



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi

Al Capo Dipartimento



m_09.D0G.07/03/2018.0055828.U

Ai Signori

Presidente della Corte di Cassazione
Procuratore generale presso la Corte di Cassazione
Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche ✓
Procuratore nazionale antimafia ✓
Presidenti delle Corti di appello
Procuratori generali della Repubblica presso le Corti di appello ✓
Presidenti dei Tribunali per i minorenni ✓
Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni ✓
Presidenti dei Tribunali di sorveglianza ✓
Presidenti dei Tribunali ordinari ✓
Procuratori della Repubblica presso i Tribunali ordinari
**Dirigenti dei Coordinamenti interdistrettuali
 per i Sistemi informativi automatizzati (CISIA)**

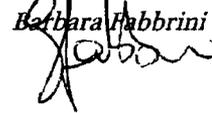
LORO SEDI

OGGETTO: Linee guida operative concernenti le modalità di presentazione, trattazione e decisione delle richieste di accesso civico generalizzato.

Si trasmettono alle SS.LL. le Linee Guida in oggetto - pubblicate anche nel sito internet di questo Ministero - che recepiscono il lavoro del tavolo interdipartimentale appositamente istituito

presso il Gabinetto del Ministro, con preghiera di procedere alla massima diffusione al personale dipendente e ad attenersi scrupolosamente a quanto in esse indicato.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO REGGENTE

Barbara Fabbrini




Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO

Linee guida operative concernenti le modalità di presentazione, trattazione e decisione delle richieste di accesso civico generalizzato.

Il Capo di Gabinetto

Premessa.

Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, di modifica del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ha introdotto l'istituto dell'accesso civico "generalizzato" che attribuisce a "chiumque" il 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 giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis" (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016).

L'accesso civico generalizzato si distingue sia dall'accesso civico semplice che dall'accesso agli atti.

L'accesso civico semplice, infatti, rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi imposti dalla legge, laddove, invece, l'accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di un diritto 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 specifiche esclusioni di cui all'art. 5 bis, comma 3 (deliberazione A.N.A.C. n. 1309 del 2016).

Al contempo, l'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990: infatti, la finalità di quest'ultima è 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, mentre la finalità dell'accesso civico generalizzato è quella "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" (deliberazione A.N.A.C. n. 1309 del 2016).

In virtù della disposizione transitoria di cui all'articolo 42 del d.lgs. n. 97/2016, l'esercizio di tale diritto nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti indicati dall'articolo 2 bis del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. può essere fatto valere dal 23.12.2016, data dalla quale i predetti soggetti devono assicurarne l'effettività.

Con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.A.C.) ha adottato, ai sensi dell'articolo 5 bis, comma 6, del d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i., le "Linee guida

recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico".

In data 30 maggio 2017 il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha emanato la circolare n. 2/2017 avente ad oggetto "*Attuazione delle norme sull'accesso generalizzato (c.d. FOIA)*".

In data 18.10.2017 il Ministro della Giustizia ha emesso il decreto recante le modificazioni al proprio precedente decreto del 3 febbraio 2016 nonché le necessarie misure di attuazione funzionali all'esercizio del diritto di accesso civico di cui all'articolo 5, commi 2 e 3, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, prevedendo che l'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia sia competente a ricevere le richieste di accesso civico generalizzato a dati, informazioni e documenti detenuti da un ufficio dell'amministrazione centrale.

Con la presente, in conformità alle indicazioni della circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione da ultimo richiamata, si recano indicazioni operative di carattere esclusivamente procedurale per gli uffici centrali e periferici di questa amministrazione al fine di procedere ad una gestione uniforme delle domande di accesso civico generalizzato.

Per quanto riguarda i principi che disciplinano l'istituto dell'accesso civico generalizzato ed i suoi limiti si fa rinvio, oltre che al d.lgs. n. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016, alla delibera n. 1309 dell'A.N.A.C. ed alla circolare del 30 maggio 2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Le presenti indicazioni disciplinano separatamente le modalità di gestione delle richieste di accesso civico generalizzato a dati, informazioni o documenti detenuti da uffici dell'amministrazione centrale rispetto a quelle riguardanti uffici dell'amministrazione periferica.

Per questi ultimi, però, per quanto non diversamente previsto, valgono le istruzioni operative dettate per gli uffici dell'amministrazione centrale.

Definizioni.

Si forniscono, di seguito, alcune precisazioni terminologiche ai fini di una più semplice lettura delle presenti linee guida; le stesse coincidono, in gran parte, con quelle recate dalle già richiamate "*Linee Guida*" ANAC e dalla circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione:

- a) il d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, è di seguito indicato come "*decreto trasparenza*";
- b) l'accesso disciplinato dal capo V della legge n. 241/1990 è di seguito indicato come "*accesso procedimentale*" o "*accesso documentale*";
- c) l'accesso ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione, di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, è di seguito indicato come "*accesso civico*" o "*accesso civico semplice*";
- d) l'accesso ai dati e ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza è di seguito indicato come "*accesso civico generalizzato*" o "*accesso generalizzato*";
- e) le "*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico*" adottate ai sensi dell'art. 5, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013 dall'Autorità

nazionale anticorruzione con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, sono di seguito indicate come “*Linee guida A.N.A.C.*”;

f) il soggetto o l'ufficio indicato come punto di contatto di ciascun Dipartimento o diversa articolazione amministrativa è di seguito indicato come “*referente*”;

g) gli uffici dell'amministrazione periferica sono i seguenti:

A. Uffici periferici che fanno capo al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi:

- Uffici CISIA (Coordinamenti Interdistrettuali per i Sistemi Informativi Automatizzati)
- Uffici giudiziari di ogni stato e grado

B. Uffici periferici che fanno capo al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria:

- Provveditorati regionali
- Istituti penitenziari
- Scuole di formazione dirigenziali
- Strutture territoriali di formazione non dirigenziali

C. Uffici periferici che fanno capo al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità:

- Centri per la giustizia minorile
- Uffici di servizio sociale per minorenni
- Istituti penali per minorenni
- Centri prima accoglienza
- Comunità per minori
- Centri diurni polifunzionali
- Uffici interdistrettuali esecuzione penale esterna
- Uffici distrettuali di esecuzione penale esterna
- Uffici di esecuzione penale esterna

D. Uffici periferici che fanno capo all'Amministrazione degli archivi notarili:

- Archivi notarili distrettuali
- Archivi notarili sussidiari

1. ACCESSO GENERALIZZATO A DATI, INFORMAZIONI E DOCUMENTI DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

1.1. Modalità di presentazione della richiesta.

La richiesta di accesso generalizzato a dati, documenti od informazioni detenute da un ufficio dell'amministrazione centrale del Ministero della Giustizia è presentata all'**Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia**.

Si rinvia, per i dati che sono oggetto di pubblicazione e che, quindi, non possono essere oggetto di accesso generalizzato, ma semmai di accesso civico semplice, al documento “*Elenco degli obblighi di pubblicazione*” consultabile all'indirizzo https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/accesso_obbligopubblicazioni_2018.xlsx

La richiesta di accesso generalizzato può essere presentata anche all'Ufficio che detiene i dati o i documenti.

La richiesta va presentata utilizzando il **modulo pubblicato sul sito web nella sezione “Amministrazione trasparente”**.

Qualora nella richiesta siano omessi gli elementi indispensabili al fine di individuare il dato, l'informazione o il documento richiesto, oppure la richiesta appaia esclusivamente diretta ad accertare il possesso di taluni dati o documenti da parte dell'amministrazione (richiesta esplorativa), l'Ufficio ricevente provvede a contattare il richiedente per ottenere le precisazioni o i chiarimenti necessari all'identificazione dell'oggetto della richiesta.

In tal caso il termine di trenta giorni per provvedere sull'istanza di accesso generalizzato decorre dalla data in cui pervengono le precisazioni od i chiarimenti richiesti.

Nel richiedere le necessarie precisazioni e chiarimenti l'Ufficio assegna al richiedente un termine massimo di trenta giorni per adempiere.

Scaduto il termine assegnato, se i chiarimenti non siano pervenuti o siano comunque insufficienti, l'Ufficio provvede a dichiarare inammissibile la richiesta ed a darne comunicazione all'istante.

Qualora la richiesta non contenga i dati necessari all'identificazione personale del richiedente, ovvero alla stessa non sia allegata copia del documento d'identità nel caso di trasmissione a mezzo posta elettronica, l'Ufficio provvede a richiedere, ove possibile, la necessaria integrazione assegnando il termine massimo di trenta giorni per adempiere.

Qualora il richiedente non provveda all'integrazione, o nel caso di insufficienza della stessa, l'Ufficio dispone l'archiviazione della richiesta per improcedibilità.

Nel caso di archiviazione per improcedibilità, l'Ufficio non dà comunicazione dell'esito, non essendo identificato il soggetto istante.

1.2. Modalità di trasmissione della richiesta

La richiesta di accesso generalizzato è trasmessa a mezzo posta elettronica o con qualsiasi altro mezzo (posta ordinaria, fax, a mani proprie, ecc.).

La richiesta trasmessa a mezzo posta elettronica è valida nei seguenti casi:

- a) se è sottoscritta e presentata unitamente alla copia del documento d'identità;
- b) se è trasmessa dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata;
- c) se è sottoscritta mediante la firma digitale;
- d) se l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o attraverso la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi.

In riferimento alla prima opzione (sub a), l'istanza deve ritenersi validamente proposta quando siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- che l'istanza di accesso sia stata inviata tramite un indirizzo di posta elettronica certificata o non certificata;
- che nel messaggio di posta elettronica sia indicato il nome del richiedente (senza necessità di sottoscrizione autografa);
- che sia allegata al messaggio una copia del documento di identità del richiedente.

La copia del documento d'identità va allegata anche nei casi di trasmissione con mezzo diverso dalla posta elettronica, con la sola esclusione dell'ipotesi di presentazione a mani che impone l'identificazione del richiedente da parte del dipendente addetto all'Ufficio ricevente.

1.3. Data di presentazione della richiesta

L'individuazione della data di presentazione della richiesta è di fondamentale importanza perché da quest'ultima decorre il termine di trenta giorni previsto dall'articolo 5, comma 6, del decreto trasparenza per provvedere sulla stessa.

In caso di trasmissione della richiesta a mezzo di posta elettronica, la data di presentazione è quella dell'invio per posta e non quella del protocollo, qualora la protocollazione non sia contestuale alla ricezione.

In caso di trasmissione con diverso mezzo, la data della presentazione si identifica: i) con quella del timbro di deposito o di arrivo presso l'amministrazione; ii) con quella in cui risulta avvenuta la trasmissione a mezzo fax.

Solo in caso di impossibilità di identificazione della data di effettiva ricezione, o in caso d'incertezza assoluta della stessa, la data di presentazione corrisponde a quella del protocollo.

1.4. Adempimenti dell'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia.

Ricevuta l'istanza di accesso civico generalizzato, l'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia provvede nel seguente ordine:

- tempestivamente alla protocollazione della richiesta;
- entro cinque giorni dalla ricezione, alla trasmissione della stessa all'ufficio o agli uffici che detengono i dati, le informazioni e i documenti oggetto della richiesta di accesso generalizzato; per l'individuazione dell'ufficio detentore dei dati, si avvale anche dei referenti individuati presso ciascun Dipartimento;
- entro dieci giorni dalla ricezione, all'iscrizione della stessa sul registro pubblico degli accessi.

Provvede, in seguito, all'aggiornamento del registro pubblico degli accessi sullo stato e l'esito della procedura.

Qualora la richiesta di accesso generalizzato non sia presentata sul modulo reso disponibile *online*, l'Ufficio provvede ugualmente agli adempimenti sopra descritti nei medesimi termini indicati.

1.5. Richiesta presentata ad altro ufficio.

Qualora la richiesta di accesso generalizzato riguardante dati, informazioni o documenti detenuti da un ufficio dell'amministrazione centrale non sia presentata all'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia, bensì ad un qualsiasi altro ufficio, centrale o periferico, di questo Ministero, si procede con le seguenti modalità.

Se l'ufficio cui è presentata l'istanza di accesso generalizzato sia quello detentore dei dati, informazioni o documenti, procede come da successivo paragrafo 1.7.

Entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta, inoltre, procede all'invio di copia della stessa all'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia per l'iscrizione sul registro pubblico degli accessi.

Se, invece, non sia il detentore dei dati, informazioni o documenti richiesti, provvede all'immediata protocollazione dell'istanza ed alla trasmissione della stessa, entro tre giorni, all'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia dandone contestuale comunicazione al richiedente.

L'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia provvede, quindi, secondo le modalità indicate al precedente paragrafo.

1.6. Richiesta concernente dati di un ufficio periferico o di altra amministrazione.

Qualora sia inoltrata all'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia una richiesta di accesso generalizzato riguardante dati, informazioni o documenti detenuti da uno

degli uffici periferici in precedenza indicati, l'Ufficio provvede, entro i termini di cui al paragrafo 1.4., ad inviarla all'ufficio detentore dei dati e ad iscriverla sul registro degli accessi.

Qualora sia inoltrata ad altro ufficio dell'amministrazione centrale una richiesta di accesso generalizzato attinente dati, informazioni o documenti detenuti da uno degli uffici dell'amministrazione periferica sopra indicati, l'ufficio ricevente, anche avvalendosi dei referenti al fine di individuare l'ufficio competente, provvede ad inviarla entro cinque giorni all'ufficio detentore dei dati. Quest'ultimo, poi, ne trasmetterà copia all'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia per l'iscrizione nel registro degli accessi.

Qualora sia erroneamente inoltrata all'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia o ad altro ufficio dell'amministrazione centrale un'istanza di accesso generalizzato relativa a dati, informazioni o documenti non riferibili ad articolazioni del Ministero della giustizia e presumibilmente detenuti da altra amministrazione, l'ufficio ricevente provvederà a trasmettere la richiesta a quest'ultima dandone contestuale comunicazione al richiedente con la specificazione che il termine di conclusione del procedimento decorre dalla ricezione della richiesta da parte dell'amministrazione che li detiene. Qualora l'individuazione dell'amministrazione che detiene i dati non sia di pronta soluzione, l'ufficio ricevente provvederà a darne comunicazione al richiedente procedendo, poi, all'archiviazione degli atti.

1.7. L'istruttoria.

L'ufficio detentore dei dati, informazioni o documenti, ricevuta dall'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia, o direttamente dal richiedente, l'istanza di accesso generalizzato, provvede:

- alla tempestiva creazione di un fascicolo della richiesta;
- alla nomina del responsabile del procedimento;
- alla trasmissione della richiesta, entro dieci giorni dalla ricezione, per l'iscrizione della stessa sul registro pubblico degli accessi, qualora l'iscrizione non sia stata già effettuata dall'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia.

Nel fascicolo della richiesta di accesso generalizzato viene acquisito il fascicolo o comunque gli atti che contengono i dati, le informazioni od i documenti richiesti dall'istante.

Entro cinque giorni dall'avvenuta ricezione della richiesta, l'ufficio provvede a comunicare al richiedente l'unità organizzativa competente ed il nominativo del responsabile del procedimento.

Con la medesima comunicazione provvede altresì, se necessario, alle ulteriori richieste od indicazioni di cui alla circolare n. 2/2017 del 30 maggio 2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Il responsabile del procedimento provvede:

- a) a valutare, ai fini istruttori, le condizioni rilevanti per l'emanazione del provvedimento;
- b) a disporre il compimento degli atti all'uopo necessari, in relazione all'oggetto della richiesta;
- c) a curare le comunicazioni e le notificazioni previste dalla legge;
- e) ad adottare, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero a trasmettere gli atti all'organo competente per l'adozione.

In particolare, il responsabile del procedimento, entro dieci giorni dalla data in cui l'ufficio ha ricevuto la richiesta d'accesso generalizzato, provvede a comunicare copia della stessa ai controinteressati individuati ai sensi dell'articolo 5 bis, comma 2, del decreto trasparenza.

L'invio al controinteressato della copia della richiesta di accesso generalizzato è effettuato mediante raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica, per coloro che abbiano consentito tale ultima forma di comunicazione.

L'articolo 5, comma 5, del decreto trasparenza stabilisce che *<<A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 6 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati>>* e che *<<Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso>>*.

La lettura combinata della due disposizioni induce a ritenere che la sospensione del termine per provvedere sull'istanza decorra dall'invio della comunicazione e cessi allo scadere del decimo giorno successivo alla data di ricezione della stessa da parte del controinteressato, o alla precedente data della proposizione dell'opposizione da parte di quest'ultimo.

Nel caso di invio a più controinteressati, si ritiene che il termine di sospensione cessi allo scadere del decimo giorno dalla data di ricezione dell'ultima comunicazione.

Il responsabile del procedimento provvede ad apposita annotazione della data di ricezione della comunicazione per il calcolo del termine di scadenza del periodo di sospensione.

Il richiedente l'accesso generalizzato non deve essere necessariamente informato dei soggetti controinteressati cui la sua richiesta è stata trasmessa, potendo l'identità di questi ultimi essere riservata (ad es., articolo 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 relativo al dipendente pubblico che segnala illeciti). Dovrà, però, essere messo al corrente della sospensione del procedimento determinata dall'invio della copia della richiesta d'accesso generalizzato al controinteressato.

Si rammenta che l'interpello del controinteressato è adempimento indefettibilmente prodromico alla decisione dell'istanza d'accesso generalizzato, a meno che l'ufficio detentore dei dati non ritenga di privilegiare l'ostensione dei documenti con l'omissione dei dati personali in esso presenti, laddove l'esigenza informativa, alla base dell'accesso generalizzato, possa essere raggiunta senza implicare il trattamento dei dati medesimi (Linee guida ANAC).

1.8. La decisione

Una volta decorso il termine per la proposizione dell'opposizione da parte del controinteressato, o dalla data in cui è pervenuta l'opposizione di quest'ultimo, o appena compiuti gli atti necessari, nel caso non esistano controinteressati o l'ufficio ritenga di poter procedere mediante oscuramento dei dati personali, l'ufficio detentore dei dati provvede sull'istanza di accesso generalizzato.

Gli uffici di diretta collaborazione del Ministro sottopongono previamente al Capo di Gabinetto la proposta di provvedimento.

Il provvedimento di accoglimento, di diniego o di differimento dell'accesso generalizzato deve essere comunicato all'istante ed agli eventuali controinteressati entro il termine di trenta giorni dalla data della richiesta.

In caso di differimento dell'accesso, deve essere indicata l'attività per la cui regolare esecuzione l'accesso è rinviato.

Al termine della stessa, l'ufficio provvede senza ulteriore richiesta alla trasmissione dei dati, informazioni e/o documenti richiesti.

La decisione adottata è comunicata anche all'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia, che provvede all'aggiornamento del registro degli accessi, e al Responsabile della prevenzione, della corruzione e della trasparenza.

Si rammenta agli uffici l'importanza della tempestività della decisione, atteso che l'inutile decorso del termine di trenta giorni facoltizza il richiedente alla proposizione della richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione, della corruzione e della trasparenza.

La richiesta di riesame va presentata sul modulo pubblicato sul sito web dell'Amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente".

2. ACCESSO GENERALIZZATO A DATI, INFORMAZIONI E DOCUMENTI DELL'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA.

2.1. Premessa: precisazione.

L'inclusione degli uffici giudiziari fra gli uffici decentrati del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi necessita di una doverosa precisazione.

L'inclusione è giustificata sia dall'articolo 110 della Costituzione, che prevede che il Ministro della Giustizia provvede all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, sia perché tutto il personale amministrativo addetto ai servizi degli uffici giudiziari è alle dirette dipendenze di tale Dipartimento.

Ciò non comporta alcuna interferenza con l'attività giurisdizionale che, per espressa previsione dell'articolo 104 della Costituzione, è esercitata dalla Magistratura che costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere.

La complessità organizzativa degli uffici giudiziari, per quel che attiene all'esercizio dell'accesso civico generalizzato, è stata ben evidenziata nelle Linee guida ANAC in cui si rappresenta 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 disciplina dell'accesso generalizzato, quindi, riguarda anche dati, informazioni e documenti detenuti dagli uffici giudiziari, purché non si riferiscano ad uno specifico procedimento giurisdizionale, valendo in tale ultimo caso le regole dettate dai codici di rito o dalle altre leggi speciali che disciplinano l'attività processuale.

2.2. Presentazione della richiesta.

La richiesta d'accesso generalizzato, per gli uffici periferici, va inoltrata all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti cui l'istante chiede di accedere.

Qualora la richiesta di accesso generalizzato sia inoltrata ad ufficio periferico che non detiene i dati, le informazioni e/o i documenti richiesti, quest'ultimo provvede a trasmetterla, entro tre giorni, a quello che detiene i dati, che, a propria volta, procede secondo quanto indicato al successivo paragrafo 2.3.

Qualora sia erroneamente inoltrata ad un ufficio dell'amministrazione periferica un'istanza di accesso generalizzato riferibile a dati, informazioni o documenti presumibilmente detenuti da altra amministrazione, l'ufficio ricevente provvede a trasmetterla a quest'ultima dandone contestuale comunicazione al richiedente con la specificazione che il termine di conclusione del procedimento decorre dalla ricezione della richiesta da parte dell'amministrazione detentrici. Qualora l'individuazione dell'amministrazione che detiene i dati, i documenti e/o le informazioni richieste non sia di pronta soluzione, l'ufficio ricevente provvede a darne comunicazione al richiedente e, poi, all'archiviazione degli atti.

Per tutto quanto non espressamente previsto nel presente paragrafo, si rinvia al paragrafo 1.1.

2.3. Adempimenti dell'ufficio

L'ufficio, una volta ricevuta la richiesta, provvede tempestivamente:

- alla protocollazione;
- alla creazione di apposito fascicolo;
- alla nomina del responsabile del procedimento.

Nel fascicolo della richiesta di accesso generalizzato viene acquisito il fascicolo o comunque gli atti che contengono i dati, le informazioni od i documenti richiesti dall'istante.

Entro cinque giorni dall'avvenuta ricezione della richiesta, l'ufficio provvede a comunicare al richiedente l'unità organizzativa competente ed il nominativo del responsabile del procedimento.

Con la medesima comunicazione provvede altresì, se necessario, alle ulteriori richieste od indicazioni di cui alla circolare n. 2/2017 del 30 maggio 2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Entro dieci giorni dalla ricezione, l'ufficio trasmette copia dell'istanza all'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia, mediante interoperabilità o posta elettronica (qualora non sia dotato del sistema di interoperabilità), perché provveda all'iscrizione della stessa sul registro pubblico degli accessi.

2.3. L'istruttoria e la decisione

Si rinvia integralmente ai paragrafi 1.7 e 1.8.

3. ADEMPIMENTI GENERALI.

Tutte le comunicazioni tra gli uffici dell'Amministrazione, di cui alle presenti Linee guida, devono essere effettuate attraverso il sistema di interoperabilità e, nel solo caso di uffici che non siano dotati del sistema, tramite strumenti telematici. Ciò non osta che, per maggiore speditezza

dell'interlocuzione fra gli uffici, l'invio per interoperabilità possa essere accompagnato dall'uso di altri strumenti telematici.

Le comunicazioni con il richiedente, ove la richiesta sia presentata a mezzo posta elettronica o nella stessa sia stato indicato un indirizzo mail, avvengono con modalità telematica.

In considerazione del breve termine previsto dalla legge per provvedere sulla richiesta di accesso generalizzato, salva l'autonomia organizzativa delle singole ripartizioni, si consiglia di individuare una unità di personale (da aumentare eventualmente in prosieguo in relazione al numero delle istanze) da destinare alla trattazione delle suddette richieste, così da garantire una specializzazione nella materia.

Si raccomanda, altresì, di predisporre una modulistica idonea a semplificare gli adempimenti e ridurre i tempi.

Restano ferme le modalità di trattazione e decisione già in atto per le richieste di accesso documentale.

Il Capo di Gabinetto

Elisabetta Cesqui



F.O.I.A. – ISTANZA DI ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
(per documenti, dati e informazioni non soggetti a obbligo di pubblicazione)

Al Ministero della giustizia
Dipartimento per gli affari di giustizia
Ufficio del Capo del dipartimento

Per invio con posta certificata
(prot.dag@giustiziacert.it)

Per invio con posta semplice
(accesso.civico.dag@giustizia.it)

Indicare sempre in oggetto: F.O.I.A. – Istanza di accesso civico generalizzato

Io sottoscritt_

Dati anagrafici*	nome	cognome	codice fiscale	luogo di nascita	/ / data di nascita
Residenza*	indirizzo		CAP	Comune	Prov/Stato estero
Recapiti*	@ indirizzo PEC/e-mail		telefono		

CHIEDO

l'accesso civico ai seguenti documenti, dati o informazioni detenuti dal Ministero
(art. 5, co. 2, d.lgs. 33/2013)

Documento	descrizione del contenuto*		
	autore	destinatario	/ / data

Dato	descrizione del contenuto*	
	fonte del dato (es., denominazione della banca dati)	dal / / al / / periodo di riferimento

Informazione	descrizione del contenuto*	
	fonte (es. pagina web dove l'informazione è citata)	dal / / al / / periodo di riferimento

ALLEGRO

copia di documento di identità (non occorre per le istanze sottoscritte con firma digitale)

(luogo e data)

(firma)

* I campi contrassegnati con l'asterisco sono obbligatori

F.O.I.A. – ISTANZA DI RIESAME
(per documenti, dati e informazioni non soggetti a obbligo di pubblicazione)

Al Ministero della giustizia

Responsabile della prevenzione della corruzione e
della trasparenza

Per invio con posta certificata
(prot.dag@giustiziacert.it)

Per invio con posta semplice
(riesame.accesso.civico.dag@giustizia.it)

Indicare sempre in oggetto: F.O.I.A – Istanza di riesame

Io sottoscritt_

Dati anagrafici*	nome	cognome	codice fiscale	luogo di nascita	data di nascita / /
Residenza*	indirizzo		CAP	Comune	Prov/Stato estero
Recapiti*	@ indirizzo PEC/e-mail		telefono		

In qualità di (indicare se richiedente o controinteressato)

CHIEDO IL RIESAME

del provvedimento (barrare fra le seguenti la tipologia cui si riferisce) di

- Inammissibilità dell'accesso
- Improcedibilità dell'accesso
- Diniego dell'accesso
- Differimento dell'accesso
- Limitazione dell'accesso
- Accoglimento dell'accesso

Emesso dall'ufficio e comunicato in data

Per i seguenti motivi

ovvero

CHIEDO IL RIESAME

- Per mancata risposta nel termine di 30 giorni
- Per i seguenti motivi

E, conseguentemente, chiedo l'accesso civico ai seguenti documenti, dati o informazioni detenuti dal Ministero (art. 5, co. 2. d.lgs. 33/2013)

Documento

*descrizione del contenuto**

ALL. ②

Hai cercato:

data di firma: Anno 2006 > marzo 2006 > 8

[Torna indietro](#)

Circolare 8 marzo 2006 - Misure organizzative del diritto d'accesso

8 marzo 2006

(pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 86 del 12 aprile 2006)

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Vista la legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente il procedimento amministrativo ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi, come modificata ed integrata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 e dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, riguardante il regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi;

Visto il decreto ministeriale 25 gennaio 1996, n. 115, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'11 marzo 1996, n. 59, che ha adottato il Regolamento concernente le categorie di documenti formati o stabilmente detenuti dal Ministero di grazia e giustizia e dagli organi periferici sottratti al diritto di accesso;

Vista la circolare ministeriale del 10 marzo 1997, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 19 marzo 1997, n. 65, contenente misure organizzative sul diritto di accesso. Accesso ai documenti del Ministero di grazia e giustizia;

Visto il decreto legislativo del 22 luglio 1999, n. 261 di attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio;

Riconosciuta l'opportunità di dettare le misure idonee a permettere l'esercizio del diritto di accesso ai predetti documenti in linea con la normativa attualmente vigente;

Dispone quanto segue:

Competenza a decidere sull'istanza di accesso.

La competenza a decidere sull'istanza di accesso spetta al responsabile dell'apposito procedimento che, ai sensi dell'art. 4, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992, è il dirigente, o altro dipendente da questo delegato, addetto all'unità organizzativa competente a formare l'atto o a detenerlo stabilmente. Tale principio è applicabile anche nel caso di atti infraprocedimentali.

Presentazione della domanda di accesso.

All'atto della presentazione della richiesta d'accesso, il richiedente deve esibire un valido documento di identificazione.

Coloro i quali inoltrano la richiesta in rappresentanza di persone giuridiche o di enti, nonché i tutori e i curatori delle persone fisiche, devono produrre, oltre al documento di identificazione personale, idoneo titolo che attesti tale qualità.

Nel caso di rappresentanza di persone fisiche (a parte i casi di rappresentanza legale d'anzì indicati), il titolo di cui sopra consisterà in un atto di delega dell'interessato con sottoscrizione autenticata a norma dell'art. 30 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Per l'accesso a documenti che concernano la sfera di riservatezza del delegante, la delega deve essere specifica.

Le amministrazioni, le associazioni e i comitati portatori di interessi pubblici o diffusi devono specificare con la richiesta di accesso l'interesse concreto alla visione del documento.

La procura alle liti non abilita di per sé il difensore a richiedere per conto dell'assistito l'accesso ai documenti di carattere amministrativo.

Le richieste non possono essere generiche ma devono consentire l'individuazione del documento cui si vuole accedere. Esse possono, peraltro, riferirsi a più documenti, ovvero a documenti giacenti presso organi del Ministero aventi sede diversa, purchè gli atti riguardino il medesimo procedimento.

Le richieste di accesso possono essere informali o formali secondo il disposto degli articoli 3 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992. Le richieste non formali possono essere verbali o scritte. Quelle formali possono essere solo scritte.

Le richieste di accesso scritte, sia formali che informali, sono compilate secondo il formulario di cui all'allegato 1 o altro analogo e vanno presentate presso gli uffici competenti a formare l'atto ovvero a detenerlo stabilmente. Esse vanno protocollate e su di esse va apposto il timbro attestante la data di ricezione.

Sulla richiesta di accesso scritta sono annotati gli estremi della persona che eventualmente accompagna l'interessato per la visione dei documenti.

Le richieste di accesso verbali sono annotate su un apposito registro.

L'invito alla presentazione di richiesta formale di accesso di cui all'art. 4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992, è redatto in calce al modulo della richiesta informale con indicazione della data e con la sottoscrizione del responsabile dell'ufficio. L'interessato vi appone la propria firma per presa visione. Se la richiesta è presentata verbalmente l'invito alla presentazione di richiesta formale, redatto dal responsabile del procedimento, deve essere contestualmente consegnato all'interessato o comunicato allo stesso.

L'ufficio è tenuto a rilasciare ricevuta della avvenuta presentazione della richiesta formale.

Le richieste formali di accesso di competenza di altre amministrazioni sono trasmesse a queste ultime dandone comunicazione al richiedente.

Le richieste di accesso formale a mezzo del servizio postale devono essere effettuate con raccomandata con avviso di ricevimento. La data di presentazione è quella in cui l'istanza perviene all'ufficio competente e la ricevuta di ritorno equivale a comunicazione della ricezione dell'istanza.

Per quanto concerne le richieste irregolari o incomplete si applica il comma 6 dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992 in base al quale l'amministrazione deve darne, entro dieci giorni, tempestiva comunicazione al richiedente tramite raccomandata o altro mezzo idoneo ad accertare la ricezione.

Il termine finale del procedimento è quello di cui al comma 5 del citato art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992, pari a trenta giorni decorrenti dalla data di presentazione o ricezione della richiesta a norma dell'art. 25, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241; tale termine resta, peraltro, sospeso nel caso di richiesta irregolare o incompleta per il periodo compreso tra la comunicazione al richiedente e la regolarizzazione.

Accoglimento o rigetto dell'istanza.

La decisione sulla richiesta dell'accesso formale è comunicata dall'ufficio competente. Si ricorda a tale proposito che, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992, l'atto deve contenere l'indicazione dell'ufficio, nonché della sede presso cui rivolgersi, e di un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia.

Trascorso il predetto periodo senza che il richiedente abbia preso visione del documento, la pratica è archiviata e l'interessato deve presentare una nuova richiesta di accesso.

Come stabilito dall'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992, l'atto di rifiuto, limitazione o differimento, a norma dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dell'accesso richiesto in via formale deve essere adeguatamente motivato.

In particolare deve contenere l'indicazione:
dell'ufficio che ha trattato la pratica di accesso;

del documento oggetto della richiesta;

dei motivi del rifiuto, della limitazione o del differimento;

dei termini per la presentazione del ricorso al tribunale amministrativo regionale.

Modalità di esercizio dell'accesso.

L'Ufficio per le relazioni con il pubblico è competente a fornire tutte informazioni sulle modalità di esercizio del diritto di accesso e sui relativi costi. Le medesime funzioni sono svolte presso gli uffici periferici dell'amministrazione dalle rispettive segreterie e presso gli uffici giudiziari dalle cancellerie o dalle segreterie giudiziarie.

Rientra nelle funzioni degli uffici di cui sopra: indicare gli uffici dove gli interessati possono accedere ai fini della presentazione della domanda di accesso, della consultazione e dell'estrazione di copia dei documenti ovvero dell'acquisizione di informazioni, nonché indicare agli interessati i luoghi di consultazione.

Presso gli uffici in questione, ed a loro cura, andranno predisposti, o comunque individuati, appositi locali per la pubblicazione e la consultazione, salve le norme sull'esclusione dall'accesso, delle seguenti categorie di documenti: bandi e graduatorie di concorso, nomina delle commissioni di concorso, criteri di valutazione degli organi collegiali, istituzione di corsi di formazione professionale e di aggiornamento, indizione di seminari di studio, bandi di gara, pubblicazioni di posti vacanti, pubblicazioni di trasferimenti, ordini del giorno e verbali del consiglio di amministrazione, raccolte dei regolamenti ministeriali e di circolari, graduatorie per il diritto allo studio, provvedimenti di ammissione agli albi professionali, nonché tutti gli atti a carattere generale o rivolti a destinatari indeterminati.

I documenti in questione saranno immediatamente resi disponibili presso i locali per la consultazione e ciascun ufficio predisporrà l'indice dei documenti di propria competenza e ne curerà l'aggiornamento.

La visione del documento oggetto della richiesta di accesso, diverso da quelli posti nei locali di consultazione di cui sopra, ha luogo presso l'ufficio che lo ha formato o che lo detiene in forma stabile. Potranno anche destinarsi locali idonei per un agevole esame dei documenti, curando tuttavia che vengano adottate le opportune misure di vigilanza. Ove non sia possibile mettere il documento a disposizione dell'interessato contestualmente all'accoglimento della domanda di accesso, lo stesso è reso, comunque, disponibile in un giorno che sia il più vicino possibile alla data di accoglimento della domanda, tenendo conto del tipo di documento e del tempo occorrente, nonché della difficoltà per il suo reperimento, e, comunque, non oltre il termine di trenta giorni dalla data di presentazione della domanda.

Nei casi di segretezza o di riservatezza di alcune informazioni, sono selezionate le parti di cui deve essere assicurata la disponibilità. Della presa visione è redatta apposita dichiarazione sottoscritta dall'interessato.

In caso di accesso a documenti mediante estrazione di copie ovvero a documenti raccolti o conservati mediante strumenti informatici, l'accesso sarà consentito esclusivamente con l'ausilio di personale dell'Amministrazione. Ove tecnicamente possibile, copia dei dati informatizzati potrà essere rilasciata sugli appositi supporti forniti dal richiedente. In tal caso la copia non può essere rilasciata quale copia autentica.

Se il rilascio delle copie non avviene contestualmente all'accoglimento della domanda di accesso, le medesime copie, predisposte dall'Amministrazione nel termine di cui all'art. 4, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992, rimangono depositate presso l'ufficio competente per sessanta giorni dal momento in cui l'accesso è consentito. Qualora non vengano ritirate entro tale termine la pratica è archiviata ed il richiedente deve presentare una nuova richiesta di accesso.

In ogni caso la consegna di copia del documento al richiedente deve essere attestata da dichiarazione per ricevuta sottoscritta da quest'ultimo.

Se l'interessato chiede di ricevere tramite servizio postale le fotocopie dei documenti richiesti, queste sono trasmesse, all'indirizzo indicato nella richiesta, previo versamento da parte del destinatario dell'importo dovuto per la trasmissione, calcolato dall'Ufficio sulla base dell'esame della richiesta, da corrispondersi mediante versamento su conto entrate dello Stato, da effettuarsi con le seguenti modalità: versamento sul capo XI del Ministero della giustizia, capitolo 3530 entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero della giustizia, Centro di Responsabilità (C.D.R.) Organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, U.P.B. 10.2.1 direttamente presso la Tesoreria provinciale dello Stato ovvero attraverso opportuno bollettino di c/c postale intestato alla sezione di Tesoreria provinciale dello Stato territorialmente competente, all'uopo indicando la

causale del versamento. La quietanza o la ricevuta di versamento deve essere inviata all'ufficio competente 1.

Nel caso di documenti contenenti, in parte, informazioni segrete o non accessibili all'interessato, possono essere rilasciate copie parziali dei documenti stessi. Tali copie, ove possibile, devono comprendere la prima e l'ultima pagina del documento e le pagine omesse devono essere indicate.

Rimborso delle spese ed imposta di bollo per il rilascio delle copie.

Il rilascio di copia dei documenti è subordinato al pagamento del costo di riproduzione secondo quanto disposto dalle delibere del consiglio di amministrazione di questo Ministero del 24 giugno 1994 e del consiglio di amministrazione degli archivi notarili dell'8 novembre 1994 e in conformità alla nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 marzo 1993, prot. n. UCA/27720/928/46, all'importo fisso di euro 0,52 per il rilascio da una a due copie, di euro 1,04 da tre a quattro copie e così di seguito. Le somme dovute vengono corrisposte mediante applicazione di marche da bollo su ogni facciata da annullarsi con il datario a cura dell'ufficio ricevente.

La tariffa può essere annualmente modificata dai suddetti consigli di amministrazione in base al costo del servizio.

Nel caso in cui il rilascio di copia comporti l'uso di apparecchiature speciali o una procedura di ricerca di particolare difficoltà ovvero richieda formati specifici su carta speciale, la determinazione del corrispettivo è effettuata dal Ministero, ferme restando le disposizioni vigenti in materia di bollo, diritti di ricerca e di visura.

Qualora, infine, le fotocopie debbano essere rilasciate in forma autentica, l'interessato è tenuto ad assolvere l'imposta di bollo mediante la presentazione delle relative marche al momento della consegna dei documenti: l'ufficio ne cura l'annullo con bollo e data.

1 Il presente comma è stato così modificato a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999 di attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio.

Archivi delle istanze di accesso.

Gli archivi di cui all'art. 11, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992, dovranno essere istituiti presso gli uffici destinatari delle domande di accesso.

Le richieste di accesso sono catalogate sia cronologicamente che in riferimento ai soggetti richiedenti e al procedimento cui si riferiscono e sono aggiornate con le informazioni successive relative al caso.

Gli uffici già dotati di strumenti informatici provvedono ad adottare mezzi idonei per salvaguardare le informazioni dalla distruzione e dalla divulgazione non autorizzata.

Allegato 1

Al Ministero della giustizia

Ufficio

Il sottoscritto:

cognome nome: data di nascita, residenza recapito telefonico, documento d'identificazione..... amministrazione richiedente, ufficio di appartenenza, motivi della richiesta, indicazione dell'interesse alla visione (per i portatori di interesse pubblici o diffusi) soggetto rappresentato e indicazione dei poteri di rappresentanza; generalità dell'accompagnatore ed estremi del documento di identificazione; documenti allegati a sostegno della richiesta,

chiede:

di prendere visione;

di ottenere copia, dei seguenti documenti:

amministrazione autorità che ha emanato/detiene stabilmente il documento (responsabile del procedimento) data del documento oggetto del documento destinatario del

documento;

amministrazione autorità che ha emanato/detiene stabilmente il documento (responsabile del procedimento) data del documento oggetto del documento destinatario del documento;

amministrazione autorità che ha emanato/detiene stabilmente il documento (responsabile del procedimento) data del documento oggetto del documento destinatario del documento Data,

Firma del richiedente



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali,

Visto il decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97 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”*;

Visto l’articolo 5 co. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, come modificato dal d.lgs. 97/2016 che ha introdotto, accanto all’accesso civico già disciplinato dal d.lgs. 33/2013, il diritto di chiunque di accedere a dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall’art. 5 bis, 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;

Visto l’art. 5 bis del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, relativo alle esclusioni e ai limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del medesimo decreto e, in particolare, l’art. 5 bis, co. 6, secondo cui ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti l’Autorità nazionale anticorruzione, d’intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza Unificata di cui all’art. 8 del d.lgs. 281/1997, adotta linee guida recanti indicazioni operative;

Visto lo 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”* approvato dall’Autorità nell’adunanza del 9 novembre 2016 e posto in consultazione pubblica sul sito dell’Autorità dall’11 novembre al 28 novembre 2016;

Valutate le osservazioni pervenute durante la consultazione pubblica e i contributi istruttori acquisiti nel corso di audizioni informali svolte in data 24 novembre 2016 presso l’Autorità;

Acquisita in data 15 dicembre 2016 l’intesa del Garante per la protezione dei dati personali;

Ritenuto opportuno, anche in relazione all’intesa acquisita e alle interlocuzioni istruttorie avute nel corso delle audizioni informali con le Regioni e gli enti territoriali, pervenire a successivi approfondimenti delle Linee guida anche in un apposito tavolo di confronto con le Regioni e gli enti territoriali;

Visto il parere alla Conferenza Unificata di cui all’art. di cui all’art. 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ai sensi dell’art. art. 5 bis, co. 6 del d.lgs. 33/2013 in data 22 dicembre 2016;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Adotta

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*».

Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016



Autorità Nazionale Anticorruzione

Sommario

1.	Definizioni.....	5
2.	L'accesso civico generalizzato: caratteristiche e funzioni	5
2.1.	Introduzione	5
2.2.	Distinzione fra accesso generalizzato e accesso civico	6
2.3.	Distinzione fra accesso generalizzato e accesso agli atti ex l. 241/1990	6
3.	Prime indicazioni operative generali per l'attuazione	7
3.1.	Adozione di una disciplina sulle diverse tipologie di accesso	7
3.2.	Adeguamenti organizzativi	8
4.	Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'accesso generalizzato	8
4.1.	Ambito soggettivo	8
4.2.	Ambito oggettivo	9
5.	Distinzione fra eccezioni assolute all'accesso generalizzato e "limiti" (eccezioni relative o qualificate).....	10
5.1.	Eccezioni assolute.....	10
5.2.	Limiti (eccezioni relative o qualificate)	10
5.3.	La motivazione del diniego o dell'accoglimento della richiesta di accesso	11
6.	Le eccezioni assolute	12
6.1.	Segreto di Stato.....	12
6.2.	Altri casi di segreto o di divieto di divulgazione	12
6.3.	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"	13
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	16
7.2.	Sicurezza nazionale	17
7.3.	Difesa e questioni militari.....	17
7.4.	Relazioni internazionali.....	18
7.5.	Politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato	18
7.6.	Condizioni di indagini sui reati e loro perseguimento	19
7.7.	Regolare svolgimento di attività ispettive.....	20



Autorità Nazionale Anticorruzione

8. I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi privati.....	21
8.1. I limiti derivanti dalla protezione dei dati personali.	21
8.2. Libertà e segretezza della corrispondenza.....	24
8.3. Interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali	25
9. Decorrenza della disciplina e aggiornamento delle Linee guida	26
ALLEGATO. GUIDA OPERATIVA ALL' ACCESSO GENERALIZZATO.....	28



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 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 trasparenza 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 del decreto trasparenza 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, volto a 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 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Come previsto nella legge 190/2012, il principio della



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 degli obblighi di pubblicazione; ora è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una 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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.

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 § 6.3. 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 presentata nel medesimo contesto temporale 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 interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione.

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;



Autorità Nazionale Anticorruzione

3. una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato. Tale sezione dovrebbe disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato. Si tratterebbe, quindi, di:
 - a) provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
 - b) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.

3.2. Adeguamenti organizzativi

Al fine di 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 oggettivo 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'espreso 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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.

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, con riferimento, almeno, alla loro natura e al loro oggetto¹.

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

¹ Cfr. Parere C. di S. 18.2.2016, par. 11.3



Autorità Nazionale Anticorruzione

salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione (cfr. CGUE, 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 (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 ovvero la consente secondo particolari condizioni, modalità e/o limiti.

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.

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 bis, co. 1 e 2 – viene pregiudicato;
- b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla *disclosure* dell'informazione richiesta;
- c) valutare se 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 accesso 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 CGUE, 15 maggio 1986, causa C- 222/84; Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

5.3. La motivazione del diniego o dell'accoglimento della richiesta di 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 disvelare, 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



Autorità Nazionale Anticorruzione

e almeno le fonti normative che prevedono l'esclusione o la limitazione dell'accesso da cui dipende la scelta dell'amministrazione.

La motivazione è necessaria anche in caso di accoglimento dell'istanza, specie nelle ipotesi in cui la richiesta lambisce diritti di soggetti terzi che, come controinteressati, sono stati coinvolti ai sensi dell'art. 5 co. 5 del decreto trasparenza.

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 (segreto di Stato o divieto di divulgazione) ovvero a consentirlo secondo condizioni modalità e limiti previsti da norme di legge.

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 o ad accesso "condizionato" 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

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 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. Regolata dalla disciplina particolare della legge 124/2007, è anche la trasmissione di informazioni e analisi a enti esterni al Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica che può essere effettuata solo su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità delegata, sentito il CISR (art. 4, co. 3 lett. f) l. 124/2007).

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 (limite alla pubblicazione 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 generalizzato 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 generalizzato 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).

6.3. 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"*. Si tratta, a ben vedere, nella maggior parte, di ipotesi in cui l'accesso non è escluso assolutamente, ma è subordinato a condizioni particolari o al possibile uso del potere di differimento da parte delle p.a..



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 settore², 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 stabili dall'art. 69, comma 6, del d.P.R. n. 600/1973³.

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 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 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.

Con riferimento ai casi di cui alla lett. a) dell'art. 24, co. 1, legge 241/1990 si sottolinea che il regolamento governativo di cui all'art. 24 co. 6 della medesima legge 241/1990 ancora non è stato adottato né la maggior parte delle amministrazioni risulta abbia adottato i regolamenti 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.

Ad avviso dell'Autorità tale potenziale sovrapposizione, è necessario sia interpretata tenendo conto della parziale coincidenza tra le categorie di interessi che, ai sensi dell'art. 24, comma 6, della l. 241/1990, giustificano l'esclusione del diritto di accesso documentale, mentre, ai sensi dell'art. 5 bis, co. 1 e 2 del decreto trasparenza, comportano eccezioni solo relative all'accesso generalizzato.

In tutti questi casi le amministrazioni, non potendo applicare le esclusioni generali del regime dell'accesso documentale, devono tenere in adeguata considerazione il grado di maggiore trasparenza al quale deve essere assoggettata l'attività istituzionale a seguito dell'intervento novellatore di cui al d.lgs. 97/16, valutando caso per caso le istanze di accesso a dati, documenti o informazioni detenute dalle medesime.

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 considerazione di quanto sopra e tenuto conto della diversa ratio dell'accesso 241 e dell'accesso generalizzato, sarebbe comunque auspicabile che il governo, nel predisporre il regolamento ex art. 24 co. 6, valuti attentamente l'evidenziata sovrapposizione fra le due normative e individui soluzioni compatibili con la

² 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.

³ 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

disciplina dell'accesso generalizzato e con l'evoluzione del principio di trasparenza nel nostro ordinamento, salvaguardando il *favor* per la trasparenza stabilito dal legislatore.

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.

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.

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.

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 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).

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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;
- 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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 aggio) 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 della Repubblica, in tutte le sue componenti ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, sono tutelati dagli artt. 81, 97, 117 commi 2 e 3 e 119 Costituzione, ove, peraltro, sono espressamente indicati le regioni e gli enti territoriali; 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.

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 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



Autorità Nazionale Anticorruzione

pubblici o privati. Ancora, laddove l'attività ispettiva possa comportare l'acquisizione di documentazione processuale anche penale, la richiesta di accesso generalizzato potrà trovare accoglimento purchè non comporti, tra gli altri, un pregiudizio al corretto svolgimento dell'attività di indagine (cfr. §7.6).

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 generalizzato 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 generalizzato 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 «*qualsunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, 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 generalizzato 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 generalizzato, 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 generalizzato, 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 generalizzato – 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

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

di dati personali nell'ambito del procedimento di accesso generalizzato 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 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 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 generalizzato, 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 generalizzato, 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 generalizzato, 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 generalizzato 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 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 generalizzato 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

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.

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 generalizzato 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 generalizzato 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.

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 generalizzato 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,

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.gdpr.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.

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 connaturata allo svolgimento della funzione pubblica di volta in volta esercitata.



Autorità Nazionale Anticorruzione

come già visto, alle ragionevoli aspettative di confidenzialità degli interessati riguardo a talune informazioni in possesso dei soggetti destinatari delle istanze di accesso generalizzato 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 generalizzato 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.

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'invio di 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 generalizzato è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della «libertà e la

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 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 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»;

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

segretezza della corrispondenza, l'ente destinatario dell'istanza di accesso generalizzato 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 generalizzato, 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 (estrane 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) del 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 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

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

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. Decorrenza della disciplina e aggiornamento delle Linee guida

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

Da ciò discende l'opportunità che:

- a) le amministrazioni adottino nel più breve tempo possibile soluzioni organizzative come indicato al § 3.2. al fine di coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso;
- b) le amministrazioni adottino una disciplina interna sugli aspetti procedurali per esercitare l'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).

Le presenti Linee guida costituiscono una prima individuazione delle esclusioni e dei limiti all'accesso generalizzato. Una volta emanate, l'Autorità, ha intenzione di predisporre un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni sulle richieste di accesso generalizzato; a tal fine l'Autorità raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, "cd. registro degli accessi", che le amministrazioni è auspicabile pubblicino sui propri siti. Il registro contiene l'elenco delle richieste con l'oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione Amministrazione trasparente, "altri contenuti – accesso civico" del sito web istituzionale. Oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le p.a. che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività.

Entro un anno si provvederà ad un aggiornamento delle Linee guida, da adottarsi sempre d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali. L'aggiornamento della Linee guida consentirà di tenere conto delle prassi nel frattempo formatasi con le decisioni delle amministrazioni, ovvero con le decisioni su



Autorità Nazionale Anticorruzione

eventuali ricorsi amministrativi o giurisdizionali, e di selezionare le tecniche di bilanciamento e le scelte concretamente operate che risulteranno più coerenti rispetto alle indicazioni formulate nelle presenti Linee guida.

Tali Linee guida provvederanno ad una più precisa individuazione delle esclusioni disposte dalla legge e alla precisazione degli interessi, pubblici e privati, meritevoli di tutela in caso di accesso generalizzato, così come elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5 bis del d.lgs. n. 33. Qualora nel frattempo fosse adottato il regolamento governativo previsto dal comma 6 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990, finalizzato alla individuazione di esclusioni dall'accesso documentale, esso sarà opportunamente considerato in sede di redazione delle nuove Linee guida, ai fini di una migliore precisazione di tali interessi.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data

Il Segretario



Autorità Nazionale Anticorruzione

ALLEGATO. GUIDA OPERATIVA ALL' ACCESSO GENERALIZZATO.

TITOLARITÀ, AMBITO DI APPLICAZIONE E OGGETTO DEL DIRITTO DI ACCESSO GENERALIZZATO

- (1) Chi può presentare richiesta di accesso generalizzato ai sensi dell'art. 5, comma 2 del d. lgs. n. 33/2013?**

L'accesso generalizzato può essere presentato da chiunque. Infatti, non occorre possedere, né dimostrare, una specifica legittimazione soggettiva, e chiunque può presentare richiesta, anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato.

- (2) Qual è l'ambito soggettivo di applicazione del diritto di accesso generalizzato?**

Il diritto di accesso generalizzato si applica:

- 1) a tutte le amministrazioni pubbliche, come esemplificate 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
- 2) agli enti pubblici economici e ordini professionali;
- 3) alle 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);
- 4) alle 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;

Il diritto di accesso generalizzato si applica, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, anche:

- 1) alle società in sola partecipazione pubblica 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);
- 2) 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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Cfr. § 4.1. delle Linee guida

(3) È necessario motivare la richiesta di accesso generalizzato?

Per presentare la richiesta di accesso generalizzato non è necessario fornire una motivazione: tutti i soggetti cui si applica il diritto di accesso generalizzato sono tenuti a prendere in considerazione le richieste di accesso generalizzato, a prescindere dal fatto che queste rechino o meno una motivazione o una giustificazione a sostegno della richiesta.

(4) Che cosa si può richiedere con l'accesso generalizzato?

Con la richiesta di accesso generalizzato possono essere richiesti i documenti, dati e informazioni in possesso dell'amministrazione. Ciò significa:

- che l'amministrazione non è tenuta a raccogliere informazioni che non sono in suo possesso per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato, ma deve limitarsi a rispondere sulla base dei documenti e delle informazioni che sono già in suo possesso
- che l'amministrazione non è tenuta a rielaborare informazioni in suo possesso, per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato: deve consentire l'accesso ai documenti, ai dati ed alle informazioni così come sono già detenuti, organizzati, gestiti e fruiti.
- che sono ammissibili, invece, le operazioni di elaborazione che consistono nell'oscuramento dei dati personali presenti nel documento o nell'informazione richiesta, e più in generale nella loro anonimizzazione, qualora ciò sia funzionale a rendere possibile l'accesso

La richiesta di accesso generalizzato deve identificare i documenti e i dati richiesti. Ciò significa:

- che la richiesta indica i documenti o i dati richiesti, ovvero
- che la richiesta consente all'amministrazione di identificare agevolmente i documenti o i dati richiesti.

Devono essere ritenute inammissibili le richieste formulate in modo così vago da non permettere all'amministrazione di identificare i documenti o le informazioni richieste. In questi casi, l'amministrazione destinataria della domanda dovrebbe chiedere di precisare l'oggetto della richiesta.

Cfr. § 4.2. delle Linee guida

(5) Richieste massive

L'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni, a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione. Tali circostanze, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione, ed in presenza di oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento dell'amministrazione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

(2)

IL PROCEDIMENTO DI ACCESSO GENERALIZZATO

(6) A quale ufficio va presentata la richiesta di accesso generalizzato?

La richiesta di accesso generalizzato può essere presentata, alternativamente:

- 1) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- 2) all'Ufficio relazioni con il pubblico;
- 3) ad altro ufficio, che l'amministrazione abbia indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" – "Altri contenuti – Accesso civico" del sito istituzionale.

(7) Come si fa a presentare l'istanza di accesso generalizzato?

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» (CAD). Tra queste modalità, l'amministrazione o l'ente è opportuno privilegi quella meno onerosa per chi presenta l'istanza.

Ai sensi dell'art. 65, co. 1 lett. c) del CAD, le richieste presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici sono valide anche se sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità.

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 generalizzato 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).

(8) Bisogna pagare per poter effettuare l'accesso generalizzato?

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico, in risposta alla richiesta di accesso generalizzato, è gratuito. Quando l'amministrazione risponde alla richiesta di accesso generalizzato mediante il rilascio di documenti ed informazioni in formato cartaceo, può richiedere il rimborso dei soli costi effettivamente sostenuti e documentati per la riproduzione su supporti materiali.

È da preferire il rilascio dei documenti e dei dati in formato elettronico quando il rilascio dei documenti o dei dati in formato elettronico è indicato dal richiedente, nei limiti in cui tale modalità risulti comunque agevole per l'amministrazione che detiene di dati.

(9) L'amministrazione o l'ente destinatario dell'istanza è obbligato a darne comunicazione a eventuali soggetti controinteressati?

Laddove la richiesta di accesso generalizzato possa incidere su interessi connessi 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), l'ente destinatario della richiesta di accesso deve darne comunicazione ai soggetti titolari di tali interessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento (o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il soggetto controinteressato può presentare (anche per via telematica) una eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso generalizzato, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione della richiesta di accesso generalizzato. Decorso tale termine, l'amministrazione provvede sulla richiesta di accesso generalizzato, accertata la ricezione della comunicazione da parte del controinteressato.

(10) Quanto tempo ha l'amministrazione per rispondere alle richieste di accesso generalizzato?

Il procedimento di accesso generalizzato deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con la comunicazione dell'esito al richiedente e agli eventuali controinteressati. Tali termini sono sospesi (fino ad un massimo di dieci giorni) nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato.

(11) I diritti procedurali dei controinteressati

Quando la richiesta di accesso generalizzato riguarda documenti o dati la cui divulgazione può comportare un pregiudizio ad uno degli interessi individuati dall'art. 5-bis, comma 2, se l'amministrazione individua dei privati controinteressati comunica loro la richiesta. Entro dieci giorni, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione alla richiesta di accesso.

(12) Accoglimento della richiesta di accesso generalizzato

In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti.

Nel caso in cui l'accesso sia consentito nonostante l'opposizione del controinteressato, 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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

(13) La motivazione del provvedimento

Il provvedimento di rifiuto adottato in applicazione dei limiti di cui all'art. 5 bis, commi 1 e 2 contiene una adeguata motivazione che dà conto della sussistenza degli elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto. Va parimenti motivato adeguatamente il provvedimento di rifiuto adottato in applicazione delle esclusioni di cui all'art. 5-*bis*, co. 3.

Anche il provvedimento di accoglimento contiene una adeguata motivazione che dà conto della insussistenza di uno o più elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto, specie quando è adottato nonostante l'opposizione del controinteressato.

Cfr. § 5.3 delle Linee guida



Autorità Nazionale Anticorruzione

(3)

LA TUTELA

(14) Come può tutelarsi il richiedente in caso di rifiuto o di mancata risposta da parte dell'amministrazione?

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 di atti 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, se presente). 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 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.

In ogni caso, a fronte del rifiuto espresso, del differimento o dell'inerzia dell'amministrazione, il richiedente può attivare la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo, ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo.

(15) L'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato può chiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali?

È previsto che il Garante per la protezione dei dati personali sia sentito solo dal responsabile della prevenzione della corruzione nel caso di richiesta di riesame e dal difensore civico nel caso di ricorso laddove l'accesso generalizzato 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.

(16) Quali sono i rimedi previsti per i controinteressati nel caso di accoglimento dell'istanza da parte dell'amministrazione o dell'ente, nonostante l'opposizione presentata?

Ai sensi del co. 9 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, nei casi di accoglimento della richiesta, il controinteressato può presentare richiesta di riesame al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e, per i soli atti di Regioni ed enti locali, ricorso al difensore civico. Avverso la decisione dell'ente o dell'amministrazione ovvero a quella del RPCT dell'amministrazione o dell'ente o a quella del difensore civico, il controinteressato può proporre ricorso al TAR ai sensi dell'art. 116 del d.lgs. 104/2010 sul codice del processo amministrativo.



Autorità Nazionale Anticorruzione

(17) Entro quali termini si pronuncia il RPCT sulla richiesta di riesame?

Il RPCT decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni dall'istanza di riesame. Il termine è sospeso qualora il RPCT senta il Garante per la protezione dei dati personali se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5 bis co. 2 lett. a) (relativi alla protezione dei dati personali). Il Garante si pronuncia entro 10 giorni dalla richiesta.

Gli stessi termini valgono nel caso la richiesta di riesame sia avanzata dal controinteressato in caso di accoglimento dell'istanza nonostante la sua opposizione.

(18) Quale è il procedimento da seguire davanti al difensore civico?

Laddove si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente o il controinteressato 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. La norma (art. 5 co 8) prevede che il difensore civico si pronunci entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Il termine è sospeso qualora il difensore civico senta il Garante per la protezione dei dati personali se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5 bis co. 2 lett. a) (relativi alla protezione dei dati personali). Il Garante si pronuncia entro 10 giorni dalla richiesta.

Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, deve informarne il richiedente e darne comunicazione 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.

(19) 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.

Istanza di accesso formale agli atti amministrativi ai sensi degli art. 22, 24, 25 della L. 241/90

Data

Al

Il/la Sottoscritto/a nata a il residente in tel Indirizzo Pec Documento di identificazione n° in qualità di (privato cittadino, rappresentante di associazione, ecc.):

Soggetto rappresentato e indicazione dei poteri di rappresentanza Generalità dell'accompagnatore ed estremi del documento di identificazione

Chiede:

Di prendere visione e/o di ottenere copia, dei seguenti documenti:

a. Amministrazione

Autorità che emanato/detiene stabilmente il documento (responsabile del procedimento)

Data del documento

Oggetto del documento

Destinatario del documento

b. Amministrazione

Autorità che emanato/detiene stabilmente il documento (responsabile del procedimento)

Data del documento

Oggetto del documento

Destinatario del documento

Fa presente che la situazione giuridicamente rilevante (comma 1, art.22, legge 241/90) che determina l'interesse per i citati documenti deriva dalla seguente motivazione:

Allega l'eventuale documentazione atta a comprovare la propria legittimazione ad esercitare il diritto di accesso di cui agli artt. 22 e seguenti della legge 7.8.1990 n° 241.

Lista documenti allegati a sostegno della richiesta

Il sottoscritto è consapevole che la richiesta verrà notificata agli eventuali controinteressati.

Firma : Il/la sottoscritto/a

Ricevuta dell'istanza di accesso formale inoltrata all'Amministrazione in data Relativa a
L'Addetto



ALL (5)

Ministero della Giustizia
RICHIESTA DI ACCESSO CIVICO
(art. 5 del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013)

**Al Responsabile della prevenzione della corruzione
e della trasparenza del Ministero della Giustizia**

Via Arenula, 70 - 00186 Roma

responsabileprevenzione@giustiziacert.it

La/il sottoscritta/o COGNOME * _____ NOME * _____

NATO/A * a _____ il ___/___/___ RESIDENTE in * _____

CONSIDERATA

l'omessa pubblicazione ovvero la pubblicazione parziale

del seguente documento /informazione/dato che in base alla normativa vigente non risulta pubblicato sul sito

<http://www.giustizia.it/> [1]

CHIEDE

ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, 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]

Luogo e data _____ IL ___ / ___ / _____ Firma

(Si allega copia del documento di identità)

**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 Ministero della giustizia 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 del d.lgs. 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.

Al Tribunale di Caltanissetta

Per invio con posta certificata: prot.tribunale.caltanissetta@giustiziacert.it

Per invio con posta semplice: tribunale.caltanissetta@giustizia.it

Indicare sempre in oggetto: F.O.I.A. – Istanza di accesso civico generalizzato

Io sottoscritt_

Dati anagrafici* _____
nome cognome codice fiscale luogo di nascita data di nascita

Residenza* _____
indirizzo CAP Comune Prov/Stato estero

Recapiti* _____ @ _____
indirizzo PEC/e-mail telefono

CHIEDO

l'accesso civico ai seguenti documenti, dati o informazioni detenuti dal Ministero
(art. 5, co. 2, d.lgs. 33/2013)

Documento _____
descrizione del contenuto*

_____ / / _____
autore destinatario data

Dato _____
descrizione del contenuto*

_____ dal / / _____ al / / _____
fonte del dato (es., denominazione della banca dati) periodo di riferimento

Informazione _____
descrizione del contenuto*

_____ dal / / _____ al / / _____
fonte (es. pagina web dove l'informazione è citata) periodo di riferimento

ALLEGRO

copia di documento di identità (non occorre per le istanze sottoscritte con firma digitale)

(luogo e data)

(firma)

* I campi contrassegnati con l'asterisco sono obbligatori

F.O.I.A. – ISTANZA DI RIESAME*(per documenti, dati e informazioni non soggetti a obbligo di pubblicazione)*

Al Ministero della giustizia

Responsabile della prevenzione della corruzione e della
trasparenza**Per invio con posta certificata***(prot.dag@giustiziacert.it)***Per invio con posta semplice***(riesame.accesso.civico.dag@giustizia.it)***Indicare sempre in oggetto: F.O.I.A – Istanza di riesame**

Io sottoscritt_

Dati anagrafici* _____ / / _____
nome cognome codice fiscale luogo di nascita data di nascita

Residenza* _____ CAP _____ Comune _____ Prov/Stato estero _____
indirizzo

Recapiti* _____ @ _____ telefono _____
indirizzo PEC/e-mail

In qualità di (indicare se richiedente o controinteressato)

CHIEDO IL RIESAME

del provvedimento (barrare fra le seguenti la tipologia cui si riferisce) di

- Inammissibilità dell'accesso
- Improcedibilità dell'accesso
- Diniego dell'accesso
- Differimento dell'accesso
- Limitazione dell'accesso
- Accoglimento dell'accesso

Emesso dall'ufficio _____ e comunicato in data _____

Per i seguenti motivi

ovvero

CHIEDO IL RIESAME

- Per mancata risposta nel termine di 30 giorni

Per i seguenti motivi

E, conseguentemente, chiedo l'accesso civico ai seguenti documenti, dati o informazioni detenuti dal Ministero
(art. 5, co. 2, d.lgs. 33/2013)

Documento _____
*descrizione del contenuto**

_____ / / _____
autore destinatario data

Dato

*descrizione del contenuto**

_____ dal ____/____/____ al ____/____/____

fonte del dato (es., denominazione della banca dati) *periodo di riferimento*

Informazione

*descrizione del contenuto**

_____ dal ____/____/____ al ____/____/____

fonte (es. pagina web dove l'informazione è citata) *periodo di riferimento*

ALLEGRO

copia di documento di identità (non occorre per le istanze sottoscritte con firma digitale)

(luogo e data)

(firma)

* I campi contrassegnati con l'asterisco sono obbligatori

Tribunale Caltanissetta

Da: Tribunale Caltanissetta <tribunale.caltanissetta@giustizia.it>
Inviato: martedì 8 maggio 2018 10:09
A: GIUDICE DI PACE CALTANISSETTA
Oggetto: I: Script@ - vademecum - Trasmissione delle istanze di accesso civico generalizzato al DAG per l'iscrizione nel registro pubblico degli accessi
Allegati: 41.Script@ - FOIA - Istanza_accesso_civico_generalizzato.pdf;
 FOIA_Istanza_accesso_civico_generalizzato.xlsx;
 m_dg.DOG.07-03-2018.0055828.U.tif

Da: protocollo.ufficijudiziari [mailto:protocollo.ufficijudiziari@giustizia.it]
Inviato: giovedì 3 maggio 2018 15:55
A: protocollo.ufficijudiziari@giustizia.it
Oggetto: Script@ - vademecum - Trasmissione delle istanze di accesso civico generalizzato al DAG per l'iscrizione nel registro pubblico degli accessi

Alla cortese attenzione del Dirigente / Responsabile Amministrativo

In relazione alla nota protocollo DOG 55828.U del 7/03/2018, che ad ogni buon conto si allega, si tramette il **vademecum operativo per la gestione delle trasmissioni al DAG ai fini dell'iscrizione sul registro pubblico degli accessi.**

Si ricorda che è indispensabile utilizzare l'**INVIO INTEROPERABILE** reso disponibile, per ogni **protocollo registrato in uscita**, attraverso la funzione "**Invio e-mail interop.**"



Si tratta infatti di una **trasmissione certificata**, che:

- a. garantisce la correttezza della trasmissione stessa nonché la trasparenza delle informazioni scambiate tra Uffici Giudiziari
- b. **agevola le operazioni di protocollazione** e di tracciabilità dei flussi

Si chiede cortesemente di **diffondere la presente comunicazione a TUTTI gli interessati nell'ambito del proprio Ufficio.**

Per qualunque informazione o chiarimento potete sempre rivolgervi al Gruppo di lavoro tramite l'indirizzo e-mail scrivente, indicando **l'Ufficio di appartenenza ed un contatto telefonico** su cui essere eventualmente richiamati.

Ringraziandovi per la preziosa collaborazione, vi auguriamo buon lavoro.

Gruppo di lavoro PIGD

Ministero della Giustizia
 Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi
 Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati
 Via Crescenzo, 17/c - 00193 Roma
protocollo.ufficijudiziari@giustizia.it

F.O.I.A. – Istanza di accesso civico generalizzato

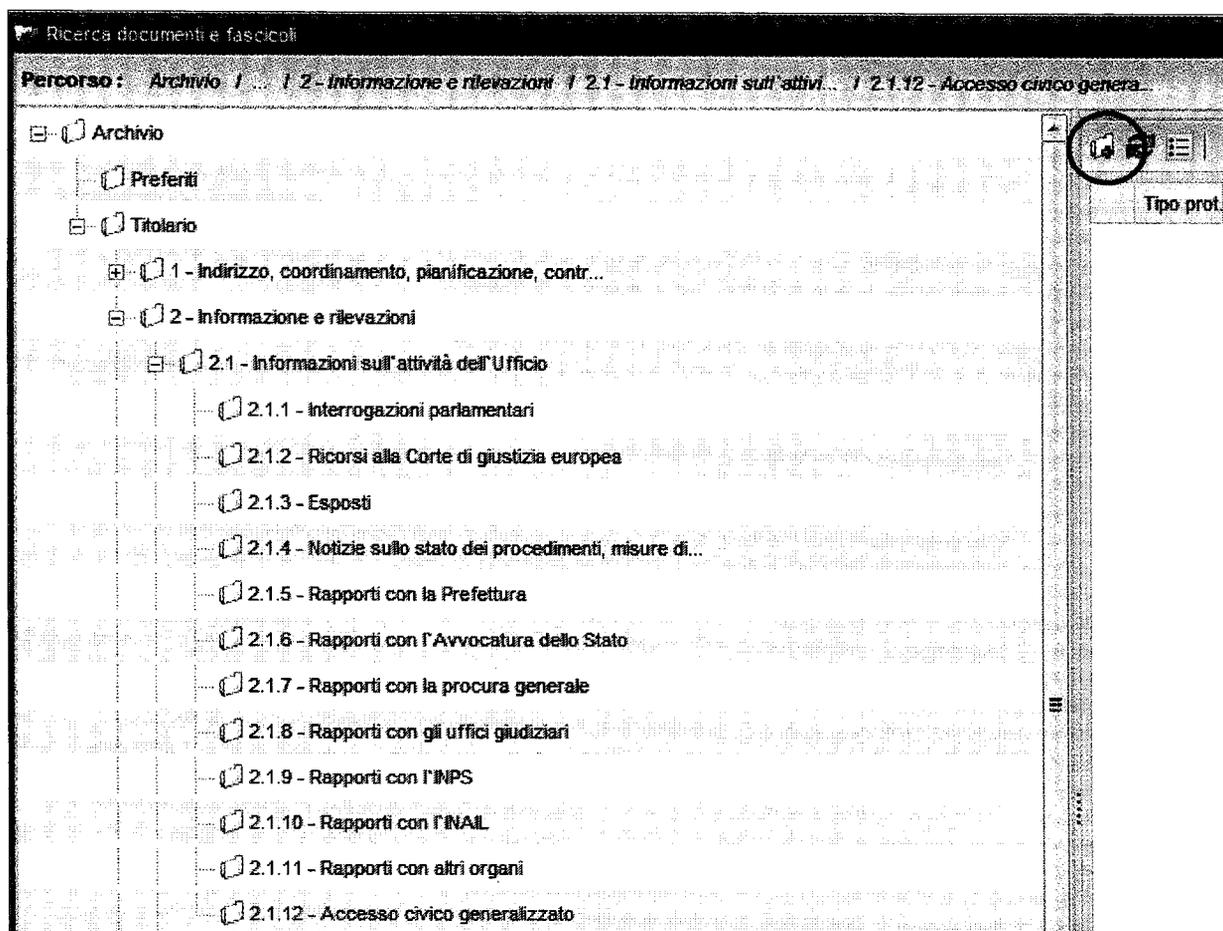
L'Ufficio detentore dei dati, informazioni o documenti, potrà ricevere istanza di accesso civico generalizzato:

- A. dal richiedente (privato cittadino, giornalista, ricercatore accademico, rappresentante di impresa, rappresentante di ONG, rappresentante di associazione di categoria, rappresentante di gruppo politico, altro)
- B. dall'Ufficio del Capo del Dipartimento per gli Affari di Giustizia (DAG)

Caso A. - l'istanza perviene direttamente dal richiedente

Si procede secondo la seguente modalità:

- 1) **Creazione fascicolo:** nell'apposita voce di titolario creare il fascicolo corrispondente all'istanza ricevuta:
 - a. Selezionare la voce "Ricerca documenti e fascicoli" ed espandere le voci di titolario fino ad individuare la classifica "Accesso civico generalizzato"



- b. Selezionare l'icona "Nuovo fascicolo": nella relativa maschera individuare il nome (Cognome + Nome del richiedente + data istanza)
- c. Selezionare la voce "Ricerca documenti e fascicoli" ed espandere le voci di titolario fino ad individuare la classifica "Accesso civico generalizzato". Per ciascuna tipologia di Ufficio viene riportata il relativo indice di classifica:

Ufficio	Indice
Corte d'appello	2.1.12
Tribunale	2.1.7
Procura generale della repubblica	3.1.4
Procura della repubblica	4.2.17
Procura della repubblica per i minorenni	14.2.19
Tribunale per i minorenni	2.1.17
Tribunale di Sorveglianza	2.1.5
Ufficio di Sorveglianza	2.1.5
Giudice di Pace	2.1.4
Ufficio Notifiche Esecuzioni e Protesti	2.1.5

- d. Confermare con Salva

2) **Protocollazione in entrata** dell'istanza ricevuta, in cui:

- a. **l'oggetto** può essere selezionato dall'oggettario (Cod. rapido FOIA), aggiungendo Cognome e Nome del richiedente ed il relativo codice fiscale ed altri dati ritenuti utili ai fini della ricerca
- b. **il file primario** è rappresentato dall'istanza ricevuta

The screenshot shows a web form with two tabs: 'Dati documento' and 'Assegnazione e classificazione'. The 'Dati documento' tab is active. It contains several sections: 'Mittente' with a dropdown menu and a 'Cod. rapido' field; 'Destinatari' with a dropdown menu; 'Contenuti' with a 'Cod. rapido' field containing 'FOIA' and an 'Oggetto' field containing '[FOIA] - Istanza di accesso civico generalizzato -'; 'Grado di riservatezza' and 'Priorità' dropdown menus; and 'File primario' with a text field containing 'Istanza_accesso_civico.pdf'. There are several small icons for actions like search, refresh, and print.

- c. **il fascicolo** viene selezionato sulla scheda "Assegnazione e classificazione", prima di effettuare la registrazione del protocollo:

The screenshot shows the 'Assegnazione e classificazione' section of the form. It has three main sections: 'Assegna a' with a dropdown menu and a search icon; 'Invia per conoscenza a' with a dropdown menu and a search icon; and 'Classificazione/fascicolazione' with a dropdown menu and several icons, including a 'Nuovo' button.

- d. Cliccare sull'icona "Nuovo"

This is a close-up of the 'Classificazione/fascicolazione' section. A red circle highlights a circular icon with a plus sign. Below it is a rectangular button labeled 'Nuovo'.

e. Inserire l'indice di classificazione in base alla tabella indicata

f. Individuare il fascicolo corrispondente accedendo alla ricerca dall'icona fascicolazione:

Tipo prot.	Data	Segnatura ^	Nome
	2018 2.1.12 N° 1		COGNOME NOME RICHIEDENTE gg.mm.aaaa istanza

g. Selezionare il fascicolo con un doppio clic:

h. Cliccare su Registra per confermare tutte le operazioni effettuate ed ottenere il numero di protocollo

c. Confermare con il pulsante OK

Viene proposta una nuova maschera di protocollazione in uscita, nella quale:

- a. come oggetto viene mantenuto l'oggetto del protocollo in entrata già registrato
- b. come allegato viene proposta l'istanza ricevuta
- c. come fascicolo è già selezionato il corrispondente del protocollo in entrata

Per completare la registrazione si dovrà pertanto:

- a. inserire il destinatario – codice rapido DAG
- d. inserire come file primario il prospetto Excel compilato riepilogativo dell'istanza

- e. procedere con la trasmissione mediante la funzione "Invio e-mail interop."