

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

# Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2021 - Anno XLII

## **LA TRASPARENZA DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI, TRA OBBLIGO DI PUBBLICITÀ E TUTELA DELLA *PRIVACY*: L'ORDINANZA DI INGIUNZIONE DEL GARANTE *PRIVACY* NEI CONFRONTI DELLA REGIONE LOMBARDIA (PROVV. n. 296/2021)**

di Rita Pocchia, Funzionario del Servizio Trattamento economico, Assistenza, Previdenza e Assicurativo, Regione Puglia

**Abstract:** Le ricadute pratiche del (potenziale) conflitto tra esigenza di trasparenza e il diritto alla protezione dei dati personali offrono lo spunto per una analisi della normativa vigente in materia nell'ottica di un bilanciamento tra i due istituti, anche alla luce del recentissimo provvedimento del Garante *Privacy* n. 296 del 22 luglio 2021, con il quale il Garante per la Protezione dei dati personali ha applicato la sanzione amministrativa pecuniaria di € 200.000,00 nei confronti della Regione Lombardia per aver diffuso dati personali ed economici di soggetti riceventi un contributo economico.

**Abstract:** The practical implications of the (potential) conflict between the need of transparency and the right to data protection, give the opportunity to analyse the current legislation trying to find balance between the two. The topic is even more relevant now that Lombardy Region was fined € 200.000,00 by the Italian data protection authority ('Garante') due to violation of GDPR (provision 296 of 22 July 2021).

**Sommario:** **1.** Il percorso normativo verso una forma di accesso generalizzato - **2.** Trasparenza e Privacy: una difficile "convivenza" - **3.** La tecnica del bilanciamento: l'ordinanza di ingiunzione n. 296 del 22 luglio 2021 nei confronti della Regione Lombardia - **4.** L'esperienza di altre amministrazioni regionali: la Regione Puglia.

## 1. Il percorso normativo verso una forma di accesso generalizzato

L'attività di diffusione *on line* dei dati sui siti *web* per finalità di trasparenza, oggi più che mai, può presentare aspetti di complessa gestione per la PA, considerando i possibili pregiudizi che tale attività può arrecare alla dignità dell'interessato a cui si riferiscono i dati oggetto di pubblicazione.

Il diritto alla protezione dei dati personali, infatti, è un diritto fondamentale dell'individuo tutelato, come è noto, dal Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, ed è finalizzato a proteggere le persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali<sup>1</sup>.

Il legislatore italiano, attraverso una serie di riforme non sempre orientate verso una progressione organica e coerente, ha cercato di realizzare un delicato bilanciamento tra il diritto alla protezione dei dati personali e il principio di trasparenza, considerando che la trasparenza è, per sua stessa natura, in antitesi logica rispetto alla riservatezza: laddove c'è pubblicità non può esserci segretezza, se non a prezzo di una forzatura concettuale.

Il principio di trasparenza, attuatosi nei due istituti della pubblicità e del diritto di accesso, è idoneo non solo a consentire al cittadino di esercitare un potere di controllo sullo svolgimento dell'azione amministrativa, ma anche a garantire un effettivo coinvolgimento dello stesso nell'iter procedimentale.

La trasparenza amministrativa, non espressamente menzionata negli articoli della Costituzione italiana<sup>2</sup>, affonda tuttavia in essa profonde

---

<sup>1</sup> Art. 4, par.1, n.1, del GDPR. Ai sensi della disciplina in materia, per dato personale si intende «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (interessato)» e «si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale».

<sup>2</sup> In dottrina è pacifico che il principio di trasparenza è rinvenibile negli artt. 97 e 98, inteso come corollario del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, ma anche nell'art. 1 Cost., connotato al principio democratico, negli artt. 2 e 3 Cost., se si considera l'azione amministrativa come

radici, pur dovendo rilevare che detto principio fa concretamente ingresso nel nostro ordinamento solo con la Legge n. 241/1990, con l'introduzione dell'istituto dell'accesso documentale. L'art. 22 della suddetta legge disciplina per la prima volta un diritto di accessibilità agli atti della pubblica amministrazione, seppur qualificato e strumentale, che apre ad un dialogo tra amministrazione e amministrato, fino a quel momento precluso<sup>3</sup>. Questa norma rappresenta «una vera e propria rivoluzione copernicana»<sup>4</sup> che ha invertito, di fatto, il rapporto tra la regola-eccezione, tra segretezza e pubblicità, confinando il totale silenzio dell'agire amministrativo ad ipotesi limitate e circoscritte e legittimando, di contro, l'acquisizione di informazioni o la visione di documenti amministrativi da parte degli aventi diritto, prima di allora non contemplato<sup>5</sup>.

Le maglie della trasparenza amministrativa vengono successivamente ampliate con il D.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 (c.d. Riforma Brunetta)

---

strumento di pieno sviluppo della persona umana, nell'art. 21 Cost. se si guarda alla trasparenza come diritto del cittadino di essere informato, quale potenziale destinatario dell'atto, nell'art. 28 Cost. che prevede da un lato il dovere del funzionario di «dare pubblico conto» e dall'altro il diritto del cittadino di «rendersi conto», cfr. C. COLAPIETRO, *Il complesso bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla privacy: la disciplina delle diverse forme di accesso e degli obblighi di pubblicazione*, in *www.federalismi.it*, 14, 2020, 68; M. MODUGNO, *Perché è corretto desumere da (o proporre per) l'art. 21 Costituzione l'esistenza di un diritto all'informazione*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, I, Bari, 2012, 281; C. COLAPIETRO, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, 2016, 42 ss.; G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 889.

<sup>3</sup> Il diritto di accesso, a partire dagli anni '90 inizierà ad assumere i caratteri di vero e proprio valore dell'ordinamento, comportando una conseguente trasformazione del suddito in cittadino, cfr. W. ULMANN, *Individuo e società nel Medioevo*, Bari, 1983.

<sup>4</sup> Cfr. Cons. Stato, parere n. 515/2016, in *giustizia.amministrativa.it*, 77, «Il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (*from need to right to know*, nella definizione inglese F.O.I.A.) rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero avocare la nota immagine, cara a Filippo Turati, della Pubblica Amministrazione trasparente come una "casa di vetro"». Cfr., in argomento, V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, in *www.federalismi.it*, 5, 2020, 35 che con riferimento alla immagine turatiana di una amministrazione visibile dall'esterno, rimarca che «nella sua frase si evidenzia, tuttavia, nascosta sullo sfondo ma chiaramente percepibile, la sproporzione dei rapporti tra parte pubblica (che aveva ereditato le prerogative del sovrano) e parte privata: la parte pubblica, detentrica di un potere per il perseguimento di un pubblico interesse, che agiva in una posizione di superiorità rispetto alla parte privata, considerata il soggetto debole del rapporto; la parte privata, che subiva impotente la supremazia di un potere pubblico che non poteva neanche essere messo in discussione. E come ha sostenuto più tardi Massimo Severo Giannini, in un suo lavoro del 1986, al fine di "colmare la fossa", ovvero di riequilibrare i rapporti tra governanti e governati, è risultato fondamentale proprio il concetto di trasparenza amministrativa ideata da Filippo Turati. In altri termini, in passato, il segreto amministrativo era considerato implicito nell'azione amministrativa, con l'eccezione che, qualora tale segretezza non apparisse necessaria per il raggiungimento di finalità pubbliche, la trasparenza poteva affermarsi».

<sup>5</sup> Testo Unico delle disposizioni concernenti gli impiegati civili dello Stato, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

che delinea un concetto di accessibilità totale e identifica nella trasparenza lo strumento di prevenzione alla corruzione e di miglioramento dei servizi pubblici, realizzabile attraverso la valutazione e la misurazione della *performance* e dei risultati conseguiti dall'amministrazione, intese come «forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità»<sup>6</sup>. Con la Riforma Brunetta mutano la finalità e l'oggetto della trasparenza: da strumento per garantire la tutela di situazioni giuridiche soggettive diviene strumento per consentire un controllo diffuso sull'agire amministrativo; inoltre, essa trova realizzazione non più (o non solo) con l'accesso ai documenti ma con la pubblicazione di informazioni<sup>7</sup>.

La disciplina dell'accesso, delineatosi fino a questo punto, seppur carica di potere innovativo rispetto al passato, non può che risultare estremamente frammentata<sup>8</sup>, tanto da rendere necessario un intervento normativo di sistemazione e semplificazione, concretizzatosi con il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33<sup>9</sup>, il c.d. Decreto Trasparenza. Quest'ultimo intervento normativo, agendo sia sul profilo "attivo" che "passivo" della trasparenza amministrativa, se da un lato, svincola l'amministrazione dall'accertamento di un

---

<sup>6</sup> Art. 11, comma 1, D.Lgs. n. 150/2009. Cfr., in argomento, D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle previste modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in *www.federalismi.it*, 5, 2016, 4, in cui l'A., con riferimento alla declinazione "totalitaria" dell'accessibilità delineatasi con il Decreto Brunetta, afferma che «si costituisce in questo modo, in capo a ciascun cittadino, una posizione giuridica qualificata ad ottenere informazioni pubbliche, che è dichiaratamente volta - diversamente da quanto è previsto per il diritto di accesso agli atti della L. 241/90 - a favorire quel controllo generalizzato sull'operato delle pubbliche amministrazioni che è (e resta) invece espressamente escluso dalla previsione ex art. 24 c. 3 della L. n. 241/90».

<sup>7</sup> Cfr. A. PORPORATO, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *www.federalismi.it*, 12, 2017, 3. L'A. precisa che «oggetto della trasparenza non sono più il procedimento, il provvedimento e i documenti amministrativi, ma le "informazioni" relative all'organizzazione, alla gestione e all'utilizzo delle risorse finanziarie, strumentali ed umane. Con riguardo alle modalità di accesso alle informazioni, non si fa ricorso al diritto di accesso ma alla previsione di obblighi di pubblicazione nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni di tutte le informazioni concernenti l'attività, l'organizzazione e l'impiego delle risorse».

<sup>8</sup> Al riguardo, M. LIPARI, *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive*, in *www.federalismi.it*, n. 17, 2019 il quale fa riferimento ad una frammentazione non solo formale ma anche sostanziale, in quanto le regole in materia di accesso «restano distribuite tra molteplici fonti, ma coordinate nei contenuti, nella concreta regolamentazione dei procedimenti, e nelle stesse finalità perseguite».

<sup>9</sup> *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

preesistente interesse differenziato che giustifichi la pretesa a conoscere, dall'altro, estende l'applicazione del diritto di accesso a qualsiasi documento o informazione, non essendo più necessario dimostrare «l'interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento»<sup>10</sup>. Il Decreto Trasparenza, in altri termini, riconoscere un vero e proprio diritto di accesso civico a tutte quelle informazioni per le quali risulti non adempiuto l'obbligo di pubblicità ed è, per tale ragione, azionabile senza la necessità di motivarne l'istanza. Ed è proprio attraverso l'accesso diretto all'intero patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni che, secondo l'intento del legislatore, si mira a prevenire fenomeni corruttivi che si annidano in delicati settori dell'agire amministrativo<sup>11</sup>.

Le criticità insite in una forma di accesso, seppur "libero", così timidamente accennato con la riforma del 2013, impongono un intervento correttivo sul Decreto Trasparenza, attuatosi con il D.Lgs.

---

<sup>10</sup> Art. 22, c. 1 L. n. 241/90. Con il Decreto Trasparenza siamo di fronte ad un evidente passo avanti rispetto alla normativa precedente, pur non delineando un sistema normativo completamente "generalizzato" quale quello introdotto con il *Freedom of information act* statunitense (F.O.I.A.) che consente a *chiunque* di accedere a *tutte* le informazioni detenute dalle amministrazioni, non solo a quelle oggetto di pubblicazione. La timida apertura del legislatore italiano verso una forma di accesso generalizzato, dal contenuto, tuttavia, più limitato rispetto al sistema statunitense, risiede probabilmente nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica, come rilevato da G. TROPEA, *Forme di tutela giurisdizionale dei diritti d'accesso: bulimia dei regimi, riduzione delle garanzie*, in *Il Processo*, 1, 2019, 71 ss.

<sup>11</sup> Sul fenomeno corruttivo cfr. F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *www.federalismi.it*, 2013, 8. L'A. rimarca che la corruzione «non consente alle persone di essere uguali dinanzi alla pubblica amministrazione, nel senso che l'abuso delle funzioni pubbliche, che è dietro il patto corruttivo, falsa le pari opportunità, di cui invece i soggetti destinatari di una attività pubblica avrebbero dovuto godere secondo un sistema di regole obiettive. In una società in cui la corruzione è diffusa, non ci troviamo nell'ambito di uno Stato costituzionale, di una moderna democrazia pluralista, si è, nella sostanza, sudditi di una amministrazione opaca, dove le scelte dei pubblici funzionari sfuggono ai meccanismi della legalità e il mercato risponde a logiche lontane da quelle presupposte da una sana concorrenza tra gli operatori economici. In un ordinamento dove la lotta alla corruzione non dispone di adeguati, efficaci strumenti normativi, il cittadino in realtà resta privato in concreto dei propri diritti in campo economico, perché la corruzione esprime rapporti diseguali in conseguenza dell'abuso delle funzioni che consegue alle corrottele». L'art. 10, comma 1 del D.Lgs. n. 33/2013 stabilisce che «ogni amministrazione indica, in una apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, di cui all'art. 1 comma 5, della legge n. 190 del 2012, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto». Si evidenzia che proprio il D.Lgs. n. 33/2013 introduce *ex novo* nel nostro ordinamento la figura del responsabile della trasparenza, ovvero colui che è preposto all'attività di controllo degli adempimenti prescritti per le amministrazioni pubbliche. A tal proposito, D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle previste modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, *op. cit.*, 5 «È a questo soggetto che compete l'obbligo di aggiornare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e di segnalare all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di Valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicità».

n. 97/2016<sup>12</sup> (Riforma Madia) che ha esteso l'ambito oggettivo di applicazione del diritto di accesso, prima limitato alle sole «informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni», ora ai «dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni», aprendo ad una nuova tipologia di accesso, il c.d. accesso civico generalizzato, il cui esercizio è consentito a chiunque, anche se privo di un interesse qualificato. L'accesso civico generalizzato (definito da una parte della dottrina "accesso 2016", per distinguerlo dall'accesso *ante* riforma<sup>13</sup>), così delineato, configura una nuova forma di trasparenza, "oltre" e non "al posto" dell'accesso documentale di cui agli art. 22 e ss. L. n. 241/90.

Come rilevato da consolidata dottrina<sup>14</sup> e giurisprudenza<sup>15</sup>, l'accesso documentale, a fronte di una limitazione soggettiva del suo ambito applicativo, consente una conoscibilità più esaustiva e completa del dato oggetto dell'accesso; di contro, l'accesso civico generalizzato compensa i minori limiti soggettivi all'esercizio del diritto

---

<sup>12</sup> *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*, modificativo del D.Lgs. n. 33/2013. La parte tuttora vigente dell'originario D.Lgs. n. 33/2013 si applica in caso di violazione degli obblighi di pubblicazione da parte della p.a., laddove invece, il D.Lgs. n. 97/2016 introduce un diritto di accesso universale, estendendo a chiunque il diritto di accedere a documenti per i quali non vige un obbligo di pubblicazione da parte della p.a. (art. 2 D.Lgs. n. 33/2013, in vigore dal 23 giugno 2016).

<sup>13</sup> Cfr. S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *www.federalismi.it*, 2016, 7. L'A., soffermandosi sulle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 97/2016 al Decreto Trasparenza, analizza le differenze tra l'accesso generalizzato (definito dall'A. accesso 2016) rispetto all'"accesso 2013". In particolare, l'accesso 2013 «afferma «il diritto di chiunque» di richiedere la pubblicazione di un documento amministrativo (così come di informazioni o dati) nel caso in cui ne sia stata omessa la pubblicazione. (...) L'accesso civico 2013 (...) appare un rimedio nelle mani del privato per "pungolare" l'amministrazione recalcitrante a pubblicare documenti che per legge aveva l'obbligo di rendere noti. In sostanza uno strumento funzionale all'emersione di inadempimenti amministrativi». L'accesso civico 2016 sancisce «il diritto (sempre) di «chiunque» di accedere ai documenti detenuti dalla P.A., «ulteriori» rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto tuttavia di alcuni limiti relativi alla «tutela di interessi giuridicamente rilevanti», secondo le indicazioni del successivo art. 5-bis».

<sup>14</sup> Cfr., F. FRANCARIO, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, in *www.federalismi.it*, 10, 2019; G. TROPEA, *Forme di tutela giurisdizionale dei diritti d'accesso: bulimia dei regimi, riduzione delle garanzie*, *op. cit.* e M. IPPOLITO, *L'ultima frontiera nella trasparenza amministrativa: l'accesso civico nei recenti arresti giurisprudenziali*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2, 2020, 592 che, sul punto, ribadisce che «la linea di confine tra l'accesso documentale – ex artt. 22 e ss. L. n. 241/1990 - e l'accesso civico generalizzato - ex art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 33/2013 così come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016 - possa individuarsi nella differente graduazione di profondità della conoscenza dei documenti, dei dati e delle informazioni. Da un lato, si pone particolare attenzione all'onere dell'istante di comprovare la sussistenza di un interesse diretto, concreto e attuale al fine di legittimare un profondo accesso ai documenti amministrativi di cui si richiede l'ostensione; dall'altro, l'accesso civico generalizzato inaugura un terreno inedito nel quale, viceversa, non è richiesta alcuna motivazione e/o interesse qualificato a conoscere sotteso all'istanza presentata, ma l'indagine si estende a tutta l'attività amministrativa comprese le decisioni sulla spesa pubblica».

<sup>15</sup> TAR Lazio, Roma, Sez. I, 31 gennaio 2018, n. 1126 e, conformemente, Cons. St., Sez. IV, 19 ottobre 2017, n. 4838 e Cons. St., Sez. V, 21 agosto 2017, n. 4043.

consentendo, di fatto, a chiunque una conoscibilità più superficiale del dato<sup>16</sup> e dell'informazione<sup>17</sup> che l'amministrazione non era tenuta a pubblicare ma verso i quali si ha un interesse (non più qualificato) a conoscere<sup>18</sup>. I due istituti, così intesi, si compensano e completano perfettamente<sup>19</sup>: laddove l'esercizio dell'accesso civico generalizzato è precluso, il privato potrà ricorrere in via sussidiaria all'accesso documentale ex L. n. 241/90, motivando tuttavia la richiesta, nonché dimostrando il relativo interesse alla documentazione. È evidente che in questo secondo caso, qualora i documenti richiesti contengano dati sensibili, la pubblica amministrazione potrà disporre una mera visione dell'atto, in luogo dell'accesso pieno<sup>20</sup>.

La bipartizione del diritto di accesso trova giustificazione anche nella "natura" delle limitazioni al suo esercizio: le esclusioni all'esercizio dell'accesso civico generalizzato sono poste per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici<sup>21</sup>, laddove nell'esercizio

---

<sup>16</sup> Linee guida recati indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs n. 33/2013. Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, in *www.gazzettaufficiale.it*. Secondo le considerazioni in esse contenute, i dati «esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico su cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione».

<sup>17</sup> Linee guida recati indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs n. 33/2013, cit., che definiscono le informazioni «rielaborazioni di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti».

<sup>18</sup> Cfr. S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, op. cit., 2016, 7.

<sup>19</sup> È di diversa opinione il Consiglio di Stato che nel già richiamato parere reso sullo schema di decreto legislativo attuativo (parere n. 515/2016) rileva la necessità di assorbire il "classico" accesso civico nel più ampio accesso civico 2016. A tal proposito, Cfr. A. PORPORATO, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, op. cit., 8. l'A. rileva che «secondo il Consiglio di Stato, infatti, l'accesso civico "classico" avrebbe dovuto essere considerato «del tutto assorbito dal più ampio accesso di cui al comma 2» dell'art. 5 e, di conseguenza, avrebbe dovuto essere espunta la disposizione del comma 1, così come soppresso al comma 3 il riferimento al comma 1 ed al comma 2 dell'art. 5. L'osservazione del Consiglio di Stato non è stata recepita dal Governo: l'attuale disposizione dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 conserva l'originario comma 1 il quale prevede l'accesso civico quale mero "contrattare" all'obbligo di pubblicazione di documenti, dati ed informazioni».

<sup>20</sup> Cfr. S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, op. cit., 10, «Simili operazioni di proporzionamento (della domanda e della relativa risposta) sembrano invece molto più difficili, perlomeno con questa ampiezza, nel caso dell'accesso civico 2016». In particolare, ai sensi dell'art. 5 bis, comma 4, D.Lgs. n. 33/2013 «se i limiti (relativi all'accesso civico 2016) riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti».

<sup>21</sup> Ai sensi del nuovo art. 5-bis, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013 è necessario rifiutare «la richiesta di accesso per evitare un pregiudizio alla tutela di interessi pubblici inerenti alla sicurezza pubblica, alla sicurezza nazionale, alla difesa e alle questioni militari, alle relazioni internazionali, alla politica, alla stabilità finanziaria e economica dello Stato, alla conduzione di indagini sui reati e al loro perseguimento, al regolare svolgimento di attività ispettive» cfr. D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica*

dell'accesso documentale la stessa esigenza rileva con riferimento ad interessi privati<sup>22</sup>. Inoltre, mentre nella prima ipotesi si tratta di interessi pubblici di esclusiva competenza dello Stato, quindi spettanti ad amministrazioni statali, le limitazioni all'esercizio del diritto di accesso documentale sono riconducibili alle competenze delle amministrazioni locali<sup>23</sup>.

Resta ferma, per entrambe le fattispecie, la necessità della pubblica amministrazione di soddisfare una richiesta di accesso che sia sufficientemente circostanziata e non riferita ad un numero indeterminato di documenti. Tale limite è riconducibile ad un principio generale di ragionevolezza e di buon andamento, volto ad evitare uno sproporzionato aggravio dell'azione amministrativa da parte del privato.

## 2. Trasparenza e *Privacy*: una difficile "convivenza"

L'avvento di *Internet* e l'acquisizione di una logica di reperimento dei dati "a costo zero"<sup>24</sup> ha posto inevitabilmente problemi di incompatibilità tra l'esigenza di massima trasparenza dell'attività

---

*Amministrazione alla luce delle previste modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013, op. cit.*, 3. Cfr. M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 593, secondo cui gli interessi pubblici e privati indicati nell'art. 5-bis corrispondono all'elencazione che compare nella maggior parte dei FOIA europei, rispetto ai quali anzi il legislatore italiano è stato più "moderato". Per altro «gli stessi interessi indicati coincidono - con differenze marginali - con quelli del FOIA dell'Unione europea».

<sup>22</sup> Art. 5 *bis*, comma 2 D.Lgs. n. 33/2013.

<sup>23</sup> S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, *op. cit.*, 11. Secondo l'A. «Non può certo disconoscersi la rilevanza di possibili sovrapposizioni. Ad esempio, non sarà preclusa, seppure rientrando nel primo caso di cui sopra, la valutazione (in termini di ammissibilità o meno) dell'accesso civico in esame rivolta a quelle amministrazioni locali che dovessero occuparsi di «condizioni di indagini sui reati» (...). Allo stesso modo le amministrazioni statali potranno essere chiamate ad occuparsi, pur con minore frequenza rispetto a quelle locali, dell'ammissibilità o meno di richieste di accesso civico relative a documenti che intercettano «libertà e segretezza della corrispondenza» ovvero «interessi economici e commerciali» di una persona fisica o giuridica».

<sup>24</sup> Fatta salva la disposizione che subordina il rilascio di dati e documenti in formato elettronico o cartaceo al rimborso del costo sostenuto dall'amministrazione, art. 5 comma 3, D.Lgs. n. 33/2013. Cfr. D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle previste modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013, op. cit.*, 12. Secondo l'A. «i redattori della novella hanno operato un opportuno allineamento rispetto alle previsioni di cui all'art. 25 L. n. 241/1990 (...). Tramite l'uso del termine a-tecnico "fruizione del documento" ci si vuole, quindi, certamente riferire all'ipotesi in cui l'accesso civico si risolve in una mera richiesta di esame del documento, senza estrazione di copia. In questo caso è fatto salvo il principio di gratuità dell'accesso. L'accesso tramite estrazione di copia, viceversa, non potrà essere fornito gratuitamente: anche perché pure un costo pari ad, in ipotesi, un solo centesimo, ove moltiplicato per centinaia di migliaia di richieste, finirebbe per rappresentare alla lunga un enorme costo per le pubbliche amministrazioni».



amministrativa e i principi ispiratori della legislazione posta a tutela dei dati personali<sup>25</sup>.

È indubbio che la «convivenza» tra questi due valori<sup>26</sup>, assolutamente necessaria se si considerano le situazioni giuridiche ad essi collegate, è garantita con maggiore facilità se si fa aderire il concesso di accessibilità a quello di “materialità” del documento amministrativo. Adottando un approccio finalistico, il D.Lgs. n. 196 del 2003 (c.d. Codice *Privacy*), infatti, richiede che i dati personali debbano essere «adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati», secondo il principio di minimizzazione<sup>27</sup>. In un’ottica di bilanciamento tra valori, parimenti efficace risulta il ricorso al principio di legalità, in senso sostanziale che, imponendosi come limite positivo dell’agire amministrativo, legittima il potere dell’amministrazione se lo stesso è previsto in astratto da una norma di legge<sup>28</sup> e al principio di proporzionalità che impone l’adozione di determinate modalità di pubblicazione in relazione alla tipologia dei dati trattati<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> L'apparente inconciliabilità tra questi due valori e le conseguenti difficoltà di coordinamento tra le norme sono probabilmente da ricondurre anche al «curioso equivoco dei linguaggi: per la legge 241/90 l'interessato è colui che chiede l'accesso, mentre il controinteressato è il titolare del diritto alla riservatezza; ma nel codice della *privacy* l'interessato è proprio il soggetto cui si riferiscono i dati personali», M. LIPARI, *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive*, op. cit., 27.

<sup>26</sup> Cfr. S. GIACCHETTI, *Accesso e riservatezza separati in casa*, in *Rass. Cons. Stato*, 2004, II, 463 ss. espressione che descrive in modo assai efficace il rapporto intercorrente tra i due istituti.

<sup>27</sup> Sul punto G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, op. cit., 887. Secondo l'A. «Il D.Lgs. n. 196 del 2003 (c.d. Codice *privacy*) richiede infatti che l'utilizzo dei dati personali non risulti mai «eccedente» rispetto alle finalità della raccolta e del trattamento dei dati, e avvenga sempre nel rispetto del principio di proporzionalità che governa, sopra ogni cosa, ogni ipotesi di trattamento di dati personali. Si può benissimo comprendere (ma non condividere) che il legislatore abbia fissato la prevalenza, una volta per tutte, del valore-trasparenza sul valore-riservatezza, ai fini di un efficace controllo sull'uso del potere e delle risorse pubbliche».

<sup>28</sup> In generale, sul principio di legalità, cfr. M. VOGLIOTTI, *Legalità*, in *Enc. dir. Annali*, vol. VI, 2013, 371 ss.

<sup>29</sup> V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, op. cit., 50 ss. Secondo l'A. «tale principio impone che le situazioni giuridiche soggettive dei privati possano essere legittimamente comprese dall'azione dei pubblici poteri soltanto nella misura strettamente necessaria ed indispensabile al perseguimento dell'interesse pubblico e, comunque, senza sacrifici, inutili o comunque eccessivi, per gli individui, ovvero proprio per quei soggetti privati che grazie alla pandettistica avevano ricevuto il massimo della protezione. Una protezione che l'ingresso dello Stato nella competizione economica e sociale aveva messo in discussione, incrinando l'antica e consolidata sicurezza dell'agiato borghese, ben consapevole che mai lo Stato avrebbe inciso sul suo patrimonio. La costruzione del principio di proporzionalità, posto a garanzia di tale ormai infranta sicurezza, si costruisce attraverso un paradigma complesso, di matrice comunitaria: la c.d. “tecnica dei tre gradini” della struttura del principio di

Con la diffusione dei dati attraverso la rete globale, unitamente all'indicizzazione nei motori generali del *web*<sup>30</sup>, è evidente che i principi summenzionati fissati dal Codice *privacy*, difficilmente potranno essere salvaguardati e posti a rigida protezione dei dati personali, considerando altresì che la riutilizzabilità dei dati, secondo il modello *open data*<sup>31</sup>, consente la de-contestualizzazione degli stessi in una prospettiva di patrimonio informativo "pubblico"<sup>32</sup>. Ne consegue che il ricorso sempre più frequente a dati "astratti", impedisca, di fatto, una valutazione dell'effettiva indispensabilità, non eccedenza e pertinenza del dato, costringendo il legislatore ad

---

proporzionalità, ovvero sia la *congruità* (o idoneità), la *necessità* e l'*adeguatezza* (o proporzionalità in senso stretto) della soluzione adottata dai poteri pubblici.

Il criterio dell'idoneità rappresenta la capacità del mezzo adottato dalla pubblica autorità di perseguire i fini voluti e indicati nella previsione normativa. Il criterio della necessità, definito anche come regola del mezzo più mite, determina che l'amministrazione, tra le varie scelte potenzialmente idonee a perseguire il fine stabilito, debba optare per quella che comporta il minor sacrificio degli altri interessi in conflitto (c.d. "obbligo del mezzo più mite" che impone la ricerca di un rapporto che sia meno conflittuale, ma più partecipativo e collaborativo, tra P.A. e cittadino). Così configurato, il principio di proporzionalità, attraverso il parametro della necessità, investe direttamente l'*an* del provvedimento della pubblica autorità.

Il terzo livello del principio di proporzionalità è rappresentato dalla c.d. proporzionalità in senso stretto, che impone un bilanciamento *adeguato* tra i diversi interessi in gioco e, in particolare, tra i vantaggi derivanti dal perseguimento dell'interesse pubblico ed i pregiudizi arrecati a quelli privati. La proporzionalità in senso stretto, richiedendo che le limitazioni dei diritti dei cittadini non siano eccessive rispetto agli scopi pubblici perseguiti, fa sì che la relazione tra mezzi e scopi sia improntata al canone della ragionevolezza, e tale canone assai spesso è fondato proprio sulla proporzionalità tra mezzi e fini: la scelta pubblica dovrà infatti ricadere, in applicazione di tale principio, su una soluzione che sia non solo idonea e più mite, ma il cui assetto di interessi sia tale da richiedere ai destinatari un sacrificio tollerabile e ragionevole».

<sup>30</sup> Sul punto, G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto dell'informazione amministrativa?*, *op. cit.*, 887, secondo cui «non vi è dubbio che la modalità di pubblicazione via *web* rappresenti la forma più invasiva per la diffusione di dati riguardanti la sfera personale: una volta pubblicata in rete e indicizzata, un'informazione personale- che viene resa nota, ad esempio, in relazione ad un incarico pubblico temporaneamente ricoperto- può essere rintracciata da chiunque tramite i motori di ricerca *web* generali (Google, Yahoo, Virgilio etc.) semplicemente digitando il nominativo dell'interessato; e, da quel momento in avanti, riutilizzata a piacimento, senza limitazioni temporali o vincoli modali, anche attraverso l'elaborazione e l'incrocio con altre informazioni reperite sul *web*». (...) «la diffusione attraverso la rete, unita all'indicizzazione nei motori generali del *web*, può determinarne la permanenza in rete per un tempo illimitato e l'incancellabilità di dati personali: ciò, in conflitto con la temporaneità del trattamento richiesto dal Codice sulla *privacy* e con il diritto all'oblio dell'interessato, nel caso di informazioni potenzialmente lesive o comunque utilizzabili in senso lesivo per l'interessato».

<sup>31</sup> Sui paradigmi dell'*open data* (disponibilità e accesso, riutilizzo e redistribuzione, partecipazione universale), cfr. E. CARLONI, *L'amministrazione aperta, Regole, strumenti, limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, 2014, 271 ss.

<sup>32</sup> Una prospettiva di questo tipo incide inevitabilmente anche sul concetto di "dato pubblico". Cfr., M. RENNA, S. VACCARI, *Dalla "vecchia" trasparenza amministrativa al c.d. open government*, in *www.giustamm.it*, 2019, 4-5 «L'idea è quella per cui le informazioni e i dati pubblici siano da ricondurre al concetto di bene comune o, secondo altra dizione, bene collettivo: dal che, se ne potrebbe ricavare per conseguenza la caratteristica dell'accessibilità diffusa senza necessità di una specifica giustificazione della pretesa conoscitiva». Il rischio connesso all'"astrattezza" del dato è quello che «una corretta trasparenza dei dati riferiti ai soggetti che incidono sulle scelte amministrative si trasformi in una possibilità generalizzata di attingere informazioni sulla loro vita privata, anche da parte di coloro che non hanno alcun interesse rilevante ed attuale da proteggere in una sorta di "sete pubblica di informazioni sulla vita privata altrui", cfr., V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, *op. cit.*, 5.

abbandonare il consolidato approccio finalistico in favore di approccio "diffuso" di informazioni rese disponibili in formato aperto<sup>33</sup>.

### **3. La tecnica del bilanciamento: l'ordinanza di ingiunzione n. 296 del 22 luglio 2021 nei confronti della Regione Lombardia**

La difficoltà dell'azione amministrativa di garantire la pacifica coesistenza di trasparenza e *privacy* e l'utilità di definire le procedure di pubblicazione degli atti al fine di garantirne la conformità ai principi generali di protezione dei dati personali sopra menzionati, sono emersi in un recentissimo provvedimento del Garante Privacy n. 296 del 22 luglio 2021, con il quale l'Autorità ha sanzionato la Regione Lombardia per € 200.000 per aver diffuso sul sito *web* istituzionale i dati personali di studenti che avevano richiesto borse di studio statali o sussidi economici per l'acquisto di libri di testo, dotazioni tecnologiche e strumenti per la didattica.

Per accedere al contributo occorreva essere in possesso di un valore ISEE- indicatore della situazione economica equivalente, non superiore a € 15.000, dato la cui pubblicazione, inevitabilmente, rilevava la condizione di disagio economico degli interessati.

La pubblicazione degli atti di concessione di attribuzioni di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati è espressamente disciplinata dall'art. 26 del D.Lgs 14 marzo 2013 n. 33, come

---

<sup>33</sup> In un sistema così delineato assume importanza decisiva la qualità del dato, cfr. F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, op. cit., 2013, 8. Secondo l'A. «la qualità dei dati, la loro "esattezza" in termini oggettivi, costituisce elemento essenziale in un regime "aperto" delle informazioni amministrative, in quanto il controllo diffuso cui mira l'accessibilità totale non può che fondarsi su dati certi e attuali. E tale preoccupazione è stata più volte rimarcata dalla Civit e, soprattutto, dal Garante per la protezione dei dati personali». A tal proposito, G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto dell'informazione amministrativa?*, op. cit., 888, il quale, con riferimento alle "Linee guida in materia di trattamento di dati personali" (provvedimento generale n. 243 del 15/05/2014), rileva il tentativo del Garante di contenere le distorsioni insite nel Codice della trasparenza, introducendo nuovi elementi interpretativi per riequilibrare il rapporto tra trasparenza e riservatezza. In particolare, «le linee guida stabiliscono che «le pubbliche amministrazioni sono (...) tenute a mettere a disposizione soltanto dati personali esatti, aggiornati e contestualizzati (art. 11, c. 1, lett. c del Codice)». Ma, soprattutto, nelle indicazioni del Garante si precisa che il concetto di «formato di tipo aperto» avente il significato di riutilizzabile senza programmi particolari, si distingue nettamente da quello di «dato di tipo aperto» che attiene invece, più propriamente, alla disponibilità unita alla riutilizzabilità del dato da parte di chiunque, anche per finalità commerciali e in formato disaggregato (art. 52, c. 2, e art. 68, c. 3, lett. b) del CAD). Ne consegue che, in base all'interpretazione del Garante per la *privacy*, i dati personali oggetto di pubblicazione obbligatoria non sarebbero liberamente riutilizzabili da chiunque per qualsiasi ulteriore finalità»;

successivamente modificato e integrato dal D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97, che se, da un lato, considera la pubblicazione condizione legale di efficacia di tali provvedimenti di concessione<sup>34</sup> «di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario», dall'altro, individua proprio nella esigenza di tutelare il diritto alla protezione dei dati personali il limite invalicabile all'esercizio del *right to know*.

Dunque, la normativa è chiara nel confermare la necessità di oscurare o pseudonimizzare i dati da cui è possibile ricavare informazioni relative alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati, quali appunto il valore ISEE. L'argomentazione avanzata dalla Regione Lombardia relativa alla necessità di assolvere l'obbligo di trasparenza al fine di tutelare l'interesse dei non beneficiari di prendere visione degli atti, in ottemperanza alla Legge n. 241/1990, è stata considerata inconsistente. È evidente che dinanzi ad una ipotesi di conflitto tra un generale interesse alla conoscenza e un interesse privato, quale l'esigenza di tutela di dati personali, il primo è destinato a soccombere, atteso che la tutela alla conoscenza possa essere soddisfatta dall'amministrazione solo qualora lo spazio di diritto nel quale essa agisce sia libero, ovvero non emergano interessi pubblici o privati che insistono sul medesimo ambito applicativo<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione di quanto disposto dall'art. 26 D.Lgs. n. 33/2013 – sia nelle ipotesi di mancata pubblicazione degli atti di determinazione dei criteri (comma 1) che dei provvedimenti di concessione (comma 2) – rilevata di ufficio dagli organi di controllo, è altresì, rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse. In tal caso, si applica la norma generale in tema di responsabilità per violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 46, comma 1 del D.Lgs n. 33/2013. Ai sensi di tale norma, l'inosservanza degli obblighi di pubblicazione costituisce elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale, con conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 47, comma 1-*bis*, ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegata alla performance individuale dei responsabili. È esclusa la responsabilità per inadempimento nel caso in cui il soggetto responsabile della omessa pubblicazione dimostri che esso è dipeso da causa a lui non imputabile.

<sup>35</sup> Cfr., sul punto, F. FRANCIOSI, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, *op. cit.*, 16. «L'interesse alla conoscenza può dunque essere riconosciuto e soddisfatto dall'amministrazione finché si muove in uno spazio di diritto praticamente libero, che finisce laddove si delineino interessi individuali qualificati e protetti dall'ordinamento come situazioni giuridiche soggettive ovvero interessi pubblici ritenuti rilevanti nel caso concreto. In entrambi i casi la norma (art. 5-*bis* D.Lgs. n. 33/2013) rimette tuttavia all'amministrazione la valutazione del "pregiudizio concreto" e della "necessità" del diniego al fine di evitare tale pregiudizio; ovvero la ponderazione e contemperazione degli interessi nel caso concreto».

L'esigenza di una valutazione di opportunità tra interessi potenzialmente confliggenti pone in capo alla amministrazione un potere di ponderazione degli interessi coinvolti nel caso concreto. La tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra interesse pubblico (nel caso di specie, l'interesse alla pubblicazione degli ammessi al beneficio economico) e interessi privati altrettanto meritevoli di tutela (*de quo*, la protezione dei dati personali) impone, *in primis*, una valutazione *ex ante* del "rango" della situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso o con la pubblicazione di un atto, tale da consentirne una tutela piena solo nel caso in cui essa sia di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale<sup>36</sup>.

Con riferimento alla natura giuridica del diritto di accesso, inteso in senso lato, vale la pena rilevare che una parte della dottrina ha evidenziato il carattere atecnico del termine "diritto", ravvisando nell'accesso la posizione di interesse legittimo, proprio in virtù del potere di ponderazione degli interessi coinvolti riconosciuto in capo all'amministrazione<sup>37</sup>.

A seconda del tipo di accesso, infatti, si configurerebbe in capo all'amministrazione un potere valutativo "diversificato": più incisivo e pieno nell'ipotesi di accesso civico generalizzato, in quanto solo in tale tipologia di accesso l'amministrazione è chiamata a bilanciare gli interessi coinvolti nel concreto e a valutare se, consentendo l'accesso, vi sia o meno un pregiudizio; diversamente, nell'accesso procedimentale è lo stesso legislatore che opera direttamente la

---

<sup>36</sup> Il principio della valutazione del pari rango emerge dall'ultimo comma dell'art. 24 L. n. 241/90 che prevede che debba essere garantito ai richiedenti, in ogni caso, l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici, limitandone l'accesso ai casi in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del D.Lgs. n. 196/03.

<sup>37</sup> Cfr. M. LIPARI, *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive*, op. cit., 27, che, contrariamente alla posizione assunta dalla prevalente giurisprudenza, non considera il diritto di accesso un vero e proprio diritto soggettivo ma ne ridimensiona decisamente la portata, ritenendo che «l'accesso possa essere modulato in funzione di una ponderazione discrezionale di interessi, svolta dall'amministrazione». In giurisprudenza, cfr. Cons. St., Ad. Plen., 24 giugno 1999, n. 16.

composizione del conflitto individuando l'interesse prevalente, senza lasciare alcuno spazio al potere valutativo dell'amministrazione<sup>38</sup>.

Pure a voler superare i dubbi sulla natura giudica del diritto di accesso, si pone il problema di individuare un valido strumento che consenta alle amministrazioni di operare un opportuno bilanciamento tra interessi confliggenti. A tal proposito, il Garante *Privacy* per la protezione dei dati personali nel Provvedimento Generale sui diritti di pari rango del 9 luglio 2003 precisa, con riferimento al diritto di accesso, che «Il destinatario della richiesta, nel valutare il "rango" del diritto di un terzo che può giustificare l'accesso o la comunicazione, deve utilizzare come parametro di raffronto non il "diritto di azione e difesa" che pure è costituzionalmente garantito (e che merita in generale protezione a prescindere dall'"importanza" del diritto sostanziale che si vuole difendere), quanto questo diritto sottostante che il terzo intende far valere sulla base del materiale documentale che chiede di conoscere»<sup>39</sup>. Pertanto, per il Garante *Privacy* la richiesta di accesso o la comunicazione di dati da parte dell'amministrazione non potrebbe trovare soddisfazione qualora i dati o i documenti siano ritenuti utili dal richiedente/destinatario della comunicazione per tutelare un interesse legittimo o un diritto soggettivo che abbia un peso minore rispetto alla concorrente

---

<sup>38</sup> Cfr. F. FRANCIOSI, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, op. cit., 21. «Nel caso dell'accesso civico, la soluzione è indicata dall'art. 5-bis, secondo comma (D.Lgs. n. 97/2016), a norma del quale l'accesso "deve essere rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela (...) dei seguenti interessi privati (...) protezione dei dati personali (...) libertà e la segretezza della corrispondenza (...) interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali". In tal caso, non è dubbio che la norma investe l'amministrazione del bilanciamento degli interessi nel concreto del caso di specie al fine di valutare se vi sia o meno un pregiudizio. Diversamente stanno le cose nel caso di accesso procedimentale. Qui la situazione è chiaramente delineata nel settimo e ultimo comma dell'art. 24 della legge 241/1990: se anche sono in discussione documenti che riguardano "la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni (...) ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono" (ipotesi considerate dal comma 6 del medesimo art. 24), "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici". Nella generalità dei casi, il giudizio di prevalenza è dunque affermato direttamente dalla norma di legge a favore dell'interesse alla conoscenza, senza lasciare alcun potere di bilanciamento all'amministrazione».

<sup>39</sup> Provvedimento generale sui diritti di "pari rango" del 9 luglio 2003, doc. web n. 29832, in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

necessità di tutelare la riservatezza, la dignità e altri diritti e libertà fondamentali.

Nel caso in esame, è fuor di dubbio che la necessità di proteggere dati personali che rilevino condizioni di disagio economico-sociale prevalga sul generale interesse dei non beneficiari di prendere visione degli atti considerando, altresì, che portare a conoscenza di un pubblico generalizzato dati economici di soggetti terzi, esporrebbe questi ultimi a situazioni potenzialmente lesive della dignità e delle libertà fondamentali. È evidente che, trattandosi di una attività valutativa, l'apprezzamento discrezionale dell'amministrazione su quale interesse debba ritenersi prevalente è decisamente ampio e preponderante, tanto da estendere, potenzialmente, gli ambiti non aperti alla trasparenza<sup>40</sup>.

Al fine di mitigare un potere discrezionale che rischia di "sconfinare", il Garante *Privacy* nel provvedimento generale n. 243 del 15/05/2014, al penultimo capoverso del par. 9 e) non solo sottopone la decisione amministrativa al giudizio del Garante, ma vincola espressamente l'azione amministrativa alla sola pubblicazione di quegli atti contenenti dati personali realmente necessari e proporzionali alla finalità di trasparenza perseguita nel caso concreto<sup>41</sup>. Il principio della proporzionalità è, indiscutibilmente, la chiave di lettura di questa esigenza di bilanciamento, principio che

---

<sup>40</sup> In tal senso il Cons. Stato, Sezione consuntiva atti normativi, nel già richiamato parere n. 515/2016, ha osservato che «il diritto di accedere direttamente e liberamente ai dati ed agli atti detenuti dalla pubblica amministrazione deve necessariamente arretrarsi ove sussista una posizione giuridicamente tutelata dell'individuo» e che «in mancanza di criteri più dettagliati per la valutazione del pregiudizio che la pubblicazione potrebbe arrecare agli interessi tutelati, le amministrazioni potrebbero essere indotte ad utilizzare la propria discrezionalità nella maniera più ampia, al fine di estendere gli ambiti non aperti alla trasparenza». Sul potere valutativo dell'amministrazione si richiamano le Linee guida, adottate dall'ANAC, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, che evidenziano come il D.Lgs. n. 33/2013, all'art. 5-*bis* non abbia operato «una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma (ha) rinviato a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento. L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore», determinazione n. 1309 del 28.12.2016 in G.U. serie gen. n. 7 del 10.01.2019; conformemente, Cfr. F. FRANCARIO, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, *op. cit.*, 17.

<sup>41</sup> Cfr. V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, *op. cit.*, 42.

consente di «far prevalere la cosa pubblica alla privata entro i limiti della vera necessità»<sup>42</sup>.

Altro strumento che consente di arginare la discrezionalità amministrativa entro margini ben definiti, lo si rinviene nella natura stessa nel nuovo diritto di accesso civico generalizzato che, avvalendosi dell'«effetto minaccia», impone all'amministrazione di adottare un comportamento responsabile nel processo decisionale che è chiamata a svolgere, attesa la «minaccia» di un controllo da parte del cittadino volto a prevenire i rischi di abusi<sup>43</sup>.

Infine, nel caso in esame vi è un altro elemento che sposta l'ago della bilancia a favore della tutela dell'interesse privato: ci si riferisce alla tecnica dell'indicizzazione dei dati pubblicati sul sito *web* istituzionale dell'amministrazione, a cui va ricollegato il rischio potenziale di ledere libertà fondamentali, considerata da autorevole dottrina tutt'altro che necessaria<sup>44</sup>. Ricorrendo a tale tecnica, il sito *web* contenente determinati dati o informazioni viene inserito nell'indice di un motore di ricerca consentendo a chiunque, con la semplice digitalizzazione di

---

<sup>42</sup> Cfr. V. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità*, Torino, 2012, 85 e ss. L'A. analizza il pensiero di G.D. Romagnosi e afferma «come ben sottolinea lo stesso Romagnosi, il principio di proporzionalità non incide sui mezzi della pubblica amministrazione, bensì sui mezzi necessari per realizzarli e, dunque, sulla capacità dello Stato, inteso come potere esecutivo, di amministrare i propri rapporti con i cittadini, rispettando i loro diritti». Secondo il Romagnosi, l'azione amministrativa deve essere guidata dalla legge e, laddove essa non disciplini il singolo caso che si sottopone all'esame, la stessa procederà ad una interpretazione secondo la volontà del legislatore. Infine, «in mancanza di un lume di autorità positiva, si deve ricorrere ai principi della ragion pubblica naturale», cioè ai principi che regolano la discrezionalità amministrativa. «Dalla lettura del Romagnosi, si possono ricavare questi tre principi che sono, a suo avviso, espressione della «Ragion Pubblica Naturale» e che possono esprimersi, nel linguaggio dell'epoca, come la maggior prosperità e sicurezza pubblica esterna ed interna, salvo l'inviolato esercizio della privata proprietà e libertà; il far prevalere la cosa pubblica alla privata entro i limiti della vera necessità, e cioè far prevalere la cosa pubblica alla privata col minimo sacrificio della privata proprietà e libertà (regola integrata con la prima); l'agire con discrezione, cioè valutando in modo da ottenere il massimo del risultato utile per la collettività con il minimo del pregiudizio del singolo».

<sup>43</sup> Cfr. M. IPPOLITO, *L'ultima frontiera nella trasparenza amministrativa: l'accesso civico nei recenti arresti giurisprudenziali*, op. cit., 573; Cfr. S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, op. cit., 7, il quale osserva che «la pubblicità di alcuni atti, molti dei quali ad alto impatto finanziario, induce quasi naturalmente i responsabili amministrativi (di procedimento e di provvedimento finale) ad una maggiore attenzione in ordine alla correttezza formale e sostanziale degli stessi. Si profila in tal modo una sorta di *effetto minaccia* - da intendersi in senso positivo, ma che presagisce tuttavia anche un orientamento sospettoso verso la P.A. - derivante proprio dalla possibilità del *chiunque* di effettuare il controllo, in grado di prevenire, anche se non in termini assoluti, i rischi di abusi e di cattiva amministrazione».

<sup>44</sup> Cfr. V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, op. cit., 54; F. FRANCIOSI, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, op. cit., 16.



un nome o una parola chiave, di rintracciare le informazioni pubblicate nel sito *web* indicizzato.

La Consulta nella pronuncia n. 20/2019<sup>45</sup> ha considerato questa tecnica di pubblicità sproporzionata rispetto alle esigenze di trasparenza che si intendono soddisfare, risultando idonea a violare i principi posti a tutela dei dati personali e rischiando piuttosto «di consentire il reperimento “casuale” di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall’esigenza di soddisfare mere curiosità»<sup>46</sup>.

Il giudice delle leggi evidenzia come la pubblicazione di una quantità massiccia di dati personali (che, nel caso oggetto della pronuncia riguardano la situazione reddituale e patrimoniale dei dirigenti) non agevolerebbe la ricerca dei dati più significativi ai fini di una informazione completa ed esaustiva. Ancora una volta torna ad essere decisivo il principio di proporzionalità, in linea con quanto prevede l’ordinamento europeo: la Consulta ribadisce la necessità di applicare deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza nei limiti dello stretto necessario, «essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale di tutela della *privacy*»<sup>47</sup>. Una possibile soluzione al

---

<sup>45</sup> Nella sentenza richiamata, il giudice delle leggi ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 1-*bis*, lett. f) del D.Lgs. n. 33/2013, per violazione dell’art. 3 Cost., nella parte in cui obbligava le pubbliche amministrazioni a pubblicare *on line* i dati personali sul reddito e sul patrimonio dei dirigenti pubblici diversi da quelli che ricoprono incarichi apicali. Per un commento a tale pronuncia cfr. V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell’ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, *op. cit.*, 40 e ss.

<sup>46</sup> Cfr. V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell’ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, *op. cit.*, 54; A. CORRADO, *Gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti alla luce delle indicazioni della Corte Costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 5, 2019; G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto dell’informazione amministrativa?*, *op. cit.*, 888, il quale rileva il rischio che un diritto all’accessibilità delle informazioni “incontrollato” possa alimentare l’esercizio di una sorta di *voyeurismo* amministrativo, da parte di chiunque abbia accesso al *web*.

<sup>47</sup> Cfr. V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell’ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, *op. cit.*, 41. «La Corte Costituzionale, inoltre, ritiene che pubblicare un numero così rilevante di informazioni non soddisfi in alcun modo il bisogno di trasparenza, in quanto si tratta di dati che non ampliano la sfera conoscitiva del cittadino con riguardo all’attività dell’amministrazione, ad esclusioni degli importi relativi allo svolgimento dell’incarico dirigenziale. Le dichiarazioni patrimoniali di questi soggetti non consentono, infatti, secondo il giudice delle leggi, di avere maggiore conoscenza dell’organizzazione e attività delle pubbliche amministrazioni, in termini di controllo sulla spesa pubblica. Pertanto, a detta della Corte l’art. 14, comma 1-bis, lett. f) (D.Lgs. n. 33/2013) finisce per risultare in contrasto con il principio per cui,

problema della “fuga” delle informazioni che viaggiano nel *web*, come suggerito dal Garante nel già richiamato provvedimento generale n. 243 del 15/5/2014, potrebbe essere quella di consentire la ricerca dei dati personali attraverso funzionalità di ricerca interne al sito dove sono pubblicati i dati personali, limitandone quindi l’indicizzazione attraverso motori di ricerca esterni e riducendo così il rischio di decontestualizzare i dati e le informazioni reperibili *on line*<sup>48</sup>.

Oltremodo inconsistente, risulta per il Garante anche l’argomentazione sostenuta dalla Regione Lombardia che fa leva sul carattere alfabetico dell’elenco degli ammessi al beneficio oggetto di pubblicazione, «senza riprodurre alcun tipo di “graduatoria” dalla quale si potessero evincere eventuali elementi di discriminazione o circostanze inerenti allo stato economico patrimoniale del singolo richiedente»<sup>49</sup>.

È fuor di dubbio che da tale pubblicazione sono, comunque, desumibili informazioni relative alla situazione di disagio economico-sociale dei partecipanti, considerando che la condizione necessaria di ammissione ai benefici concessi è il possesso di ISEE riferito a redditi non particolarmente alti (non superiore a € 15.748,78), quindi indicativo di una condizione di disagio. Si sarebbe potuto optare per una soluzione diversa e maggiormente garantista, come predisporre

---

«nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di un 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».

<sup>48</sup> *Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*, provv. n. 243/2014; A. CORRADO, *Gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti alla luce delle indicazioni della Corte Costituzionale*, *op. cit.*, 16, «Anche l’atto di segnalazione dell’ANAC del 6 dicembre 2017 ha rappresentato la necessità che per alcuni dati personali da pubblicare, e in particolare per quelli relativi alla situazione patrimoniale dei soggetti obbligati a norma dell’art. 14 del D.Lgs. n. 33/2013, ne venga impedita la indicizzazione e la rintracciabilità attraverso i generali motori di ricerca generalisti proprio per scongiurare una possibile decontestualizzazione dei dati stessi la cui implicazione è un elevato rischio di alterazione, manipolazione e riproduzione degli stessi per finalità diverse da quella della trasparenza».

<sup>49</sup> Ordinanza ingiunzione nei confronti della Regione Lombardia- 22 luglio 2021, doc. *web* n. 9697724, in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

delle soglie reddituali il cui superamento fosse condizione necessaria per far scattare l'obbligo di pubblicazione<sup>50</sup>.

Ad ulteriore sostegno delle conclusioni esposte si rileva, altresì, l'illegittimità dell'azione amministrativa nel caso in esame. Fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti *web* istituzionali documenti contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D.Lgs. n. 33/2013 o in altra norma, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione per la tipologia di dati o documenti di interesse. Nel caso in esame, la diffusione di dati personali dei soggetti beneficiari dei contributi economici (nonché dei soggetti che non sono stati ammessi ad alcun beneficio economico), non è supportato/giustificato da adeguata base giuridica, ossia da un atto normativo chiaro e puntuale<sup>51</sup>. Sulla base di quanto esposto, tutte le argomentazioni sostenute dall'amministrazione regionale sono da considerarsi insussistenti, conformemente a quanto concluso dal Garante *Privacy* nell'ordinanza di ingiunzione.

#### **4. L'esperienza di altre amministrazioni regionali: la Regione Puglia**

Al fine di evitare declaratorie di illegittimità da parte del Garante *Privacy*, altre amministrazioni regionali hanno adottato soluzioni diversificate per salvaguardare gli interessi privati e, allo stesso

---

<sup>50</sup> Soluzione suggerita dal giudice delle leggi nella sentenza n. 20/2019. Cfr., in argomento, V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, *op. cit.*, 42, la quale rileva che «il giudice delle leggi rileva come esistano indubbiamente altre soluzioni per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza, entrambe degne di adeguata valorizzazione, ma nessuna delle due passibile di eccessiva compressione. E il giudice delle leggi evidenzia quali potrebbero essere tali soluzioni: la predisposizione 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». Soluzioni diverse, data l'ampiezza dei destinatari della pubblicazione, non sarebbero ammissibili considerando i costi, anche in termini amministrativi, che potrebbero scaturirne per le pubbliche amministrazioni.

<sup>51</sup> In violazione dell'art. 2-ter, comma 1 e 3, del Codice *Privacy* e dei principi di base del trattamento contenuti negli artt. 5 par. 1 lett. a) e c); 6 par. 1, lett. c) ed e), par. 2 e par. 3 lett. b) del RGPD.

tempo, assolvere agli obblighi di pubblicità degli atti. Un esempio per tutti, è l'approccio adottato dalla Regione Puglia, amministrazione particolarmente sensibile al concetto turatiano di pubblica amministrazione come "casa di vetro"<sup>52</sup> che, nella gestione dei dati inerenti allo stato di salute o disabilità e per tutte le tipologie di dati personali che rilevano condizioni di disagio economico-sociale, adotta un orientamento prudente anche alla luce del precedente provvedimento n. 3 dell'8 gennaio 2015 con il quale il Garante *Privacy* ha rilevato l'illiceità del trattamento dei dati effettuato dalla Regione Puglia<sup>53</sup>.

In quella occasione oggetto di condanna da parte del Garante è stata la pubblicazione sul sito *web* istituzionale della Regione Puglia di una graduatoria regionale di beneficiari nell'ambito dei progetti personalizzati di vita indipendente (Pro.v.i.) per l'autonomia personale e l'inclusione socio-lavorativa per persone con disabilità.

Nel caso *de quo*, il Garante aveva rilevato che «la pubblicazione sul sito *internet* «Sistema Puglia» ([www.sistemapuglia.it](http://www.sistemapuglia.it)) degli elenchi allegati alle Determinazioni (...) recanti in chiaro i nominativi dei soggetti che hanno presentato le domande di manifestazione di interesse "ritenute ammissibili" e "ritenute non ammissibili" per la partecipazione all'Avviso predetto riservato «a persona con disabilità motoria ovvero affette da gravi patologie neurodegenerative che abbiano già prodotto permanenti limitazioni alla capacità autonoma di movimento, con certificazione di handicap o di invalidità» aveva

---

<sup>52</sup> Nell'*home page* del sito istituzionale della Regione Puglia, nella sezione "Amministrazione trasparente" è riportata la frase "Dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro". Cfr. F. TURATI, in *Atti del Parlamento italiano*, Camera dei Deputati, sess. 1904-1908, 17 giugno 1908, 22692; concetto ripreso, qualche anno dopo, da V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1920, p. 167, che rilevava che «una ragione delle caratteristiche della forma rappresentativa è la completa e piena pubblicità degli atti di governo». A tal proposizione, cfr. G. ARENA in *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, 5946-5947 che distingue tra "trasparenza esterna", in cui l'amministrazione, come "casa di vetro", consente ai cittadini di poterne controllare l'operato, e la "trasparenza interna", intesa nel senso che l'azione amministrativa deve trasparire direttamente, senza distorsioni, la volontà dei governanti.

<sup>53</sup> *Diffusione di dati idonei a rivelare lo stato di salute sul sito web di una Regione - 8 gennaio 2015*, in [www.gpdp.it](http://www.gpdp.it), doc. web n. 3946725.

causato una diffusione di dati sensibili in quanto idonea a rivelare lo stato di salute dei soggetti interessati (art. 4, comma 1, lett. d, del Codice).

Nel medesimo provvedimento, il Garante *Privacy* imponeva all'amministrazione regionale di adottare gli opportuni accorgimenti al fine di rendere le pubblicazioni di atti contenenti dati personali sui siti *web* istituzionali, conformi alle Linee guida impartite alle pubbliche amministrazioni<sup>54</sup>.

A seguito di tale pronuncia, la Regione Puglia ha assunto un comportamento più cauto nella gestione dei dati personali, ricorrendo all'uso di un codice alfanumerico- cd. Codice pratica-, per individuare il beneficiario del contributo economico, solo in alcuni casi connesso ad ulteriori informazioni, quali ad esempio l'ambito territoriale di riferimento.

Il virtuosismo della Regione Puglia in materia di trasparenza amministrativa, di informazione e partecipazione pubblica si evince anche a livello normativo. Con la legge regionale 20/6/2008 n. 15 e conseguente Regolamento attuativo regionale del 19 settembre 2009, n. 20, l'amministrazione ha disciplinato i principi e le disposizioni operative volte «ad assicurare, nell'ambito della Regione Puglia, la trasparenza e la massima conoscibilità dell'azione amministrativa, la chiarezza e la comprensibilità degli atti, nonché ad incentivare la partecipazione informata e consapevole dell'attività politica e

---

<sup>54</sup> Nel medesimo provvedimento, il Garante *Privacy* ha imposto alla Regione Puglia di attivarsi per rimuovere la copia *web* degli allegati delle Determinazioni dirigenziali pubblicate dagli indici e dalla *cache* dei motori di ricerca. Come già rilevato, infatti, il pregiudizio che la pubblicazione di atti contenenti dati personali potrebbe arrecare ai diritti e alle libertà fondamentali dei soggetti interessati, si concretizza anche nella indiscriminata reperibilità in rete dei dati personali contenuti in tali atti, tramite i comuni motori di ricerca generalisti, come ad esempio Google. Questo concreto pericolo impone alle amministrazioni di procedere, esaurito l'ambito temporale di pubblicazione degli atti che rilevato dati personali, alla deindicizzazione delle pagine contenenti determinati dati e alla cancellazione di talune informazioni, garantendo così una specifica espressione del diritto alla riservatezza, il c.d. "diritto all'oblio".

amministrativa delle persone fisiche e giuridiche, singole o associate»<sup>55</sup>.

Come rilevato, il dovere dell'amministrazione di render conto delle modalità di svolgimento delle funzioni pubbliche, che costituisce l'effetto simmetrico del diritto di accesso, impone una riorganizzazione dell'attività di monitoraggio sugli obblighi di trasparenza e pubblicazione, al fine di potenziarne effettività e efficacia. Per assolvere tale esigenza, nell'aprile 2020 la Regione Puglia ha predisposto in via sperimentale uno strumento informatico per il monitoraggio degli obblighi di trasparenza e pubblicazione, del quale si prevede a breve la trasformazione in un vero e proprio sistema applicativo, che una volta perfezionato, sarà integrato nell'infrastruttura del Sistema Informativo della Regione Puglia (SIRP) acquisendo dati e informazioni da altri sistemi regionali.

La frammentazione normativa in materia di trasparenza ha aperto da tempo, a livello nazionale, una fase di ripensamento degli obblighi di pubblicazione contenuti nel D.Lgs. n. 33/2013 ritenuti ridondanti<sup>56</sup>, precludendo ad un indispensabile snellimento degli stessi nel prossimo futuro. Si auspica il consolidamento di un concetto di trasparenza "sostanziale" che contribuisca a creare maggiore certezza<sup>57</sup> non solo

---

<sup>55</sup> Principi e Linee guida in materia di trasparenza dell'attività amministrativa nella Regione Puglia, art. 1. Il successivo art. 2, nel definire l'ambito di applicazione e gli Enti interessati dalla legge in questione, stabilisce che la stessa «si applica alla Regione Puglia nonché ad enti, aziende, società, agenzie, istituzioni, consorzi e organismi comunque denominati, controllati, vigilati e partecipati dalla Regione Puglia, nonché ai concessionari di servizi pubblici regionali».

<sup>56</sup> Nel dicembre 2019 si è insediata la "Commissione Dadone", a seguito della approvazione da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di un documento contenente una proposta di modifica normativa relativa alla disciplina dell'amministrazione trasparente i cui lavori, tuttavia, hanno subito una temporanea battuta di arresto a causa dell'emergenza epidemica. La proposta nasce dalla presa d'atto delle criticità applicative dell'art. 14, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 33/2013 in cui sono stati equiparati gli obblighi di trasparenza gravanti sui dirigenti a quelli imposti ai titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo di livello statale, regionale e locale. Tuttavia, la Consulta nella già richiamata sentenza n. 20/2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato comma, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. f) ritenendo parzialmente fondata la violazione del principio di ragionevolezza e anche quello di eguaglianza laddove la normativa estende detto obbligo a tutti i dirigenti.

<sup>57</sup> Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, op. cit., 4, «se è vero che, in presenza di una idonea base normativa, occorre tendenzialmente pubblicare tutto, è importante evitare quelle che sono state definite forme di opacità per confusione, in cui la massa di dati resi pubblici, in particolare sugli assetti organizzativi, rende impossibile l'identificazione dei dati rilevanti cioè dei dati che veramente interessano i cittadini come tali e come utenti dei servizi. L'identificazione dei dati rilevanti avviene essenzialmente attraverso i momenti

nell'agire amministrativo, ma anche nei confronti di destinatari/fruitori delle informazioni pubblicate, attraverso strumenti di comunicazione istituzionale chiari e comprensibili, tali da consentire una effettiva fruibilità e disponibilità delle informazioni da parte del cittadino<sup>58</sup>.

---

di ascolto con i cittadini e le loro rappresentanza: questi momenti esprimono una "domanda di trasparenza" che va al di là della stessa "offerta di trasparenza" imposta dalla legge, perché seleziona tra i dati potenzialmente pubblici quelli di reale interesse e impone alle amministrazioni realmente aperte di concentrarsi su quelle informazioni che riguardano direttamente l'erogazione dei servizi anche il fine di assumere, nel momento della definizione degli obiettivi soprattutto di *outcome*, scelte coerenti con i bisogni della collettività».

<sup>58</sup> Le criticità dell'attuale normativa in materia di diritto di accesso sono evidenziate da M. LIPARI *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive*, *op. cit.*, 35, che, oltre a rilevare come sia rimasta inattuata una trasparenza sostanziale, sottolinea, altresì, che «l'attuale struttura della L. n. 241/1990, in seguito alla riforma della L. n. 15/2005, ha compiuto un gravissimo passo indietro (a quanto pare non ancora corretto) sancendo un'incomprensibile esclusione assoluta del diritto all'informazione, in relazione a dati che non siano già positivamente tradotti in documenti». Sulle criticità della pubblicità, Cfr. M.A. SANDULLI, L. DROGHINI, *La trasparenza amministrativa nel FOIA italiano. Il principio della conoscibilità generalizzata e la sua difficile attuazione*, in *www.federalismi.it*, 19, 2020, 411, secondo i quali «ai dati sull'incapacità amministrativa di adempiere gli obblighi, si aggiungono quelli, ugualmente poco confortanti, sull'utilizzo da parte dei cittadini della sezione "Amministrazione trasparente", dati che dimostrano un generale scarso interesse degli utenti rispetto alle informazioni pubblicate, probabilmente perché poco comprensibili o comunque ritenute poco utili».

Appare opportuno rilevare che le misure emergenziali adottate in occasione della grave emergenza sanitaria causata dalla diffusione del Covid-19 hanno determinato una inevitabile compressione del diritto di pubblicità. L'art. 67, comma 3 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 c.d. "Cura Italia" ha sospeso le risposte delle pubbliche amministrazioni a quelle istanze di accesso documentale non aventi carattere di indifferibilità e urgenza, aprendo di fatto, ad un dibattito in futuro in materia.