preveda.

5. Diritti dell'interessato

All'interessato sono riconosciuti i diritti di cui all'art. 7, D.Lgs. n.196/2003 e, in particolare, il diritto di accedere ai propri dati personali, di chiederne la rettifica, l'aggiornamento o la cancellazione se incompleti, erronei o raccolti in violazione di legge, l'opposizione al loro trattamento o la trasformazione in forma anonima. Per l'esercizio di tali diritti, l'interessato può rivolgersi al Responsabile del trattamento dei dati.

6. Titolare e Responsabili del trattamento

Il Titolare del trattamento dei dati è il Comune di..... con sede in

Il Responsabile del trattamento è il sig.....

MOD. 3 COMUNICAZIONE AI SOGGETTI CONTROINTERESSATI

(da trasmettere con Raccomandata A.R. o per via telematica per coloro che abbiano consentito)

Prot. n. _____

Al Sig/ Alla Ditta

Oggetto: Richiesta di accesso generalizzato - Comunicazione ai soggetti controinteressati ai sensi dell'art. 7 del vigente regolamento sull'accesso civico ad atti e documenti (art. 5, c. 5, D.Lgs. n. 33/2013)

Si trasmette l'allegata copia della richiesta di accesso generalizzato del sig. _____, pervenuta a questo Ente in data _____, prot. _____, per la quale Lei/la spett. Società da Lei rappresentata è stata individuata quale soggetto controinteressato ai sensi delle vigenti disposizioni (1).

Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, le ss. Loro, quali soggetti controinteressati, possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso trasmessa.

Si fa presente che decorso tale termine senza che alcuna opposizione venga prodotta, l'Amministrazione provvederà comunque sulla richiesta di accesso.

Il Dirigente/Responsabile del procedimento

Allegato: Richiesta prot. _____

(1) I soggetti controinteressati, sono *esclusivamente* le persone fisiche e giuridiche portatrici dei seguenti interessi *privati* di cui all'art. 5-bis, c. 2, D.Lgs. n. 33/2013:

a) protezione dei dati personali, in conformità al D.Lgs. n. 196/2003;

b) libertà e segretezza della corrispondenza intesa in senso lato ex art. 15 Costituzione;

c) interessi economici e commerciali, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

**MOD.4 PROVVEDIMENTO DI DINIEGO/DIFFERIMENTO DELLA RICHIESTA DI
ACCESSO GENERALIZZATO**

Prot. _____

Oggetto: Richiesta di accesso generalizzato - Provvedimento di diniego totale, parziale o differimento dell'accesso

Con riferimento alla Sua richiesta di accesso del _____, pervenuta a questo Ente in data _____, prot. _____, si

COMUNICA

che la stessa **non può essere accolta, in tutto o in parte,**
oppure **che l'esercizio del diritto d'accesso deve essere differito per giorni _____,**
per i seguenti motivi:

.....
.....

Il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, che decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni.

Si avverte l'interessato che contro il presente provvedimento, nei casi di diniego totale o parziale all'accesso generalizzato, potrà proporre ricorso al T.A.R. _____ ai sensi dell'art. 116 del Codice del processo amministrativo di cui al D.Lgs. n. 104/2010.

Il termine di cui all'art. 116, c.1, Codice del processo amministrativo, qualora il richiedente l'accesso generalizzato si sia rivolto al difensore civico, decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico stesso.

In alternativa il richiedente ed il controinteressato nei casi di accoglimento della richiesta di accesso generalizzato, possono presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale (qualora tale organo non sia stato istituito la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore). Il ricorso deve essere notificato anche all'amministrazione interessata.

Luogo e data

Il Dirigente/Responsabile del procedimento



Autorità Nazionale Anticorruzione

Documento in consultazione

SCHEMA 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

Art. 5- *bis*, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*».

Sommario

1.	Definizioni.....	3
2.	L'accesso civico generalizzato: caratteristiche e funzioni	3
2.1.	Introduzione	3
2.2.	Distinzione fra accesso generalizzato e accesso civico	4
2.3.	Distinzione fra accesso generalizzato e accesso agli atti ex l. 241/1990	4
3.	Prime indicazioni operative generali per l'attuazione	5
3.1.	Adozione di una disciplina sulle diverse tipologie di accesso	5
3.2.	Adeguamenti organizzativi	6
4.	Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'accesso generalizzato	6
4.1.	Ambito soggettivo.....	6
4.2.	Ambito oggettivo	7
5.	Distinzione fra eccezioni assolute all'accesso generalizzato e "limiti" (eccezioni relative o qualificate).....	8
5.1.	Eccezioni assolute	8
5.2.	Limiti (eccezioni relative o qualificate)	8
5.3.	La motivazione del diniego all'accesso	9
6.	Le eccezioni assolute	10
6.1.	Segreto di Stato.....	10
6.2.	Altri casi di segreto o di divieto di divulgazione	10
7.	I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi pubblici.....	15
7.1.	Sicurezza pubblica e ordine pubblico	15
7.2.	Sicurezza nazionale	16
7.3.	Difesa e questioni militari	17
7.4.	Relazioni internazionali	17
7.5.	Politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato.....	18



Autorità Nazionale Anticorruzione

7.6.	Conduzioni di indagini sui reati e loro perseguimento	19
7.7.	Regolare svolgimento di attività ispettive.....	19
8.	I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi privati.....	20
8.1.	I limiti derivanti dalla protezione dei dati personali.	20
8.2.	Libertà e segretezza della corrispondenza.....	23
8.3.	Interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali	24
9.	Disciplina transitoria.....	25
	ALLEGATO.....	27



Autorità Nazionale Anticorruzione

1. Definizioni

Di seguito si riportano alcune definizioni utili ai fini delle presenti Linee Guida.

Il d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, è di seguito definito decreto trasparenza.

Per “accesso documentale” si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990.

Per “accesso civico” si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione.

Per “accesso generalizzato” si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza

2. L'accesso civico generalizzato: caratteristiche e funzioni

2.1. Introduzione

Le presenti linee guida hanno a oggetto la “definizione delle esclusioni e dei limiti” all'accesso civico a dati non oggetto di pubblicazione obbligatoria disciplinato dagli artt. 5 e 5 bis del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (d'ora innanzi “decreto trasparenza”).

Tale nuova tipologia di accesso (d'ora in avanti “accesso generalizzato”), delineata nel novellato art. 5, comma 2 del decreto trasparenza, ai sensi del quale “*chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis*”, si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità 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 (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza).

Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto ridefinisce come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni non più solo finalizzata a “*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*”, ma soprattutto, e con una modifica assai significativa, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. L'intento del legislatore è ancor più valorizzato in considerazione di quanto già previsto nel co. 2 dell'art. 1 secondo cui la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, e integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza diviene, quindi, principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini.

Anche nell'ordinamento dell'Unione Europea, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (cfr. art. 15 TFUE e capo V della Carta dei diritti fondamentali) il diritto di accesso non è preordinato alla tutela di una propria posizione giuridica soggettiva, quindi non richiede la prova di un interesse specifico, ma risponde ad un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione ed è uno strumento di controllo democratico sull'operato dell'amministrazione europea, come strumento per promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile. Dal canto suo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha qualificato il diritto di accesso alle informazioni quale specifica manifestazione della libertà di informazione, ed in quanto tale protetto dall'art. 10(1) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Come previsto nella legge 190/2012, il principio della trasparenza costituisce, inoltre, misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione.

A questa impostazione consegue, nel novellato decreto 33/2013, il rovesciamento della precedente prospettiva che comportava l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione; ora è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una



Autorità Nazionale Anticorruzione

diversa versione dell'accesso civico, a divenire centrale nel nuovo sistema, in analogia agli ordinamenti aventi il *Freedom of Information Act* (FOIA), ove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza mentre la riservatezza e il segreto eccezioni.

In coerenza con il quadro normativo, il diritto di accesso civico generalizzato si configura - come il diritto di accesso civico disciplinato dall'art. 5, comma 1 - come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato “*da chiunque*” e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3). A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che l'istanza “*non richiede motivazione*”. In altri termini, tale nuova tipologia di accesso civico risponde all'interesse dell'ordinamento di assicurare ai cittadini (a “*chiunque*”), indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive, un accesso a dati, documenti e informazioni detenute da pubbliche amministrazioni e dai soggetti indicati nell'art. art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016.

Per quanto sopra evidenziato, si ritiene che i principi delineati debbano fungere da canone interpretativo in sede di applicazione della disciplina dell'accesso generalizzato da parte delle amministrazioni e degli altri soggetti obbligati, avendo il legislatore posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola rispetto alla quale i limiti e le esclusioni previste dall'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013, rappresentano eccezioni e come tali da interpretarsi restrittivamente. Sul punto si daranno indicazioni nei successivi paragrafi.

2.2. Distinzione fra accesso generalizzato e accesso civico

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico “*semplice*” (d'ora in poi “*accesso civico*”) previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016. L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

I due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a “*chiunque*”, indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti, come si ricava anche dall'inciso inserito all'inizio del comma 5 dell'art. 5, “*fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria*”, nel quale viene disposta l'attivazione del contraddittorio in presenza di controinteressati per l'accesso generalizzato.

L'accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3).

2.3. Distinzione fra accesso generalizzato e accesso agli atti ex l. 241/1990

L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (d'ora in poi “*accesso documentale*”). La finalità dell'accesso documentale ex l. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso *ex lege* 241 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*». Mentre la legge 241/90 esclude, inoltre, perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre che quello “*semplice*”, è riconosciuto proprio “*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*”.

Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso 241 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni.

In sostanza, come già evidenziato, essendo l'ordinamento ormai decisamente improntato ad una netta preferenza per la trasparenza dell'attività amministrativa, la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni.

Vi saranno dunque ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato.

Nel rinviare a quanto specificato nel § 6.2.3. si consideri, d'altra parte, che i dinieghi di accesso agli atti e documenti di cui alla legge 241/1990, se motivati con esigenze di "riservatezza" pubblica o privata devono essere considerati attentamente anche ai fini dell'accesso generalizzato, ove l'istanza relativa a quest'ultimo sia identica e contestuale a quella dell'accesso ex l. 241/1990, indipendentemente dal soggetto che l'ha proposta. Si intende dire, cioè, che laddove l'amministrazione, con riferimento agli stessi dati, documenti e informazioni, abbia negato il diritto di accesso ex l. 241/1990, motivando nel merito, cioè con la necessità di tutelare un interesse pubblico o privato prevalente, e quindi nonostante l'esistenza di una posizione soggettiva legittimante ai sensi della 241/1990, per ragioni di coerenza sistematica e a garanzia di posizioni individuali specificamente riconosciute dall'ordinamento, si deve ritenere che le stesse esigenze di tutela dell'interesse pubblico o privato sussistano anche in presenza di una richiesta di accesso generalizzato, anche presentata da altri soggetti. Tali esigenze dovranno essere comunque motivate in termini di pregiudizio concreto all'interesse in gioco. Per ragioni di coerenza sistematica, quando è stato concesso un accesso generalizzato non può essere negato, per i medesimi documenti e dati, un accesso documentale.

3. Prime indicazioni operative generali per l'attuazione

3.1. Adozione di una disciplina sulle diverse tipologie di accesso

Considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso, sembra opportuno suggerire ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza, l'adozione, anche nella forma di un regolamento sull'accesso, di una disciplina organica e coordinata delle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra gli uffici che vi devono dare attuazione.

In particolare, tale disciplina potrebbe prevedere:

1. una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;
2. una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico ("semplice") connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33;
3. una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato. Tale sezione dovrebbe:
 - a) rinviare alle esclusioni di cui all'accesso 241, disposte in attuazione dei commi 1 e 2 dell'art. 24, dalla prima sezione;
 - b) provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
 - c) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.



Autorità Nazionale Anticorruzione

3.2. Adeguamenti organizzativi

A rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso si invitano le amministrazioni e gli altri soggetti tenuti ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative, quali, ad esempio, la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando *know how* ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti.

4. Ambito soggettivo e obiettivo di applicazione dell'accesso generalizzato

4.1. Ambito soggettivo

L'ambito dei soggetti nei confronti dei quali è possibile attivare l'accesso civico è lo stesso declinato nell'art. 2 bis del decreto trasparenza come introdotto dal d.lgs. 97/2016, in virtù dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 2, comma 1 del medesimo decreto.

Più precisamente, si tratta di: pubbliche amministrazioni (art. 2-bis, comma 1); enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati (art. 2-bis, comma 2); società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati (art. 2-bis, comma 3).

1. Pubbliche amministrazioni

Ai fini del d.lgs. n. 33/2013 per "pubbliche amministrazioni", si intendono *"tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione"* (art. 2-bis, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013).

2. Enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati

La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni sopra richiamate è estesa, *"in quanto compatibile"*, anche a:

- a) enti pubblici economici e ordini professionali;
- b) società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (d.lgs. 175/2016 c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).
- c) associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

3. Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati

La medesima disciplina si applica, sempre in quanto compatibile, e *"limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea"* alle società in partecipazione pubblica, come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (d.lgs. 175/2016) nonché alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici. Come già indicato nel § 3.3. della delibera 831/2016 di approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione, le società quotate partecipate da pubbliche amministrazioni, che siano o no in controllo



Autorità Nazionale Anticorruzione

pubblico, sono considerate ai fini dell'applicazione dell'accesso generalizzato, quali società in partecipazione pubblica.

Per le categorie di soggetti di cui ai punti 2 e 3 il legislatore prevede che la disciplina della trasparenza si applichi “*in quanto compatibile*”. Il principio della compatibilità, tuttavia, concerne la sola necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle caratteristiche organizzative e funzionali dei citati soggetti. Non è invece operante per quel che concerne l'accesso generalizzato, stante la *ratio* e la funzione del generalizzato descritta nel primo paragrafo delle presenti linee guida. L'accesso generalizzato, pertanto, è da ritenersi senza dubbio un istituto “compatibile” con la natura e le finalità dei soggetti sopra elencati ai punti 2 e 3, considerato che l'attività svolta da tali soggetti è volta alla cura di interessi pubblici.

E' necessario, inoltre, attribuire significato alla disposizione legislativa che delimita il campo di applicazione per quanto attiene ai soggetti indicati al comma 3 dell'art. 2 bis del decreto trasparenza, *limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*.

L'intento del legislatore è quello di garantire che la cura concreta di interessi della collettività, anche ove affidati a soggetti esterni all'apparato amministrativo vero e proprio, rispondano comunque a principi di imparzialità, del buon andamento e della trasparenza.

Si ritiene che nel novero di tali attività possano rientrare quelle qualificate come tali da una norma di legge, dagli atti costitutivi o dagli statuti delle società, l'esercizio di funzioni amministrative, la gestione di servizi pubblici nonché le attività che pur non costituendo diretta esplicazione della funzione o del servizio pubblico svolti sono ad esse strumentali. Al riguardo si rinvia alle precisazioni che saranno contenute nelle Linee guida di adeguamento al d.lgs. 97/2016 della delibera ANAC 8/2015 in corso di adozione.

4.2. Ambito oggettivo

Sotto il profilo dell'ambito oggettivo, l'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente “*ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*”, ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

Dalla lettura dell'art. 5 bis si evince, inoltre, che oggetto dell'accesso possono essere anche le informazioni detenute dalle p.a. e dagli altri soggetti indicati al § 4.1.

Il primo riferimento non è solo ai “documenti amministrativi”, ma anche ai “dati” che esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione.

La distinzione tra documenti e dati acquista rilievo nella misura in cui essa comporta che l'amministrazione sia tenuta a considerare come validamente formulate, e quindi a darvi seguito, anche le richieste che si limitino a identificare/indicare i dati desiderati, e non anche i documenti in cui essi sono contenuti.

Si evidenzia, tuttavia, che il testo del decreto dispone che “*l'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti*”; pertanto non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a “scoprire” di quali informazioni l'amministrazione dispone. Le richieste, inoltre, non devono essere generiche, ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione.

Allo stesso modo, nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione (cfr. la giurisprudenza europea, Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

Per quanto concerne la richiesta di *informazioni*, per informazioni si devono considerare le rielaborazioni di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti. Poiché la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni



Autorità Nazionale Anticorruzione

(art. 5, comma 2 del decreto trasparenza), resta escluso che – per rispondere a tale richiesta – l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso. Pertanto, l'amministrazione non ha l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato, ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa.

5. Distinzione fra eccezioni assolute all'accesso generalizzato e "limiti" (eccezioni relative o qualificate)

Come già accennato, la regola della generale accessibilità è temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni.

Dalla lettura dell'art. 5 bis, co. 1, 2 e 3 del decreto trasparenza si possono distinguere due tipi di eccezioni, assolute o relative.

Al ricorrere di queste eccezioni, le amministrazioni, rispettivamente, devono o possono rifiutare l'accesso generalizzato. La chiara identificazione di tali eccezioni rappresenta un elemento decisivo per consentire la corretta applicazione del diritto di accesso generalizzato.

5.1. Eccezioni assolute

L'accesso generalizzato è escluso nei casi indicati al co. 3 dell'art. 5 bis, nei casi cioè in cui una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone sicuramente la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni. Solo una fonte di rango legislativo può giustificare la compressione del diritto a conoscere cui ora il nostro ordinamento è improntato.

Dette esclusioni (eccezioni assolute) ricorrono in caso di:

- a) segreto di Stato;
- b) negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Con riferimento a quest'ultima indicazione normativa, va registrato che essa delinea una parziale sovrapposizione delle eccezioni assolute dell'accesso generalizzato con quelle previste nella l. 241/1990. Stanti, tuttavia, le diverse finalità dei due istituti, l'individuazione di queste esclusioni, come si avrà modo di chiarire in seguito, si rivela di particolare delicatezza. In generale, il rinvio della disciplina dell'accesso generalizzato a quella delle esclusioni della legge 241/1990 non può che essere letto alla luce delle finalità di ampia *disclosure* sottesa alla nuova normativa e richiamate nella prima parte di queste linee guida.

5.2. Limiti (eccezioni relative o qualificate)

Al di fuori dei casi sopra indicati, possono ricorrere, invece, limiti (eccezioni relative o qualificate) posti a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza.

Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. L'amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

- a) indicare chiaramente quale – tra gli interessi elencati all'art. 5, co. 1 e 2 – viene pregiudicato;
- b) dimostrare che il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla *disclosure* dell'informazione richiesta;
- c) dimostrare che il pregiudizio conseguente alla *disclosure* è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.

Detta valutazione, proprio perché relativa alla identificazione di un pregiudizio in concreto, non può essere compiuta che con riferimento al contesto temporale in cui viene formulata la domanda di accesso: il pregiudizio concreto, in altri termini, va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile, e non in termini assoluti ed atemporali. Tale processo logico è confermato dalle previsioni dei commi 4 e 5 dell'art. 5 bis del decreto trasparenza: da una parte, il diniego dell'accesso non è giustificato, se ai fini della protezione di tale interesse è sufficiente il differimento dello stesso per la tutela degli interessi considerati dalla norma (art. 5-bis, comma 5). I limiti, cioè, operano nell'arco temporale nel quale la tutela è giustificata in relazione alla natura del dato, del documento o dell'informazione di cui si chiede l'accesso (art. 5 bis co. 5). Allo stesso modo, l'amministrazione dovrà consentire l'accesso parziale utilizzando, se del caso, la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sotteso alla eccezione sia invece assicurato dal diniego di *disclosure* di una parte soltanto di esso. In questo caso, l'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso alle parti restanti (art. 5-bis, comma 4, secondo alinea).

L'amministrazione è tenuta quindi a privilegiare la scelta che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente. Il principio di proporzionalità, infatti, esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito (cfr. sul punto la giurisprudenza comunitaria, Corte di Giustizia 15 maggio 1986, causa C-222/84; Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

5.3. La motivazione del diniego all'accesso

Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i casi di diniego connessi all'esistenza di limiti di cui ai co. 1 e 2 che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute di cui al co. 3, l'amministrazione è tenuta a una congrua e completa, motivazione, tanto più necessaria in una fase sicuramente sperimentale quale quella che si apre con le prime richieste di accesso. La motivazione serve all'amministrazione per definire progressivamente proprie linee di condotta ragionevoli e legittime, al cittadino per comprendere ampiezza e limiti dell'accesso generalizzato, al giudice per sindacare adeguatamente le decisioni dell'amministrazione.

Possono, tuttavia, verificarsi circostanze in cui potrebbe essere pregiudizievole dell'interesse coinvolto imporre all'amministrazione anche solo di confermare o negare di essere in possesso di alcuni dati o informazioni (si consideri ad esempio il caso di informazioni su indagini in corso). In tali ipotesi, di stretta interpretazione, se si dovesse pretendere una puntale specificazione delle ragioni del diniego, l'amministrazione potrebbe rivelare, in tutto o in parte, proprio informazioni e dati che la normativa ha escluso o limitato dall'accesso per tutelarne la riservatezza (pubblica o privata).

Ove ci si trovi in situazioni del genere, e ove questo non comporti la rivelazione di informazioni protette, è quantomeno opportuno indicare le categorie di interessi pubblici o privati che si intendono tutelare e almeno le fonti normative che prevedono l'esclusione o la limitazione dell'accesso da cui dipende la scelta dell'amministrazione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

6. Le eccezioni assolute

Una prima categoria di eccezioni è prevista dalla legge ed ha carattere tassativo. Come anticipato, si tratta di eccezioni poste da una norma di rango primario a tutela di interessi pubblici e privati fondamentali e prioritari rispetto a quello del diritto alla conoscenza diffusa. In presenza di tali eccezioni l'amministrazione è tenuta a rifiutare l'accesso.

Nella valutazione dell'istanza di accesso, l'amministrazione deve quindi verificare che la richiesta non riguardi atti, documenti o informazioni sottratte alla possibilità di ostensione in quanto ricadenti in una delle fattispecie indicate nell'art. 5 bis co. 3.

Il legislatore rinvia ai casi di segreto di Stato, agli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

6.1. Segreto di Stato

La definizione di Segreto di Stato è contenuta nell'art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124, che ha abrogato la previgente legge 24 ottobre 1977, n. 801, secondo il quale *“sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato”*.

Il Segreto di Stato è finalizzato alla salvaguardia di supremi e imprescindibili interessi dello Stato, quali l'integrità della Repubblica, la difesa delle istituzioni, l'indipendenza dello Stato, la preparazione e la difesa militare dello Stato (art. 3, comma 1, D.P.C.M. 8 aprile 2008 attuativo del citato art. 39, comma 5 della l. n. 124/2007) e trova legittimazione costituzionale proprio in quanto mezzo o strumento necessario per raggiungere tale finalità (Corte Costituzionale, sentenza 24 maggio 1977 n. 86).

Inoltre, la medesima legge prevede che il Segreto di Stato si estenda anche a cose e attività che non sono necessariamente riconducibili alla categoria di “documento amministrativo”.

Il potere di disporre il vincolo derivante dal Segreto di Stato è attribuito in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 39, comma 4) ed è stabilito un limite temporale al vincolo stesso, in quanto, decorsi quindici anni dall'apposizione del Segreto di Stato o, in mancanza di questa, dalla sua opposizione confermata, chiunque vi abbia interesse può richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti dal Segreto di Stato (art. 39, comma 7). Il Segreto in parola è opponibile anche all'autorità giudiziaria, eccetto la Corte Costituzionale.

Il Segreto di Stato va tenuto distinto dalle classifiche di segretezza, disciplinate dall'art. 42 della legge n. 124/2007, che sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi o a ciò abilitati in ragione delle loro funzioni istituzionali.

6.2. Altri casi di segreto o di divieto di divulgazione

6.2.1. Esempificazione di casi di segreto e di divieti di divulgazione

Nell'ordinamento esistono altre diverse disposizioni che prevedono espressamente casi di segreto o di divieto di divulgazione.

Nelle presenti linee guida non può che rinviarsi a tali diverse disposizioni indicando di seguito alcune esemplificazioni che, in quanto tali, non sono esaustive.

Si ricorda, ad esempio, il segreto statistico, regolamentato dal d.lgs. del 6 settembre 1989 n. 322 all'art. 9; il Segreto militare disciplinato dal RD 11 luglio 1941 n. 161; le classifiche di segretezza di atti e documenti di cui all'art. 42 della l. 124/2007; il segreto bancario previsto dall'art. 7 del d.lgs. 385/1993; i limiti alla divulgazione delle informazioni e dei dati conservati negli archivi automatizzati del Centro elaborazione dati



Autorità Nazionale Anticorruzione

in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 9 della l. 121/1981; le disposizioni sui contratti secretati previste dall'art. 162 del d.lgs. 50/2016; il segreto scientifico e il segreto industriale di cui all'art. 623 del c.p.; il segreto sul contenuto della corrispondenza (art. 616 ss. c.p.); il segreto professionale (art. 622 c.p. e 200 c.p.p.) e i "pareri legali" che attengono al diritto di difesa in un procedimento contenzioso (giudiziario, arbitrale o amministrativa) come confermato anche dagli artt. 2 e 5 del dPCM 26.1.1996, n. 200; i divieti di divulgazione connessi al segreto d'ufficio come disciplinato dall'art. 15 del d.P.R. n. 3/1957. Tra i casi di segreto previsti dall'ordinamento, rientra quello istruttorio in sede penale, delineato dall'art. 329 c.p.p., a tenore del quale "gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti da segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari". In questo caso la disciplina sull'accessibilità è regolata direttamente dal codice di procedura penale e a essa è necessario fare esclusivo riferimento.

Salvo che non sia possibile un accesso parziale, con oscuramento dei dati, alcuni divieti di divulgazione sono previsti dalla normativa vigente in materia di tutela della riservatezza con riferimento a:

- dati idonei a rivelare lo stato di salute, ossia a qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici (art. 22, comma 8, del Codice; art. 7-bis, comma 6, d. lgs. n. 33/2013).
- dati idonei a rivelare la vita sessuale (art. 7-bis, comma 6, d. lgs. n. 33/2013).
- dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati (divieto previsto dall'art. 26, comma 4, d. lgs. n. 33/2013)

Resta, in ogni caso, ferma la possibilità che i dati personali per i quali sia stato negato l'accesso civico possano essere resi ostensibili al soggetto che abbia comunque motivato nell'istanza l'esistenza di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso», trasformando di fatto, con riferimento alla conoscenza dei dati personali, l'istanza di accesso civico in un'istanza di accesso ai sensi della l. 241/1990.

Il diritto di accesso ai propri dati personali rimane, invece, regolato dagli artt. 7 ss. del d. lgs. n. 196/2003 e dal procedimento ivi previsto per la relativa tutela, inclusi i limiti di conoscibilità espressamente previsti anche nei confronti dell'interessato medesimo (art. 8 del d.lgs. n. 196/2003).

6.2.2. Eccezioni assolute in caso in cui l'accesso è subordinato dalla "disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24 c. 1 della legge 241/1990".

Il co. 3 dell'art. 5 bis prevede nei casi di esclusione dell'accesso generalizzato anche quelli in cui l'accesso è subordinato dalla "disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24 c. 1 della legge 241/1990".

Con riferimento ai casi in cui l'accesso generalizzato a dati, documenti e informazioni la cui conoscibilità è subordinata sulla base della normativa di settore al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, si consideri la disciplina sugli atti dello stato civile e quella sulle informazioni contenute nelle anagrafi della popolazione conoscibili nelle modalità previste dalle relative discipline di settore¹, agli Archivi di Stato e altri Archivi disciplinati dagli artt. 122 ss. del D. Lgs. 22/01/2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, che ne regolano le forme di consultazione; agli elenchi dei contribuenti e alle relative dichiarazioni dei redditi la cui visione ed estrazione di copia è ammessa nelle forme stabile dall'art. 69, comma 6, del d.P.R. n. 600/1973².

Relativamente al rinvio all'art. 24 co. 1 della legge 241/1990, riferita al diverso istituto dell'accesso agli atti, detta norma contiene alcune esclusioni espressamente previste anche nella disciplina dell'accesso

¹ Cfr. artt. 33 ss. del d.P.R. n. 223/1989 [sono accessibili da chiunque, ad eccezione degli estratti per copia integrale]; artt. 106 ss. del d.P.R. n. 396/2000.

² Cfr. provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 18/2/2010, in www.gpdp.it, doc. web n. 1705106



Autorità Nazionale Anticorruzione

generalizzato per i casi di segreto di Stato e di divieto di divulgazione previsti dalla legge. Al riguardo non può che rinviarsi alle considerazioni sopra espresse.

Gli altri casi di esclusione indicati dall'art. 24 c. 1 della l. 241/1990 attengono:

- a) ai divieti di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al co. 6 dell'art. 24 della legge 241/1990 e dai regolamenti delle pubbliche amministrazioni adottati ai sensi del co. 2 del medesimo articolo 24;
- b) nei procedimenti tributari, alle particolari norme che li regolano;
- c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, alle particolari disposizioni che ne regolano la formazione
- d) nei procedimenti selettivi, alle esclusioni dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

[6.2.3. Divieti di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al co. 6 dell'art. 24 della legge 241/1990 e dai regolamenti delle pubbliche amministrazioni adottati ai sensi del co. 2 del medesimo articolo 24](#)

Con riferimento ai casi di cui alla lett. a) dell'art. 24, co 1, legge 241, si sottolinea che il regolamento governativo di cui all'art. 24 co. 6 della medesima legge 241 ancora non è stato adottato né risultano adottati i regolamenti delle amministrazioni ai sensi dell'art. 24 co. 2 che devono individuare le categorie di documenti formati o rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del co. 1 dello stesso articolo 24 e cioè relativi alle stesse categorie di casi o procedimenti previsti in detto comma.

Giova evidenziare che il regolamento governativo di cui al co. 6 dell'art. 24 della legge 241/1990 deve disciplinare i casi di sottrazione all'accesso con riferimento alle stesse categorie di interessi che la normativa sull'accesso generalizzato identifica come casi di esclusioni "relative" all'accesso generalizzato stesso. Si profila, dunque, una potenziale sovrapposizione fra le due normative.

D'altra parte tale sovrapposizione è effettiva nell'attuale quadro normativo in cui è ancora in vigore l'art. 8 del d.P.R. 352/1992 che, in attesa dell'adozione del regolamento governativo di cui al co. 6, continua a disciplinare i casi di sottrazione all'accesso³.

Occorre sottolineare che questo d.P.R.:

a) è stato adottato in attuazione dell'originaria versione dell'art. 24 della legge 241/1990, non più in vigore in quanto modificato dalla legge 15/2015;

b) incide sulle stesse categorie di interessi ora previsti direttamente dall'art. 24 co. 6 come novellato dalla legge 15/2015.

In coerenza con il d.PR 352/1992 e di quanto previsto nella originaria versione dell'art. 24 co. 4, molte amministrazioni avevano adottato propri regolamenti, attualmente vigenti, per individuare, nel dettaglio, i documenti sottratti all'accesso relativamente alle stesse categorie di interessi previsti dall'art. 8 del d.PR 352/1992.

Atteso tale quadro normativo, il richiamo che il co. 3 dell'art. 5bis del decreto trasparenza fa all'art. 24 co. 1 non può che essere interpretato, sia in relazione al dato testuale, sia in relazione al dato sistematico, nel senso che risultano sottratti in termini assoluti all'accesso generalizzato solo i documenti, i dati e le informazioni di cui all'art. 24, co. 1. Quanto al dato testuale, appare infatti evidente – a fronte delle molteplici tipologie di esclusioni dettate dall'art. 24 della legge 241/1990 ai fini dell'accesso documentale – l'intenzione del legislatore delegato di richiamare le sole esclusioni previste nel co. 1, con la conseguente, sicura esclusione di tutte le altre, previste nel medesimo articolo (*ubi voluit, dixit*). Sul piano sistematico, tale lettura è confermata e rafforzata dalla sostanziale coincidenza tra le categorie di interessi che, ai sensi dell'art. 24, comma 6, della l. 241/1990, giustificano l'esclusione assoluta del diritto di accesso documentale, mentre, ai sensi dell'art. 5 bis,

³ Cfr. art. 15 d.PR 184/2006 secondo cui l'art. 8 del d.PR 352/1992 rimane vigente fino all'entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 24 co. 6 l. 241/1990



Autorità Nazionale Anticorruzione

co. 1 e 2 del decreto trasparenza, comportano eccezioni solo relative all'accesso generalizzato. Infatti, l'applicazione dello specifico regime dell'accesso generalizzato (che impone una valutazione del pregiudizio concreto, *caso per caso*) impedisce logicamente l'applicabilità dell'altro regime (fondato invece sulla esclusione generale, preventiva e assoluta). Tale interpretazione è conforme all'evoluzione sostanziale del principio di trasparenza nel nostro ordinamento come indicato nel § 2 delle presenti linee guida, è sorretta dal principio della successione delle leggi nel tempo e della specialità della disciplina, ed è coerente con lo scopo della norma, che è quello di garantire un'ampia libertà di accesso ai dati e documenti delle pubbliche amministrazioni.

In altri termini, le categorie di interessi che nella sistematica della l. 241 si potrebbero configurare come eccezioni assolute, nell'ambito del regime dell'accesso generalizzato costituiscono invece – e per espressa previsione legislativa – eccezioni relative, da valutare caso per caso, come chiaramente indicato dai commi 1 e 2 dell'art. 5bis del decreto trasparenza.

Pertanto, le eccezioni assolute previste dalla legge 241/1990 che hanno effetto ai fini dell'accesso generalizzato sono solo quelle disposte direttamente dal co.1 dell'art. 24 o dai regolamenti delle amministrazioni con riferimento ai soli interessi tutelati dal co. 1 dell'art. 24. I regolamenti già adottati in attuazione del d.P.R. n. 352 del 1992 non appaiono utilizzabili ai fini dell'attuazione del comma 1 del nuovo art. 24 e quindi ai fini dell'individuazione delle eccezioni assolute all'accesso generalizzato. Una diversa interpretazione, oltre ad essere contraria – per le ragioni già illustrate – al dato normativo testuale, finirebbe per comportare a un'applicazione molto limitata e contraddittoria del sistema dell'accesso generalizzato. Se si ammettesse l'automatica applicabilità, ai fini della identificazione delle eccezioni assolute dell'accesso generalizzato, dei regolamenti delle amministrazioni adottati in attuazione della versione originaria dell'art.24 c. 2 e del d.PR 352/1992 si determinerebbe, proprio per la coincidenza degli interessi tutelati, una sostanziale erosione dell'accesso generalizzato ai sensi di quanto previsto dai co. 1 e 2 dell'art. 5 bis del decreto trasparenza. Lo stesso meccanismo di tutela degli interessi previsto dall'accesso generalizzato, basato sul bilanciamento degli interessi nel caso concreto, verrebbe vanificato.

Pertanto in via generale per l'accesso generalizzato sono applicabili le sole esclusioni contemplate nell'art. 24, co. 1, della legge 241/1990, mentre non trovano applicazione le altre esclusioni contemplate nel medesimo articolo, così da consentire la integrale applicazione dei limiti, come definiti nell'art. 5 bis, co. 1 e 2.

Fermo restando tale assetto, occorre prendere atto della condizione di oggettiva incertezza in cui si possono trovare le amministrazioni in sede di prima applicazione del nuovo istituto. Infatti, per le ragioni già esposte, le amministrazioni devono applicare un meccanismo innovativo, che presenta profili di complessità in ragione della convivenza con il più risalente e consolidato accesso documentale in funzione difensiva di cui alla legge 241/1990, nonché con il più recente accesso civico connesso all'adempimento degli obblighi di pubblicazione. In particolare, tale incertezza è connessa al rilievo applicativo, nel nuovo contesto, dei ricordati regolamenti già adottati da alcune amministrazioni in attuazione del D.P.R. n. 352/1992, in cui sono state individuate le esclusioni ai fini dell'accesso 241.

Al fine di superare tale condizione di incertezza, si è suggerita (punto 3.1.) l'adozione, da parte di tutti soggetti tenuti all'attuazione del decreto trasparenza, di una disciplina organica in materia di accesso.

In particolare, ai fini del rapporto tra esclusioni per l'accesso documentale ed esclusioni per l'accesso generalizzato, è opportuno che tale disciplina provveda:

- a) quanto alla disciplina dell'accesso documentale, all'attuazione dell'art. 24, comma 2 della legge 241/1990, ossia alla individuazione delle categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1 dell'art. 24;
- b) quanto alla disciplina dell'accesso generalizzato, al rinvio alle esclusioni di cui all'accesso 241, disposte in attuazione dei commi 1 e 2 dell'art. 24, dalla prima sezione.

Nelle more dell'adozione di tale nuova disciplina e ferma restando l'attivazione immediata dell'esercizio dell'accesso generalizzato a partire da 23 dicembre 2016, le sole amministrazioni che abbiano adottato regolamenti in attuazione del d.P.R. 352/1992, contenenti esclusioni ai fini dell'accesso 241, sono autorizzate ad applicare, ove necessario, tali esclusioni anche ai fini dell'accesso generalizzato. In ogni caso, decorso il termine del 23 giugno 2017; le esclusioni previste nei regolamenti adottati in attuazione del d.P.R. 352/1992 non sono più applicabili con riferimento all'accesso generalizzato.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Se alla data del 23 giugno 2017 le amministrazioni non hanno ancora aggiornato la disciplina sull'accesso, si ritiene che, ai fini dell'accesso generalizzato, la normativa contenuta nei regolamenti già adottati in attuazione del d.P.R. 352/1992 possa assumere valenza di indice di possibile esistenza di pregiudizi agli interessi rilevanti tutelati dall'art. 5 co. 1 e 2 del decreto trasparenza, fermo restando, però, l'onere per le amministrazioni di motivare sulla probabilità del pregiudizio concreto ai sensi della disciplina sull'accesso generalizzato. L'esistenza di discipline che escludono l'accesso 241 a determinati documenti, dati e informazioni, cioè, potrà aiutare le amministrazioni nell'individuazione e nella motivazione delle cause del rifiuto dell'accesso generalizzato. Tuttavia il rifiuto non può avvenire in modo automatico, ma sempre sulla base della verifica del probabile pregiudizio concreto determinato dalla *disclosure* dell'informazione richiesta.

Le amministrazioni che non abbiano adottato i regolamenti di attuazione del D.P.R. n. 352 del 1992 applicano integralmente, a partire dal 23 dicembre 2016, le presenti Linee guida.

6.2.4. Eccezioni all'accesso nei procedimenti tributari

Per quanto riguarda le eccezioni all'accesso che operano nei procedimenti tributari, il legislatore rinvia alle specifiche norme che regolano detti procedimenti. Si rammenta, a titolo esemplificativo, quanto previsto dall'art. 68 del d.P.R. n. 600/1973 in relazione al segreto di ufficio in materia di accertamenti tributari. Ciò comporta, da una parte che gli atti definitivi sono accessibili anche ai fini dell'accesso generalizzato e che, di conseguenza, l'amministrazione deve, semmai, usare il potere di differimento dell'accesso come previsto al co. 5 dell'art. 5 bis; d'altra parte, l'ostensione di tali atti, data la loro peculiare natura, è opportuno avvenga nei limiti derivanti dall'applicazione della normativa in materia di tutela della riservatezza, eventualmente anche con un accesso parziale ai sensi del co. 4 dell'art. 5 bis. Una volta divenuti accessibili, anche i dati ed documenti dei procedimenti tributari saranno poi soggetti all'applicazione dei limiti di cui all'art. 5 bis, co. 1 e 2.

6.2.5. Eccezioni all'accesso concernente l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione

Analogamente ai procedimenti tributari, per quanto concerne l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione per i quali il legislatore tiene ferme le particolari disposizioni che ne regolano la formazione, l'accesso agli atti prodromici è di norma escluso. Si tratta, in realtà, di un'esclusione non assoluta, perché in qualche caso, una volta definito il procedimento con l'adozione dell'atto finale, può essere consentito l'accesso agli atti. Anche in queste ipotesi, l'amministrazione può fare uso del potere di differimento.

6.2.6. Eccezioni all'accesso nei procedimenti selettivi

Diversamente, invece, l'eccezione opera in modo assoluto nei procedimenti selettivi con riferimento a documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi, data la natura di tali informazioni riconducibili all'area dei dati personali cd. "supersensibili". Si tratta, di atti che possono essere presenti in procedimenti relativi, ad esempio, a concorsi pubblici, trasferimenti di personale, procedure per nomine ad incarichi particolari o per il conferimento di mansioni superiori.



Autorità Nazionale Anticorruzione

7. I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi pubblici

La disciplina dell'accesso civico generalizzato prevede la possibilità di rigettare l'istanza qualora il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici elencati nel nuovo art. 5-bis, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013, inerenti a:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

Come si è evidenziato nel § 5.2 le esclusioni relative sono caratterizzate dalla necessità di adottare una valutazione caso per caso dell'esistenza del pregiudizio alla tutela di interessi pubblici o privati considerati meritevoli di una peculiare tutela dall'ordinamento.

Di seguito sono fornite alcune prime indicazioni utili a dare supporto alle amministrazioni nella identificazione degli interessi pubblici considerati dall'art. 5 bis co. 1. In via generale, e questo vale anche quando si tratterà degli interessi privati, ogni definizione di tali interessi implica il rinvio a concetti per loro natura dinamici anche in relazione alle posizioni della giurisprudenza nazionale e dell'Unione Europea. Si consideri, peraltro, che le materie individuate dalla legge, in gran parte mutuata da quelle indicate nel Regolamento 1049/2011 CE, sono spesso parzialmente sovrapponibili; inoltre alcuni interessi considerati sono assolutamente contigui con altri disciplinati da norme di settore che, ad esempio, prevedono l'apposizione del segreto (ricadendo così nelle esclusioni assolute). Le esemplificazioni relative al contenuto degli interessi di cui ai punti successivi, pertanto, sono avanzate al fine di consentire alle amministrazioni, con il Regolamento sulla trasparenza, di meglio circoscrivere tali materie, non una interpretazione ingiustificatamente estensiva.

7.1. Sicurezza pubblica e ordine pubblico

La sicurezza pubblica è funzione inerente alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico e comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale (Corte Cost. 21/2010). Essa concerne la tutela di quei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si fonda la ordinata e civile convivenza degli appartenenti alla comunità nazionale e ricomprende l'insieme di tutte le misure preventive e repressive finalizzate alla salvaguardia delle istituzioni, delle libertà costituzionali e dell'incolumità dei cittadini. Il nucleo della funzione inerente alla pubblica sicurezza ha dunque ad oggetto le attività volte ad assicurare l'incolumità, con riferimento alla integrità fisica e psichica, delle persone, la sicurezza dei possessi e il rispetto di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento.

La nozione, elaborata soprattutto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (C. Cost. n. 77/1987; n. 218/1988; n. 115/1995; 169/2006), sulla base delle attribuzioni conferite all'autorità di pubblica sicurezza dal T.U. delle leggi di Pubblica Sicurezza (r.d. n. 773/1931, art. 1), ha trovato una conferma nel diritto positivo nell'art. 159, co. 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 secondo cui: *"le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, lettera l) della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni"* (C. Cost. n. 290/2001).



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico coinvolgono non solo l'apparato statale e i suoi organi periferici quali Autorità di Pubblica Sicurezza ma anche gli enti territoriali attraverso le autorità locali di pubblica sicurezza e di governo (art. 54 del TUEL).

I concetti di ordine e sicurezza pubblica e gli interessi ad essi sottesi sono riconducibili ad altri concetti individuati dal legislatore. Ad esempio, l'interesse pubblico inerente alla sicurezza pubblica e all'ordine pubblico viene in rilievo anche nell'adozione di misure preventive e repressive da parte degli enti locali riconducibili all'ambito della sicurezza urbana (quali, ad esempio, quelle previste all'art. 54, co. 4, del d. lgs. 267/2000, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali; cfr. C. Cost. n. 115/2011). Da tale concetto va escluso quanto attiene, invece, alle attività volte a mitigare il disagio sociale (corte Cost n. 222/2010). Diversa dalla sicurezza e dell'ordine pubblico, è, invece, l'attività di polizia amministrativa. Non tutte le attività di polizia amministrativa, infatti, sono relative alla sicurezza e all'ordine pubblico.

L'attività di contrasto al crimine e di tutela della sicurezza pubblica, pertanto, non possono essere divulgate per evitare che venga vanificata l'azione delle forze di polizia. Il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi inerenti alla sicurezza pubblica e all'ordine pubblico, può derivare, a titolo esemplificativo, dalla conoscibilità di documenti, dati o informazioni attinenti le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riguardo alle tecniche investigative, all'identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni, delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini. Un limite all'accesso potrebbe configurarsi, inoltre, nel caso in cui le informazioni richieste riguardino l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di polizia e del personale delle forze armate messe a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza, la detenzione e custodia di armi ed esplosivi. Sempre a titolo di esempio, nel caso di istanze di accesso alla documentazione relativa alla descrizione progettuale e funzionale di impianti industriali a rischio, è meritevole di apprezzamento la necessità di evitare atti di sabotaggio.

7.2. Sicurezza nazionale

La Sicurezza nazionale è un bene costituzionale che gode di tutela prioritaria e costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro in quanto tocca la esistenza stessa dello Stato.

La Corte Costituzionale con orientamento consolidato ha definito la Sicurezza nazionale quale *“interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza”* (C. Cost. sent. n. 86/1977, n. 82/1976, n. 110/1998, n. 106/2009, n. 40/2012, n. 24/2014).

Ci si è anche riferiti alla *“sicurezza esterna ed interna dello Stato e della necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato”* (C. Cost. sent. n. 86 del 24 maggio 1977)

Il concetto di *sicurezza esterna ed interna dello Stato* si può desumere a livello normativo dagli articoli 6 e 7 della legge 3 agosto 2007, n. 124, istitutiva del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, che nel declinare i compiti delle Agenzie di informazioni e sicurezza definisce la sicurezza esterna *“la difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica – anche in attuazione di accordi internazionali - dalle minacce provenienti dall'estero”* e richiama la difesa della *“sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica”*.

La nozione di sicurezza nazionale evoca, in ogni caso, un concetto dinamico e risulta legata *“tanto al grado di maturità del paese cui si riferisce quanto al contesto storico: ne costituisce esempio la rilevanza strategica assunta dai concetti di sicurezza economico-finanziaria e di sicurezza ambientale”*. (*“Glossario Intelligence 2013”*).

Ai fini dell'accesso generalizzato, l'identificazione degli interessi connessi alla sicurezza nazionale è frequentemente collegata con la difesa del segreto di Stato ma riguarda la possibilità di accesso ad atti, dati e documenti che non compromettono il Segreto di Stato in quanto tale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

7.3. Difesa e questioni militari

Il concetto di “difesa” trova fondamento nella individuazione di un interesse costituzionale superiore espressamente riconosciuto all’art. 52, co.1, della Costituzione e declinato con riferimento alla difesa della Patria. La Corte costituzionale ha rilevato che il dovere di difesa, nella sua ampia accezione, contempla in primo luogo il dovere militare, organizzato nelle Forze armate. In merito la Corte costituzionale ha ritenuto che sia “esclusivo” interesse dello Stato, con carattere unitario ed indivisibile, la difesa della integrità territoriale, della indipendenza e della sopravvivenza. L’impianto normativo riconosce alla funzione difesa quella specificità insita nella natura delle Forze armate, codificata a livello ordinamentale dal decreto legislativo n. 66 del 2010 e del relativo T.U. regolamentare (d.PR 90 del 2010) riguardanti l’organizzazione, le funzioni, le attività della Difesa.

La difesa del territorio nazionale è oggetto di accordi di cooperazione e di trattati con la conseguente responsabilità dello Stato anche in sede internazionale. Così è oggetto di accordi internazionali tra Stati la installazione di opere difensive, di basi militari terrestri, marittime e aeronautiche che tiene conto di situazioni complessive che spesso esigono anche il segreto militare. Si tratta di attività che implicano decisioni esclusivamente statali quali la individuazione dei mezzi di difesa, delle linee generali di conservazione, di sviluppo e di capacità difensiva delle Forze Armate e tutto quanto ciò che, nei piani strategici, è diretto a garantire la sicurezza interna ed esterna dello Stato.

La natura delle attività e dell’organizzazione del sistema difesa implica particolare attenzione ai fini dell’accesso circa alcune attività relative sia all’area tecnico operativa, connesse con la pianificazione, l’impiego e l’addestramento delle Forze armate, sia all’area tecnico industriale, strettamente correlata al funzionamento della precedente area.

Si ricorda, in ogni caso, che una parte dell’attività relativa alla difesa e alle questioni militari è sottoposta, come anticipato nel § 6.2.1 , a vincoli di particolare riservatezza o segretezza.

7.4. Relazioni internazionali

Per “relazioni internazionali” si intendono i rapporti intercorrenti tra Stati sovrani e, per estensione, ai rapporti tra i vari soggetti internazionali. In tal senso per Relazioni internazionali non si intende solo la politica estera di uno Stato, ma il “sistema internazionale”, nel quale operano vari attori a diversi livelli. Con l’espressione “politica estera” ci si riferisce, infatti, specificamente all’insieme dei programmi d’azione e dei comportamenti di un determinato attore internazionale nei confronti degli altri.

Secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale (cfr. sentenze n. 211/2006 e n. 131/2008), mentre i “rapporti internazionali” , sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la “politica estera” concerne l’attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo.

A titolo esemplificativo si riportano alcuni atti relativi all’ambito delle relazioni internazionali meritevoli di attenzione ai fini dell’accesso generalizzato:

- i documenti concernenti le procedure relative alla negoziazione ed alla stipula di accordi ed atti internazionali con altri Stati, ove vi sia la necessità non solo di tutelare la necessaria riservatezza degli atti inerenti i negoziati, ma anche per salvaguardare l’integrità degli stessi rapporti diplomatici con i Paesi interessati, che potrebbero essere pregiudicati se tali atti fossero resi accessibili; ciò sempre che gli stessi documenti od atti non siano stati pubblicati nel corso di conferenze internazionali;
- i lavori preparatori e la documentazione predisposta in vista di incontri bilaterali e multilaterali;
- i documenti di posizione interni ai negoziati UE, laddove siano suscettibili di compromettere la posizione italiana nei negoziati in corso, a meno che non vi sia un interesse prevalente alla divulgazione;
- le comunicazioni, i rapporti ed i documenti provenienti dalle rappresentanze ed uffici consolari all’estero sulla situazione politica ed economica dei Paesi di accreditamento, nonché comunicazioni, rapporti e documenti provenienti dalle rappresentanze o delegazioni presso organizzazioni internazionali e fori multilaterali riguardanti l’attività di detti organismi;



Autorità Nazionale Anticorruzione

- i carteggi scambiati dall'amministrazione con i rappresentanti degli Stati esteri in Italia ed esponenti dei Governi e delle amministrazioni degli Stati esteri.

Al fine dell'identificazione dell'interesse alla tutela delle relazioni internazionali possono rilevare anche:

- la tutela della sicurezza delle Rappresentanze diplomatico-consolari e delle OO.II, della sicurezza delle Alte Personalità in visita, il libero espletamento della sovranità degli altri Stati ma anche della sovranità nazionale come disciplinati nelle norme di diritto internazionale e da norme interne, quali ad esempio:

- ✓ Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche (in particolare gli artt. 22-37) e relativa legge nazionale di ratifica;
- ✓ Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari (in particolare gli artt. 31-41 e 49-50) e relativa legge nazionale di ratifica;
- ✓ Accordi di Sede con le Organizzazioni Internazionali che hanno sede in Italia - con particolare riguardo alle norme sulla sicurezza e inviolabilità della Sede, delle comunicazioni, dei vertici delle organizzazioni e dei loro funzionari nonché ai privilegi e immunità - e relative leggi nazionali di ratifica.

7.5. Politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato

La definizione del concetto di politica e stabilità finanziaria evoca quanto già previsto dall'art. 24 comma 6 lett. b) legge 241/1990 relativamente ai *“processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria”*. Il concetto è contiguo anche a quello delineato dall' art. 4 comma 1 lett. a) del Regolamento Ce 1049/2001 relativamente alla tutela della *“politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro”*.

Si ritiene quindi che meritino particolare attenzione ai fini dell'accesso generalizzato gli atti relativi ai processi di formazione e determinazione della politica monetaria e valutaria la cui pubblicazione possa comportare turbative sui mercati valutari e dei capitali nonché gli atti relativi al fabbisogno del bilancio dello Stato, alla politica fiscale ed all'emissione dei titoli di debito pubblico, materie interconnesse con la politica finanziaria ed economica dello Stato. L'eventuale esigenza di riservatezza, in tali casi, è connessa alla necessità di evitare che la conoscenza di taluni documenti possa creare situazioni di vantaggio a favore di alcuni o causare turbamenti dei mercati finanziari; a tale proposito si ricorda che la manipolazione dei mercati, anche finanziari, è condotta illecita disciplinata dal codice penale (art. 501 reato di agiotaggio) e dal codice civile (art. 2637).

Il nucleo degli interessi sottesi a tale limitazione all'accesso assurge a carattere costituzionale e sovranazionale: infatti gli equilibri di finanza pubblica sono tutelati dagli artt. 81, 97, 117 commi 2 e 3 e 119 Costituzione; contestualmente alla crescita dell'Europa quale entità volta anche all'armonizzazione ed al coordinamento delle politiche finanziarie, il concetto di equilibrio di finanza pubblica si è evoluto, con la codificazione in sede di Trattato, del concetto di stabilità economica- finanziaria, rispetto al quale lo Stato ha poteri di disciplina generale e di coordinamento.

Nel concetto di politica economica rientrano le scelte di bilancio, gli atti relativi al fabbisogno del bilancio dello Stato, alla politica fiscale ed all'emissione dei titoli di debito pubblico.

Nel concetto di stabilità finanziaria rientra la gestione delle finanze pubbliche, la sostenibilità del debito pubblico, la capitalizzazione delle istituzioni finanziarie; andrà prestata particolare attenzione quindi, a tutte le informazioni (precipuamente in possesso di Banca d'Italia, Mef, Consob, Isvap) per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario italiano, la prevenzione e la gestione delle crisi finanziarie con potenziale effetto di natura sistemica, incluse quelle con ripercussioni rilevanti in altri paesi, attinenti a singole banche o imprese assicurative, gruppi bancari o assicurativi, conglomerati finanziari o altre istituzioni finanziarie in grado di avere effetti di contagio sul sistema finanziario italiano.



Autorità Nazionale Anticorruzione

7.6. Conduzioni di indagini sui reati e loro perseguimento

L'interesse pubblico sotteso alla conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento è strettamente connesso alla sicurezza e all'ordine pubblico e all'esercizio di attività giudiziaria. Quanto alla sicurezza e all'ordine pubblico si rinvia a quanto indicato al § 7.1.

Con riferimento alle possibili sovrapposizioni con l'esercizio dell'attività giudiziaria, occorre chiarire che l'accesso generalizzato riguarda, atti, dati e informazioni che siano riconducibili a un'attività amministrativa, in senso oggettivo e funzionale.

Esulano, pertanto, dall'accesso generalizzato gli atti giudiziari, cioè gli atti processuali o quelli che siano espressione della funzione giurisdizionale, ancorché non immediatamente collegati a provvedimenti che siano espressione dello "*ius dicere*", purché intimamente e strumentalmente connessi a questi ultimi. L'accesso e i limiti alla conoscenza degli atti giudiziari, ovvero di tutti gli atti che sono espressione della funzione giurisdizionale, anche se acquisiti in un procedimento amministrativo, sono infatti disciplinati da regole autonome previste dai rispettivi codici di rito. Si consideri, al riguardo, la speciale disciplina del segreto istruttorio, ai sensi dell'art. 329 c.p.p.; il divieto di pubblicazione di atti (art. 114 c.p.p.) e il rilascio di copia di atti del procedimento a chiunque vi abbia interesse, previa autorizzazione del pubblico ministero o del giudice che procede (art. 116 c.p.p.). Per i giudizi civili, ad esempio, l'art. 76 disp. att. c.p.c., che stabilisce che le parti e i loro difensori possono esaminare gli atti e i documenti inseriti nel fascicolo d'ufficio e in quelli delle altre parti e ottenere copia dal cancelliere; pertanto l'accesso è consentito solo alle parti e ai loro difensori. Per le procedure concorsuali la legge fallimentare che riconosce al comitato dei creditori e al fallito il diritto di prendere visione di ogni atto contenuto nel fascicolo, mentre per gli altri creditori e i terzi l'accesso è consentito purché gli stessi abbiano un interesse specifico e attuale, previa autorizzazione del giudice delegato, sentito il curatore (r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 90).

La possibilità di consentire l'accesso alla documentazione inerente le indagini sui reati e sul loro perseguimento senza che ciò comporti un pregiudizio al corretto svolgimento delle stesse va valutata in relazione alla peculiarità della fattispecie e dello stato del procedimento penale.

In merito all'accesso a documenti detenuti dalle amministrazioni che siano afferenti a un procedimento penale, occorre considerare che potrebbe non esservi una preclusione automatica e assoluta alla loro conoscibilità e che l'esistenza di un'indagine penale non è di per sé causa ostativa all'accesso a documenti che siano confluiti nel fascicolo del procedimento penale o che in qualsiasi modo possano risultare connessi con i fatti oggetto di indagine. Resta, comunque, ferma la disciplina in materia di tutela dei dati personali e quanto previsto dalle presenti linee guida ai §§ 6.2.1 e 8.1. Al riguardo, si fa presente che, secondo un prevalente orientamento giurisprudenziale, non ogni denuncia di reato presentata dalla pubblica amministrazione all'autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio penale e come tale sottratto all'accesso; laddove, infatti, la denuncia sia riconducibile all'esercizio delle istituzionali funzioni amministrative, l'atto non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 329 c.p.p. e non può ritenersi coperto dal segreto istruttorio. Diversamente, se la pubblica amministrazione trasmette all'autorità giudiziaria una notizia di reato nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria, che, come tali, sono soggetti a segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 c.p.p. (Cons. Stato, sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 547).

7.7. Regolare svolgimento di attività ispettive

L'attività ispettiva è preordinata ad acquisire elementi conoscitivi necessari per lo svolgimento delle funzioni di competenza delle pubbliche amministrazioni.

Le attività ispettive, che, come chiarito dalla Corte costituzionale, rappresentano la più rilevante modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza, possono essere disposte a fini generalmente conoscitivi, ovvero al fine di acquisire dati conoscitivi strettamente connessi alla valutazione dell'interesse pubblico all'interno di un procedimento volto all'adozione di un atto amministrativo.

Solo nei casi di stretta strumentalità della attività ispettive rispetto all'adozione di un provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento principale, in linea generale l'accessibilità ai documenti ispettivi



Autorità Nazionale Anticorruzione

può concretizzarsi solo dopo che gli atti conclusivi del procedimento abbiano assunto il carattere di definitività. Ne consegue che le restrizioni all'accesso si applicano di norma unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata dall'esigenza di non compromettere la decisione finale da valutarsi anche in relazione alla necessità di non pregiudicare attività ispettive collegate a quelle oggetto dell'accesso o quelle, ad esse connesse, che l'amministrazione abbia già programmato di realizzare. In questi casi, le amministrazioni possono fare uso del potere di differimento dell'accesso

Limitazioni all'accesso nella fase endoprocedimentale ispettiva, che possono essere motivate dall'evitare il pregiudizio al regolare svolgimento della stessa, possono riguardare a mero titolo di esempio le notizie sulla programmazione dell'attività di vigilanza, sulle modalità e i tempi del suo svolgimento, le indagini sull'attività degli uffici, dei singoli dipendenti, o sull'attività di enti pubblici e privati su cui l'amministrazione esercita forme di vigilanza. Ciò vale sia per le richieste e le indagini condotte d'ufficio, sia per quelle avviate su segnalazione di privati, di organizzazioni di categoria o sindacali e similari. Sono riconducibili alle limitazioni soprarichiamate anche le attività ispettive presso istituti di patronato, enti previdenziali e assistenziali, anche in sedi estere.

Le attività ispettive disposte e realizzate al di fuori di uno stretto collegamento con un determinato procedimento amministrativo, possono porre esigenze di tutela in caso di accesso generalizzato diverse dalle prime. L'eventuale differimento, quindi, non sarà funzionale a garantire la riservatezza nel procedimento, ma ad altre esigenze di riservatezza dei dati raccolti, che ne sconsigliano la diffusione.

Essendo l'attività ispettiva di carattere trasversale rispetto alle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni e dai soggetti tenuti a garantire l'accesso generalizzato, occorre anche porre in evidenza le possibili ricadute che l'accesso anche differito alle attività ispettive può comportare rispetto alla tutela degli altri interessi protetti nella stessa norma sull'accesso generalizzato. Si considerino, a mero titolo di esempio e sempre fatta salva la necessità di una attenta valutazione nel caso specifico, i documenti relativi all'attività ispettiva dalla cui diffusione possa comunque derivare pregiudizio alla prevenzione e repressione della criminalità nei settori di competenza anche attraverso la conoscenza delle tecniche informative ed operative nonché degli atti di organizzazione interna, quando questa possa pregiudicare le singole attività di indagine; a documenti relativi ad attività ispettiva la cui diffusione può pregiudicare l'attività di organismi nazionali ed esteri, ovvero incidere sulla correttezza delle relazioni internazionali; a documenti acquisiti nel corso di attività ispettive la cui diffusione potrebbe ledere la proprietà intellettuale, il diritto di autore o segreti commerciali di soggetti pubblici o privati.

8. I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi privati

Il decreto trasparenza ha previsto, all'art. 5-bis, comma 2, che l'accesso civico è rifiutato se il diniego è necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificamente indicati dalla norma e cioè:

- a) protezione dei dati personali
- b) libertà e segretezza della corrispondenza
- c) interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali

In questo paragrafo si riportano le linee guida per la corretta applicazione di tale disposizione.

8.1. I limiti derivanti dalla protezione dei dati personali.

L'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013 prevede che l'accesso civico deve essere rifiutato laddove possa recare un pregiudizio concreto «alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia». Occorre in primo luogo rilevare che per «dato personale» si intende «qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione,



Autorità Nazionale Anticorruzione

ivi compreso un numero di identificazione personale» (art. 4, comma 1, lett. *b*, del Codice in materia di protezione dei dati personali - d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, di seguito “Codice”). Le informazioni riferite a persone giuridiche, enti e associazioni non rientrano, quindi, in tale nozione⁴.

In proposito, con riferimento alle istanze di accesso civico aventi a oggetto dati e documenti relativi a (o contenenti) dati personali, l'ente destinatario dell'istanza deve valutare, nel fornire riscontro motivato a richieste di accesso civico, se la conoscenza da parte di chiunque del dato personale richiesto arreca (o possa arrecare) un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, in conformità alla disciplina legislativa in materia. La ritenuta sussistenza di tale pregiudizio comporta il rigetto dell'istanza, a meno che non si consideri di poterla accogliere, oscurando i dati personali eventualmente presenti e le altre informazioni che possono consentire l'identificazione, anche indiretta, del soggetto interessato.

In tale contesto, devono essere tenute in considerazione le motivazioni addotte dal soggetto controinteressato, che deve essere obbligatoriamente interpellato dall'ente destinatario della richiesta di accesso civico, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 33/2013. Tali motivazioni costituiscono un indice della sussistenza di un pregiudizio concreto, la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato, tenendo, altresì, in considerazione gli altri elementi illustrati di seguito.

La disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento – quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso civico – deve essere effettuato «*nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]*», *ivi* inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio⁵, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione. Nel quadro descritto, anche le comunicazioni di dati personali nell'ambito del procedimento di accesso civico non devono determinare un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà delle persone cui si riferiscono tali dati ai sensi dell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, dell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della giurisprudenza europea in materia.

Il richiamo espresso alla disciplina legislativa sulla protezione dei dati personali da parte dell'art. 5-*bis*, comma 2, lett. *a*), del d. lgs. n. 33/2013 comporta, quindi, che nella valutazione del pregiudizio concreto, si faccia, altresì, riferimento ai principi generali sul trattamento e, in particolare, a quelli di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea⁶, del Consiglio di Stato⁷, nonché al nuovo quadro normativo in materia di protezione dei dati introdotto dal Regolamento (UE) n. 679/2016⁸.

In attuazione dei predetti principi, il soggetto destinatario dell'istanza, nel dare riscontro alla richiesta di accesso civico, dovrebbe in linea generale scegliere le modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell'interessato, privilegiando l'ostensione di documenti con l'omissione dei «*dati personali*» in esso presenti, laddove l'esigenza informativa, alla base dell'accesso civico, possa essere raggiunta senza implicare il trattamento dei dati personali. In tal modo, tra l'altro, si soddisfa anche la finalità di rendere più celere il procedimento relativo alla richiesta di accesso civico, potendo accogliere l'istanza senza dover attivare l'onerosa procedura di coinvolgimento del soggetto «*controinteressato*» (art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 33/2013). Al riguardo, deve essere ancora evidenziato che l'accesso civico è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. «*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*» (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013). Di conseguenza, quando l'oggetto della richiesta di accesso riguarda documenti contenenti informazioni relative a persone fisiche (e in quanto tali «*dati personali*») non necessarie al raggiungimento del predetto scopo, oppure informazioni personali di dettaglio che risultino comunque sproporzionate, eccedenti

⁴ Cfr. art. 40, comma 2, del d.l. 6/12/2011, n. 201, convertito con modificazioni in l. 22 dicembre 2011, n. 214.

⁵ Cfr. art. 17, nonché *consideranda* nn. 65 e 66 del Regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.

⁶ Corte di Giustizia (Grande Sezione), 29 giugno 2010, procedimento C-28/08 P, Bavarian Lager c. Commissione europea.

⁷ Consiglio di Stato, 12/8/2016, n. 3631.

⁸ Cfr., in particolare, considerando n. 154 e artt. 5 e 86.



Autorità Nazionale Anticorruzione

e non pertinenti, l'ente destinatario della richiesta dovrebbe accordare l'accesso parziale ai documenti, oscurando i dati personali *ivi* presenti⁹.

Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto, tenuto conto delle implicazioni derivanti dalla previsione di cui all'art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013, in base alla quale i dati e i documenti forniti al richiedente tramite l'accesso civico sono considerati come «*pubblici*», sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 7 del d. lgs. n. 33/2013). Tali conseguenze potrebbero riguardare, ad esempio, future azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare l'estromissione o la discriminazione dello stesso individuo, oppure altri svantaggi personali e/o sociali¹⁰. In questo quadro, può essere valutata, ad esempio, l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate, che potrebbero derivare, a seconda delle particolari circostanze del caso, dalla conoscibilità di determinati dati¹¹. Analogamente, vanno tenuti in debito conto i casi in cui la conoscibilità di determinati dati personali da parte di chiunque possa favorire il verificarsi di eventuali furti di identità o di creazione di identità fittizie attraverso le quali esercitare attività fraudolente¹². Nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati.

Per verificare l'impatto sfavorevole che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente destinatario della richiesta di accesso civico deve far riferimento a diversi parametri, tra i quali, anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati.

Riguardo al primo profilo, la presenza di dati sensibili¹³ e/o giudiziari¹⁴ può rappresentare un indice della sussistenza del predetto pregiudizio, laddove la conoscenza da parte di chiunque che deriverebbe dall'ostensione di tali informazioni – anche in contesti diversi (familiari e/o sociali) – possa essere fonte di discriminazione o foriera di rischi specifici per l'interessato¹⁵. In linea di principio, quindi, andrebbe rifiutato l'accesso civico a tali informazioni, potendo invece valutare diversamente, caso per caso, situazioni particolari quali, ad esempio, quelle in cui le predette informazioni siano state deliberatamente rese note dagli interessati, anche attraverso loro comportamenti in pubblico¹⁶.

⁹ Si pensi, ad esempio, a dati di persone fisiche quali, fra l'altro, la data di nascita, il codice fiscale, il domicilio o l'indirizzo di residenza, i recapiti telefonici o di posta elettronica personali, l'ISEE o la relativa fascia, i dati bancari, ecc.

¹⁰ Cfr. Gruppo Art. 29, *Opinion 03/2013 on purpose limitation*, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf, p. 25).

¹¹ Si pensi, ad esempio, ai nominativi del personale ispettivo, o di quello coinvolto in attività istruttorie relative a materie di particolare delicatezza, oppure ancora ai dati relativi agli autori di segnalazioni ed esposti.

¹² Si pensi, ad esempio, all'indiscriminata circolazione delle firme autografe, dei dati contenuti nel cedolino dello stipendio che sono utili per accedere a prestiti e finanziamenti, oppure ad alcune informazioni contenute nelle dichiarazioni dei redditi che sono richieste ai fini del rilascio delle credenziali di accesso a servizi fiscali telematici quali la dichiarazione dei redditi precompilata.

¹³ Ai sensi del d. lgs. n. 196/2003, «*dati sensibili*» sono «*i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale*» (art. 4, comma 1, lett. d).

¹⁴ Ai sensi del d. lgs. n. 196/2003 «*dati giudiziari*» sono «*i dati personali idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u)*, del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato ai sensi degli articoli 60 e 61 del codice di procedura penale» (art. 4, comma 1, lett. e).

¹⁵ Cfr. Parere del Garante per la protezione dei dati personali del 3/3/2016 n. 92, in www.gpdp.it, doc. web n. 4772830; nonché *Relazione Illustrativa al Decreto legislativo recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Decreto_legislativo_trasparenza.pdf

¹⁶ Vedi, ad esempio, il caso delle cariche dirigenziali di partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, politico o sindacale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Analoghe considerazioni sull'esistenza del pregiudizio concreto possono essere fatte per quelle categorie di dati personali che, pur non rientrando nella definizione di dati sensibili e giudiziari, richiedono una specifica protezione quando dal loro utilizzo, in relazione alla natura dei dati o alle modalità del trattamento o agli effetti che può determinare, possano derivare rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali degli interessati (si pensi, ad esempio, ai dati genetici, biometrici, di profilazione, sulla localizzazione o sulla solvibilità economica, di cui agli artt. 17 e 37 del Codice).

Tra gli altri fattori da tenere in considerazione ai fini della valutazione della sussistenza del pregiudizio in esame, merita rilievo anche la circostanza che la richiesta di accesso civico riguardi dati o documenti contenenti dati personali di soggetti minori, la cui conoscenza può ostacolare il libero sviluppo della loro personalità, in considerazione della particolare tutela dovuta alle fasce deboli¹⁷.

Riguardo al secondo profilo, va considerato altresì che la sussistenza di un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali può verificarsi con più probabilità per talune particolari informazioni – come ad esempio situazioni personali, familiari, professionali, patrimoniali – di persone fisiche destinatarie dell'attività amministrativa o intervenute a vario titolo nella stessa e che, quindi, non ricoprono necessariamente un ruolo nella vita pubblica o non esercitano funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse¹⁸. Ciò anche pensando, come già visto, alle ragionevoli aspettative di confidenzialità degli interessati riguardo a talune informazioni in possesso dei soggetti destinatari delle istanze di accesso civico o la non prevedibilità delle conseguenze derivanti a questi ultimi dalla conoscibilità da parte di chiunque di tali dati. Tale ragionevole aspettativa di confidenzialità è un elemento che va valutato in ordine a richieste di accesso civico che possono coinvolgere dati personali riferiti a lavoratori o a altri soggetti impiegati a vario titolo presso l'ente destinatario della predetta istanza¹⁹.

8.2. Libertà e segretezza della corrispondenza

L'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della «libertà e la segretezza della corrispondenza» (art. 5, comma 2-bis, d. lgs. n. 33/2013).

Si tratta di una esclusione diretta a garantire la libertà costituzionalmente tutelata dall'art. 15 Cost. che prevede espressamente come «La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge»²⁰.

Tale tutela – che si estende non solo alle persone fisiche, ma anche alle persone giuridiche, enti, associazioni, comitati ecc. – copre le comunicazioni che hanno carattere confidenziale o si riferiscono alla intimità della vita privata²¹ ed è volta a garantire non solo la segretezza del contenuto della corrispondenza fra soggetti predeterminati, ma anche la più ampia libertà di comunicare reciprocamente, che verrebbe pregiudicata dalla possibilità che soggetti diversi dai destinatari individuati dal mittente possano prendere conoscenza del contenuto della relativa corrispondenza.

¹⁷ Cfr. documenti citati *supra* in nota 12.

¹⁸ In questo senso, può al contrario ritenersi che, in generale e salvo ogni diversa valutazione nel caso concreto, anche in ragione del contenuto dell'atto, sulla base dei parametri illustrati nelle presenti Linee guida, non osti in linea di principio all'ostensione di un documento la sola presenza, sullo stesso, dell'indicazione nominativa del funzionario o del dirigente che l'ha adottato, essendo la conoscibilità esterna di questi dati personali normalmente connessa allo svolgimento della funzione pubblica di volta in volta esercitata.

¹⁹ Si pensi, ad esempio, a quelle particolari informazioni contenute a vario titolo nel fascicolo personale del dipendente, fra le quali anche quelle relative alla natura delle infermità e degli impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro, nonché alle componenti della valutazione o alle notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il personale dipendente e l'amministrazione, idonee a rivelare informazioni sensibili. Si pensi ancora alle informazioni relative alla busta paga, ai dati fiscali, al salario, ecc. dei soggetti interessati, in relazione alle quali andrebbe privilegiata l'ostensione delle sole fasce o tabelle stipendiali piuttosto che l'esatto ammontare, considerando che la conoscenza dello stesso, o di dettagli relativi alla situazione economico-patrimoniale, da parte di chiunque potrebbe pregiudicare gli interessi del singolo, ad esempio, in eventuali transazioni o trattative negoziali o legali.

²⁰ Cfr., altresì, l'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nonché l'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²¹ Cfr. art. 93, comma 1, della l. 22/04/1941, n. 633, recante «Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio»;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Tenuto conto che «la stretta attinenza della libertà e della segretezza della comunicazione al nucleo essenziale dei valori della personalità [...] comporta un particolare vincolo interpretativo, diretto a conferire a quella libertà, per quanto possibile, un significato espansivo»²², la nozione di corrispondenza va intesa in senso estensivo a prescindere dal mezzo di trasmissione utilizzato, stante la diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione.

Tale interpretazione è suffragata anche dalle norme penali a tutela dell'inviolabilità dei segreti che considerano come «corrispondenza» non solo quella epistolare²³, ma anche quella telegrafica, telefonica, informatica o telematica²⁴, ovvero quella effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza (art. 616, comma 4, codice penale)²⁵.

La predetta nozione di corrispondenza comprende, inoltre, sia il contenuto del messaggio, che gli eventuali file allegati, nonché i dati esteriori della comunicazione, quali, ad esempio, l'identità del mittente e del destinatario, l'oggetto, l'ora e la data di spedizione²⁶.

Ciò premesso occorre precisare che, ai fini delle valutazioni in ordine all'individuazione dei casi in cui il diniego all'accesso civico è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della «libertà e la segretezza della corrispondenza», l'ente destinatario dell'istanza di accesso civico dovrà tenere in considerazione la natura della stessa, le intenzioni dei soggetti coinvolti nello scambio della corrispondenza e la legittima aspettativa di confidenzialità degli interessati ivi compresi eventuali soggetti terzi citati all'interno della comunicazione.

In questa valutazione, poiché nel contesto dello svolgimento delle attività amministrative e di pubblico interesse degli enti destinatari delle richieste di accesso civico, l'utilizzo della corrispondenza (posta, e-mail, fax, ecc.) costituisce la modalità ordinaria di comunicazione, non solo tra i diversi enti, ma anche fra questi e i terzi, per la corretta applicazione del limite previsto dall'art. 5, comma 2-bis, d. lgs. n. 33/2013 non si dovrà necessariamente escludere l'accesso a tutte queste comunicazioni ma soltanto a quelle che, secondo una verifica da operare caso per caso, abbiano effettivamente un carattere confidenziale e privato.

Tali caratteristiche, ad esempio, possono essere rinvenute nel caso in cui venga utilizzato l'indirizzo di posta elettronica individuale fornito al personale dall'ente presso il quale svolge la propria attività lavorativa, allorquando l'individualità dell'indirizzo e-mail attribuito al lavoratore e la sua veste esteriore, o altre circostanze del caso, possano essere ritenute tali da determinare una legittima aspettativa di confidenzialità – del mittente, del destinatario o di terzi – rispetto a talune forme di comunicazione (estranee o meno all'attività lavorativa)²⁷.

8.3. *Interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali*

La previsione dell'art. 5 bis co.2 lett. c) de decreto trasparenza include nella generica definizione di «interessi economici e commerciali?», tre specifici ambiti tutelati dall'ordinamento e tutti collegati con l'interesse generale di garantire il buon funzionamento delle regole del mercato e della libera concorrenza. .

Il termine "proprietà intellettuale" indica un sistema di tutela giuridica – che si basa sul riconoscimento di diritti esclusivi - di beni immateriali, ossia le creazioni intellettuali, aventi anche rilevanza economica: si tratta dei frutti dell'attività creativa e inventiva umana come, ad esempio, le opere artistiche e letterarie, le invenzioni

²² Corte Cost. n. 81 del 11/03/1993; cfr. anche, in materia, tra le altre, le sentenze nn. 34 del 1973, 366 del 1991.

²³ Per la definizione di corrispondenza epistolare cfr. art. 24 del D.P.R. 29/05/1982, n. 655 recante «Approvazione del regolamento di esecuzione dei libri I e II del codice postale e delle telecomunicazioni (norme generali e servizi delle corrispondenze e dei pacchi)».

²⁴ Cfr. art. 49 del d. lgs. 07/03/2005, n. 82 recante «Codice dell'amministrazione digitale».

²⁵ Cfr. Linee guida del Garante per la protezione dei dati personali per posta elettronica e internet dell'1/3/2007, in G.U. n. 58 del 10 marzo 2007 e in www.gpdp.it, doc. web 1387522. Cfr. anche Provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali del 6 maggio 2013, doc. web n. 2411368; del 24 maggio 2007, doc. web n. 1419749.

²⁶ Cfr. anche Linee guida del Garante per la protezione dei dati personali per posta elettronica e internet, cit. Cfr., altresì, Corte Cost. n. 81/1993, cit.

²⁷ Provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali del 2 aprile 2008, doc. web n. 1519703; del 21 gennaio 2010, doc. web n. 1701577.



Autorità Nazionale Anticorruzione

industriali e i modelli di utilità, il design, i marchi. Al concetto di proprietà intellettuale fanno capo le tre grandi aree del diritto d'autore, del diritto dei brevetti e del diritto dei marchi, questi ultimi ricompresi nel più ampio concetto di proprietà industriale.

Il diritto d'autore tutela le opere dell'ingegno di carattere creativo riguardanti le scienze, la letteratura, la musica, le arti figurative, l'architettura, il teatro, la cinematografia, la radiodiffusione e, da ultimo, i programmi per elaboratore e le banche dati, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione. La tutela autoriale non soggiace ad alcun onere di deposito, come invece si richiede per le invenzioni industriali. Il contenuto del diritto d'autore si articola in diritto morale e diritto patrimoniale d'autore, disciplinati entrambi dalla l. 633/1941 e successive modifiche e integrazioni (da ultimo, la l. 208/2015 ed il d.lgs. 8/2016); la tutela dei diritti d'autore rientra fra le attività della SIAE, ed è stata oggetto di una serie di convenzioni internazionali, volte a conseguire un regolamento uniforme in materia. L'Unione europea conduce da diversi anni una politica attiva nel campo della proprietà intellettuale finalizzata all'armonizzazione delle legislazioni nazionali: numerosissime le Convenzioni e le Direttive in materia.

Il diritto di proprietà intellettuale (diritto d'autore) e quello di proprietà industriale (brevetti, know-how, marchi e modelli) e costituiscono risorse fondamentali per qualunque impresa.

Il tema del segreto industriale è spesso strettamente collegato con quello del segreto commerciale dal quale non sempre è nettamente distinguibile, sia perché simili sono i problemi che li coinvolgono, sia perché la disciplina ad essi applicabile è comune: infatti, possono essere presenti, nel *know-how* specifico dell'impresa, aspetti inventivi, tutelabili anche come brevetti. L'idea innovativa può riguardare le diverse fasi dell'attività dell'impresa, la produzione industriale (per esempio un nuovo tipo di procedimento di fabbricazione che consenta l'uso di un prodotto preesistente ma a costi molto inferiori), l'organizzazione aziendale, il modo di effettuare la commercializzazione di un bene o di un servizio e così via. E' chiaro che l'imprenditore ha interesse non solo ad innovare ma anche a mantenere in suo possesso tale innovazione ossia ad evitare che imprese concorrenti possano copiare la sua invenzione. Egli può assicurarsene l'esclusiva attraverso lo speciale strumento del brevetto industriale o lasciare che la sua invenzione rimanga segreta, magari per un certo lasso di tempo (segreto aziendale).

Costituiscono oggetto di tutela (segreti commerciali) le informazioni aziendali e le esperienze tecnico-industriali, comprese quelle commerciali, quelle relative all'organizzazione, quelle finanziarie, ossia il *know-how* aziendale, soggette al legittimo controllo del detentore, ove tali informazioni siano segrete, nel senso che non siano, nel loro insieme o nella precisa configurazione e combinazione dei loro elementi, generalmente note o facilmente accessibili agli esperti ed agli operatori del settore; abbiano valore economico in quanto segrete; siano sottoposte, da parte delle persone al cui legittimo controllo sono soggette, a misure da ritenersi ragionevolmente adeguate a mantenerle segrete; riguardino dati relativi a ricerche, prove o altri dati segreti, la cui elaborazione comporti un considerevole impegno ed alla cui presentazione sia subordinata l'autorizzazione dell'immissione in commercio di prodotti chimici, farmaceutici o agricoli implicanti l'uso di sostanze chimiche.

Con la recente Direttiva UE 2016/943 dell'8 giugno 2016, sono state emanate disposizioni sulla protezione del *know-how* riservato e delle informazioni commerciali riservate (segreti commerciali) contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti. La direttiva è volta a garantire il buon funzionamento del mercato interno, e a svolgere un effetto deterrente contro la divulgazione illecita di segreti commerciali, senza minare i diritti e le libertà fondamentali o l'interesse pubblico, in particolare la pubblica sicurezza, la tutela dei consumatori, la sanità pubblica, la tutela dell'ambiente e la mobilità dei lavoratori.

9. Disciplina transitoria

Secondo quanto previsto nelle presenti Linee guida, a partire dal 23 dicembre 2016 deve essere data immediata applicazione all'istituto dell'accesso generalizzato, con la valutazione caso per caso delle richieste presentate.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Da ciò discende l'opportunità che:

- a) le amministrazioni adottino nel più breve tempo possibile, auspicabilmente con operatività a partire dal 23 dicembre 2016, soluzioni organizzative come indicato al § 3.2. al fine di coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso;
- b) le amministrazioni adottino, entro il 23 giugno del 2017, una disciplina sull'accesso con i contenuti di cui al § 3.1.
- c) sia istituito presso ogni amministrazione un registro delle richieste di accesso presentate (per tutte le tipologie di accesso).

Nelle more dell'adozione della disciplina sull'accesso, le sole amministrazioni che abbiano adottato i regolamenti di attuazione del d.P.R. n. 352 del 1992, possono applicare, ove necessario, le esclusioni disposte per l'accesso documentale anche ai fini dell'accesso generalizzato. In ogni caso, decorso il termine del 23 giugno 2017, cessa la possibilità di applicare all'accesso generalizzato le esclusioni individuate con i regolamenti di attuazione del d.P.R. n. 352 del 1992. In assenza di aggiornamento della disciplina, resta fermo quanto indicato al § 6.2.3. Ai fini dell'accesso generalizzato, i citati regolamenti possono fornire alle amministrazioni utili indici per la valutazione dell'esistenza di pregiudizi agli interessi rilevanti tutelati dall'art. 5 co. 1 e 2 del decreto trasparenza, pregiudizi da dimostrare, in caso di diniego, come probabili e concreti ai sensi della disciplina sull'accesso generalizzato e mai assunti presuntivamente.



Autorità Nazionale Anticorruzione

ALLEGATO

MODALITÀ PER ESERCITARE IL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO

Chi può presentare istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. n. 33/2013?

L'accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, per cui chiunque può esercitarlo anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato.

È necessario motivare l'istanza di accesso civico?

Non è necessario fornire alcuna motivazione per presentare l'istanza di accesso civico.

Con quale modalità può essere presentata l'istanza di accesso civico?

Ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del d. lgs. n. 33/2013 l'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il «Codice dell'amministrazione digitale». Pertanto, ai sensi dell'art. 65 del CAD, le istanze presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici sono valide se:

- a) sottoscritte mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata;
- b) l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
- c) sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;
- d) trasmesse dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata.

Resta fermo che l'istanza può essere presentata anche a mezzo posta, fax o direttamente presso gli uffici indicati dall'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013, e che laddove la richiesta di accesso civico non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, la stessa debba essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, che va inserita nel fascicolo (cfr. art. 38, commi 1 e 3, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445).

A chi deve essere indirizzata l'istanza di accesso civico?

Se l'accesso civico ha a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d. lgs. n. 33/2013, l'istanza deve essere presentata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, i cui riferimenti vanno indicati nella Sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale.

Negli altri casi, l'istanza di accesso civico va indirizzata direttamente all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti; oppure all'Ufficio relazioni con il pubblico; oppure ancora ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale.

Cosa si deve indicare nell'istanza?

È necessario identificare i dati, le informazioni o i documenti che si desidera richiedere.

Ciò vuol dire che eventuali richieste di accesso civico devono essere ritenute inammissibili laddove l'oggetto della richiesta sia troppo vago da non permettere di identificare la documentazione richiesta, oppure laddove la predetta richiesta risulti manifestamente irragionevole²⁸.

Resta comunque ferma la possibilità per l'ente destinatario dell'istanza di chiedere di precisare la richiesta di accesso civico identificando i dati, le informazioni o i documenti che si desidera richiedere.

²⁸ Cfr. Council of Europe, Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Bisogna pagare per poter effettuare l'accesso civico?

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

Il soggetto destinatario dell'istanza è obbligato a darne comunicazione a eventuali soggetti controinteressati?

Laddove l'istanza di accesso civico possa incidere su interessi di soggetti controinteressati legati alla protezione dei dati personali, o alla libertà e segretezza della corrispondenza oppure agli interessi economici e commerciali (ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali) è necessario che l'ente destinatario dell'istanza di accesso civico ne dia comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento (o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione). In tal modo, il soggetto controinteressato può presentare (anche per via telematica) una eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso civico entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione della richiesta di accesso civico. Decorso tale termine, l'amministrazione provvede sulla richiesta di accesso civico, accertata la ricezione della comunicazione da parte del controinteressato.

La comunicazione ai soggetti controinteressati non è dovuta nel caso in cui l'istanza di accesso civico riguardi dati e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Quali sono i termini procedurali dell'accesso civico?

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione del relativo esito al richiedente e agli eventuali controinteressati. Tali termini sono sospesi nel caso di comunicazione dell'istanza al controinteressato durante il tempo stabilito dalla norma per consentire allo stesso di presentare eventuale opposizione (10 giorni dalla ricezione della comunicazione).

In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d. lgs. n. 33/2013, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale.

Laddove vi sia stata, invece, l'accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, l'amministrazione è tenuta a darne comunicazione a quest'ultimo. I dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato, ciò anche al fine di consentire a quest'ultimo di presentare eventualmente richiesta di riesame o ricorso al difensore civico, oppure ricorso al giudice amministrativo (cfr. art. 5, commi 7-9).

L'ente destinatario dell'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013 è tenuto a motivare l'eventuale rifiuto, differimento o la limitazione dell'accesso con riferimento ai soli casi e limiti stabiliti dall'articolo 5-*bis*.

Esistono rimedi alternativi al ricorso al giudice nel caso di rifiuto o mancata risposta da parte dell'amministrazione?

La disciplina in materia prevede che in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato dal comma 6 del d. lgs. n. 33/2013, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

In alternativa, laddove si tratti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale (qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore). In tal caso, il ricorso deve comunque essere notificato anche all'amministrazione interessata. È previsto che il difensore civico si pronunci entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso e che se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne debba informare il richiedente e comunicarlo



Autorità Nazionale Anticorruzione

all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

L'ente destinatario della richiesta di accesso civico può chiedere un parere formale al Garante per la protezione dei dati personali?

È previsto che il Garante per la protezione dei dati personali sia sentito dal responsabile della prevenzione della corruzione nel caso di richiesta di riesame e dal difensore civico nel caso di ricorso solo laddove l'accesso civico sia stato negato o differito per motivi attinenti la tutela della «*protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia*» (art. 5-*bis*, comma 2, lett. *a*, d. lgs. n. 33/2013). In tali ipotesi, il Garante si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, durante i quali il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile della prevenzione della corruzione o per la pronuncia del difensore civico sono sospesi.

È possibile in ogni caso ricorrere al giudice?

La normativa prevede che si può impugnare la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, la decisione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di fronte al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.