



Autorità Nazionale Anticorruzione

Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Oggetto: istanza di riesame del provvedimento di parziale accoglimento della richiesta di accesso civico generalizzato presentata dalla ai sensi dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 33/2013.

VISTA l'istanza di accesso civico generalizzato *ex art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii* presentata in data 21 marzo u.s. (acquisita a protocollo n. 0023276) dalla _____, nella quale l'istante ha richiesto "*copia conforme all'originale della nota acquisita da codesta Autorità a prot. n. 58353 del 24/04/2017 e nella quale il RPCT dell' _____ ha elencato i rapporti intercorsi tra l' _____ stessa nel periodo in cui era presieduta dal _____ le società collegate alla _____ e copia conforme all'originale della relazione della Guardia di Finanza acquisita da codesta Autorità a prot. int. n. 14758 del 16/02/2018*";

VISTO il provvedimento di parziale accoglimento della richiesta di accesso civico generalizzato ai documenti richiesti, ai sensi dell'art. 5 *bis*, comma 2, lett. c) d.lgs. n. 33/2013, emanato dall'Ufficio Vigilanza sulla imparzialità dei funzionari pubblici (prot. n. 0038076 del 13/05/2019);

VISTA l'istanza di riesame avverso il provvedimento di parziale accoglimento della richiesta di accesso civico generalizzato presentata dalla _____ ai sensi dell'art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 33/2013 (datata 31 maggio 2019 e acquisita a protocollo n. 0044358 del 03/06/2019);

ACQUISITI i necessari elementi informativi dall'Ufficio Vigilanza sulla imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF);

CONSIDERATO il decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 e successive modificazioni e integrazioni;

CONSIDERATA la Determinazione n. 1309 del 28/12/2016 dell'A.N.AC. "*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*"

SI RAPPRESENTA QUANTO SEGUE:

Dall'analisi dell'istruttoria svolta dall'UVIF è emerso che il predetto Ufficio si è conformato al disposto legislativo e si è attenuto alle indicazioni contenute nelle "*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*" (Determinazione n. 1309 del 28/12/2016) dell'A.N.AC. (di seguito Linee Guida).

Secondo le predette Linee guida, infatti, qualora, come nel caso di specie, ricorra uno dei limiti (eccezioni relative o qualificate) elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5 *bis* del d.lgs. n. 33/2013 l'amministrazione deve effettuare, attraverso la tecnica del bilanciamento, un'attività valutativa, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento e verificare se l'ostensione degli atti richiesti determinerebbe un pregiudizio concreto e altamente probabile al predetto interesse.

Specificamente l'UVIF ha ritenuto che l'ostensione ed il rilascio della documentazione richiesta nel suo formato integrale potesse arrecare un danno concreto ed attuale agli "*interessi economici e commerciali*" delle persone fisiche e giuridiche controinteressate e che l'esigenza conoscitiva dell'istante potesse essere soddisfatta anche mediante un accoglimento parziale con oscuramento dei dati sensibili.

Esaminata la documentazione prodotta dall'UVIF nell'ambito dell'istruttoria instauratasi a seguito della richiesta di accesso civico generalizzato (tra cui un appunto al Consiglio nel quale è esplicitato il percorso logico-giuridico seguito) non sono emersi elementi per procedere ad una revisione della determinazione del predetto ufficio, ma, anzi, se ne condividono le conclusioni per i motivi di seguito specificati. I criteri per stabilire la sussistenza o meno del pregiudizio sono espressamente esplicitati nelle Linee guida succitate e ad essi si è attenuto l'UVIF quando ha effettuato, attraverso la tecnica del bilanciamento, la valutazione della prevalenza, o meno, dell'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata su quello alla tutela dei dati personali *ex art. 5 bis*, comma 2, d.lgs. n. 33/2013. L'attività dell'amministrazione in ordine alla richiesta ostensiva è, infatti, discrezionale. Ciò significa che sussiste un margine di apprezzamento in capo all'amministrazione, seppur nel perimetro delle eccezioni e delle esclusioni predeterminate dalla legge. Di conseguenza la pubblica amministrazione deve prendere in considerazione e valutare comparativamente tutti gli interessi coinvolti, sia quello pubblico alla *disclosure*, sia quello più specifico dell'istante, sia quelli degli altri soggetti controinteressati coinvolti.

Nell'ambito della documentazione richiesta sono presenti due diverse tipologie di dati, una qualificabile ai sensi dell'art. 5 *bis* comma 2 lett. a), l'altra sempre del comma 2, ma ai sensi della lett. c). È necessario, pertanto, analizzare i due diversi tipi per comprendere le motivazioni del parziale accoglimento dell'istanza di accesso civico generalizzato da parte dell'UVIF.

In primo luogo, infatti, occorre osservare che nelle relazioni di cui si chiede l'accesso sono riportati nome e cognome di due persone fisiche, che, come noto, costituiscono **dati personali** soggetti alla disciplina contemplata dal Regolamento UE 2016/679 e dal d.lgs. n. 196/2003, così come modificato dal d.lgs. n. 101/2018. Il loro trattamento, pertanto, è lecito solo qualora ricorra una delle condizioni esplicitate dall'art. 6 del Regolamento UE 2016/679.

In merito l'art.5 *bis*, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 33/2013 prevede, poi, chiaramente 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»*.

In tale ipotesi, pertanto, *“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”* (Linee guida).

Tale valutazione deve essere effettuata sulla base dei principi generali sul trattamento e, in particolare, di quelli inderogabili di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza. In merito corre l'obbligo di ricordare che anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato costituisce “trattamento” e, pertanto, 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 (art. 17 Regolamento UE 2016/679), nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione”* (Linee guida).

Dalla lettura della documentazione richiesta appare evidente che l'ostensione anche dei nominativi si presenta come non necessaria al raggiungimento dello scopo tipico dell'accesso generalizzato, ovvero quello 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) ma, invece, è eccedente, in quanto è possibile effettuare un'approfondita verifica dell'operato dell'Autorità relativo alla vigilanza svolta per accertare la violazione dell'art. 53, comma 16 *ter*, d.lgs. n. 165/2001 anche attraverso la sola lettura del testo con gli *omissis* delle relazioni richieste.

Per quanto attiene alla determinazione della sussistenza o meno del pregiudizio, che deve rivestire i caratteri della concretezza e della probabilità, le Linee guida prescrivono che l'amministrazione deve prendere *“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.

La ragionevole probabilità e concretezza della sussistenza di tali conseguenze è già stata anteriormente ponderata e valutata alla luce di tutti gli interessi coinvolti al momento dell'emanazione della delibera n. 207 del 21 febbraio 2018 del Consiglio. All'interno di tale delibera, infatti, in luogo del nominativo della persona fisica oggetto del procedimento di vigilanza è stato inserito un *omissis*. È indubbio, infatti, che la *disclosure* dell'informazione richiesta da parte di una fonte, l'A.N.AC., competente per materia e particolarmente "qualificata" per il ruolo ricoperto e le funzioni svolte, e la conseguente conoscenza da parte di chiunque del dato personale si pongono in un rapporto di causalità con un più che probabile danno alla reputazione e alla riservatezza del soggetto coinvolto nel procedimento. In tal senso la lesione alla reputazione di un soggetto, intesa come il senso della dignità personale in conformità all'opinione del gruppo sociale, può non dipendere esclusivamente dall'oggettiva natura del fatto divulgato, ma altresì delle implicazioni che la sua divulgazione assume in ragione delle qualifiche soggettive della persona cui viene accostato

Coerentemente l'ufficio UVIF non poteva determinarsi diversamente nell'ambito del procedimento di accesso civico generalizzato perché le esigenze preventivamente sussistenti continuavano, e continuano, a permanere.

In attuazione dei summenzionati principi di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza e conformemente a quanto disposto dalle Linee Guida, l'UVIF ha correttamente scelto, pertanto, di dare riscontro alla richiesta di accesso generalizzato ricorrendo alle modalità meno pregiudizievoli per i diritti degli interessati, ovvero inserendo degli *omissis* nei punti dei documenti ove erano riportati i suddetti «dati personali». Ciò ha consentito da un lato di soddisfare l'esigenza informativa dell'istante, dall'altro di rispettare i principi inderogabili sopra esposti.

L'altra tipologia di dati contenuta nella documentazione richiesta rientra, invece, nell'ambito di applicazione dell'art. 5 *bis*, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 33/2013.

In particolare costituiscono oggetto di tutela i c.d. segreti commerciali, ovvero "*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*" (Linee Guida).

In merito la giurisprudenza amministrativa (

) ha chiarito che si pone un problema di tutela della "riservatezza commerciale" o "industriale" quando emerga l'esigenza di tenere riservato il c.d. *know-how* d'impresa, ossia più nel dettaglio

Indubbiamente nelle relazioni acquisite dall'A.N.AC. sono contenute informazioni quali le scelte imprenditoriali, l'assetto organizzativo, la strutturazione del gruppo e i rapporti imprenditoriali con le amministrazioni di settore la cui diffusione può pregiudicare gli interessi economici e commerciali delle società citate.

Appare evidente che se la stessa Autorità ha dovuto rivolgersi al Nucleo speciale Anticorruzione della Guardia di finanza per avere una corretta ricostruzione degli assetti societari si tratta di informazioni che possono qualificarsi come segrete, in quanto non sono allo stato attuale, nel loro insieme o nella precisa configurazione e combinazione dei loro elementi, generalmente note o facilmente accessibili agli esperti ed agli operatori del settore. Tant'è che l'istante si rivolge ad A.N.AC. per ottenerle.

Dall'analisi effettuata emerge, inoltre, che anche in questa ipotesi l'ostensione si presenta come non necessaria al raggiungimento dello scopo dell'accesso generalizzato, ovvero coerente con la sua funzione nel nostro ordinamento: favorire le sopra già citate forme diffuse di controllo.

Appare, infatti, evidente che il riesame non è stato presentato in ossequio alla finalità per cui è previsto, ovvero la verifica della correttezza dell'*agere* amministrativo nello svolgimento del procedimento di vigilanza in occasione del quale è stata acquisita la documentazione, ma, come si evince chiaramente dall'istanza di riesame, per ottenere *aliunde* della documentazione richiesta all' e non ottenuta, e successivamente intraprendere ulteriori iniziative.

Ciò esula dai compiti dell'Autorità e del suo RPCT che sono, invece, quelli di verificare o meno, in prima ed in seconda istanza, la sussistenza di un pregiudizio concreto e attuale derivante dall'ostensione.

In merito il TAR osserva che

È chiaro, inoltre, che in questo caso attraverso il perseguimento del proprio interesse "personale" l'istante non consegue contemporaneamente quello "pubblico" indicato dalla legge come *ratio* dell'istituto dell'accesso civico generalizzato. Ciò anche in considerazione del fatto che, come noto,

L'istante, poi, nella sua richiesta si limita ad affermare che *“rendere di pubblico dominio la denominazione delle società concessionarie di beni pubblici ex art. 18 della legge n. 84/1994 non costituisce alcun pregiudizio agli interessi economico-commerciali riconducibili alle stesse”*, non inquadrando correttamente la questione né in fatto né in diritto.

Compito del RPCT è quello di verificare se, come ritenuto dall'UVIF, l'ostensione integrale delle informazioni contenute in un determinato documento comporta o meno un pregiudizio agli interessi economici e commerciali e al segreto commerciale, così come definito dalle Linee guida, e non valutare genericamente se rendere di pubblico dominio la denominazione delle società concessionarie di beni pubblici *ex art. 18 della legge n. 84/1994* può, o meno, arrecare alle stesse un danno.

Orbene il riferimento contenuto nella relazione della Guardia di finanza ad un procedimento penale rappresenta un sicuro indice della sussistenza del predetto pregiudizio, in quanto la conoscenza da parte di chiunque che deriva dall'ostensione di tali informazioni costituisce indubbiamente fonte di un *vulnus* agli interessi economici e commerciali del gruppo societario, ledendone la reputazione.

E' orientamento pacifico che la diffusione di tale informazione, sebbene il suddetto procedimento in primo grado si sia concluso con una sentenza di assoluzione, è suscettibile di determinare, a seconda delle ipotesi e del contesto in cui può essere utilizzata da terzi, proprio quel pregiudizio concreto e attuale alla tutela della protezione dei dati personali di cui all'art. 5 *bis*, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 33/2013. Inoltre l'esistenza di un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali del soggetto controinteressato deve essere valutato proprio alla luce dell'amplificato regime di pubblicità dell'accesso civico.

Si rappresenta, infine, che l'amministrazione non è tenuta a specificare puntualmente le ragioni del parziale accoglimento in tutte le ipotesi in cui, come nel caso di specie,

Per i sopraesposti motivi, si

RIGETTA

la richiesta di riesame parziale accoglimento della richiesta di accesso civico generalizzato inoltrata ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii. dalla

Il presente provvedimento è impugnabile davanti al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al

decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 e dell'art. 13 del Regolamento del 24 ottobre 2018 «Regolamento disciplinante i procedimenti relativi all'accesso civico, all'accesso civico generalizzato ai dati e ai documenti detenuti dall'A.N.AC. e all'accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge n. 241/1990».

Roma, 20 giugno 2019

Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
Dr.ssa Antonella Cirillo