

Il cosiddetto segreto amministrativo in materia agroalimentare

1. Premessa: lo sviluppo storico e l'attuale incongruenza delle disposizioni del diritto nazionale in materia del cosiddetto segreto amministrativo. – 2. La fine del principio generale del segreto amministrativo. La persistenza di altri tipi di segreto. - 3. L'era del principio generale del diritto d'accesso. – 4. L'era del principio generale della trasparenza assoluta anche in funzione di lotta alla corruzione. – 5. L'esagerazione normativa sulla trasparenza «assoluta». – 6. Il riutilizzo delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni. La trasposizione dei principi della trasparenza assoluta nel settore agroalimentare. I principi generali di rintracciabilità e di accessibilità dei dati relativi a tale settore. – 7. La corretta interpretazione dell'art. 12, comma 1, del codice doganale UE.

*1. Premessa: lo sviluppo storico e l'attuale incongruenza delle disposizioni del diritto nazionale in materia del cosiddetto segreto amministrativo. -*Tra le varie leggende metropolitane che corrono sul cosiddetto segreto amministrativo c'è anche quella secondo cui esso opererebbe tuttora anche nel settore agroalimentare.

Per inquadrare esattamente il problema occorre:

a) risalire alle origini del cosiddetto «segreto amministrativo», più noto sotto il nome di «segreto d'ufficio», denominazione con cui sarà identificato nel seguito del presente studio, e valutarne la successiva evoluzione;

b) distinguere il segreto d'ufficio dal segreto in senso tecnico;

c) esaminare i rapporti tra il segreto d'ufficio ed istituti sorti successivamente, quali il diritto d'accesso, il diritto al riutilizzo delle informazioni in possesso della P.A., il diritto dei cittadini alla trasparenza, il diritto alla riservatezza, il diritto alla tutela dei dati personali.

L'analisi è resa non agevole da due circostanze:

- il fatto che l'evoluzione dell'ordinamento nazionale sia avvenuta per successive sovrapposizioni normative, che di regola non si sono mai curate di precisare se e come dovessero coordinarsi con la normativa preesistente, creando palesi e tuttora esistenti incertezze interpretative;

- il fatto che le innovazioni derivanti dalla recezione di regolamenti o direttive comunitarie, per le quali l'ordinamento europeo prevede saggiamente un adeguamento elastico da parte degli Stati membri, al fine di consentirne una coerente inserzione ed integrazione con gli ordinamenti nazionali, in Italia siano state invece – di regola – introdotte sulla base di una pedissequa traduzione dei testi europei, spesso senza rendersi conto della mancata corrispondenza di una siffatta traduzione con la terminologia e gli istituti dell'ordinamento amministrativo italiano, che presenta profonde differenze sostanziali con i corrispondenti ordinamenti della maggior parte degli Stati dell'UE.

2. La fine del principio generale del segreto amministrativo. La persistenza di altri tipi di segreto. – Oggi è abbastanza normale esigere la trasparenza della pubblica amministrazione; e cioè una pubblica amministrazione senza veli, senza segreti. Sembra un valore ormai acquisito, quasi banale. Ma per rendersi conto di quanto è stato difficile acquisire questo valore, e di quanto cammino è stato fatto per poterlo acquisire, occorre risalire per un momento alla situazione anteriore all'attuale Costituzione.

Lo statuto albertino del 1848 affermava: «*La persona del Re è sacra e inviolabile*» e «*Al Re solo appartiene il potere esecutivo*»; e così delineava la figura di un re tale anche «per grazia di Dio» e padrone assoluto del potere esecutivo, dato che – almeno nelle intenzioni originarie dello Statuto – non solo comandava «*tutte le forze di terra e di mare*» ma anche dichiarava la guerra e faceva trattati di pace, di alleanza e di commercio «*dandone notizia alle Camere*» bontà sua «*tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il consentano*». In una situazione di questo genere andare ad ingerirsi negli affari di un'amministrazione che risaliva a piramide alla persona del sovrano, in cui s'impersonava, costituiva una pretesa giuridicamente insostenibile di ingerirsi in una cosa altrui; pretesa non solo temeraria, perché ognuno delle cose sue può fare quello che crede, ma addirittura al limite della blasfemia, dato il preteso concorso divino nell'investitura del sovrano. Ne conseguiva che sull'attività amministrativa, specie su quella ad alto livello, gravava – di fatto – un monolitico plumbeo «segreto d'ufficio».

L'evoluzione costituzionale del XIX e della prima metà del XX secolo non portò a grandi modifiche. Il potere esecutivo – di fatto – si trasferì in gran parte dal Re al Governo e alle Camere, salvo modeste aree relative per lo più agli enti locali; ma questo non ebbe alcuna significativa conseguenza sul segreto d'ufficio. La contesa politica era soltanto su chi dovesse detenere il potere; ma a questa contesa era estranea l'idea che il potere andasse condiviso con gli «*amatissimi sudditi*», come li definiva paternamente lo Statuto.

La Costituzione repubblicana stabilì che i pubblici impiegati «*sono al servizio esclusivo della Nazione*» (scritta in Costituzione con tanto di N maiuscola). Ma l'affermazione di principio non ebbe un seguito concreto apprezzabile, anche perché una cosa è parlare di «Nazione», che di regola non è un corpo organizzato con propri vertici, sicché nessun semplice cittadino può ritenersi legittimato ad agire in nome e per conto di essa, altra cosa è parlare di «cittadini», ciascuno dei quali ha una sua autonoma legittimazione ad agire. Ne conseguì che per «Nazione» doveva in sostanza intendersi lo Stato. Ancora nel 1957 il d.p.r. n. 3 del 1957, testo unico sul pubblico impiego, riaffermava all'art. 15 il principio generale del segreto d'ufficio, la cui violazione da parte del pubblico impiegato poteva determinare la perdita di parte dello stipendio e addirittura la decadenza dall'ufficio. La disposizione originaria così recitava:

«L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio e non può dare *a chi non ne abbia diritto*, anche se non si tratti di atti segreti, informazioni o comunicazioni relative a provvedimenti od operazioni amministrative di qualsiasi natura ed a notizie delle quali sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio, *quando possa derivarne danno per l'Amministrazione o per i terzi*.

Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia, *a chi ne abbia interesse*, copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi *non vietati dalle leggi, dai regolamenti o dal capo del servizio*».

La norma originaria quindi:

a) negava l'accesso «*a chi non ne abbia diritto*» consentendolo «*a chi ne abbia interesse*», previsioni queste di notevole oscurità sistematica; che prefigurava peraltro una situazione non di «segreto» in senso tecnico ma di semplice «riservatezza»;

b) riconosceva che il segreto d'ufficio riguardava anche gli atti di per sé non segreti, e quindi – in pratica – aveva autonomo rilievo soltanto per questi ultimi. Per gli atti già di per sé segreti la riservatezza (frutto del segreto d'ufficio) era logicamente assorbita nella più intensa tutela dei rispettivi segreti;

c) consentiva l'accesso «*quando possa derivarne danno per l'Amministrazione o per i terzi*»; con il che, peraltro, considerata la difficoltà di valutare in anticipo la possibilità di danno futuro, il risultato pratico era che gli atti dell'amministrazione erano – almeno tendenzialmente – tutti segreti (o meglio «riservati»);

d) presentava così, in concreto, un'impostazione di *segreto d'ufficio (= riservatezza) generalizzato*, che svuotava di contenuto reale l'asserita esclusione del segreto stesso nei «*casi non vietati dalle leggi, dai*

regolamenti», tanto più che in ogni caso poteva scattare, come norma di chiusura e senza alcuna limitazione, il divieto di accesso da parte del capo del servizio.

In questo sistema la riservatezza era dunque la regola e l'accesso era l'eccezione.

3. L'era del principio generale del diritto d'accesso. - Dopo qualche tentativo settoriale, la spallata innovatrice venne data negli anni '80 dalla commissione Nigro, che anche sulla base delle esperienze dei Paesi di più antica democrazia, quali i Paesi anglosassoni e quelli nordici, elaborò la teoria dell'amministrazione «casa di vetro» ai cui atti chiunque avrebbe dovuto avere diritto d'accesso. Ma la naturale resistenza della burocrazia, *poco incline a trasformarsi da potere in servizio*, fece sì che il testo finale – che è quello della legge n. 241/1990, e successive modifiche e integrazioni – ne uscisse ridimensionato, riconoscendo in linea di principio che «tutti i documenti amministrativi sono accessibili» salvo le eccezioni di legge (art. 22, comma 3) ma subordinando poi il diritto d'accesso alla condizione che l'aspirante all'accesso potesse dimostrare di averne uno specifico interesse giuridicamente rilevante (art. 22, comma 1). In questo modo il rapporto accesso-riservatezza veniva rimodulato in un sistema secondo cui l'accesso era la regola e la riservatezza l'eccezione; tanto più che in base all'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, «*deve comunque essere garantita ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere propri interessi giuridici*». In questo sistema era sufficiente l'affermazione di dover curare un proprio interesse e un non implausibile legame di tale interesse con il documento richiesto, con il solo limite che per i dati cosiddetti supersensibili l'accesso era consentito «*nei limiti in cui sia strettamente indispensabile*».

Di conseguenza il testo originario dell'art. 15 del d.p.r. n. 3/1957 venne sostituito dal seguente:

«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 conclusione, 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» (disposizione alquanto sibillina, sia perché le norme sul diritto d'accesso non prevedono l'accesso alle semplici «informazioni» e «notizie», sia perché resta oscura la distinzione tra queste due ultime voci). «*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*».

Il segreto d'ufficio è stato così *privato di ogni base oggettiva, connessa al tipo dell'atto o al contenuto dell'informazione*: ed è praticamente «evaporato», sganciandosi sia dal riferimento a particolari categorie di documenti amministrativi sia dalla possibilità di danno ed agganciandosi esclusivamente all'esistenza di una specifica *legittimazione soggettiva* del richiedente, fondata sulla dimostrazione di uno specifico interesse personale giuridicamente rilevante; dimostrazione peraltro facilmente superabile con l'allegazione che l'acquisizione dell'atto sia necessaria a fini di tutela giurisdizionale. *Ma questo non ha nulla a che vedere con il segreto*, che deriva dalla natura dell'atto o dell'informazione e non dalla legittimazione del richiedente: è semplicemente l'inverso del diritto d'accesso, perché come il diritto d'accesso stabilisce chi può accedere così il cosiddetto segreto d'ufficio stabilisce – *a contrario* – chi non può accedere: è semplicemente il diritto d'accesso visto in negativo. In ogni caso l'informazione o la notizia non è «segreta» ma semplicemente «riservata», può cioè essere divulgata previo assenso del titolare della riservatezza o addirittura senza tale assenso qualora l'accesso sia richiesto a fini di tutela giurisdizionale.

Resta peraltro fermo l'obbligo della pubblica amministrazione di rispettare altri tipi di segreto derivanti da attività o da situazioni estranee all'attività amministrativa in senso stretto, quali:

- il segreto «di Stato», imposto cioè dal Governo ai sensi della l. 3 agosto 2007, n. 124 e del relativo regolamento approvato con il nuovo regolamento d.p.c.m. 8 aprile 2008, *G.U.* 16 aprile 2008 nei confronti di informazioni la cui divulgazione potrebbe incidere su interessi fondamentali della

Repubblica, quali: l'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali; la difesa delle Istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento; l'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e le relazioni con essi; la preparazione e la difesa militare dello Stato. Si tratta peraltro di casi rarissimi; in tempi recenti si sono avuti soltanto i casi del dramma di Ustica, del rapimento di Abu Omar e della villa in Sardegna di Silvio Berlusconi (villa Certosa) per l'apertura in essa di alcuni cantieri;

- il segreto professionale, secondo cui la pubblica amministrazione *ha* l'obbligo (a tutela della riservatezza dell'informatore) di non rivelare le informazioni di natura riservata apprese all'interno di un rapporto fiduciario né può essere tenuta a farlo; ciò – ovviamente – a meno che non assuma poi decisioni o adotti comportamenti fondati su tali informazioni e lesivi dei diritti o degli interessi di terzi. Il caso principale è quello delle consulenze, giuridiche o tecniche. Per quanto riguarda l'Avvocatura dello Stato è espressamente previsto che i suoi pareri non siano accessibili qualora riguardino una controversia potenziale o in atto;

- il segreto commerciale o industriale, a meno che esso non incida sulla salute, sull'ambiente, o sulla libertà di concorrenza;

- il segreto istruttorio;

- il segreto statistico;

- il segreto bancario;

- il segreto militare.

4. *L'era del principio generale della trasparenza assoluta anche in funzione di lotta alla corruzione.* -

L'art. 1, della legge anticorruzione n. 190/2012, al comma 35, ha delegato al Governo «il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni», ed al successivo comma 36 ha precisato che la delega attiene al livello essenziale delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione – «a fini di (...) contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione». Dal momento che per amministrazione «cattiva» si intende correntemente quella sconsiderata, o inerte o caratterizzata da insipienza manageriale, questa precisazione, per la verità, poteva sembrare estranea all'ambito di una legge emanata per combattere «la corruzione e l'illegalità» nella pubblica amministrazione, che sono tutt'altra cosa da una gestione amministrativa soltanto (si fa per dire) «cattiva»; ma il comma è passato, forse perché è stato considerato che l'art. 1, comma 1, della legge n. 241/1990, dispone che l'attività amministrativa è retta – *in primis* – da criteri «di economicità e di efficacia»: sicché oggi anche una gestione amministrativa «cattiva» può ritenersi «illegale» e quindi contraria a quella «giustizia nell'amministrazione» prescritta dall'art. 100, comma 1, della Costituzione.

Su questa base il governo ha predisposto il d.lgs. n. 33/2013, con cui sembra aver acquisito piena consapevolezza:

1) che il tanto vaticinato sviluppo economico richiede anche il sostegno di una pubblica amministrazione sana ed efficiente che possa svolgere appieno il suo ruolo istituzionale di volano dell'economia;

2) che vari settori della pubblica amministrazione non sono però né sani né efficienti, anche se – per la verità – per motivi non sempre imputabili alla pubblica amministrazione;

3) che coloro che all'interno della pubblica amministrazione dovrebbero assicurarne il buon andamento spesso non hanno o la forza o la volontà o i mezzi per adempiere pienamente ai loro doveri istituzionali;

4) che di conseguenza – a struttura amministrativa e spesa pubblica costanti – non resta che contare sulla cooperazione di soggetti esterni al potere amministrativo.

In questa situazione il Governo, con l'art. 1 del d.lgs. n. 33/2013, ha avuto un'idea innovativa: sollecitare un impegno di massa di volontari che, in qualità di *free lance*, possano utilmente collaborare ad un miglioramento della correttezza e dell'efficienza dell'attività amministrativa.

I punti salienti dell'innovazione normativa, che riprende e sviluppa il disposto – contestualmente abrogato – dell'art. 11 del decreto legislativo Brunetta n. 150/2009, sono i seguenti:

a) la riaffermazione, all'art.1, comma 1, di un principio generale di trasparenza «*intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*» e come «*condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali*» (meglio abbondare), tra i quali va posto unospecificodiritto del cittadino «*ad una buona amministrazione*», con conseguente attribuzione a tale diritto del rilievo previsto dall'art. 117, lett. m), della Costituzione;

b) la precisazione che la trasparenza è assicurata «*nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezioni dei dati personali*», e «*concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino*»;

c) la precisazione che l'attività amministrativa è retta da criteri non soltanto «*di economicità e di efficacia*» ma anche di «*efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche*».

In questo modo il decreto delegato introduce nel sistema due fondamentali innovazioni:

- quelli che in precedenza erano *generici doveri* del potere amministrativo di combattere la «*cattiva amministrazione*», ai quali però non corrispondeva alcun preciso diritto del cittadino, vengono trasformati in *specifici obblighi* sia sul versante penalistico-disciplinare della «*integrità e lealtà nel servizio alla nazione*» sia sul versante economico-funzionale della «*efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche*»; obblighi ai quali ora corrisponde nel cittadino *un nuovo specifico diritto*;

- si stabilisce che il nuovo specifico diritto del cittadino attiene non solo all'interesse ad apporsi ad una condotta amministrativa *cattiva* ma anche all'interesse – molto più vasto e pervasivo – a pretendere una «*amministrazione buona*», conforme ai citati principi di economicità, efficacia ed efficienza, che attualmente qualificano l'effettivo «*buon andamento*» della gestione della cosa pubblica nel suo complesso.

I risultati principali di questa operazione sono due.

Il primo è avere precisato che i pubblici impiegati devono ritenersi posti «*al servizio del cittadino*», interpretando in tal senso la disposizione dell'art. 98 della Costituzione secondo cui essi «*sono al servizio esclusivo della Nazione*». Con l'attuale precisazione si dispone che la pubblica amministrazione si trasformi da *potere* in *servizio*.

Il secondo risultato è la nascita di un vero e proprio *diritto fondamentale di nuova generazione*, attribuito in via prioritaria per motivi di interesse generale, ma che può essere liberamente esercitato da chiunque *a fini sia di pubblico che di privato interesse*, indipendentemente dall'allegazione di un specifico interesse ad accedere alle informazioni richieste: un diritto fondamentale, anzi un *superdirittotrasversale* che per attenerne – come già indicato – contemporaneamente all'intero arco costituzionale dei diritti (civili, politici e sociali) riunisce e fonde in sé sia un'anima di diritto soggettivo sia un'anima di funzione nel pubblico interesse; funzione espressamente attribuita allo scopo di un controllo diffuso finalizzato non solo a contrastare l'amministrazione *cattiva* ma anche verificare (aspetto molto più pregnante) se l'amministrazione è *buona*: un superdiritto che – almeno nelle intenzioni della norma – dovrebbe trasformare gli amministrati in almeno potenziali coamministratori.

E così tutti i cittadini, o meglio – in termini politicamente più corretti – tutti gli amministrati (siano o no cittadini italiani), sono sollecitati a dismettere l'atavico ruolo di piagnone per assumere il ruolo attivo di

guardiano della trasparenza amministrativa o – per chi non ha simpatia per i talebani – il ruolo di promotore di giustizia amministrativa e quindi anche il ruolo di promotore dello sviluppo economico generale, dal momento che – come già rilevato – anche i principi generali di economicità, di efficacia e di efficienza sono componenti essenziali dell'attuale concetto di «giustizia nell'amministrazione» (art. 1 della legge n. 241/1990). Si tratta in sostanza dell'invito a partecipare ad una specie di crociata, ad una svolta culturale orientata alla crescita civile in senso partecipativo e quindi in senso democratico.

5. L'esagerazione normativa sulla trasparenza «assoluta». - A ben vedere, però, l'effetto trasparenza né sotto il profilo della pubblicità né sotto il profilo dell'accessibilità può essere «totale»: perché nessun sistema statale può non prevedere l'esistenza di aree – più o meno vaste – di segreto e di riservatezza. Pertanto, al di fuori dei «documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria» (art. 3 del d.lgs. n. 33/2013), per i quali – ovviamente – ogni segretezza o riservatezza è esclusa in radice, l'affermazione di principio di una accessibilità totale, formulata dall'art. 1 del d.lgs. n. 33/2013 è prontamente smentita dal successivo art. 4, comma 6, che richiama quasi tutti i limiti oggettivi all'accesso posti dall'art. 24 della legge n. 241/1990, nonché i casi di segreto dei dati «idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale» (cosiddetti «supersensibili»). Vero è che cade la necessità di uno specifico interesse dell'accedente e che l'accesso viene esteso dai formali «documenti amministrativi» alle semplici «informazioni». Ma si tratta di estensioni puramente nominali: quanto all'interesse, il principio che l'accesso richiedesse uno specifico interesse legittimante era già aggirabile con il *passerpartout* del disposto dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, secondo cui «deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici»; quanto alle informazioni, esse, se non contenute in formali documenti amministrativi, hanno un rilievo minimale che certamente non giustifica l'enfasi dell'accessibilità «totale».

Non è inutile ricordare che negli USA il *Freedom of information Act* (FOIA) del 1966, che ha costituito il primo modello generale di trasparenza, ha ben presto creato la necessità del contrappeso del *Privacy Act* del 1974.

Il problema probabilmente è sorto perché è stato tradotto letteralmente il termine statunitense *information* usato nel FOIA. Ma in quella sede tale termine è utilizzato nel senso soggettivo di libertà di informarsi non nel senso oggettivo di informazione che si intende acquisire, che ha un più esatto corrispondente nei «data» (che nel nostro sistema vengono correttamente qualificati «dati personali» o «dati oggettivi»).

Sarebbe stato quindi opportuno che il legislatore avesse dato qualche chiarimento al riguardo.

6. Il riutilizzo delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni. La trasposizione dei principi della trasparenza assoluta nel settore agroalimentare. I principi generali di rintracciabilità e di accessibilità dei dati relativi a tale settore. - Nel trattare l'argomento in esame non andrebbe dimenticato che l'Unione europea con la direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, si è proposta un generalizzato «riutilizzo» [cioè «l'uso (...) a fini commerciali o non commerciali diversi dalla scopo iniziale nell'ambito dei compiti di pubblico servizio per i quali i documenti sono stati prodotti»] di «tutti i documenti generalmente disponibili in possesso del settore pubblico», al fine sia di consentire «l'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza» sia di «consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro»; e, com'è noto, di recente è giunta a prevedere che l'interesse pubblico alla trasparenza possa giustificare che i documenti dello Stato in possesso delle istituzioni europee siano resi accessibili a *chiunque* anche nell'ipotesi che lo Stato interessato ne abbia negato la divulgazione.

Con le citate iniziative dell'UE si fa così un salto di qualità: si afferma che rendere conoscibili i documenti amministrativi detenuti dalle pubbliche amministrazioni non è più soltanto *un dovere* delle amministrazioni di corrispondere ad interessi giuridici di privati ma diventa *un interesse pubblico* e

addirittura un interesse nazionale di cui le amministrazioni detentrici dei documenti possono essere chiamate a rispondere; si innesca una finalità da parabola dei talenti, secondo cui i documenti non possono restare una proprietà infruttifera di chi li detiene, non possono servire solo al detentore per dimostrare la regolarità formale del proprio operato, ma debbono costituire *una risorsa* che deve essere messa a frutto nell'interesse generale, divenendo così fattore di arricchimento culturale ed economico della collettività e quindi *fattore di produzione*. Se si parte da questo punto di vista non ha evidentemente più senso stare a disquisire se il richiedente l'accesso abbia o meno il prescritto interesse; l'unico ostacolo all'accesso resta quello dell'esistenza di un pubblico interesse a *non* mettere in circolo un determinato documento (o tipo di documento) o una determinata notizia (o tipo di notizia). In questo modo accesso e trasparenza vengono effettivamente a coincidere; e l'ingiustificato diniego dell'accesso o l'omessa messa a disposizione del documento o dell'informazione diventa non soltanto omissione di atti d'ufficio ma addirittura violazione dei doveri d'ufficio con danno non solo privato ma anche pubblico, e con possibilità di costituire un illecito che interessa trasversalmente i profili penale, civile, amministrativo e contabile.

Quale sarà l'esito di questa evoluzione sembra abbastanza prevedibile, anche se in Italia sinora non sembra che la direttiva comunitaria abbia avuto significative ricadute. Ma tenuto conto dell'esigenza – oggi quanto mai avvertita – di consentire alla collettività di sfruttare al massimo il patrimonio di conoscenze spesso inutilizzato negli archivi delle pubbliche amministrazioni, sarebbe quanto mai auspicabile che in sede legislativa e governativa potessero assumersi le opportune iniziative, nell'interesse *economico generale*, per stimolare il processo di creazione di un sistema di interconnessione e di accesso a questo patrimonio dormiente. Non possiamo più permetterci inutili sprechi.

7. La corretta interpretazione dell'art. 12, comma 1, del codice doganale UE. - Nello specifico campo agroalimentare l'attuale principio generale di trasparenza assoluta, inteso come *fondamentale strumento politicodi democrazia* e di *fondamentale strumento giuridico di legalità*, va applicato tenendo conto, *in primis*, della *funzione generale anticorruzione* di tale principio, in base al quale vanno quindi interpretati e conseguentemente applicati i principi derivati di:

a) *rintracciabilità* dell'iter dei prodotti agroalimentari e dei mangimi, a tutela della salute del consumatore [art. 18 del regolamento (CE) n. 178/2002; d.lgs. 5 aprile 2006, n. 190], in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di tali prodotti;

b) *tutela economica* del consumatore;

c) prevalenza dei suddetti principi su eventuali interessi alla protezione dei dati personali dei partecipanti alla produzione, alla diffusione e alla vendita dei prodotti agricoli, atteso che – come stabilito dall'art. 10 della legge n. 9/2013, con disposizione formalmente attinente la qualità e la trasparenza della filiera degli oli d'oliva ma espressiva d'una esigenza di correttezza immanente in tutta la legislazione agroalimentare – la rintracciabilità della filiera *«non comporta il rischio di disvelamenti distorsivi per la concorrenza e per il funzionamento del mercato»*.

È quindi in questo quadro generale che va ricondotto ed interpretato il non perspicuo disposto dell'art. 12 del codice doganale UE. Tale articolo recita:

«1. Tutte le informazioni di natura riservata o fornite in via riservata ottenute dalle autorità doganali durante l'effettuazione dei loro compiti sono coperte dal *segreto d'ufficio*. Eccetto quanto stabilito nell'art.47, par. 2, le autorità competenti non divulgano tali informazioni senza l'espressa autorizzazione della persona o dell'autorità che le ha fornite.

Dette informazioni possono tuttavia essere divulgate senza autorizzazione se le autorità doganali vi sono tenute o autorizzate in virtù delle disposizioni vigenti, segnatamente in materia di protezione dei dati, o nel contesto di procedimenti giudiziari.

2. (*omissis*)

3. Qualsiasi divulgazione o comunicazione delle informazioni di cui ai paragrafi 1 e 2 avviene garantendo un livello adeguato di protezione dei dati e nel pieno rispetto delle disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati».

Queste disposizioni sono palesemente confuse e contraddittorie, perché:

a) Il segreto in senso tecnico può essere imposto solo per legge, ed in modo specifico; ed il cosiddetto segreto d'ufficio non è più tale. Qui si tratta soltanto di riservatezza, tanto è vero che ne è prevista l'autorizzazione alla divulgazione.

b) Ai sensi del citato art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 33/2013 l'area della riservatezza va quindi limitata ai casi di cui all'art. 24, commi 1 e 6, della legge n. 241/1990 ed alla tutela dei dati «supersensibili».

c) Non si può confondere l'informazione *oggettivamente* riservata con l'informazione genericamente data *in via riservata* (l'eventuale divulgazione di un invito riservato a pochi intimi non costituisce certo divulgazione di segreto d'ufficio).

d) I dati relativi alla rintracciabilità sono pubblici *ex lege*, tanto da dover apparire obbligatoriamente sulle etichette dei prodotti, e quindi non possono far sorgere alcun problema di riservatezza o di tutela di dati personali.

e) Più che di contesti «giudiziari» avrebbe dovuto parlarsi di contesti «giurisdizionali».

f) La logica dell'articolo va quindi ribaltata: dal «segreto», salvo eccezioni, alla trasparenza, salvo eccezioni.

Il comma 1 dell'articolo dovrebbe quindi essere correttamente inteso nel senso seguente:

«Tutte le informazioni di natura riservata, ai sensi dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ottenute dalle autorità doganali durante l'effettuazione dei loro compiti, possono essere divulgate senza autorizzazione dell'autorità o della persona che le ha fornite se le autorità doganali vi sono tenute o autorizzate in virtù delle disposizioni vigenti, segnatamente in materia di rintracciabilità di prodotti agroalimentari e di mangimi e di tutela del consumatore, o nel contesto di procedimenti giurisdizionali».

Salvatore Giacchetti