

L'accesso ai documenti amministrativi e la riservatezza dei dati personali

Autore: Ing. Francesco Amendola - www.ingamendola.com

Si ringrazia la dott.ssa Antonia Ronzio per la consulenza giuridica offerta

Introduzione: Il 18 maggio di quest'anno è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D.P.R. 184 del 12 aprile 2006 – Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi – il quale disciplina le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi in conformità a quanto stabilito nel capo V della L. 241 del 7 agosto 1990 e successive modificazioni. La L. 241/90 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi – conosciuta anche come legge sulla trasparenza amministrativa, così come riformata dalla L. 15/2005, al Capo V prevede che “l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”.

Dunque la L. 241/90 consente ad esempio di poter visionare gli atti di un procedimento amministrativo in cui un individuo ne risulti coinvolto, così come consente ad un partecipante ad un concorso pubblico di poter visionare gli elaborati degli altri concorrenti, venendo quindi a conoscenza di dati di terze parti esterne alla Pubblica Amministrazione.

A prima vista sembrerebbe quindi che vi sia un contrasto tra la protezione e la riservatezza dei dati personali che il D.Lgs. 196/2003 (Codice Privacy) sancisce e la possibilità di prendere conoscenza di dati relativi a soggetti privati.

In realtà così non è, come è stato evidenziato da molteplici giuristi e dalla stessa Autorità Garante per la Privacy [1]. Infatti, già vigente la L. 675/96, detta Autorità ha sostenuto che l'accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto a chiunque vi abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, non è pregiudicato dall'entrata in vigore della legge sulla privacy, la quale ha fatto salve, in quanto compatibili, le norme vigenti in materia di accesso ai documenti amministrativi. Questa compatibilità è stata poi mantenuta nell'attuale D.Lgs. 196/2003 che, al titolo IV relativo ai trattamenti in ambito pubblico, prevede un intero Capo sull'accesso ai documenti amministrativi. Infatti all'art. 59 – Accesso a documenti amministrativi – si legge che “i presupposti, le modalità, i limiti per l'esercizio del diritto di accesso a documenti amministrativi contenenti dati personali, e la relativa tutela giurisdizionale, restano disciplinati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e dalle altre disposizioni di legge in

$$\Delta x \Delta p_x \geq \frac{\hbar}{2}$$

www.ingamendola.com

materia, nonché dai relativi regolamenti di attuazione, anche per ciò che concerne i tipi di dati sensibili e giudiziari e le operazioni di trattamento eseguibili in esecuzione di una richiesta di accesso”, salvo che – art.60 – per i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale. Per questi ultimi “il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell’interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile”.

Analogamente anche le successive modificazioni della L. 241/90 hanno rivisto il testo originario della legge stessa alla luce dell’ormai vigente decreto privacy, prevedendo ad esempio che l’accesso a documenti amministrativi contenenti dati sensibili e giudiziari è consentito “nei limiti in cui sia strettamente indispensabile”. Ancora l’art. 25 della L. 241/90 prevede la possibilità di collaborazioni tra la Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e l’Autorità Garante per la protezione dei dati personali, con l’obiettivo di garantire maggiormente l’accesso ad atti amministrativi nei casi in cui si siano verificati dei dinieghi per “motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi”. La rilevanza di questa sinergia, prevista proprio con la L. 15/05, è stata tra l’altro evidenziata nella relazione annuale del Garante Privacy presentata al Parlamento lo scorso 7 luglio [2].

Quindi la trasparenza amministrativa non va intesa come la mancanza di controllo sulle informazioni in possesso di una P.A., bensì come la possibilità di essere tutelati dalla conoscenza di informazioni altrimenti riservate, ma solo qualora sussistano tutte le condizioni tali da giustificare l’accesso a queste informazioni, comunque limitatamente all’esistenza di un interesse diretto, concreto e attuale. Non è dunque ammissibile un accesso indiscriminato o la possibilità di controllare l’operato della P.A. sulla base della documentazione prodotta, mentre è lecito e garantito un accesso mirato e selettivo, giustificato da un interesse rilevante.

Ad esempio nel valutare il bilanciamento tra il diritto d’accesso e quello alla riservatezza intesa come protezione dei dati personali, sancito dal D.Lgs. 196/03, è opportuno sempre riferirsi al principio di necessità nel trattamento dei dati, il quale prevede il conseguimento dell’obiettivo prefissato con le sole informazioni richieste ed essenziali, senza cioè utilizzare più dati di quanti ne occorrono. Per riprendere l’esempio dell’accesso ai documenti di una selezione pubblica, potrebbe verificarsi il caso in cui un candidato, escluso dall’idoneità, richieda l’accesso a tutti i documenti amministrativi relativi alla procedura concorsuale in cui egli detiene un interesse diretto. Premesso che dai possibili documenti oggetto di richiesta di accesso relativamente a procedimenti selettivi sono già esclusi quelli contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi, è ovviamente superfluo l’accesso ai documenti dei candidati che in graduatoria ricoprono posizioni inferiori a quella del richiedente. Da qui il bilanciamento dell’esigenza di trasparenza e riservatezza porta a consentire l’accesso ai soli atti relativi ai candidati che in graduatoria occupano posizioni superiori, in quanto solo questi sono di fatto rilevanti.

In tale ambito la L. 241/90, con le successive modifiche e integrazioni, riconosce la presenza di soggetti “controinteressati” all’accesso ad atti da parte di soggetti interessati, ovvero di coloro che “abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”. E infatti sono proprio i controinteressati, cioè “tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall’esercizio

$$\Delta x \Delta p_x \geq \frac{\hbar}{2}$$

dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza", che nel recente regolamento – D.P.R. 184/2006 – rivestono un ruolo primario nel procedimento di accesso ai documenti amministrativi. L'art. 3 di detto decreto, rubricato "Notifica ai controinteressati", sancisce l'obbligo della P.A. interessata da una richiesta di accesso di dare notifica agli eventuali controinteressati, che la P.A. stessa ha individuato, in merito alla richiesta pervenuta, così da garantire a tutti i soggetti che possono vedere lesa la propria riservatezza l'opportunità di una motivata opposizione all'accesso agli atti.

Da qui si evince come, al di là delle già presenti restrizioni sulle modalità di accesso (puntuale e diretto) e dei possibili casi previsti di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi (es. sussistenza di interesse epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale), viene pur sempre riconosciuto il diritto all'opposizione a coloro i quali subirebbero una violazione della propria sfera di riservatezza a seguito di un accesso ad atti loro relativi. Il problema che a questo punto potrebbe insorgere è relativo all'individuazione di tali soggetti controinteressati, compito che spetta all'amministrazione destinataria della richiesta. Infatti qualora non si considerino a fondo gli aspetti ed i fattori in gioco, può risultare oneroso riconoscere tutti i soggetti realmente controinteressati ad un accesso. È fondamentale che la P.A. interessata operi un attento bilanciamento tra gli interessi della parti in gioco: non è dunque auspicabile individuare una moltitudine di soggetti che poi di fatto manifestano ben pochi interessi verso la richiesta dell'istante; né, d'altro canto, è auspicabile circoscrivere la cerchia dei controinteressati ai soli individui collegati direttamente agli atti oggetto della richiesta di accesso.

In generale non è sempre possibile valutare chiaramente la prevalenza del diritto d'accesso su quello alla riservatezza, o viceversa, come dimostrano le richieste di chiarimenti interpretativi pervenuti all'Autorità Garante per la privacy. Quest'ultima nei suoi pareri, ribadendo quanto già previsto dagli artt. 59 e 60 del D.Lgs. 196/03 precedentemente ricordati, ha comunque sottolineato come "spetti all'amministrazione destinataria della richiesta di accesso verificare, caso per caso, l'interesse e i motivi sottesi alla relativa istanza, e valutare la sussistenza delle ragioni per le quali il documento può essere sottratto, anche temporaneamente, alla conoscenza del richiedente", comunque concedendo l'accesso "nel rispetto del segreto d'ufficio, ma anche del principio di pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati".

Dunque è fondamentale per una buona amministrazione dotarsi di personale competente in questa materia, il che non è affatto semplice in presenza di organici di dimensioni contenute. Tuttavia, per esperienza personale, l'esistenza di un ufficio privacy è sicuramente un punto di riferimento per tutta l'amministrazione e per i suoi interlocutori – cittadini, enti istituzionali, etc. – nel momento in cui ci si trova di fronte a delle problematiche interpretative che altrimenti non potrebbero trovare una soluzione corretta.

All'interno del quadro finora delineato la conoscenza, da parte degli interessati, delle informazioni che le amministrazioni detengono e trattano, in particolare quelle relative ai dati sensibili e giudiziari, riveste una sua particolare rilevanza. A questo riguardo il codice privacy (D. Lgs. 196/03) prevede esplicitamente la redazione di atti di natura regolamentare proprio al fine di rendere trasparenti i trattamenti di dati sensibili e giudiziari (artt. da 20 a 22).

$$\Delta x \Delta p_x \geq \frac{\hbar}{2}$$

www.ingamendola.com

L'obbligo di redazione di questi documenti, previsto originariamente per il 30 settembre 2004 e rinviato più volte, è stato ormai fissato al 31 luglio 2006, con D.L. 173 del 12 maggio 2006 – decreto mille-proroghe – convertito recentemente in legge ed in attesa di pubblicazione in G.U.

Dal comunicato stampa emanato dall'Autorità Garante per la privacy in data 18 luglio 2005 [3], che annunciava l'emanazione di un provvedimento generale e di un modello di riferimento per redigere gli schemi di regolamento, sembrava che il termine del 31 dicembre 2005 fosse davvero perentorio e improcrastinabile. In detto comunicato si affermava infatti che "il ritardo accumulato è eccessivo. La P.A. ha già potuto beneficiare di un lungo periodo transitorio e di diverse proroghe. Ora non è più accettabile che non sia data piena e integrale attuazione alla normativa privacy proprio dalla P.A. che, nel suo complesso, comprendendo gli apparati centrali e periferici dello Stato, gli enti pubblici nazionali, il sistema delle regioni e delle autonomie locali, le autonomie funzionali, costituisce certamente il più importante settore di trattamento dati del nostro Paese". I successivi rinvii hanno dimostrato che i processi di adeguamento non hanno raggiunto nei tempi stabiliti gli obiettivi prefissati e che il conseguimento di standard qualitativi accettabili all'interno della nostra P.A. necessita di un periodo sempre superiore a quello concesso dal legislatore. Ad ogni modo è sicuramente condivisibile la posizione sostenuta, nella relazione al Parlamento per il 2005, dal Presidente dell'Autorità Garante, il quale si è detto certo che "la proroga di recente approvata è legata unicamente a ragioni obiettive derivanti dalle modifiche introdotte dal nuovo Governo nella struttura di alcuni Ministeri e Dipartimenti", e dunque non a problemi organizzativi intrinseci nella P.A.

Sicuramente l'approdo definitivo è ancora lontano ma è pur vero che molti sforzi sono stati compiuti e che la direzione presa è quella giusta, per cui in conclusione, riprendendo ancora la relazione per il 2005 del Garante Privacy al Parlamento, è convinzione del Presidente Prof. Francesco Pizzetti che "è iniziata una nuova e più trasparente stagione nel rapporto fra Pubblica Amministrazione e cittadino", in cui sicuramente l'interazione tra riservatezza e trasparenza troverà il suo equilibrio in maggiori garanzie per tutti.

Ing. Francesco Amendola

www.ingamendola.com

RIFERIMENTI

[1] Garante Privacy – Bollettino del n. 6/settembre 1998, pag. 7

<http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=39368>

[2] Garante Privacy – Relazione annuale al Parlamento – 7 luglio 2006

<http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1303712>

[3] Garante Privacy – Comunicato stampa – 18 luglio 2005

<http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1148196>

$$\Delta x \Delta p_x \geq \frac{\hbar}{2}$$

www.ingamendola.com

L'ing. Francesco Amendola si è laureato in **Ingegneria Elettronica con Lode** presso l'Università degli Studi di Roma Tre ed è un laureato del **Collegio Universitario "Lamaro-Pozzani"**; è inoltre **relatore a convegni e seminari** sulle tematiche della sicurezza delle informazioni e della tutela della *privacy*. Attualmente ricopre la carica di **responsabile per la sicurezza della Nextel Italia s.r.l.** e precedentemente è stato funzionario addetto alla **sicurezza ICT ed alla protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/03) presso la Pubblica Amministrazione**. Ha inoltre conseguito il **Master** in "*Tecniche di Management, Organizzazione e Gestione Aziendale*" presso la Helyos Executive Master Management ed il **Master** di II livello in "*Ingegneria ed Economia dell'Ambiente e del Territorio*" presso l'Università degli Studi di Roma Tre. Si segnala, tra le esperienze professionali di maggior rilievo, l'attività di consulenza prestata presso uno dei maggiori player del mercato delle telecomunicazioni mobili di terza generazione (**H3G s.p.a.**).

Ing. Francesco Amendola

www.ingamendola.com