

In materia di accesso civico "generalizzato", l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha redatto, ai sensi dell'art. 5-bis/6°c. del Decreto Trasparenza, le Linee Guida nr. 1309 del 28/12/2016, recanti indicazioni operative sul diritto di accesso civico "generalizzato" (c.d. FOIA) ex art. 5/2°c., documento al quale è allegata una sezione contenente le risposte alle "domande poste frequentemente" (cc.dd. FAQ - Frequently Asked Questions) in materia di titolarità, ambito di applicazione e oggetto del diritto in questione.

**In tal sede si è cercato di evidenziare i contenuti della Guida Operativa maggiormente correlati all'Ufficio Giudiziario periferico, al fine di comprendere i possibili risvolti applicativi e, soprattutto, le numerose esclusioni e limitazioni ex lege (per materia, contenuto o temporali) al pieno esercizio del nuovo diritto di accesso c.d. "generalizzato" all'interno di un Tribunale Ordinario, documento tratto integralmente dalle indicazioni dell'ANAC nr. 1309 del 28/12/2016.**

## **Linee Guida ANAC nr. 1309 del 28/12/2016**

### **Accesso civico a dati non oggetto di pubblicazione obbligatoria disciplinato dagli artt. 5 e 5-bis del Decreto Trasparenza**

**[§ 2.1]** - Tale nuova tipologia di accesso civico c.d. "accesso generalizzato", delineata nel novellato art. 5/2°c. 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 (primo inciso dell'art. 5/2°c./ Decreto Trasparenza).

Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato articolo 1/1°c. del Decreto Trasparenza ridefinisce come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle PP.AA. 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 nell'art. 1/2°c./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.**

**Come previsto nella legge 190/2012, il principio della trasparenza costituisce, inoltre, misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione.**

A questa impostazione consegue, nel novellato decreto 33/2013, il **rovesciamento della precedente prospettiva** che comportava l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento 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. 5/1°c. - come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato "da chiunque" e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (art. 5/3°c.).

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 da organismi equiparati.

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, avendo il legislatore posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola (principio generale del "favor trasparenza") 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.**

### ***Distinzione fra accesso civico "generalizzato" e "semplice"***

**[§ 2.2]** - L'accesso civico "generalizzato" non sostituisce l'accesso civico "semplice" previsto dall'art. 5/1°c./Decreto Trasparenza: il secondo 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 dell'art. 5/5°c., "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/1°-2°c., e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5-bis/3°c.).

## **Distinzione fra accesso civico “generalizzato” e accesso “documentale”**

**[§ 2.3]** - L'accesso civico “generalizzato” deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e ss. della L. 241/1990, n. 241, c.d. “documentale”.

La finalità dell'accesso “documentale” 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* 241/1990 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 L. 241/90 esclude, inoltre, perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso “generalizzato”, oltre che quello “semplice”, è riconosciuto proprio “*allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*”.

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

Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi.

Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso “documentale” dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso civico “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 di accesso “documentale” in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso civico “generalizzato”.

Si consideri, d'altra parte, che i dinieghi di accesso agli atti e documenti di cui alla L. 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 “documentale”, 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 L. 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”.

## **Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'accesso generalizzato**

**[§ 4.1]** - L'ambito dei soggetti nei confronti dei quali è possibile attivare l'accesso civico “generalizzato” è identico a quello previsto per l'accesso civico “semplice”.

Più precisamente, si tratta di: Pubbliche Amministrazioni, Enti Pubblici Economici, Ordini Professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati, società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati.

**[§ 4.2]** - 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 PP.AA.

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 oggetto.

Allo stesso modo, nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione.

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 PP.AA., 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.

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

**[§ 5]** - 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/1°, 2° e 3° c. del Decreto Trasparenza **[nota 1]** si possono distinguere due tipi di eccezioni, assolute o relative; al ricorrere delle quali 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".

### **Eccezioni assolute – art. 5-bis/3°c.**

**[§ 5.1]** - L'accesso "generalizzato" è escluso nei casi indicati dall'art. 5-bis/3°c., 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. 24/1°c. della L. 241/1990.

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 L. 241/1990 non può che essere letto alla luce delle finalità di ampia divulgazione sottesa alla nuova normativa e richiamate nella prima parte di queste linee guida.

**[§ 6]** - 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/3°c.

### **[§ 6.2] – Altri casi di segreto o di divieto di divulgazione, diversi dal segreto di Stato**

Oltre al segreto di Stato, nell'ordinamento esistono altre diverse disposizioni che prevedono espressamente casi di segreto o di divieto di divulgazione; nelle presenti linee guida non può che rinviarsi a tali diverse disposizioni indicando di seguito alcune esemplificazioni che, in quanto tali, non sono esaustive.

---

#### **[nota 1]**

D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, con le modifiche apportate dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97

Art. 5-bis - (( *Esclusioni e limiti all'accesso civico* ). )

**(1. L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, e' rifiutato se il diniego e' necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici 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 stabilita' finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attivita' ispettive.

**2. L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, e' altresì rifiutato se il diniego e' necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:**

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

**3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, e' escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso e' subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalita' o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.**

**4. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.**

**5. I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione e' giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non puo' essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.**

**6. Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorita' nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative.)**

Si ricorda, ad esempio, il **segreto statistico [nota A]**, regolamentato dal D.Lgs. 322/1989 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 [nota B]** (art. 616 ss. c.p.); il **segreto professionale [nota C]** (art. 622 c.p. e 200 c.p.p.) e i **"pareri legali" [nota D]** 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 [nota E]** 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 [nota F]**, 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 [nota G]**, 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. 22/8°c. del Codice della Privacy – D.Lgs. 196/2003, art. 7-bis/6°c. del Decreto Trasparenza);
- dati idonei a rivelare **la vita sessuale [nota G]** (art. 7-bis/6°c. del Decreto Trasparenza).
- **dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici [nota G]** 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. 26/4°c. Decreto Trasparenza)

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 civico "generalizzato" in un'istanza di accesso "documentale" ai sensi della L. 241/1990.

**Il diritto di accesso ai propri dati personali [nota H] rimane, invece, regolato dagli artt. 7 ss. del D. Lgs. 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. 196/2003).**

---

#### [nota A]

**DECRETO LEGISLATIVO 6 settembre 1989, n. 322**

Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge 23 agosto 1988, n. 400

##### Art. 9.

###### Disposizioni per la tutela del segreto statistico

1. I dati raccolti nell'ambito di rilevazioni statistiche comprese nel programma statistico nazionale da parte degli uffici di statistica non possono essere esternati se non in forma aggregata, (*in modo che non se ne possa trarre alcun riferimento relativamente a persone identificabili*), e possono essere utilizzati solo per scopi statistici.

*(2. I dati di cui al comma 1 non possono essere comunicati o diffusi se non in forma aggregata e secondo modalità che rendano non identificabili gli interessati ad alcun soggetto esterno, pubblico o privato, né ad alcun ufficio della pubblica amministrazione. In ogni caso, i dati non possono essere utilizzati al fine di identificare nuovamente gli interessati.)*

3. In casi eccezionali, l'organo responsabile dell'amministrazione nella quale è inserito l'ufficio di statistica può, sentito il comitato di cui all'art. 17, chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri l'autorizzazione ad estendere il segreto statistico anche a dati aggregati.

4. Fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, non rientrano tra i dati tutelati dal segreto statistico gli estremi identificativi di persone o di beni, o gli atti certificativi di rapporti, (*provenienti da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque*).

#### [nota B]

##### Art. 616 Codice Penale

###### Violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza.

Chiunque prende cognizione del contenuto di una corrispondenza chiusa, a lui non diretta, ovvero sottrae o distrae, al fine di prenderne o di farne da altri prendere cognizione, una corrispondenza chiusa o aperta, a lui non diretta, ovvero, in tutto o in parte, la distrugge o sopprime, è punito, se il fatto non è preveduto come reato da altra disposizione di legge, con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 30 a euro 516.

Se il colpevole, senza giusta causa, rivela, in tutto o in parte, il contenuto della corrispondenza, è punito, se dal fatto deriva nocumento ed il fatto medesimo non costituisce un più grave reato, con la reclusione fino a tre anni.

Il delitto è punibile a querela della persona offesa.

Agli effetti delle disposizioni di questa sezione, per "corrispondenza" si intende quella epistolare, telegrafica, telefonica, informatica o telematica, ovvero effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza.

#### [nota C]

##### Art. 622 Codice Penale

###### Rivelazione di segreto professionale.

Chiunque, avendo notizia, per ragione del proprio stato o ufficio, o della propria professione o arte, di un segreto, lo rivela, senza giusta causa, ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto, è punito, se dal fatto può derivare nocumento, con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 30 a euro 516.

La pena è aggravata se il fatto è commesso da amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari<sup>(1)</sup>, sindaci o liquidatori o se è commesso da chi svolge la revisione contabile della società.

Il delitto è punibile a querela della persona offesa.

--- (1) Parole introdotte dall'art. 15, comma 3, lett. c) della L. 28 dicembre 2005, n. 262

#### [nota D]

**DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 26 gennaio 1996, n. 200**

Regolamento recante norme per la disciplina di categorie di documenti formati o comunque rientranti nell'ambito delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato sottratti al diritto di accesso

##### Art. 2.

###### Categorie di documenti inaccessibili nei casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento

1. Ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in virtù del segreto professionale già previsto dall'ordinamento, al fine di salvaguardare la riservatezza nei rapporti fra difensore e difeso sono sottratti all'accesso i seguenti documenti:

- a) pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto e la inerente corrispondenza;
- b) atti defensionali;
- c) corrispondenza inerente agli affari di cui ai punti a) e b).

##### Art. 5.

###### Documenti accessibili

1. I documenti che non rientrino in alcuna delle categorie elencate negli articoli 2 e 3 ovvero per i quali sia trascorso il periodo di differimento di cui all'art. 4 sono accessibili da parte di chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, secondo le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e dal decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352.

[nota E]

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 10 gennaio 1957, n. 3  
Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato

Art. 15.

((Segreto d'ufficio))

1. L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento).

((52))

AGGIORNAMENTO (52)

La L. 7 agosto 1990, n. 241 ha disposto (con l'art. 31, comma 1) che tale modifica ha effetto "dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 24".

[nota F]

Art. 329 CPP  
Obbligo del segreto

1. Gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari.
2. Quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il pubblico ministero può, in deroga a quanto previsto dall'articolo 114, consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. In tal caso, gli atti pubblicati sono depositati presso la segreteria del pubblico ministero.
3. Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato:
  - a) l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone;
  - b) il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

[nota G]

Codice della Privacy (Dlgs 196/2003)

Art. 22

Principi applicabili al trattamento di dati sensibili e giudiziari

8. I dati idonei a rivelare lo stato di salute non possono essere diffusi.

[nota G]

Decreto Trasparenza

Art. 7-bis

(( Riutilizzo dei dati pubblicati ))

6. Restano fermi i limiti all'accesso e alla diffusione delle informazioni di cui all'articolo 24, commi 1 e 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche, di tutti i dati di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, di quelli previsti dalla normativa europea in materia di tutela del segreto statistico e di quelli che siano espressamente qualificati come riservati dalla normativa nazionale ed europea in materia statistica, nonché quelli relativi alla diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Art. 26

Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

4. E' esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di cui al presente articolo, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.

[nota H]

DECRETO LEGISLATIVO 30 giugno 2003, n. 196  
Codice in materia di protezione dei dati personali  
TITOLO II - DIRITTI DELL'INTERESSATO

Art. 7

(Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti)

1. L'interessato ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile.
2. L'interessato ha diritto di ottenere l'indicazione:
  - a) dell'origine dei dati personali;
  - b) delle finalità e modalità del trattamento;
  - c) della logica applicata in caso di trattamento effettuato con l'ausilio di strumenti elettronici;
  - d) degli estremi identificativi del titolare, dei responsabili e del rappresentante designato ai sensi dell'articolo 5, comma 2;
  - e) dei soggetti o delle categorie di soggetti ai quali i dati personali possono essere comunicati o che possono venirne a conoscenza in qualità di rappresentante designato nel territorio dello Stato, di responsabili o incaricati.
3. L'interessato ha diritto di ottenere:
  - a) l'aggiornamento, la rettificazione ovvero, quando vi ha interesse, l'integrazione dei dati;
  - b) la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati trattati in violazione di legge, compresi quelli di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali i dati sono stati raccolti o successivamente trattati;
  - c) l'attestazione che le operazioni di cui alle lettere a) e b) sono state portate a conoscenza, anche per quanto riguarda il loro contenuto, di coloro ai quali i dati sono stati comunicati o diffusi, eccettuato il caso in cui tale adempimento si rivela impossibile o comporta un impiego di mezzi manifestamente sproporzionato rispetto al diritto tutelato.
4. L'interessato ha diritto di opporsi, in tutto o in parte:
  - a) per motivi legittimi al trattamento dei dati personali che lo riguardano, ancorché pertinenti allo scopo della raccolta;
  - b) al trattamento di dati personali che lo riguardano a fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale.

Art. 8

(Esercizio dei diritti)

1. I diritti di cui all'articolo 7 sono esercitati con richiesta rivolta senza formalità al titolare o al responsabile, anche per il tramite di un incaricato, alla quale è fornito idoneo riscontro senza ritardo.
2. I diritti di cui all'articolo 7 non possono essere esercitati con richiesta al titolare o al responsabile o con ricorso ai sensi dell'articolo 145, se i trattamenti di dati personali sono effettuati:
  - a) in base alle disposizioni del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge luglio 1991, n. 197, e successive modificazioni, in materia di riciclaggio;
  - b) in base alle disposizioni del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, e successive modificazioni, in materia di sostegno alle vittime di richieste estorsive;
  - c) da Commissioni parlamentari d'inchiesta istituite ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione;
  - d) da un soggetto pubblico, diverso dagli enti pubblici economici, in base ad espressa disposizione di legge, per esclusive finalità inerenti alla politica monetaria e valutaria, al sistema dei pagamenti, al controllo degli intermediari e dei mercati creditizi e finanziari, nonché alla tutela della loro stabilità;
  - e) ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera f), limitatamente al periodo durante il quale potrebbe derivarne un pregiudizio effettivo e concreto per lo svolgimento delle investigazioni difensive o per l'esercizio del diritto in sede giudiziaria;
  - f) da fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico relativamente a comunicazioni telefoniche in entrata, salvo che possa derivarne un pregiudizio effettivo e concreto per lo svolgimento delle investigazioni difensive di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 397;
  - g) per ragioni di giustizia, presso uffici giudiziari di ogni ordine e grado o il Consiglio superiore della magistratura o altri organi di autogoverno o il Ministero della giustizia;
  - h) ai sensi dell'articolo 53, fermo restando quanto previsto dalla legge 1 aprile 1981, n. 121.
3. Il Garante, anche su segnalazione dell'interessato, nei casi di cui al comma 2, lettere a), b), d), e) ed f) provvede nei modi di cui agli articoli 157, 158 e 159 e, nei casi di cui alle lettere c), g) ed h) del medesimo comma, provvede nei modi di cui all'articolo 160.
4. L'esercizio dei diritti di cui all'articolo 7, quando non riguarda dati di carattere oggettivo, può avere luogo salvo che concerna la rettificazione o l'integrazione di dati personali di tipo valutativo, relativi a giudizi, opinioni o ad altri apprezzamenti di tipo soggettivo, nonché l'indicazione di condotte da tenersi o di decisioni in via di assunzione da parte del titolare del trattamento.

Art. 9

(Modalità di esercizio)

1. La richiesta rivolta al titolare o al responsabile può essere trasmessa anche mediante lettera raccomandata, telefax o posta elettronica. Il Garante può individuare altro idoneo sistema in riferimento a nuove soluzioni tecnologiche. Quando riguarda l'esercizio dei diritti di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, la richiesta può essere formulata anche oralmente e in tal caso è annotata sinteticamente a cura dell'incaricato o del responsabile.
2. Nell'esercizio dei diritti di cui all'articolo 7 l'interessato può conferire, per iscritto, delega o procura a persone fisiche, enti, associazioni od organismi. L'interessato può, altresì, farsi assistere da una persona di fiducia.
3. I diritti di cui all'articolo 7 riferiti a dati personali concernenti persone decedute possono essere esercitati da chi ha un interesse proprio, o agisce a tutela dell'interessato o per ragioni familiari meritevoli di protezione.
4. L'identità dell'interessato è verificata sulla base di idonei elementi di valutazione, anche mediante atti o documenti disponibili o esibizione o allegazione di copia di un documento di riconoscimento. La persona che agisce per conto dell'interessato esibisce o allega copia della procura, ovvero della delega sottoscritta in presenza di un incaricato o sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di riconoscimento dell'interessato. ((PERIODO SOPPRESSO DAL D.L. 6 DICEMBRE 2011, N. 201, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 22 DICEMBRE 2011, N. 214)).
5. La richiesta di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, è formulata liberamente e senza costrizioni e può essere rinnovata, salva l'esistenza di giustificati motivi, con intervallo non minore di novanta giorni.

#### Art. 10

##### (Riscontro all'interessato)

1. Per garantire l'effettivo esercizio dei diritti di cui all'articolo 7 il titolare del trattamento e' tenuto ad adottare idonee misure volte, in particolare:
  - a) ad agevolare l'accesso ai dati personali da parte dell'interessato, anche attraverso l'impiego di appositi programmi per elaboratore finalizzati ad un'accurata selezione dei dati che riguardano singoli interessati identificati o identificabili;
  - b) a semplificare le modalita' e a ridurre i tempi per il riscontro al richiedente, anche nell'ambito di uffici o servizi preposti alle relazioni con il pubblico.
2. I dati sono estratti a cura del responsabile o degli incaricati e possono essere comunicati al richiedente anche oralmente, ovvero offerti in visione mediante strumenti elettronici, sempre che in tali casi la comprensione dei dati sia agevole, considerata anche la qualita' e la quantita' delle informazioni. Se vi e' richiesta, si provvede alla trasposizione dei dati su supporto cartaceo o informatico, ovvero alla loro trasmissione per via telematica.
3. Salvo che la richiesta sia riferita ad un particolare trattamento o a specifici dati personali o categorie di dati personali, il riscontro all'interessato comprende tutti i dati personali che riguardano l'interessato comunque trattati dal titolare. Se la richiesta e' rivolta ad un esercente una professione sanitaria o ad un organismo sanitario si osserva la disposizione di cui all'articolo 84, comma 1.
4. Quando l'estrazione dei dati risulta particolarmente difficoltosa il riscontro alla richiesta dell'interessato puo' avvenire anche attraverso l'esibizione o la consegna in copia di atti e documenti contenenti i dati personali richiesti.
5. Il diritto di ottenere la comunicazione in forma intelligibile dei dati non riguarda dati personali relativi a terzi, salvo che la scomposizione dei dati trattati o la privazione di alcuni elementi renda incomprensibili i dati personali relativi all'interessato.
6. La comunicazione dei dati e' effettuata in forma intelligibile anche attraverso l'utilizzo di una grafia comprensibile. In caso di comunicazione di codici o sigle sono forniti, anche mediante gli incaricati, i parametri per la comprensione del relativo significato.
7. Quando, a seguito della richiesta di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, lettere a), b) e c) non risulta confermata l'esistenza di dati che riguardano l'interessato, puo' essere chiesto un contributo spese non eccedente i costi effettivamente sopportati per la ricerca effettuata nel caso specifico.
8. Il contributo di cui al comma 7 non puo' comunque superare l'importo determinato dal Garante con provvedimento di carattere generale, che puo' individuarlo forfettariamente in relazione al caso in cui i dati sono trattati con strumenti elettronici e la risposta e' fornita oralmente. Con il medesimo provvedimento il Garante puo' prevedere che il contributo possa essere chiesto quando i dati personali figurano su uno speciale supporto del quale e' richiesta specificamente la riproduzione, oppure quando, presso uno o piu' titolari, si determina un notevole impiego di mezzi in relazione alla complessita' o all'entita' delle richieste ed e' confermata l'esistenza di dati che riguardano l'interessato.
9. Il contributo di cui ai commi 7 e 8 e' corrisposto anche mediante versamento postale o bancario, ovvero mediante carta di pagamento o di credito, ove possibile all'atto della ricezione del riscontro e comunque non oltre quindici giorni da tale riscontro.

#### **[§ 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”.**

L'art. 5-bis/3°c. 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 PP.AA.

Si consideri la disciplina sugli atti dello stato civile e quella sulle informazioni contenute nelle anagrafi della popolazione ..., agli Archivi di Stato e altri Archivi ...; agli elenchi dei contribuenti e alle relative dichiarazioni dei redditi la cui visione ed estrazione di copia è ammessa nelle forme stabilite dall'art. 69, comma 6, del d.P.R. n. 600/1973.

Relativamente al rinvio all'art. 24/1°c. della L. 241/1990 [nota I], riferita al diverso istituto dell'accesso agli atti, c.d. “documentale”, 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. 24/1°c. della L. 241/1990 attengono:

- a) ai divieti di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al co. 6 dell'art. 24 L. 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. 24/1°c. L. 241/1990, si sottolinea che il regolamento governativo di cui all'art. 24 co. 6 della medesima L. 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 L. 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 ... ..

#### [nota I]

Legge 7 agosto 1990, n. 241

Art. 24 - ((Esclusione dal diritto di accesso.))

((1. Il diritto di accesso e' escluso:

a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;

b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

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

2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1.

3. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

4. L'accesso ai documenti amministrativi non puo' essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

5. I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo puo' prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate ... ..

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 e 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.**

### **Eccezioni relative o qualificate (Limiti) – art. 5-bis/1°, 2°, 4° e 5°c.**

**[§ 5.2]** - 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 nell'art. 5-bis/1° e 2°c. del Decreto Trasparenza.**

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

**L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza delle eccezioni assolute di cui all'art. 5-bis/3°c., 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:

- indicare chiaramente quale – tra gli interessi elencati all'art. 5-bis/1° e 2° c. – viene pregiudicato;
- valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla divulgazione dell'informazione richiesta;
- valutare se il pregiudizio conseguente alla divulgazione 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:

- 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/5°c.), 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;
- 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/4°c., 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).

**[§ 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/1°c. del D.Lgs. n. 33/2013, inerenti a:

- la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- la sicurezza nazionale;
- la difesa e le questioni militari;
- le relazioni internazionali;
- la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- 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.

... .. *omissis* ... ..

### **Condizioni di indagini sui reati e loro perseguimento art. 5-bis/1°c. lett. f)**

**[§ 7.6]** - L'interesse pubblico sotteso alla conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento è strettamente connesso alla sicurezza e all'ordine pubblico (vedi seguito) e all'**esercizio di attività giudiziaria**.

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

**Esulano, pertanto, dall'accesso generalizzato gli atti giudiziari, cioè gli atti processuali o quelli che siano espressione della funzione giurisdizionale, ancorché non immediatamente collegati a provvedimenti che siano espressione dello "ius dicere", purché intimamente e strumentalmente connessi a questi ultimi.**

**L'accesso e i limiti alla conoscenza degli atti giudiziari, ovvero di tutti gli atti che sono espressione della funzione giurisdizionale, anche se acquisiti in un procedimento amministrativo, sono infatti disciplinati da regole autonome previste dai rispettivi codici di rito.**

Si consideri, al riguardo, la speciale disciplina del segreto istruttorio, ai sensi dell'art. 329 c.p.p.; il divieto di pubblicazione di atti (art. 114 c.p.p.) e il rilascio di copia di atti del procedimento a chiunque vi abbia interesse, previa autorizzazione del pubblico ministero o del giudice che procede (art. 116 c.p.p.).

Per i giudizi civili, ad esempio, l'art. 76 disp. att. c.p.c., che stabilisce che le parti e i loro difensori possono esaminare gli atti e i documenti inseriti nel fascicolo d'ufficio e in quelli delle altre parti e ottenere copia dal cancelliere; pertanto l'accesso è consentito solo alle parti e ai loro difensori.

Per le procedure concorsuali la legge fallimentare che riconosce al comitato dei creditori e al fallito il diritto di prendere visione di ogni atto contenuto nel fascicolo, mentre per gli altri creditori e i terzi l'accesso è consentito purché gli stessi abbiano un interesse specifico e attuale, previa autorizzazione del giudice delegato, sentito il curatore (r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 90).

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

In merito all'accesso a documenti detenuti dalle amministrazioni che siano afferenti a un procedimento penale, occorre considerare che potrebbe non esservi una preclusione automatica e assoluta alla loro conoscibilità e che l'esistenza di un'indagine penale non è di per sé causa ostativa all'accesso a documenti che siano confluiti nel fascicolo del procedimento penale o che in qualsiasi modo possano risultare connessi con i fatti oggetto di indagine.

Resta, comunque, ferma la disciplina in materia di tutela dei dati personali e quanto previsto dalle presenti Linee Guida ai §§ 6.2.1 e 8.1. Al riguardo, si fa presente che, secondo un prevalente orientamento giurisprudenziale, non ogni denuncia di reato presentata dalla pubblica amministrazione all'autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio penale e come tale sottratto all'accesso; laddove, infatti, la denuncia sia riconducibile all'esercizio delle istituzionali funzioni amministrative, l'atto non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 329 c.p.p. e non può ritenersi coperto dal segreto istruttorio. Diversamente, se la pubblica amministrazione trasmette all'autorità giudiziaria una notizia di reato nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria, che, come tali, sono soggetti a segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 c.p.p. (Cons. Stato, sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 547).

#### **[§ 7.7] – Regolare svolgimento di attività ispettive**

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

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

Solo nei casi di stretta strumentalità delle 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 ... ..

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 PP.AA. 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; ... .. ancora, laddove l'attività ispettiva possa comportare l'acquisizione di documentazione processuale anche penale, la richiesta di accesso generalizzato potrà trovare accoglimento purché 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.

#### **[§ 8.1] – I limiti derivanti dalla protezione dei dati personali**

L'art. 5-bis/2°c. lett. a) del D. Lgs. 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 «qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale» (art. 4/1°c. lett. b) del D. Lgs. 196/2003 - Codice in materia di protezione dei dati personali; le informazioni riferite a persone giuridiche, enti e associazioni non rientrano, quindi, in tale nozione.



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. 5/5°c. 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'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Nel quadro descritto, anche le comunicazioni di dati personali nell'ambito del procedimento di accesso "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/2°c. lett. a) del D. Lgs. 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 Europea, del Consiglio di Stato, nonché al nuovo quadro normativo in materia di protezione dei dati introdotto dal Regolamento (UE) n. 679/2016.

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. 5/5°c. 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. 5/2°c. del D. Lgs. 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 presenti **(9)**.

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 sociali; 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 dati **(11)**; analogamente, vanno tenuti in debito conto i casi in cui la conoscibilità di determinati dati personali da parte di chiunque possa favorire il verificarsi di eventuali furti di identità o di creazione di identità fittizie attraverso le quali esercitare attività fraudolente **(12)**.

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 di 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 sensibili **(13)** e/o giudiziari **(14)** 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'interessato.

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 pubblico **(16)**.

---

**(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.

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

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

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

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

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

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 in materia di protezione dei dati personali).

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" riguarda 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 deboli.

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 interesse **(18)**; ciò anche pensando, come già visto, alle ragionevoli aspettative di confidenzialità degli interessati riguardo a talune informazioni in possesso dei soggetti destinatari delle istanze di accesso "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 istanza **(19)**.

#### **[§ 8.1] – 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-bis/2°c. lett. b) del D. Lgs. 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».

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 privata 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», 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'invulnerabilità dei segreti che considerano come «corrispondenza» non solo quella epistolare, ma anche quella telegrafica, telefonica, informatica o telematica, ovvero quella effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza (art. 616, comma 4, codice penale).

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 spedizione.

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 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 in questione 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, allorché 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).

... .. *omissis* ... ..

**(per l'allegato delle FAQ vedi documento originale Linee Guida 1309/2016 ANAC)**

---

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

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