

OGGETTO: Riscontro ad istanza di accesso civico generalizzato

Si fa riferimento all'istanza di accesso civico generalizzato, *ex* articolo 5, commi 2 e seguenti, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, presentata via PEC in data 8 gennaio u.s.

La richiesta è volta ad ottenere copia di:

- *“tutti i documenti di collaudo inerenti gli sviluppi software di applicazioni informatiche inerenti il sistema di fattura elettronica divenuto obbligatorio in data 1.1.2019 (SDI)”*;
- *“tutti i documenti di analisi di sicurezza informatica specificamente rivolti ad analizzare, verificare eventuali problematiche di sicurezza applicative e/o infrastrutturali relative al servizio di fattura elettronica di cui sopra”*.

Ai sensi dell'art. 5, comma 5, del medesimo decreto legislativo, la suddetta istanza è stata trasmessa con nota n. 20140 del 25 gennaio 2019 alla Sogei Spa che, in qualità di soggetto controinteressato, ha presentato motivata opposizione, argomentando in ordine alla non ammissibilità della richiesta in quanto meramente esplorativa ed eccependo, nel merito, interessi pubblici e privati ostativi al relativo accoglimento. In particolare, adduce i seguenti motivi:

- a) pregiudizio all'interesse pubblico di cui all'articolo 5-*bis*, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
- b) pregiudizio all'interesse pubblico di cui all'articolo 5-*bis*, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;

- c) pregiudizio agli interessi privati di cui all'articolo 5-*bis*, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
- d) esclusione ai sensi dell'articolo 5-*bis*, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Le motivazioni addotte dal controinteressato risultano nell'insieme condivisibili e, valutata la probabilità e serietà del danno ai correlati interessi, nonché il rischio di pregiudizio ai beni e interessi tutelati dall'ordinamento in rapporto all'interesse conoscitivo del richiedente, l'istanza non viene accolta, sulla base delle argomentazioni che seguono.

Preliminarmente si evidenzia che, ove si accogliesse l'istanza di accesso in commento, le informazioni fornite diventerebbero "pubbliche" e che dalla conoscibilità delle medesime, da parte di chiunque, potrebbe derivare pregiudizio agli interessi pubblici e privati posti dallo stesso legislatore come limiti all'accessibilità.

Tanto precisato, si evidenzia che l'obbligo di fatturazione elettronica tra privati è stato introdotto dall'articolo 1, comma 909, lett. a), n. 3) della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito, anche: legge di Bilancio 2018) a decorrere dal 1° gennaio 2019.

La relazione illustrativa alla legge di Bilancio 2018 contenuta nell'Atto Senato 2960 sottolinea l'importanza di tale strumento al fine di "*...aumentare la capacità dell'amministrazione di prevenire e contrastare efficacemente l'evasione fiscale e le frodi IVA, nonché ad incentivare l'adempimento spontaneo.*"

Risulta evidente, pertanto, che l'intero sistema di fatturazione elettronica è volto a tutelare interessi pubblici primari quali il contrasto all'evasione fiscale e alle frodi IVA.

All'esito della valutazione effettuata, si ritiene che dall'ostensione dei documenti richiesti possa derivare un pregiudizio concreto ai predetti interessi pubblici, rispetto ai quali recede l'interesse del singolo alla conoscibilità dei dati, dei documenti e delle informazioni in possesso della pubblica amministrazione.

I documenti oggetto di richiesta, infatti, contengono informazioni idonee a disvelare l'architettura del sistema di interscambio, anche con riferimento alle caratteristiche di sicurezza dello stesso e alle relative misure progettate e realizzate a protezione del suo funzionamento e dei dati ivi contenuti.

L'accesso a tali documenti, pertanto, risulta concretamente idoneo ad arrecare grave pregiudizio alla salvaguardia dell'interesse patrimoniale dell'Erario (interesse che le disposizioni di contrasto all'evasione mirano a tutelare).

Quanto sopra, anche con riferimento agli obiettivi di politica fiscale e di stabilità economico/finanziaria perseguiti dalle suddette disposizioni: l'ostensione e la conseguente conoscibilità diffusa e potenzialmente indiscriminata della richiesta documentazione comprometterebbe la sicurezza dei dati oggetto di analisi e la corretta e sicura implementazione del sistema, rendendo palesi informazioni che sono considerate riservate all'interno della stessa amministrazione.

In relazione a tali aspetti, pertanto, l'accesso deve intendersi rifiutato in considerazione delle esigenze di tutela degli interessi rappresentati all'articolo 5-bis, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013.

Sotto altro profilo, occorre rilevare che l'ostensione dei documenti richiesti comprometterebbe, altresì, la sicurezza delle informazioni relative ai sistemi informatici utilizzati nell'ambito del processo di fatturazione elettronica.

Al riguardo, infatti, si ritiene che la diffusione di documenti idonei a rendere noti gli strumenti di protezione dei sistemi informatici costituisca una concreta minaccia alla disponibilità, all'integrità, alla riservatezza e all'autenticità dei dati dell'amministrazione e dei privati cittadini che utilizzano il Sistema di Interscambio per l'invio e la ricezione delle fatture elettroniche.

Sotto tale profilo, a valle del bilanciamento dei contrapposti interessi, questa amministrazione ritiene prevalente la tutela della protezione dei dati personali come declinata dall'articolo 5-bis, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 33 del 2013.

Tale tutela, si rammenta, risulta ulteriormente rafforzata dall'introduzione del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.

Il mutato quadro normativo di riferimento impone quindi una lettura coordinata delle disposizioni del d.lgs. n. 33 del 2013 con i principi che informano la materia della protezione dei dati personali.

Pertanto, nella valutazione del pregiudizio concreto in cui si incorrerebbe, si è tenuto conto dei principi generali sul trattamento dei dati e in particolare dei principi di adeguatezza, pertinenza e non eccedenza a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati i dati (cfr. articolo 5 del Regolamento).

Posto quanto sopra, si ritiene che l'accesso ai documenti richiesti comporti un trattamento che eccede le finalità di cui all'articolo 5 del d.lgs. n. 33 del 2013 e dunque idoneo a pregiudicare i diritti e le libertà degli interessati.

Occorre inoltre evidenziare che le finalità per le quali il legislatore riconosce il diritto di accesso civico generalizzato sono quelle *“di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*.

La comunicazione dei documenti richiesti appare evidentemente non pertinente ed eccedente rispetto a tali finalità.

Da ultimo, si evidenzia che la diffusione dei documenti in oggetto risulta potenzialmente lesiva degli interessi economici e commerciali del controinteressato, quali rappresentati dal medesimo nell'atto di opposizione.

La *disclosure* dei documenti di collaudo e di analisi di sicurezza informatica comporterebbe, infatti, inevitabilmente la conoscenza di informazioni relative alla sfera degli interessi commerciali della società, circostanza che impedisce anche l'eventuale ricorso al potere di differimento.

Al riguardo, come chiarito dall'ANAC con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016¹ *“Costituiscono oggetto di tutela ... 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”*

Nel caso di specie, come accennato in precedenza, le applicazioni informatiche e i software di attuazione del sistema di fatturazione elettronica sono riconducibili alle competenze e al *know-how* del controinteressato e i documenti richiesti analizzano componenti tecniche delle applicazioni e dei *software* coperti necessariamente da segreto commerciale.

¹“ *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013*”.

Ciò posto, all'esito del bilanciamento tra l'interesse alla più ampia conoscibilità e l'interesse alla salvaguardia degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 33 del 2013 l'accesso non può essere consentito.

Da ultimo, si evidenzia che il controinteressato ha rappresentato un ulteriore motivo di esclusione per i documenti di collaudo inerenti agli sviluppi di software di applicazioni informatiche, dato dalla circostanza che trattasi di documentazione inerente ad attività in parte esternalizzate ad appaltatori. Tali documenti, riconducibili all'esecuzione dei contratti pubblici, sarebbero accessibili solo ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. Codice dei Contratti Pubblici). Quanto sopra, anche secondo il disposto dell'articolo 5-bis, comma 3 del decreto legislativo n. 33 del 2013, in base al quale: *“Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990”* (cfr. T.A.R. Emilia-Romagna Parma, 18 luglio 2018, n. 197; nello stesso senso TAR Marche, 18 ottobre 2018, n. 677 e T.A.R. Lazio Roma, 14 gennaio 2019, n. 425).

Alla luce di tutto quanto sopra, in virtù del disposto di cui all'articolo 5-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013, a seguito del bilanciamento tra l'interesse pubblico alla trasparenza assoluta e i predetti interessi pubblici e privati - valutati questi ultimi come prevalenti - non può che rifiutarsi l'accesso richiesto.

IL DIRETTORE CENTRALE

Giuseppe Buono

Firmato digitalmente