

Con il dlgs 97/16 sembravano aprirsi le porte degli archivi della pubblica amministrazione. Ma la strada è in salita

# P.a. trasparente, una chimera

**P**iena di ostacoli per le imprese la strada che porta ai database delle p.a. L'accesso civico generalizzato non è utilizzabile per far valere interessi economici. Eppure con il decreto legislativo 97/2016 sembrava potersi aprire un portone all'accesso degli operatori economici: porte aperte agli archivi dei dati detenuti dagli enti pubblici; una miniera di informazioni, da elaborare, magari con

le tecniche della Big Data analytics e trasformare in idee imprenditoriali.

Il pendolo del legittimo interesse a trattare i dati sembrava pendere a favore della libertà di impresa. Ma i principi della legislazione primaria vivono, poi, nella forma plasmata dalle disposizioni di attuazione, oltre che ovviamente dalle dinamiche della prassi.

Ora, il dlgs 97/2016 (correttivo del pre-

cedente 33/2013, dedicato alla trasparenza amministrativa) ha rinviato a linee guida dell'Anac, l'Autorità nazionale contro la corruzione, la definizione dei limiti e delle esclusioni del diritto di accesso generalizzato. Tutte le pubbliche amministrazioni sono, ora, chiamate a fare/aggiornare i propri regolamenti sulla trasparenza e lo faranno sulla scia delle linee guida.

*Ciccio Messina a pag. 5*

Con il dlgs 97/16 sembravano aprirsi le porte degli archivi delle p.a. In realtà non è così

## Trasparenza, strada a ostacoli

### Accesso civico non utilizzabile per interessi economici

Pagina a cura  
di ANTONIO CICCIA  
MESSINA

**P**iena di ostacoli per le imprese la strada che porta ai database delle p.a. L'accesso civico generalizzato non è utilizzabile per far valere interessi economici. Eppure con il decreto legislativo 97/2016 sembrava potersi aprire un portone all'accesso degli operatori economici: porte aperte agli archivi dei dati detenuti dagli enti pubblici; una miniera di informazioni, da elaborare, magari con le tecniche della Big Data analytics e trasformare in idee imprenditoriali.

Il pendolo del legittimo interesse a trattare i dati sembrava pendere a favore della libertà di impresa. Ma i principi della legislazione primaria vivono, poi, nella forma plasmata dalle disposizioni di attuazione, oltre che ovviamente dalle dinamiche della prassi.

Ora, il dlgs 97/2016 (correttivo del precedente 33/2013, dedicato alla trasparenza amministrativa) ha rinviato a linee guida dell'Anac, l'Autorità nazionale contro la corruzione, la definizione dei limiti e delle esclusioni del diritto di accesso generalizzato. Tutte le pubbliche amministrazioni sono, ora, chiamate a fare/aggiornare i propri regolamenti sulla trasparenza e lo faranno sulla scia delle linee guida. E il portone si è socchiuso e l'autostrada per ottenere dati detenuti

dalla p.a. si profila come una strettoia e per di più in salita ripida (un po' come avvenuto per l'accesso alle informazioni ambientali).

Il nodo da sciogliere è un busillis nella formulazione di un articolo, il 5, del decreto 33/13, come modificato dal decreto 97/16. Questa disposizione dice che l'accesso civico generalizzato, quello che dovrebbe garantire un'accessibilità totale e che incarna l'essenza della libertà di informazione (sulla scia del Freedom of Information Act, o Foia che dir si voglia, tipico degli ordinamenti anglosassoni), proprio quello che dovrebbe squarciare il velo steso sulle pareti vetro dei palazzi pubblici, insomma l'accesso civico ha tre possibili finalità: 1) controllo dell'attività delle p.a. e dei funzionari pubblici (come lavorano, che risultati producono? Raggiungono gli obiettivi?); 2) controllo della spesa pubblica (come vengono spesi i soldi dei contribuenti?); 3) partecipazione al dibattito pubblico.

Il problema è se questa trilogia di finalità comprenda o meno finalità economico/imprenditoriali. Le imprese possono chiedere dati, detenuti dalla p.a., per sviluppare progetti di business?

L'Anac, con il Garante per la protezione dei dati personali, sta preparando le Linee guida per dettare il dettaglio dell'accesso generalizzato e la bozza evidenzia, tra le altre, due cose: a) finalità diverse dalle tre elencate nel decreto devono

portare a un oscuramento dei dati personali; b) l'amministrazione non ha l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso, ma solo di consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa.

A questo punto si potrebbe sostenere che le Linee guida prospettano un ragionevole equilibrio tra opposte esigenze: da un lato, quella delle imprese di avere dati integrali, anche identificativi, frutto di una selezione e rielaborazione adeguate ai fini del business coltivato; dall'altro, quello delle persone a non vedersi spiattellare i propri dati, senza prevedibile possibilità di controllo e di determinare le condizioni di utilizzo delle informazioni personali.

Peccato che il dlgs dichiara che chi richiede l'accesso generalizzato non debba dichiarare alcuna specifica motivazione. Lapidario l'articolo 5: «L'istanza di accesso civico ... non richiede motivazione». Altrettanto lapidarie sono le prime parole dell'articolo 1 del medesimo decreto 33/2013: la trasparenza è intesa come «accessibilità totale».

Dal canto suo, lo schema delle Linee guida ritiene di evidenziare che: «L'accesso civico è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e

di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico (art. 5, comma 2, del dlgs n. 33/2013)». «Di conseguenza», prosegue l'Anac, «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». Tra i dati personali lo schema di Linee guida esemplifica: 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'Isce o la relativa fascia, i dati bancari ecc.

La p.a., pertanto, dovrà valutare se l'istanza di accesso generalizzato persegua o meno gli scopi tipici della norma, ma dovrebbe fare ciò senza chiedere al richiedente di dichiarare la sua motivazione. A questo punto non si esce dall'impasse se non forzando, in un senso o in quello opposto, la lettera della disposizione: o si chiede la motivazione o si consegnano documenti e dati senza appurare il tipo di motivazione.

Si vedrà come le autorità e le sentenze risolveranno questo inghippo. Va da sé, però, che se si opta per la richiesta della motivazione, verrebbe da dire che il tanto sbandierato accesso civico generalizzato, quello per l'accessibilità totale, in realtà non si distingue dal vecchio accesso civico documentale (articoli 22 e seguenti della legge 241/1990). Così come bisognerà aspettare per vedere come si atteggeranno enti e

tribunali sulla questione della elaborazione dei dati.

Si ricorda che l'art. 5 del decreto 33/13 prevede la conoscibilità totale di «dati» e «documenti». Lo schema di Linee guida, però, esclude che l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso e inoltre che l'amministrazione non ha l'obbligo di riellaborare 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. Anche tale prescrizione è limitativa rispetto alla finalità di accessibilità totale enunciata dalla legge. Perché se si interpreta «dati» nel senso di documenti contenenti dati, si limita l'accesso ai soli documenti (tradendo la lettera della disposizione).

## *Informazioni ambientali se c'è l'interesse*

Anche in materia di accesso alle informazioni ambientali la trasparenza per le imprese è un bicchiere mezzo vuoto.

L'accesso alle informazioni ambientali (articolo 5 del dlgs n. 195 del 2005) somiglia molto all'accesso civico generalizzato: può essere esercitato da chiunque, senza la necessità di dimostrare uno specifico interesse. Tuttavia le sentenze hanno deciso che l'istanza debba essere specificamente formulata con riferimento alle matrici ambientali (Consiglio di stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2557). In conseguenza, dice Palazzo Spada, il richiedente di un'istanza, pur se astrattamente riguardante un'informazione ambientale, deve dimostrare che l'interesse che intende far valere è un interesse ambientale, come qualificato dal dlgs n. 195 del 2005, non potendo l'ordinamento ammettere che di un diritto nato

con specifiche determinate finalità si faccia uso per scopi diversi di tipo economico patrimoniale (Consiglio di Stato, sez. V, 15 ottobre 2009 n. 6339). Se le richieste sono volte all'acquisizione di informazioni che possono essere rilevanti per l'impresa per motivi concorrenziali e per finalità economico-patrimoniali, la strada dell'accesso è sbarrata (Cons. stato, sez. III, 5 ottobre 2015, n. 4636).

Lo stesso ragionamento potrà essere ripetuto per l'accesso civico generalizzato: in astratto si tratta di atti e documenti accessibili (articolo 5, comma 2, dlgs 33/2013, ma se l'impresa, che coltivasse scopi economici, non dimostra una finalità di partecipare al dibattito pubblico (concetto a dire il vero molto fumoso) o di volere controllare l'operato della p.a. e la spesa pubblica, gli archivi rimarranno sotto chiave.

## La babele degli accessi

TIPO	NORMA	NOTA BENE
Ai documenti	art. 22 e seg., legge 241/1990	Orientarsi tra i tantissimi tipi di trasparenza amministrativa non è facile. Eppure è necessario districarsi e formulare l'istanza di accesso «azzeccando» quella giusta, altrimenti si rischia di ricevere un diniego, per avere prospettato male la domanda. Un atto/dato potrebbe essere accessibile in base a una norma ed escluso da un'altra oppure ammesso/rifiutato in base alla motivazione esposta
Ambientale	dlgs 195/2005	
Appalti	art. 53, dlgs 50/2016	
Avvocato	art. 391 c.p.p.	
Cittadino (singolo o associato)	art. 10, dlgs 267/200	
Civico/1	art. 5, comma 1, dlgs 33/2003	
Civico/2	art. 5, comma 2, dlgs 33/2003	
Consigliere	art. 43, dlgs 267/2000	
Privacy	art. 7, dlgs 196/2003	
Nel procedimento	art. 10, legge 241/1990	

## Il calendario

Partenza accesso civico generalizzato

**23/12/2016** Applicazione linee guida Anac

Soluzioni organizzative (uffici specializzati nell'accesso e nella trasparenza)

Adozione/aggiornamento regolamenti sull'accesso

**23/06/2017** Cessazione possibilità di applicare all'accesso generalizzato le esclusioni previste dai regolamenti sull'accesso documentale

