

Diritto di accesso e riservatezza: limiti e mezzi di tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione

Autore: Sgueo Gianluca

In: Diritto amministrativo

1. Cenni introduttivi: del magmatico contrapporsi tra il diritto alla conoscenza documentale e quello alla riservatezza delle informazioni - 2.1 Il cauto procedere della giurisprudenza amministrativa. Dell'accessibilità agli elaborati scritti in seno alle procedure concorsuali pubbliche - 2.2 Verso una maggiore consapevolezza interpretativa: la giurisprudenza successiva alla disciplina legislativa della riservatezza operata dalla legge n. 675 del 1996 - 2.3 Il Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 135 e la successiva e più significativa giurisprudenza: il parziale revirement delle posizioni interpretative tradizionali a favore della necessità di comparazione fattuale tra valori da tutelare - 3.1 L'accessibilità e la riservatezza si legano al giudizio sulle esigenze contingenti ed al rango del diritto tutelato: la scoperta dell'uovo di Colombo? Alla ricerca dei criteri interpretativi che guidino il giudice nella valutazione delle contrapposte esigenze. La trasparenza - 3.2 La riservatezza e la segretezza. Il Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - 4.1 La legge 11 febbraio 2005, n. 15 conduce ad un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa. Le indicazioni offerte dal legislatore della riforma: interessati e contro-interessati. - 4.2 I documenti non accessibili - 5.1 I mezzi di tutela offerti dal legislatore al richiedente - 5.2 I mezzi riconosciuti al controinteressato - 6 Giungendo ad una conclusione: la (relativa) prevalenza della riservatezza attraverso il sottile gioco dei mezzi di tutela

1. Cenni introduttivi: del magmatico contrapporsi tra il diritto alla conoscenza documentale e quello alla riservatezza delle informazioni

Le linee evolutive che hanno interessato la Pubblica Amministrazione italiana negli ultimi venti anni ne hanno trasformato profondamente le strutture, la regolamentazione, i poteri e, di conseguenza, le modalità gestorie.

Ne è conseguita in particolare la trasformazione del rapporto tra le istituzioni ed i diretti destinatari dell'azione amministrativa[1]. Coloro i quali - cittadini, amministrati, legittimamente interessati, aventi diritto, qualunque sia la definizione che se ne voglia dare - delegavano passivamente terzi al compito di rappresentarne gli interessi, vengono ora coinvolti, essi stessi, nel ruolo di amministratori. Dismessa la veste di muti fruitori di un decisionismo animato da percorsi labirintici, e perciò incomprensibili, fuggono le frustranti incertezze cui erano stati educati e si trovano a coadiuvare quegli stessi iter decisionali, ora accessibili.

In questo magmatico panorama, l'informazione, recte: la conoscenza documentale, diviene la chiave di volta dello sviluppo procedimentale. L'accesso alla documentazione custodita dall'amministrazione consente al procedimento di evolversi, accrescersi, motivarsi e "farsi trasparente", come auspicato dal legislatore.

Questo il contesto nel quale si inserisce la presente ricerca, con l'obiettivo di offrire il proprio ponderato contributo sull'incontro-scontro tra le contrapposte esigenze dei soggetti coinvolti dal processo decisionale. Se cioè l'informazione assurga al valore di formula alchemica con cui trasformare in oro il grezzo metallo, ed il possessore, sfruttandone le potenzialità illimitate, l'alchimista in grado di influenzare a proprio favore l'esito procedimentale. Oppure se, al contrario, in verità un limite sussista, ergendosi a rappresentarlo la figura del contro-interessato.

Amministrato anch'esso, legittimamente portatore di un interesse cui l'ordinamento concede tutelabilità, quest'ultimo intraprenderà un percorso speculare ma inverso rispetto al primo. Si opporrà a che il contenuto della documentazione che lo riguarda possa essere visionato dal richiedente, perché riservato. Vanterà motivazioni ed esporrà argomentazioni imbattibili: quelle facenti capo al diritto ad una vita serena perché non inopportunamente investigata nelle sue luci ed ombre.

Con tutta evidenza, nell'impossibilità di negare l'andamento della conoscibilità, la scelta si sposta in ordine al quantum della visionabilità. O quanto, al contrario, preservare al riparo della sfera intangibile della riservatezza.

La ricerca di un punto di equilibrio tra opposte ed inconciliabili esigenze è la sfida che la disciplina dell'accesso, pilastro della trasparenza amministrativa, si pone nel futuro a noi più prossimo.

2.1 Il cauto procedere della giurisprudenza amministrativa. Dell'accessibilità agli elaborati scritti in seno alle procedure concorsuali pubbliche

Com'è facile intuire, detta tensione tra contrapposte esigenze ha interessato in primo luogo la giustizia amministrativa, chiamata ad offrire la soluzione più opportuna alle controversie insorte nello svolgimento dell'attività ermeneutica di propria spettanza[2].

Chi scrive, ligo all'osservanza di ragioni di comodità espositiva ed operando con buon margine di semplificazione, ritiene opportuno identificare al riguardo tre distinti periodi.

La prima fase, antecedente all'emanazione della legge n. 672 del 1996, nel recepire le prime indicazioni offerte dal Legislatore del 1990, si caratterizza per alcune significative decisioni. Tra le tante, interessante è soprattutto l'indirizzo sviluppatosi in tema di pubblici concorsi[3]. A dimostrare l'incertezza dei primi giudizi interpretativi infatti, stanno almeno tre differenti orientamenti del Consiglio di Stato. In alcuni casi questo ha disposto il diniego di visionare gli elaborati di altri concorrenti[4]; in altri, in parziale revisione della propria posizione, ha ammesso l'accessibilità agli elaborati, benchè dietro mascheratura dei nominativi dei rispettivi autori[5]; infine, mutato nuovamente orientamento[6], ha ritenuto ammissibile l'accessibilità agli elaborati degli altri concorrenti anche senza mascheratura dei nominativi, fondando la motivazione sulla natura degli elaborati stessi: quella cioè di documenti destinati ad essere posti a confronto, tramite visura e valutazione, con altri elaborati.

La parabola interpretativa seguita dai giudici di Palazzo Spada è tanto più significativa ove si considerino le ragioni relative alla ridefinizione del rapporto tra riservatezza ed accessibilità. Trattandosi appunto di procedura concorsuale pubblica, costituendo gli elaborati la testimonianza sulla preparazione dei singoli candidati, e, non meno importante, considerandosi fondato l'interesse del concorrente a valutare il proprio grado di preparazione rispetto a quello degli altri soggetti, si conclude per l'inaccogliabilità della richiesta di tutelarne il contenuto. A prevalere, secondo un ragionamento logico, è invece l'interesse opposto, quello della conoscibilità.

2.2 Verso una maggiore consapevolezza interpretativa: la giurisprudenza successiva alla disciplina legislativa della riservatezza operata dalla legge n. 675 del 1996

Se la prima giurisprudenza sull'accesso, in merito alla problematica di cui si tratta, oscilla nel comprensibile tentativo di definire i limiti dell'accesso e della riservatezza, più uniforme appare quella immediatamente successiva.

In altre parole, l'introduzione ope legis di una ristretta cerchia di dati personali definiti "sensibili"[7],

segna in modo significativo gli orientamenti interpretativi dei giudici. La scelta di offrire una tutela più forte all'insieme dei valori più intimamente connessi alla persona umana, di costituirne un patrimonio intangibile, non manca - è evidente - di ridefinire le linee operative degli operatori del diritto vivente.

Il bilanciamento tra i valori costituzionali viene pertanto ad essere sistematicamente risolto a favore della riservatezza. Tra le tante, esemplificativa appare la decisione n. 59 del 1999 della sesta sezione del Consiglio di Stato, laddove si preclude l'accoglibilità della richiesta di accesso a documenti posseduti dalla Pubblica Amministrazione contenenti dati personali sensibili relativi a terzi. In particolare, si specifica che il diritto alla difesa - cui l'actio exhibitoria è servente - prevale su quello alla riservatezza solamente nel caso in cui una disposizione di legge consenta in modo espresso al soggetto pubblico, detentore delle informazioni, di comunicare i dati ai privati.

2.3 Il Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 135 e la successiva e più significativa giurisprudenza: il parziale revirement delle posizioni interpretative tradizionali a favore della necessità di comparazione fattuale tra valori da tutelare

La terza ed ultima fase che caratterizza la giurisprudenza sull'accesso si apre, idealmente, con un nuovo intervento normativo. Il Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 135 prevede espressamente, alla lettera c dell'articolo 16, la rilevanza di interesse pubblico dell'attività di accesso svolta in conformità alla legge n. 241 ed alle norme di attuazione. Esso conclude che, in buona sostanza, spetta all'amministrazione, in sede regolamentare, specificare quali dati sensibili sono suscettibili di trattamento mediante l'accesso.

La scelta di affidare alla discrezionalità delle singole amministrazioni l'individuazione delle informazioni che possono essere conosciute da terzi e, soprattutto, l'espresso riconoscimento di pubblica rilevanza che viene attribuito all'accesso, determinano un parziale, ma significativo, revirement nell'interpretazione.

Si prenda la decisione 30 marzo 2001, n. 1882, della sesta sezione del Consiglio di Stato. In essa si puntualizza anzitutto l'estensibilità all'accesso della previsione contenuta nel citato articolo 16, lettera c, in ordine alla trattabilità dei dati relativi allo stato di salute solamente se il diritto da tutelare è di rango almeno pari a quello dell'interessato.

In secondo luogo, e soprattutto, si specifica che la valutazione comparativa del diritto alla privacy e di quello da difendere in giudizio debbono compiersi non secondo una scala gerarchica astratta, bensì tenendo conto delle circostanze di fatto del caso concreto.

Questa dunque la soluzione alla quale giunge il giudice: sarà lo stesso organo giudicante a dover valutare, caso per caso, se sussistono i presupposti per concedere l'accessibilità alle informazioni documentali possedute dalla Pubblica Amministrazione. A valutare cioè se il rango del diritto che si intende tutelare acquisendo quelle informazioni sia superiore rispetto a quello della riservatezza, tenuto conto delle circostanze contingenti che animano il richiedente (ed, ovviamente, il soggetto che si oppone alla visionabilità).

3.1 L'accessibilità e la riservatezza si legano al giudizio sulle esigenze contingenti ed al rango del diritto tutelato: la scoperta dell'uovo di Colombo? Alla ricerca dei criteri interpretativi che guidino il giudice nella valutazione delle contrapposte esigenze. La trasparenza

L'aver concluso che saranno le circostanze a stabilire chi debba, volta per volta, ricevere ascolto e tutela è, a ben vedere, un risultato tutt'altro che definitivo. Sperare dunque che la soluzione più ovvia fosse anche la meno problematica si rivela in questa circostanza assolutamente inappropriato perché, pur nell'assenza di una scala gerarchica predefinita, è pur vero che dovranno darsi delle regole di esperienza e dei criteri-guida che offrano al giudice lo spunto per elaborare la migliore soluzione.

Ecco dunque tornare in rilievo quei concetti che si sono volutamente trascurati in apertura di questa ricerca, e che ora divengono fondamentali per comprendere i termini della questione. In particolare, si tratta di definire nozioni quali trasparenza, riservatezza e segretezza[8]. L'apporto contenutistico degli stessi, infatti, offre un primo e significativo strumento in sede giudiziale per confrontare il rango degli interessi che a quei valori e concetti si legano.

In linea di semplificazione, può dirsi che una rappresentazione grafica di questi opererebbe lungo tre cerchi concentrici: il primo, il più vasto, rappresenta l'azione amministrativa improntata alla trasparenza. Questo è il primo criterio che deve osservarsi nel decidere se un'informazione è accessibile.

L'azione amministrativa, per espressa menzione dell'articolo 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, così come modificata nel 2005[9], contempla infatti la trasparenza come un principio generale dell'azione amministrativa, adeguando l'ordinamento italiano al contesto europeo ed alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione.

È pur vero che da tempo è noto al legislatore italiano il principio di pubblicità dell'azione amministrativa: ovvero la necessità che l'attività amministrativa sia sempre accompagnata dalla conoscenza dei cittadini, anche nella fase di formazione del provvedimento[10].

L'uno e l'altro costituiranno pertanto il primo fondamentale requisito attraverso il quale valutare la fondatezza della domanda del ricorrente: è l'azione amministrativa, per il tramite della documentazione nella quale viene espressa e riassunta, trasparente? Quali conseguenze comporta questa affermazione?

3.2 La riservatezza e la segretezza. Il Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196

Il secondo ed il terzo cerchio sono costituiti, rispettivamente, dalla riservatezza e dalla segretezza. In verità, benchè il principio di segretezza dell'azione amministrativa possa considerarsi oggi superato, in ragione delle citate innovazioni che il procedimento amministrativo ha subito negli ultimi anni, resta però a svolgere funzione di corollario rispetto la riservatezza.

Ebbene, se alla domanda in ordine alla trasparenza dell'azione amministrativa si offre risposta affermativa da parte dell'organo giudicante, si dovrà allora chiarire quali conseguenze determinerà questa scelta. Conseguenze che, com'è logico intuire, riguarderanno in particolare la riservatezza così come definita dal combinato disposto degli articoli 1 ("chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali") e seguenti del Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, ovvero del Codice in materia di protezione dei dati personali.

Con l'avvalimento del supporto contenutistico di questo, grazie all'impianto regolatorio, definitorio e tutorio che con esso si appronta, l'organo giudicante avrà la possibilità di definire compiutamente, e chiudere, il secondo (ed il terzo) cerchio. Addivenendo in tal modo alla elaborazione di una migliore soluzione interpretativa con riguardo alla scala gerarchica astratta che informa, o dovrebbe informarne, la valutazione prima e la scelta risolutiva poi.

Nonostante queste preziose indicazioni però la scelta non appare ancora chiara. Si rende invece necessario analizzare i contenuti modificativi che il legislatore ha inteso apportare alla legge sul procedimento amministrativo, al fine di valutarne l'effettivo supporto al ruolo del giudice nella soluzione del dilemma prospettato.

4.1 La legge 11 febbraio 2005, n. 15 conduce ad un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa. Le indicazioni offerte dal legislatore della riforma: interessati e contro-interessati.

L'intervento di riforma che il legislatore ha operato nel 2005 ha dunque modificato profondamente la disciplina dell'accesso, consentendo di compiere nuove e più specifiche valutazioni in ordine all'oggetto della ricerca.

In primo luogo, vengono offerte definizioni esaustive dei soggetti interessati e dei soggetti controinteressati. I primi, significativamente, vengono considerati non solo i portatori di un interesse pubblico, che sia diretto, concreto ed attuale, ma anche di un interesse diffuso purchè corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso[11].

La portata innovativa della norma è straordinaria. Non solo si concede tutela all'interesse diffuso, che è da sempre considerato privo di rilevanza procedimentale in ragione dell'irriconciliabilità ad un novero di soggetti identificati e qualificati[12], ma si lega anche espressamente la tutelabilità della situazione giuridica al documento di cui è richiesto l'accesso. Con ciò recependosi gli orientamenti giurisprudenziali di cui s'è dato conto, per cui l'interesse giuridicamente rilevante - tale cioè da legittimare la richiesta d'accesso - è "quello immediatamente riferibile al soggetto che pretende di conoscere i documenti e specificatamente inerente alla situazione da tutelare"[13].

La categoria dei controinteressati invece, che precedentemente non era prevista nel testo, è il frutto dell'elaborazione dell'ampio contenzioso sorto in materia. Questi ultimi sono appunto i soggetti in capo ai quali esigenze di riservatezza sarebbero compromesse dall'accesso ai documenti richiesti.

4.2 I documenti non accessibili

Quanto ai documenti accessibili, la nuova norma elenca quelli per i quali il diritto di accesso è escluso, ricalcando il vecchio testo mediante la traduzione in norme legislative di alcune disposizioni che erano state adottate con regolamento del Governo ai sensi dell'articolo 24, secondo comma.

In particolare, è interessante l'esclusione per quei documenti "attinenti procedimenti selettivi, nei confronti di documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinali, relativi ai terzi". A ben vedere, la disposizione contiene una limitazione ancora più penetrante dei dati sensibili ed iper-sensibili tutelati oggi dal decreto legislativo n. 196 del 2003. Si tratterebbe cioè di dati in nessun caso accessibili, perché ritenuti esemplificativi del legame con la vita personale di ciascun individuo e, con ampie probabilità, anche scarsamente utilizzabili in sede processuale, in ragione della forma nella quale vengono generalmente redatti.

4.3 Una norma generale in tema di accesso e riservatezza

Il legislatore della riforma poi, dopo aver dato segno di aver recepito le indicazioni offerte dalla oscillante giurisprudenza, ed aver tentato di offrire criteri indicativi più specifici, offrendo definizioni di rilevante significato per ciò che attiene la materia, detta una disposizione di contenuto generale proprio in tema di rapporti tra accesso e riservatezza.

Dispone cioè che si debba garantire comunque ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici. Ma aggiunge anche che, ove si tratti di documenti che contengono dati sensibili e giudiziari, l'accesso sia consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile. Dunque, richiamando in particolare la previsione contenutistica dell'articolo 60 del decreto legislativo n. 196 del 2003, laddove si tratti di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

In buona sostanza, non viene offerta una vera e propria soluzione al problema, che si conferma pertanto sempre più questione da analizzare in ragione delle singole circostanze concrete. Certo, si garantisce finalmente un più definito ambito applicativo, specificando quali sono i dati iper-sensibili (salute e vita sessuale), escludendolo addirittura completamente per quelli inerenti i test psico-attitudinali, e chiarendosi quali debbano essere i valori cui riferirsi nello stabilire la prevalenza dell'una o dell'altra posizione. Ma si tratta pur sempre di proposizioni non bastevoli, da sole, ad offrire la soluzione ad un problema di ben più vasta portata[14].

La soluzione che va allora delineandosi andrà cercata dopo aver chiarificato quali siano i mezzi principali di tutela per il ricorrente ed il contro-interessato

5.1 I mezzi di tutela predisposti dal legislatore a favore del richiedente

Prima di giungere ad una conclusione in ordine alla problematica che ci si è posti in origine del discorso è dunque necessario soffermarsi brevemente sul ruolo coperto dai mezzi di tutela.

Il legislatore, infatti, offre un ventaglio di mezzi a tutela delle parti coinvolte, sebbene risulti evidente che il soggetto richiedente l'accesso disponga di un assortimento più vasto ed eterogeneo.

Senza necessità di dilungarsi in ordine agli stessi, appaiono significativi, in particolare, la ricorribilità al giudice amministrativo che viene garantita sia nell'ipotesi di diniego esplicito, sia in quella nella quale l'Amministrazione adita sia rimasta inerte per oltre trenta giorni. Ebbene, fatto salvo il termine ridotto entro il quale l'interessato può adire il T.A.R. competente, quest'ultimo dovrà pronunciarsi entro ulteriori trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne facciano richiesta.

Inoltre, in ragione dell'articolo 15 della legge n. 340 del 2000 (la legge di semplificazione relativa all'anno 1999) si è riscritto il comma 4 dell'articolo 25 della legge n. 241, prevedendo che il soggetto interessato all'accesso che si sia vista respingere la domanda abbia in alternativa la possibilità di rivolgersi (sempre nel termine di 30 giorni) al difensore civico competente o alla Commissione per l'accesso[15]. Questi ultimi, esaminata la documentazione, qualora ritengano illegittimo il diniego lo comunicano all'amministrazione che può confermare motivatamente entro ulteriori trenta giorni il proprio originario diniego, oppure, se non opera questa conferma, l'accesso deve intendersi consentito[16].

5.2 I mezzi riconosciuti al controinteressato

La giurisprudenza amministrativa[17] ha chiarito in modo esplicito che il ricorso al giudice amministrativo (al pari del ricorso al difensore civico e avverso la decisione di quest'ultimo) va notificato ai controinteressati, soprattutto laddove si tratti di soggetti che vantino motivi di riservatezza, nonché alla stessa Pubblica Amministrazione in possesso della documentazione.

A fronte dell'oscillare tra le decisioni dei giudici secondo i quali l'omessa notifica comporta l'inammissibilità del ricorso, e di coloro i quali si verterebbe in tema di giurisdizione esclusiva a tutela di un diritto soggettivo, tale dunque da comportare l'interposizione necessaria del contraddittorio ex art. 102 del codice di rito[18], la questione è stata rimessa all'attenzione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Quest'ultima, nella sentenza n. 16 del 1999, stabilendo che a dispetto del nomen iuris l'accesso ai documenti amministrativi introdurrebbe non un diritto soggettivo devoluto alla cognizione del G.A. in sede di giurisdizione esclusiva ma piuttosto un giudizio di impugnazione di un provvedimento autoritativo di diniego dell'amministrazione, la posizione del ricorrente non sarebbe di diritto soggettivo ma di interesse

legittimo.

Di conseguenza, i soggetti determinati ai quali si riferiscono i documenti richiesti con la domanda di accesso devono considerarsi come controinteressati, ai quali dunque il ricorso va notificato a pena di inammissibilità[19].

Questa stessa circostanza implica la conseguenza che il contro-interessato possa usufruire degli stessi strumenti che, in sede processuale, sono concessi all'interessato, dando dimostrazione della prevalenza del proprio interesse su quello di quest'ultimo.

6 Giungendo ad una conclusione: la (relativa) prevalenza della riservatezza attraverso il sottile gioco dei mezzi di tutela

Quanto specificato nelle pagine precedenti non ha avuto la pretesa di offrire una visuale esaustiva in ordine ad una problematica complessa e, per molti versi, tutt'oggi dibattuta. Numerosi dei punti che si sono trattati costituiscono infatti elementi estremamente controversi: la configurabilità dell'accesso alla stregua di diritto soggettivo o interesse legittimo, con il carico di conseguenze che questa definizione comporta; Il dibattito giurisprudenziale in ordine all'incidenza che la sfera della riservatezza opera in ordine alla contrapposta esigenza di accessibilità; La sottile linea di distinzione tra le esigenze di trasparenza e quelle di riservatezza. Queste ed altre sono le tematiche complesse che lo studio sull'accesso, i relativi mezzi di tutela, e, da ultimo, il rapporto con i dati riservati, chiede di affrontare.

Tuttavia è possibile azzardare una soluzione di massima alla doverosità della scelta tra accessibilità e riservatezza. Chi scrive ritiene che l'intenzione del legislatore, benchè necessitante di adeguati aggiustamenti e maggior grado di specificazione, sia propensa a riconoscere alla riservatezza una prevalenza generale, sacrificabile alla conoscenza solamente qualora l'intrusione nella sfera privata si accompagni ad esigenze di tutela di un diritto di rango pari o superiore a quest'ultimo.

Dunque, benchè appaia scontata la conclusione per la quale saranno i singoli casi al vaglio dell'organo giurisdizionale a costituire il discrimen tra le due ipotesi, può ritenersi al tempo stesso prevalente l'esigenza di conservare intatta la sfera, non intangibile ma certamente protetta, della propria vita privata, piuttosto che quella di conoscere le informazioni documentali.

Accanto al giudice, un ruolo fondamentale lo rivestirà la stessa Amministrazione. Chiamata a concordare le linee decisionali che investano l'interesse pubblico con la collettività amministrata, dovrà consentire

ove possibile, ed in tempi brevi, l'accesso alla documentazione medesima. Qualora, invece, le informazioni in proprio possesso attengano informazioni riservate, dovrà avere cura nel diffonderne il contenuto, anche se questa decisione dovesse condurre alla negazione dell'accesso alle informazioni.

La fiducia nella tutela delle informazioni personali è rimessa non più e non solo al legislatore, bensì agli organi cui si demanda l'attuazione delle decisioni di costui: il giudice, in qualità di interprete e, ancor prima, all'amministrazione, in funzione di attuatrice delle politiche decisionali della legge.

Gianluca Sgueo

[1] Innumerevoli gli spunti offerti in merito dall'interpretazione dottrinaia. Si prendano, a titolo puramente esemplificativo, le riflessioni svolte da Merendolini S., Regolamentazione del diritto d'accesso:

problematiche e prospettive, in *Democrazia in rete o grande fratello?*, Firenze, 2002, pag. 15: "...i rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione si sono capovolti prevedendo una serie di diritti e forme di partecipazione e controllo che fanno del cittadino il protagonista della vita amministrativa ed il soggetto primario e protagonista attivo di tutta l'attività dei pubblici poteri".

[2] Cfr. Caringella F., *Il diritto amministrativo*, I, Napoli, pag. 761: "In particolare tale riconoscimento del diritto alla riservatezza come limite all'accesso dà il via all'avvento del diritto amministrativo di un diritto battezzato relativamente di recente in sede civilistica, imponendo al giudice amministrativo un'opera di delicata mediazione tra interessi della collettività ed aspirazione del singolo a non subire intrusioni nella sua sfera di privacy".

[3] Come noto, il processo di privatizzazione del pubblico impiego, intrapreso dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche, da ultimo recepito dal decreto legislativo n. 165 del 2001, nel devolvere alla competenza del giudice ordinario, nella figura di giudice del lavoro, la competenza in ordine al contenzioso dei pubblici dipendenti, fa espressamente salva la materia concorsuale, che resta affidata alla giurisprudenza amministrativa.

[4] V. Consiglio di stato, sez. IV, dec. n. 1243/1994

[5] V. Consiglio di Stato, sez. V, dec. n. 1715/1994

[6] V. Consiglio di Stato, sez. IV, dec. n. 5/1996

[7] Il riferimento va all'articolo 22 legge 675/1996

[8] Si confronti al proposito Italia V., Della Torre M., Perulli G., Zucchetti A., *Privacy e accesso ai documenti amministrativi*, Milano, 2004, pag. 107: "...è necessario fermare l'attenzione su alcuni concetti

che contraddistinguono l'azione della P.A.: trasparenza, riservatezza e segretezza. La tematica è rilevante specie in funzione delle modalità di attuazione del diritto d'accesso ai documenti nei quali sono contenute notizie, informazioni, dati personali o sensibili".

[9] Il riferimento è ovviamente alla legge 11 febbraio 2005, n. 15, che ha riscritto in modo significativo alcuni istituti del procedimento amministrativo intervenendo, tra gli altri, anche a riconfigurare l'accesso.

[10] La trasparenza e la pubblicità dell'agire amministrativo sono infatti inerenti praticamente tutti i profili della vita dell'amministrazione. A partire dalla circolazione delle informazioni all'interno del sistema amministrativo, passando per la regolazione del responsabile del procedimento quale interlocutore unico per ciascuno provvedimento, arrivando, infine, alla disciplina della comunicazione dell'avvio del procedimento, l'obbligo di conclusione entro un termine prefissato e le sanzioni per l'inosservanza di queste disposizioni.

[11] Cfr. Cerulli Irelli V., Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa, in Astrid Rassegna, IV, 2005, pag. 44: "Il vecchio testo, come è noto, si limitava a stabilire il riconoscimento del diritto di accesso ai documenti amministrativi a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti".

[12] Ad esempio, tra i soggetti considerati "interventori", ovvero legittimati ad intervenire nel procedimento, anche qualora non rientrino nelle categorie elencate dall'articolo 7 della legge sul procedimento, vi sono i portatori di diritti soggetti, interessi legittimi e collettivi. Il legislatore non fa quindi volutamente menzione della condizione di interesse diffuso.

[13] Cfr. Tar Lazio, III-ter, sent. N. 126 del 2003

[14] In merito v. Cfr. Cerulli Irelli V., Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa, in Astrid Rassegna, IV, 2005, pag. 49: "Non sembra che la norma sia innovativa, a parte l'ovvio richiamo al codice della privacy. Resta fermo infatti che i dati concernenti la salute e la vita

sessuale hanno un livello di protezione massimi e possono essere accessibili soltanto laddove si tratta di tutela di diritti fondamentali dotati di analogo grado di protezione. MA, sul punto, le oscillazioni della giurisprudenza restano numerose”.

[15] A seconda che si tratti di ricorso presso un’amministrazione locale o centrale.

[16] Si tratta, per altro, di un interessante circostanza di inversione del silenzio. Infatti, se nella previsione originaria quest’ultimo assume il significato di diniego, nel caso in questione si tramuta in un’ipotesi di silenzio-assenso.

[17] Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 15-09-1994, n. 713

[18] Si veda in particolare Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 23-03-1999, n. 332

[19] Cfr. Caringella F., *Il diritto amministrativo*, I, Napoli, pag. 777: “La tesi del diritto soggettivo, secondo il Supremo Consesso, è mentita dalla circostanza che la posizione del soggetto, non dissimilmente da altri settori ove pure si parla di diritti, è regolata da normativa di settore che ne garantisce il soddisfacimento nell’ambito del contestuale e coesenziale soddisfacimento dell’interesse pubblico”

<https://www.diritto.it/diritto-di-accesso-e-riservatezza-limiti-e-mezzi-di-tutela-del-cittadino-nei-confronti-della-pubblica-amministrazione/>