

# **DIRITTO DI ACCESSO**

**La tutela della riservatezza e la protezione dei dati**

**Avv. Mario Valentini**

Componente commissione protezione dati,  
sicurezza e diritto digitale del COA di Roma

# AGENDA

## **Diritto di Accesso nel GDPR**

- **Introduzione**
- **L'articolo 12 del GDPR**
- **Accesso ai sensi dell'articolo 15 del GDPR**

## **Diritto di accesso – Pubblica amministrazione e trasparenza**

- **Excursus storico in materia di accesso**
- **L'accesso civico generalizzato**
- **Ordinanza n. 9828/2017 del TAR Lazio**
- **Sentenza n. 20/2019 della Corte Costituzionale**
- **Sentenza Tar Lazio n. 7105/2024**

# **DIRITTO DI ACCESSO**

## **DIRITTO DI ACCESSO NEL GDPR**

# PRINCIPI DI TUTELA DEI DATI PERSONALI

## Art. 1 GDPR - Oggetto e finalità



Il presente regolamento stabilisce norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché norme relative alla libera circolazione di tali dati.



Il presente regolamento protegge i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali.



La libera circolazione dei dati personali nell'Unione non può essere limitata né vietata per motivi attinenti alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali.

# PRINCIPI DI TUTELA DEI DATI PERSONALI

## Articolo 2 GDPR - Ambito di applicazione materiale

1. Il presente regolamento si applica al trattamento interamente o parzialmente automatizzato di dati personali e al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti in un archivio o destinati a figurarvi.

2. Il presente regolamento non si applica ai trattamenti di dati personali:

- a) effettuati per attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione;
- b) effettuati dagli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V, capo 2, TUE;
- c) effettuati da una persona fisica per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico;
- d) effettuati dalle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse.

3. Per il trattamento dei dati personali da parte di istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione, si applica il regolamento (CE) n. 45/2001. Il regolamento (CE) n. 45/2001 e gli altri atti giuridici dell'Unione applicabili a tale trattamento di dati personali devono essere adeguati ai principi e alle norme del presente regolamento conformemente all'articolo 98.

4. Il presente regolamento non pregiudica pertanto l'applicazione della direttiva 2000/31/CE, in particolare le norme relative alla responsabilità dei prestatori intermediari di servizi di cui agli articoli da 12 a 15 della medesima direttiva.

# PRINCIPI DI TUTELA DEI DATI PERSONALI

## Articolo 5 GDPR - Principi applicabili al trattamento di dati personali

1. I dati personali sono:

- a) trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato («**liceità, correttezza e trasparenza**»);
- b) raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità; un ulteriore trattamento dei dati personali a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici non è, conformemente all'articolo 89, paragrafo 1, considerato incompatibile con le finalità iniziali («**limitazione della finalità**»);
- c) adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati («**minimizzazione dei dati**»);
- d) esatti e, se necessario, aggiornati; devono essere adottate tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati («**esattezza**»);
- e) conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati; i dati personali possono essere conservati per periodi più lunghi a condizione che siano trattati esclusivamente a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici, conformemente all'articolo 89, paragrafo 1, fatta salva l'attuazione di misure tecniche e organizzative adeguate richieste dal presente regolamento a tutela dei diritti e delle libertà dell'interessato («**limitazione della conservazione**»);
- f) trattati in maniera da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali («**integrità e riservatezza**»).

2. Il titolare del trattamento è competente per il rispetto del paragrafo 1 e in grado di provarlo («**responsabilizzazione**»).

# PRINCIPI DI TUTELA DEI DATI PERSONALI

## In particolare: **LICEITÀ DEL TRATTAMENTO (ART. 6 GDPR - comma 1)**

Il trattamento è lecito solo se ricorre almeno una delle seguenti condizioni:

- a) l'interessato **ha espresso il consenso** al trattamento **per una o più specifiche finalità**;
- b) il trattamento **è necessario all'esecuzione di un contratto** di cui l'interessato è parte o all'esecuzione **di misure precontrattuali** adottate su richiesta dello stesso;
- c) il trattamento **è necessario per adempiere un obbligo legale** al quale è soggetto il titolare del trattamento;
- d) il trattamento **è necessario per la salvaguardia degli interessi vitali** dell'interessato o di terzi;
- e) il trattamento **è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri** di cui è investito il titolare del trattamento;
- f) il trattamento **è necessario per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi**, a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato che richiedono la protezione dei dati personali, in particolare se l'interessato è un minore.

# ACCESSO DELL'INTERESSATO

## Articolo 12 GDPR - Informazioni, comunicazioni e modalità trasparenti per l'esercizio dei diritti dell'interessato

1. Il titolare del trattamento adotta misure appropriate per fornire all'interessato tutte le informazioni di cui agli articoli 13 e 14 e le comunicazioni di cui agli articoli da 15 a 22 e all'articolo 34 relative al trattamento in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, con un linguaggio semplice e chiaro, in particolare nel caso di informazioni destinate specificamente ai minori. Le informazioni sono fornite per iscritto o con altri mezzi, anche, se del caso, con mezzi elettronici. Se richiesto dall'interessato, le informazioni possono essere fornite oralmente, purché sia comprovata con altri mezzi l'identità dell'interessato.
2. Il titolare del trattamento agevola l'esercizio dei diritti dell'interessato ai sensi degli articoli da 15 a 22. Nei casi di cui all'articolo 11, paragrafo 2, il titolare del trattamento non può rifiutare di soddisfare la richiesta dell'interessato al fine di esercitare i suoi diritti ai sensi degli articoli da 15 a 22, salvo che il titolare del trattamento dimostri che non è in grado di identificare l'interessato.
3. Il titolare del trattamento fornisce all'interessato le informazioni relative all'azione intrapresa riguardo a una richiesta ai sensi degli articoli da 15 a 22 senza ingiustificato ritardo e, comunque, al più tardi entro un mese dal ricevimento della richiesta stessa. Tale termine può essere prorogato di due mesi, se necessario, tenuto conto della complessità e del numero delle richieste. Il titolare del trattamento informa l'interessato di tale proroga, e dei motivi del ritardo, entro un mese dal ricevimento della richiesta. Se l'interessato presenta la richiesta mediante mezzi elettronici, le informazioni sono fornite, ove possibile, con mezzi elettronici, salvo diversa indicazione dell'interessato.
4. Se non ottempera alla richiesta dell'interessato, il titolare del trattamento informa l'interessato senza ritardo, e al più tardi entro un mese dal ricevimento della richiesta, dei motivi dell'inottemperanza e della possibilità di proporre reclamo a un'autorità di controllo e di proporre ricorso giurisdizionale.

# ACCESSO DELL'INTERESSATO

**(CONTINUA)**

## **Articolo 12 GDPR - Informazioni, comunicazioni e modalità trasparenti per l'esercizio dei diritti dell'interessato**

5. Le informazioni fornite ai sensi degli articoli 13 e 14 ed eventuali comunicazioni e azioni intraprese ai sensi degli articoli da 15 a 22 e dell'articolo 34 sono gratuite. Se le richieste dell'interessato sono manifestamente infondate o eccessive, in particolare per il loro carattere ripetitivo, il titolare del trattamento può:

- a) addebitare un contributo spese ragionevole tenendo conto dei costi amministrativi sostenuti per fornire le informazioni o la comunicazione o intraprendere l'azione richiesta; oppure
- b) rifiutare di soddisfare la richiesta.

Incombe al titolare del trattamento l'onere di dimostrare il carattere manifestamente infondato o eccessivo della richiesta.

6. Fatto salvo l'articolo 11, qualora il titolare del trattamento nutra ragionevoli dubbi circa l'identità della persona fisica che presenta la richiesta di cui agli articoli da 15 a 21, può richiedere ulteriori informazioni necessarie per confermare l'identità dell'interessato.

7. Le informazioni da fornire agli interessati a norma degli articoli 13 e 14 possono essere fornite in combinazione con icone standardizzate per dare, in modo facilmente visibile, intelligibile e chiaramente leggibile, un quadro d'insieme del trattamento previsto. Se presentate elettronicamente, le icone sono leggibili da dispositivo automatico.

8. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 92 al fine di stabilire le informazioni da presentare sotto forma di icona e le procedure per fornire icone standardizzate.

# ACCESSO DELL'INTERESSATO

## Art. 15 GDPR - Diritto di accesso dell'interessato

1. L'interessato ha il diritto di ottenere dal titolare del trattamento la conferma che sia o meno in corso un trattamento di dati personali che lo riguardano e in tal caso, di ottenere l'accesso ai dati personali e alle seguenti informazioni:
  - a) le finalità del trattamento;
  - b) le categorie di dati personali in questione;
  - c) i destinatari o le categorie di destinatari a cui i dati personali sono stati o saranno comunicati, in particolare se destinatari di paesi terzi o organizzazioni internazionali;
  - d) quando possibile, il periodo di conservazione dei dati personali previsto oppure, se non è possibile, i criteri utilizzati per determinare tale periodo;
  - e) l'esistenza del diritto dell'interessato di chiedere al titolare del trattamento la rettifica o la cancellazione dei dati personali o la limitazione del trattamento dei dati personali che lo riguardano o di opporsi al loro trattamento;
  - f) il diritto di proporre reclamo a un'autorità di controllo;
  - g) qualora i dati non siano raccolti presso l'interessato, tutte le informazioni disponibili sulla loro origine;
  - h) l'esistenza di un processo decisionale automatizzato, compresa la profilazione di cui all'articolo 22, paragrafi 1 e 4, e, almeno in tali casi, informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato.
2. Qualora i dati personali siano trasferiti a un paese terzo o a un'organizzazione internazionale, l'interessato ha il diritto di essere informato dell'esistenza di garanzie adeguate ai sensi dell'articolo 46 relative al trasferimento.
3. Il titolare del trattamento fornisce una copia dei dati personali oggetto di trattamento. In caso di ulteriori copie richieste dall'interessato, il titolare del trattamento può addebitare un contributo spese ragionevole basato sui costi amministrativi. Se l'interessato presenta la richiesta mediante mezzi elettronici, e salvo indicazione diversa dell'interessato, le informazioni sono fornite in un formato elettronico di uso comune.
4. Il diritto di ottenere una copia di cui al paragrafo 3 non deve ledere i diritti e le libertà altrui.

# L'INTERESSATO ... E I SUOI DIRITTI

Quando l'INTERESSATO non può esercitare i propri diritti?

## Art. 2-undecies D.Lgs. 196/03 - (Limitazioni ai diritti dell'interessato)

1. I diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del Regolamento non possono essere esercitati con richiesta al titolare del trattamento ovvero con reclamo ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento qualora dall'esercizio di tali diritti possa derivare un pregiudizio effettivo e concreto:
  - a) agli interessi tutelati in base alle disposizioni **in materia di riciclaggio**;
  - b) agli interessi tutelati in base alle disposizioni **in materia di sostegno alle vittime di richieste estorsive**;
  - c) all'**attività di Commissioni parlamentari d'inchiesta** istituite ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione;
  - d) alle attività svolte da un soggetto pubblico, diverso dagli enti pubblici economici, in base ad espressa disposizione di legge, per esclusive finalità inerenti alla politica monetaria e valutaria, al sistema dei pagamenti, al controllo degli intermediari e dei mercati creditizi e finanziari, nonché alla tutela della loro stabilità;
  - e) allo **svolgimento delle investigazioni difensive o all'esercizio di un diritto in sede giudiziaria**;
  - f) alla riservatezza dell'identità del dipendente che segnala ai sensi della legge 30 novembre 2017, n. 179, l'illecito di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio ufficio.

# L'INTERESSATO ... E I SUOI DIRITTI

## Quando l'INTERESSATO non può esercitare i propri diritti?

### **Art. 2-terdecies D.Lgs. 196/03 - (Diritti riguardanti le persone decedute)**

1. I diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del Regolamento riferiti ai dati personali concernenti persone decedute possono essere esercitati da chi ha un interesse proprio, o agisce a tutela dell'interessato, in qualità di suo mandatario, o per ragioni familiari meritevoli di protezione.
2. L'esercizio dei diritti di cui al comma 1 non è ammesso nei casi previsti dalla legge o quando, limitatamente all'offerta diretta di servizi della società dell'informazione, l'interessato lo ha espressamente vietato con dichiarazione scritta presentata al titolare del trattamento o a quest'ultimo comunicata.
3. La volontà dell'interessato di vietare l'esercizio dei diritti di cui al comma 1 deve risultare in modo non equivoco e deve essere specifica, libera e informata; il divieto può riguardare l'esercizio soltanto di alcuni dei diritti di cui al predetto comma.
4. L'interessato ha in ogni momento il diritto di revocare o modificare il divieto di cui ai commi 2 e 3.
5. In ogni caso, il divieto non può produrre effetti pregiudizievoli per l'esercizio da parte dei terzi dei diritti patrimoniali che derivano dalla morte dell'interessato nonché' del diritto di difendere in giudizio i propri interessi.

# DIRITTO DI ACCESSO NEL NUOVO CODICE DELLA PRIVACY

## Capo I - Accesso a documenti amministrativi

### Art. 59 - D. Lgs. 196/03. Accesso a documenti amministrativi e accesso civico

1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 60, 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 materia, nonché dai relativi regolamenti di attuazione, anche per ciò che concerne i tipi di dati di cui agli articoli 9 e 10 del regolamento e le operazioni di trattamento eseguibili in esecuzione di una richiesta di accesso.
- 1-bis. I presupposti, le modalità e i limiti per l'esercizio del diritto di accesso civico restano disciplinati dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

### Art. 60 (Dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale)

1. Quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, 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.

# **DIRITTO DI ACCESSO**

## **DIRITTO DI ACCESSO PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E TRASPARENZA**

# ACCESSO – NOZIONE DI TRASPARENZA

**Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150** (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) all'art 11 comma 1 offre una nozione di **trasparenza** *“intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche(...)”*; sicché oggetto di tale forma di trasparenza sono le **informazioni relative all'organizzazione amministrativa, all'impiego delle risorse pubbliche e, segnatamente, alle retribuzioni dei dirigenti e di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico- amministrativo.**

Tale modello viene altresì ripreso nella **legge 6 novembre 2012, n. 190** (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e **la trasparenza diviene principio atto a limitare i fenomeni corruttivi.** Precisamente, si è posto il problema di coniugare l'esigenza di trasparenza, sviluppata nell'accessibilità totale, con la tutela di riservatezza delle persone: difatti, ai sensi dell'art 1 comma 15, **la pubblicazione delle informazioni deve avvenire nel rispetto della materia di protezione dei dati personali.**

# EXCURSUS STORICO IN MATERIA DI ACCESSO

Il **D. Lgs. n. 97 del 2016** è stato il punto culminante di un processo evolutivo del diritto di accesso, iniziato con la legge 7 agosto 1990, n.241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in virtù del quale si è **affermato il principio di trasparenza amministrativa, atto a prevenire i fenomeni corruttivi.**

Con la **legge 7 agosto 1990, n. 241** è stato introdotto il c.d. **diritto di accesso agli atti**, disciplinato agli artt. 22 e ss., grazie al quale diventano conoscibili gli atti relativi al procedimento, al provvedimento e ai documenti amministrativi; conseguentemente, si è assistito all'eliminazione progressiva dello schermo del segreto amministrativo, **al fine di consentire la più ampia conoscenza delle informazioni in possesso della P.A.**

Con **D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33** recante il "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni per il riordino della disciplina afferente gli obblighi di pubblicità*", il Governo ha adottato una normativa avente quale Obiettivo principale quello di contemperare gli obblighi di pubblicità e di trasparenza dei dati e delle informazioni nonché di tutela, **al fine di evitare il contrasto con i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza.**

# EXCURSUS STORICO IN MATERIA DI ACCESSO

(segue)

L'art 5 del suindicato D.lgs. n. 33/2013 disciplina *due modalità di accesso*. Precisamente, al comma **primo si delinea la fattispecie del c.d. accesso civico**, con cui si sancisce l'obbligo di pubblicità dei dati posseduti dalla P.A. nonché "il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

Il secondo comma dell'art 5, invece, prevede il **c.d. accesso civico generalizzato**, in forza del quale "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5- bis".

Orbene, si è sviluppato un modello di trasparenza secondo cui i soggetti interessati accedono alle informazioni attraverso procedure che prevedono la richiesta di accesso e il susseguente accoglimento dell'istanza, da parte dell'amministrazione, oppure il diniego da parte della stessa.

# EXCURSUS STORICO IN MATERIA DI ACCESSO

*(segue)*

Infine, va precisato che il legislatore, con il **D. Lgs. n. 97 del 2016**, ha modificato l'art 1 comma 1 del d.lgs. 33 del 2013: la parte relativa alle **“informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni”** è stata sostituita con **“dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni”**.

La novella, peraltro, **estende gli scopi perseguiti con il principio di trasparenza**, prevedendo altresì la tutela dei diritti dei cittadini e la promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa.

Sulla scorta di quanto stabilito dal suindicato decreto **97/2016**, le pubbliche amministrazioni devono dotarsi, nei propri siti istituzionali, di un'apposita sezione denominata **“Amministrazione trasparente”** e ivi inserire documenti, informazioni e dati oggetto di obbligo di pubblicazione.

# L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

**Criticità** sono state evidenziate soprattutto con riferimento **all'accesso generalizzato ex art 5 d.lgs 33/2013**, posto che il rispetto della trasparenza non deve sfociare nell'abuso di diffusione di dati e informazioni.

Appare opportuno mettere in risalto come la normativa de qua abbia semplificato le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicazione e trasparenza; oltretutto introducendo l'accesso civico generalizzato sul modello del Freedom of Information Act (Foia).

Tale istituto permette a “**chiunque**” di accedere ai documenti e ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, fermi i limiti ex art 5 bis d.lgs n.33/2013.

# L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Per quanto concerne il diritto di accesso civico generalizzato, il T.A.R. Emilia Romagna, sez. I si è espresso circa i limiti all'applicabilità di tale accesso alla materia degli appalti.

*T.A.R. Emilia Romagna sez. I - N. 197/2018: i limiti di applicabilità dell'accesso generalizzato alla materia degli appalti*

Nel caso de quo, il Consorzio Parts e services ricorreva contro Asl 102 – Parma nei confronti del Consorzio Automanutentori Parmensi per l'annullamento del diniego di accesso civico generalizzato, richiesto in relazione agli atti concernenti l'affidamento del servizio di manutenzione e riparazione di tutti gli automezzi in dotazione all'Azienda U.SL. di Parma per il periodo dall' 1.1.2013 al 31.12.2015; nonché per l'accertamento del diritto di accesso e per la condanna dell'amministrazione resistente all'esibizione dei documenti richiesti.

Il T.A.R. ha evidenziato che la richiesta di accesso del ricorrente non rientrava nel diritto di accesso civico "generalizzato" ai documenti, dati e informazioni non soggetti ad obbligo di pubblicazione (ai sensi dell'art. 5, comma 2 e ss. del D. Lgs. 33/2013), rappresentando che tale "documentazione (...), da un lato, subisce un forte e penetrante controllo pubblicistico da parte di soggetti istituzionalmente preposti alla specifica vigilanza di settore (ANAC) e, dall'altro, coinvolge interessi privati di natura economica e imprenditoriale di per sé sensibili (e quindi astrattamente riconducibili alla causa di esclusione di cui al comma 2 lett c), dell'art 5-bis del d.lgs. 33/2013".

# L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

**(SEGUE)**

Assumeva, altresì, il T.A.R., che tali atti, dati e informazioni andassero ricompresi nel concetto più generale di “atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici” di cui al comma 1, dell’art. 53 del d.lgs. n. 50/2016 che disciplina l’accesso agli atti afferenti alle procedure ad evidenza pubblica, finalizzate alla stipulazione di appalti o concessioni di servizi.

**In particolare, l’art. 53 del Codice dei contratti pubblici riconduce la disciplina applicabile per tutti i documenti di gara e di esecuzione del contratto, richiesti dal ricorrente, nell’alveo di quella ordinaria in materia di accesso, salve le eccezioni contenute nello stesso testo normativo di riferimento.**

Pertanto, si restringe il campo di applicazione del diritto di accesso agli atti, richiesti dal ricorrente, alle norme sul diritto di accesso ordinario di cui agli **artt. 22 ss L. n 241/1990**.

# L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Il T.A.R. Veneto sez. I, con sentenza n. 171/2018, si è pronunciato sotto il profilo della genericità e del carattere esplorativo delle richieste.

Nel caso di specie, il Collegio ha respinto il ricorso di un docente, il quale aveva promosso azione di accesso civico generalizzato a una serie di atti non meglio precisati negli estremi (ordini del giorno, verbali, delibere di vari organi collegiali ecc.), lamentando l'illegittima mancata pubblicazione degli stessi nella sezione "*Amministrazione Trasparente*" del sito dell'Accademia delle Belle Arti di Venezia.

L'Amministrazione negava l'accesso, rilevando l'assenza di norme nel d.lgs 33/2013 e affini che prevedessero l'obbligo di pubblicazione di tali atti.

Il T.A.R., dunque, nel rigettare il ricorso, evidenziava che gli atti oggetto di richiesta di accesso non erano soggetti a pubblicazione e non rispondevano alle determinazioni indicate dal d.lgs n. 33 /2013; inoltre, sottolineava la differente ratio tra l'accesso civico ex art 5 e l'accesso agli atti di cui alla L 241/1990.

Quindi precisava che: "*l'accesso civico non può essere utilizzato per superare, in particolare in materia di interessi personali e dei principi della riservatezza, i limiti imposti dalla legge 241 del 1990*".

# L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

**(SEGUE)**

Tanto premesso, è pacifico ritenere che l'accesso civico risponda all'esigenza di garantire l'accessibilità dei dati e documenti delle P.A., per tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire il controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche; viceversa, l'accesso agli atti disciplinato dalla L 241/1990 è disposto per coloro che abbiano un interesse personale e diretto alla conoscenza degli atti in possesso di una P.A., al fine di tutelare la propria posizione soggettiva: tali atti, infatti, riguardano l'istruttoria procedimentale, i provvedimenti conclusivi della stessa, la cui conoscenza può essere utile per l'interessato, il quale deve peraltro motivare la propria richiesta.

**A tal proposito, l'art. 24 L 241/1990 prevede i casi di esclusione a tale accesso, tra cui vi è la tutela della riservatezza.**

Nel caso oggetto di disamina, quindi, il Collegio rigettava il ricorso perché generico e avente carattere esplorativo, tenuto conto che **la domanda non può estendersi agli atti per i quali non vi è obbligo di pubblicazione e che non rispondono alle determinazioni indicate dal d. lgs n. 33 del 2013.**

# ORDINANZA N. 9828/2017 DEL TAR LAZIO

- Con Ordinanza n. 9828/2017 il Tar Lazio si è pronunciato sull'eccezione di costituzionalità sollevata da alcuni dirigenti di ruolo del Garante per la protezione dei dati personali, avente ad oggetto il comma 1-bis dell'art. 14 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97).
- Il riferimento è alla nuova normativa in materia di trasparenza amministrativa, introdotta dal D. Lgs. n. 97/2016, il quale ha equiparato gli oneri ricadenti sui dirigenti a quelli stabiliti per incarichi di politici, di amministrazione, direzione o governo.
- Il Tar, accogliendo la prospettiva dei ricorrenti, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.
- Inoltre, ha esteso (d'ufficio) la questione di legittimità costituzionale anche al comma 1-ter dell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013, limitatamente alla parte in cui dispone che «l'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente».

# ORDINANZA N. 9828/2017 DEL TAR LAZIO

- Ad avviso del Tar, l'integrale equiparazione tra dirigenti pubblici e titolari di incarichi politici dà luogo ad una disciplina irragionevole, in considerazione delle differenze che caratterizzano i rispettivi status, genesi, struttura e funzioni esercitate: violazione dell'art. 3, comma 1, della Costituzione.
- Richiamo del **principio di proporzionalità**, tanto dalla prospettiva propria del diritto costituzionale (*una disciplina uniforme, applicabile ad oltre 140.000 dipendenti pubblici, sembrerebbe non tenere adeguatamente presente le differenti categorie dirigenziali nonché la connessa varietà ed estensione dei segmenti di potere amministrativo esercitato*), quanto sotto il profilo della protezione dei dati (*i dati personali trattati devono essere pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità perseguite dal punto di vista delle categorie e della qualità dei dati personali*).
- Sotto tale profilo il TAR dubita della legittimità della disposizione nella parte in cui comporta «*la divulgazione on-line di dati reddituali e patrimoniali relativi ai dirigenti, ai coniugi e ai parenti entro il secondo grado, ove essi acconsentano*».

# SENTENZA N. 20/2019 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 20/2019, si è pronunciata sugli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti.

Con detta pronuncia è stata dichiarata l'**incostituzionalità dell'art 14 del D. Lgs. n. 33/2013** nella parte in cui prevede che i titolari di incarichi dirigenziali, conferiti a qualsiasi titolo, ivi compresi quelli discrezionalmente attribuiti senza procedure pubbliche di selezione, debbano pubblicare la loro situazione patrimoniale.

Ad avviso della Consulta, l'obbligo in parola è legittimo solo qualora riferito ad alcune categorie dirigenziali apicali, quali i Segretari generali o i direttori generali, in virtù dei ruoli svolti.

L'obbligo di pubblicare i dati riferiti alla situazione patrimoniale dell'intera categoria di dirigenti si pone in contrasto con la disciplina prevista a tutela dei dati personali. Inoltre, va tenuto presente che il D. Lgs. n. 33/2013 ha come fine ultimo la prevenzione della corruzione.

# SENTENZA N. 20/2019 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La Corte costituzionale, in particolare, ha ritenuto doversi valutare se ed in che misura la conoscenza indiscriminata della mole di informazioni e dati personali di natura reddituale e patrimoniale contenuti nella documentazione oggetto di pubblicazione sia necessaria e proporzionata rispetto alle finalità perseguite dalla legislazione sulla trasparenza.

**Conclusioni**: la disposizione contenuta nella lettera f) del comma 1 dell'art. 14 del D. Lgs. n. 33/2013 non risponde alle due condizioni richieste dal test di proporzionalità:

- l'imposizione di oneri non sproporzionati rispetto ai fini perseguiti, e
- la scelta della misura meno restrittiva dei diritti che si fronteggiano.

Viola perciò l'art. 3 Cost. imporre a tutti indiscriminatamente i titolari d'incarichi dirigenziali di pubblicare una dichiarazione contenente l'indicazione dei redditi soggetti all'IRPEF nonché dei diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, delle azioni di società, delle quote di partecipazione a società e dell'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società.

# SENTENZA N. 20/2019 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

L'onere di pubblicazione risulta, in primo luogo, sproporzionato rispetto alla finalità principale perseguita, quella di contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione.

La norma impone la pubblicazione di una massa notevolissima di dati personali, considerata la platea dei destinatari (circa centoquarantamila interessati) e contrasta con il principio per cui «nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango».

Nel caso in esame, alla compressione – indiscutibile – del diritto alla protezione dei dati personali non corrisponde, prima facie, un paragonabile incremento né della tutela del contrapposto diritto dei cittadini ad essere correttamente informati, né dell'interesse pubblico alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni di corruzione.

Le peculiari modalità di pubblicazione imposte dal D. Lgs. n. 33/2013 aggravano il carattere, già in sé sproporzionato, dell'obbligo di pubblicare tali dati.

L'indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web, con l'ausilio di comuni motori di ricerca, dei dati personali pubblicati, non è coerente al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica dirigenza e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Tali forme di pubblicità rischiano piuttosto di consentire il reperimento "casuale" di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità.

# SENTENZA N. 20/2019 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Inoltre, osserva la Consulta, la scelta del legislatore non appare parametrata alla necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale conflitto.

Esistono senz'altro soluzioni alternative a quella ora in esame, tante quanti sono i modelli e le tecniche immaginabili per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza (ad esempio, la predefinizione di soglie reddituali il cui superamento sia condizione necessaria per far scattare l'obbligo di pubblicazione; la diffusione di dati coperti dall'anonimato; la pubblicazione in forma nominativa di informazioni secondo scaglioni; il semplice deposito delle dichiarazioni personali presso l'autorità di controllo competente).

Ulteriore profilo di censura da parte della Corte è, poi, la mancata distinzione all'interno della categoria dei dirigenti amministrativi, vincolandoli tutti all'obbligo di pubblicazione dei dati indicati.

Non si prevede alcuna differenziazione in ordine al livello di potere decisionale o gestionale, pur essendo evidente che da tale livello discende sia la gravità del rischio corruttivo, sia le conseguenti necessità di trasparenza e informazione.

# SENTENZA N. 20/2019 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Restano esclusi dalle predette valutazioni due particolari categorie di incarichi dirigenziali, quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di funzione dirigenziale di livello generale.

Si tratta di soggetti di nomina prettamente politica e l'attribuzione a tali dirigenti di compiti – propositivi, organizzativi, di gestione (di risorse umane e strumentali) e di spesa – di elevatissimo rilievo rende non irragionevole, allo stato, il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza oggetto della pronuncia.

In definitiva, **secondo la Consulta, l'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33/2013, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi alla loro situazione reddituale e patrimoniale (di cui all'art. 14, comma 1, lettera f) D Lgs. n. 33/2013) per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ad eccezione dei cd. dirigenti apicali.**

# SENTENZA TAR LAZIO N. 7105/2024

## Trasparenza vs privacy, niente accesso se i documenti da anonimizzare sono troppi

Sul piatto della bilancia non il rapporto diritto a sapere/riservatezza ma il dato oggettivo della quantità di omissis, ban ed energie umane per farlo

A giudizio del giudice amministrativo capitolino è sempre necessaria un'operazione di prudente bilanciamento tra il diritto alla trasparenza e l'esigenza di non pregiudicare, attraverso un improprio esercizio del diritto di accesso, il buon andamento dell'amministrazione, riversando sulla stessa un onere oltremodo gravoso che la sottoporrebbe ad attività incompatibili con la funzionalità dei suoi uffici e con l'economicità e la tempestività della sua azione. In realtà, l'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni; a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione. E la ragionevolezza della richiesta va valutata tenendo conto dell'attività di elaborazione, quale è l'oscuramento dei dati personali che l'amministrazione dovrebbe svolgere per rendere disponibili i dati e i documenti richiesti per mezzo delle risorse interne che occorrerebbe impiegare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità e alla rilevanza effettiva dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare.

## SENTENZA TAR LAZIO N. 7105/2024

Secondo il Tar Lazio (sentenza n. 7105/2024) se è vero che oggi la trasparenza è il cardine della buona amministrazione, è anche vero che l'istanza del cittadino può attere solo a documentazione già formata, e semplicemente da fotocopiare e spedire: la legge impone un dovere di "dare" non certo anche di "fare" ossia di confezionare nuova documentazione. Il giudice romano mette così sul piatto della bilancia accesso/privacy, non il rapporto diritto a sapere/diritto alla riservatezza, ma il dato oggettivo della quantità di omissis, ed energie umane per farlo. Ecco perché l'accesso agli atti ben può essere negato quando sia necessaria una troppo faticosa attività di anonimizzazione e pseudonimizzazione dei dati, con il rischio concreto del blocco degli ingranaggi burocratici della macchina amministrativa.

# CONCLUSIONI

**Grazie per l'Attenzione**

Avv. Mario Valentini

