

---

**VINCENZO AMBRIOLA-FRANCESCA MARTINI**

---

## **GESTIONE E FRUIBILITÀ DEL PATRIMONIO INFORMATIVO PUBBLICO**

---

**SOMMARIO:** 1. Premessa. — 2. Fruibilità dell'informazione del settore pubblico. — 3. Pubblicità, comunicazione e diffusione delle informazioni pubbliche. — 4. Diritto di accesso ai documenti amministrativi. — 5. Diritto di accesso all'informazione ambientale. — 6. Dati personali e sensibili: individuazione e accessibilità. — 7. Informazione pubblica: potenzialità e limiti.

---

### **1. PREMESSA.**

---

Nella società odierna l'informazione riveste sempre più un rilevante ruolo strategico in quanto costituisce per i soggetti pubblici e privati una risorsa di basilare importanza. In questa nuova prospettiva diventa fondamentale conoscerne modalità e limiti di acquisizione. In particolare, le informazioni possedute o detenute dalla Pubblica Amministrazione acquistano un significato e un valore in passato sconosciuti, non solo in rispondenza a crescenti esigenze di trasparenza o di maggior tutela da parte dei cittadini ma anche per il considerevole valore economico che hanno assunto. Alla luce del crescente affermarsi della società dell'informazione si rende quantomeno opportuno ricostruire una categoria concettuale cui ricondurre qualsiasi tipo di informazione pubblica indifferenziandone provenienza, utilizzo e titolarità.

Anche in Italia, come negli altri paesi europei, sta emergendo un crescente interesse ad affrontare organicamente l'argomento dell'accesso all'informazione. Le informazioni pubbliche sono infatti del più vario genere, perché raccolte, acquisite, conservate o prodotte dalle amministrazioni nell'ambito di attività affatto omogenee e utilizzate per le più disparate esigenze. La costruzione di una categoria capace di comprenderle tutte è particolarmente difficoltosa all'interno del nostro ordinamento che non riconosce un generale diritto di accesso all'informazione pubblica, ma disciplina solo specifiche forme di pubblicità e accesso ai documenti amministrativi. Ecco perché, a oggi, si fa riferimento a una categoria giuridica dai contorni non bene definiti, frutto di un'elaborazione dottrinale volta a soddisfare esigenze sia pratiche sia di elaborazione teorica<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Uno studio condotto dalla Commissione Europea e terminato nel 1998 con

la stesura del « *Libro Verde sull'informazione del settore pubblico nella società del-*

La tendenza a considerare in modo nuovo l'accesso all'informazione pubblica si inserisce nell'ambito di un più vasto disegno di riforma, condotto in ambito comunitario, e che solo per limitati settori di interesse, quali il trattamento dei dati personali e la tutela dell'ambiente, ha già avuto significative ripercussioni sul sistema italiano.

L'informazione detenuta dalla Pubblica Amministrazione italiana non è stata ancora considerata in termini di valore, né come risorsa pubblica, né come bene a disposizione del cittadino. Nel sistema italiano di circolazione dell'informazione pubblica non esistono norme che riguardino la commercializzazione delle informazioni né che ne prendano in considerazione il valore economico. Al contrario, nel sistema francese si è già da tempo assestata una chiara distinzione delle informazioni pubbliche in funzione del valore che assumono in virtù dell'apporto dell'attività amministrativa<sup>2</sup>. Le informazioni pubbliche sono classificate in dati pubblici, dati di base, dati grezzi e dati arricchiti a seconda del tipo di attività amministrativa nell'ambito della quale sono acquisiti, prodotti o conservati. Tale classificazione diventa poi funzionale all'individuazione del regime di diffusione, messa a disposizione o accesso a richiesta cui sono assoggettati. L'elaborazione di una classificazione dei dati pubblici in questi termini è stata vista come essenziale preparazione alla realizzazione di un migliore servizio informativo per i cittadini attraverso il quale il governo francese mira a realizzare una maggiore trasparenza amministrativa.

Il Piano d'azione italiano di e-government, principalmente orientato a favorire l'accesso telematico ai servizi, inclusi quelli informativi, prescinde da una classificazione tipologica delle informazioni pubbliche. La costruzione del sistema informativo pubblico italiano si basa sulla normativa previgente in materia di trasparenza amministrativa e pubblicità dei documenti amministrativi. La scelta di potenziare i canali informativi e comunicativi fra Pubblica Amministrazione e cittadino, soprattutto attraverso l'impiego delle tecnologie informatiche, ha portato a una sorta di inversione del processo interpretativo delle norme sulla trasparenza. Se infatti in passato la legge individuava i dati da assoggettare a un regime di publi-

---

*l'informazione*» ha sintetizzato le posizioni dei diversi stati membri in materia di accesso all'informazione del settore pubblico per attivare un programma, anche a livello politico, che abbia l'obiettivo di far convergere le legislazioni nazionali su posizioni comuni. Lo studio propone diverse soluzioni classificatorie delle informazioni pubbliche. Una prima classificazione le differenzia in «*informazioni amministrative*», in quanto detenute per il corretto espletamento della funzione governativa e amministrativa, e in informazioni «*raccolte dalla Pubblica Amministrazione sul mondo esterno*». La prima tipologia di informazione è a sua volta suddivisa in «*informazioni fondamentali per il funzionamento della democrazia*» e in quelle «*prive del carattere così fondamentale*». In base al livello di interesse che suscitano le informazioni

amministrative possono ulteriormente essere classificate in «*informazioni di interesse pubblico*» e «*informazioni di interesse individuale*». Quest'ultima qualificazione può dar luogo a un'ulteriore ripartizione in termini di valore economico, calcolato in base al grado di necessità dell'informazione e alla conseguente domanda di disponibilità.

<sup>2</sup> Rapporto M. DIEUDONNÉ MANDELKERN, *Diffusion des données publiques et révolution numérique* dell'ottobre 1999 elaborato nell'ambito del «*Programme d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information*». Seguendo le indicazioni del Libro Verde dell'UE sull'informazione pubblica nel rapporto si raccomanda, in particolare, di mettere a disposizione i dati pubblici di base e di diffondere gratuitamente i dati essenziali.

cità e conseguentemente questi venivano pubblicati in gazzette e albi, oggi si tende a realizzare un sistema di diffusione attivo dell'informazione ricercando l'informazione che si deve e si può diffondere. Tale ricerca risulta tuttavia difficoltosa, non solo perché manca una ricostruzione unitaria del concetto di informazione pubblica, ma anche perché non è ancora chiaro il significato e il valore giuridico di dato e di informazione pubblica. Questi ultimi si stanno affermando, con molta fatica, soprattutto nei settori della tutela dell'ambiente e della protezione dei dati personali, recentemente riformati sulla spinta di direttive comunitarie.

## 2. FRUIBILITÀ DELL'INFORMAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO.

A fronte di una ricostruzione così ampia del concetto di informazione pubblica, la misura e i relativi strumenti di fruibilità non possono che essere estremamente variegati, per garantire al meglio il rispetto degli interessi confliggenti a un regime di libera e piena circolazione.

In Italia il diritto di accesso all'informazione amministrativa è consentito e garantito dagli istituti posti a garanzia della trasparenza amministrativa. Nell'ordinamento italiano, come in quello comunitario, questo diritto si è affermato ed è progressivamente maturato per rispondere a precise esigenze di controllo sull'operato dei pubblici poteri.

In un primo momento l'atteggiamento di apertura al cittadino comunitario è stato concepito come fondamentale presupposto per ingenerare fiducia nelle istituzioni e per incentivare il processo di integrazione europea. Dopo il Trattato di Maastricht questo processo di apertura è stato sollecitato soprattutto in rispondenza a un crescente bisogno di trasparenza. Le norme del Trattato CEE sulla trasparenza amministrativa stabiliscono il diritto di qualsiasi persona fisica o giuridica di accedere ai documenti del Parlamento Europeo del Consiglio e della Commissione (ex art. 191 ora art. 225)<sup>3</sup>; l'obbligo di motivazione di detti atti (art. 190); l'obbligo imposto alla Commissione di offrire alle parti interessate la possibilità di esprimere le proprie opinioni (artt. 85 ss.)<sup>4</sup>.

In Italia il diritto a usufruire del patrimonio informativo pubblico deve essere ricostruito prendendo in esame una vasta gamma di istituti che tratteggiano un sistema estremamente frastagliato di scambi informativi fra cittadino e Pubblica Amministrazione. Questo processo di ricostruzione parte dalla constatazione che molte informazioni sono contenute, per espressa disposizione di legge, in documenti pubblici e come tali sono liberamente acquisibili da chiunque<sup>5</sup>. Si realizza pertanto la piena libertà di

<sup>3</sup> M. GNES, *I limiti al diritto di accesso ai documenti comunitari*, in *Giorn. Amm.* N. 10/2000 p. 995.

<sup>4</sup> Modalità e limiti al diritto di accesso sono invece esplicitati nel codice di condotta sull'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione. Tale codice sancisce il principio generale secondo cui «il pubblico avrà il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono la Commissione e il Consiglio», dove per documen-

to si intende «ogni scritto indipendentemente dal suo supporto contenente dati esistenti in possesso della commissione o del consiglio». I limiti ivi individuati attengono a ragioni di interesse pubblico (sicurezza, relazioni internazionali) o privato (protezione del segreto commerciale e industriale, tutela della riservatezza).

<sup>5</sup> Per le pubblicazioni sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Legge 11 dicembre 1984, n. 839.

accesso attraverso l'integrale pubblicazione delle « *direttive, dei programmi, delle istruzioni, delle circolari e di ogni atto che disponga in generale sulla organizzazione ovvero nel quale si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse* »<sup>6</sup>. Le restanti informazioni, non contenute in atti espressamente qualificabili come pubblici, sono variamente conoscibili in base a specifici istituti del nostro ordinamento.

La conoscenza di quest'ultima categoria è consentita dall'istituto del diritto di accesso ai documenti amministrativi introdotto con la Legge 7 agosto 1990, n. 241. Lo scopo di questo istituto non è tuttavia quello di garantire la mera conoscenza delle informazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione, ma di offrire idonee garanzie di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa per consentire un controllo costante del cittadino sull'operato dei pubblici poteri. In rispondenza a chiare esigenze di economicità l'accesso è stato disciplinato per garantire il raggiungimento di tali scopi con il minimo dispendio di risorse pubbliche. Potranno infatti accedere ai documenti amministrativi solo coloro che « *vi abbiano interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti* ». Questo filtro, che seleziona le richieste di accesso alla Pubblica Amministrazione senza però richiedere che la posizione legittimante consista specificamente in un interesse procedimentale, rende l'istituto idoneo a soddisfare anche esigenze informative purché necessarie alla cura di un interesse giuridicamente rilevante.

Le informazioni appartenenti al patrimonio informativo pubblico italiano possono essere quindi classificate in base al livello di conoscibilità dell'atto che le contiene. Si hanno, così, informazioni contenute in atti pubblici e informazioni contenute in atti accessibili *ex art.* 22 Legge 7 agosto 1990, n. 241.

### 3. PUBBLICITÀ, COMUNICAZIONE E DIFFUSIONE DELLE INFORMAZIONI PUBBLICHE.

Il livello più elevato di conoscibilità delle informazioni è dato dagli atti qualificati dalla legge come pubblici e perciò sottoposti a un regime di pubblicità obbligatoria o legale che li rende conoscibili a chiunque. Lo strumento che consente di portare a conoscenza gli atti pubblici è in genere la pubblicazione in gazzette, albi<sup>7</sup>. Per questi è perciò configurabile un regime di piena fruibilità delle informazioni ivi contenute da parte del cittadino.

La concreta realizzazione di flussi informativi utili a realizzare l'effettiva conoscibilità dell'informazione è stata ricercata al di là dei tradizionali strumenti di pubblicità attraverso i quali la Pubblica Amministrazione si

<sup>6</sup> Art. 26 Legge 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>7</sup> D. DI RAGO, *Gli strumenti della conoscibilità dell'azione amministrativa*, in *L'accesso ai documenti amministrativi*, Roma, 1994 p. 31 il quale riassume le possibilità di accesso dell'amministrato ai do-

cumenti pubblici in accesso 1) ai documenti amministrativi costituiti dai registri pubblici, 2) ai documenti amministrativi oggetto di pubblicazione per deposito, nelle ipotesi espressamente previste dalla legge, 3) *ex art.* 22 Legge 7 agosto 1990, n. 241.

limita a una mera messa a disposizione dell'informazione. La realizzazione di un sistema di piena fruibilità dell'informazione pubblica, invocato in più occasioni anche a livello nazionale, ha avviato un gran numero di iniziative volte a potenziare, anche con l'aiuto delle tecnologie informatiche e telematiche, i sistemi di pubblicità.

Nel 1993 le funzioni di raccolta e di diffusione attiva dell'informazione sono state affidate, nell'ambito di ciascuna amministrazione, agli uffici relazioni con il pubblico<sup>8</sup>. Successivamente, e limitatamente alle informazioni riguardanti gli insediamenti produttivi, questa funzione è stata spostata allo Sportello Unico per le Attività Produttive<sup>9</sup> che è così diventato il punto di riferimento unico per le imprese, non solo in qualità di ufficio unico competente per i procedimenti amministrativi relativi agli insediamenti produttivi, ma anche come detentore e gestore di tutte le informazioni utili a supportare attività imprenditoriali.

La consapevolezza di dover potenziare ulteriormente e in modo generalizzato la funzione di informazione e comunicazione delle amministrazioni pubbliche ha portato il legislatore a intervenire con un provvedimento specificamente dedicato alla disciplina e al potenziamento della funzione di comunicazione pubblica. Richiamandosi ai principi di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa, la Legge 7 giugno 2000, n. 150 « *Disciplina dell'attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni* » riassume e descrive le attività di informazione e comunicazione istituzionale. La portata innovativa di questo provvedimento è tuttavia limitata, non configurando in capo alle amministrazioni un vero e proprio dovere di attivazione per la realizzazione efficace di sistemi di raccolta e ordinazione dell'informazione. Il legislatore si è infatti limitato a un mero riconoscimento e incentivo delle attività di comunicazione pubblica descrivendone ed evidenziandone le finalità senza individuarne tuttavia l'oggetto. Facendo salva la disciplina vigente relativa alla pubblicità legale od obbligatoria degli atti pubblici vi sovrappone e promuove una serie di ulteriori attività volte alla creazione di flussi informativi fra Pubblica Amministrazione e cittadino basati sui più moderni strumenti di comunicazione di massa<sup>10</sup>.

Grazie a tale provvedimento e all'incentivo dato dal piano nazionale di e-government, la comunicazione pubblica e istituzionale è stata ulteriormente potenziata sia nella forma « unidirezionale », con la costruzione di siti web istituzionali, sia nelle diverse forme « bidirezionali » proprie dei portali di servizi interattivi<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Art. 12 D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e Direttiva PCM 11 ottobre 1994, n. 261.

<sup>9</sup> Art. 23 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e successivo D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447.

<sup>10</sup> « *Direttiva sulle attività di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni* » 7 febbraio 2002 del Ministro per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e di sicurezza. Fra le

iniziative di comunicazione pubblica più significative, per esigenze di sintesi, si ricordano soltanto le disposizioni del Decreto 6 aprile 2001 concernente la pubblicazione degli avvisi di gara in Internet e le iniziative volte a garantire la pubblicazione e il libero accesso alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

<sup>11</sup> V. AMBRIOLA, S. BERTAGNINI, L. PRA-TESI, *Il Governo elettronico. Rassegna nazionale ed internazionale*, Roma, 2002.

## 4. DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI.

Le informazioni del settore pubblico non messe a disposizione in atti pubblici sono sottratte al regime di libera circolazione e possono essere acquisite a richiesta dal cittadino avvalendosi dell'istituto del diritto di accesso ai documenti amministrativi previsto dall'art. 22 Legge 7 agosto 1990, n. 241. Abbandonato quindi ogni sforzo di leggere nel dettato dell'art. 21 della Costituzione il riconoscimento di un generale diritto di accesso all'informazione del settore pubblico occorre capire come e in che misura l'istituto del diritto di accesso ai documenti amministrativi possa supplire a tale lacuna.

L'accesso ai documenti amministrativi è un istituto procedimentale concepito come strumento di partecipazione e di controllo dell'attività amministrativa. È garantito solo ed esclusivamente se strettamente funzionalizzato alla cura di un interesse giuridicamente rilevante dell'istante<sup>12</sup>. Pur tenendo fermo il principio che debba trattarsi di un interesse personale, concreto serio e non emulativo<sup>13</sup>, la giurisprudenza ha progressivamente dilatato il concetto di interesse giuridicamente rilevante in cui non si devono riconoscere i soli interessi procedimentali e partecipativi né i soli interessi giurisdizionalmente tutelabili, ma anche situazioni quali l'aspettativa e gli interessi diffusi. Ciononostante non ha mai ammesso che possa consistere in interessi di mero fatto, quali il mero interesse a conoscere un'informazione amministrativa<sup>14</sup> o il soddisfacimento di un generico interesse al controllo dell'operato dei pubblici poteri<sup>15</sup>.

Il diritto di accesso diventa quindi solo indirettamente uno strumento di informazione e l'espressione accesso informativo ben coglie il significato dichiarato o meno cui assolve nella maggior parte delle ipotesi per l'istante<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283 ove si afferma che «l'accesso è consentito solo a coloro ai quali gli atti stessi, direttamente o indirettamente si rivolgono e che se ne possono eventualmente avvalere per la tutela di una posizione soggettiva ... tale posizione soggettiva deve essere però giuridicamente tutelata non potendosi identificare con il generico ed indistinto interesse di ogni cittadino al buon andamento dell'attività amministrativa» concludendo che «non sussiste il diritto di un'associazione di consumatori di accedere non già a singoli atti, afferenti ad uno specifico procedimento che abbia destinatari ben individuati, ma ad una serie di atti della P.A. allo scopo di acquisire informazioni su un particolare settore...» Meno rigida era stata la posizione del Tar Lazio, Sez. Roma II, 13 dicembre 2000, n. 11918 che aveva ritenuto di dover valutare l'interesse all'accesso della CODACONS «con un maggior grado di astrazione rispetto alle posizioni di interesse legittimo e di diritto soggettivo dei singoli individui» considerando perciò sufficiente l'interesse a conoscere documenti

amministrativi «idonei ad incidere in via indifferenziata sugli utenti dei servizi resi».

<sup>13</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 febbraio 1996, n. 98.

<sup>14</sup> A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di accesso nella disciplina della Legge 7 agosto 1990, n. 241*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1996, p. 93, prospetta la possibilità di identificare in negativo il limite soggettivo alla titolarità del diritto di accesso nella non necessaria «sussistenza di un interesse ulteriore e distinto rispetto a quello alla conoscenza del documento o della informazione amministrativa» ipotizzando l'ammissibilità dell'istanza di accesso purché «l'amministrato non sia mosso da un interesse meramente emulativo riprovevole o assolutamente fine a se stesso».

<sup>15</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 dicembre 1997, n. 1359, in Giorn. Amm. 1998, n. 5 p. 431.

<sup>16</sup> G. ARENA, *L'oggetto del diritto di accesso*, in «L'accesso ai documenti amministrativi», Bologna, 1991 p. 40. Sull'autonomia e diversità dell'interesse a garanzia del quale il diritto di accesso ai docu-

Ciò è reso possibile dal fatto che l'interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti è indipendente dalla sussistenza di un legame anche di tipo procedimentale fra istante e amministrazione procedente. Questo interesse coincide solo quando l'istante è un soggetto ai quali gli atti stessi direttamente o indirettamente si rivolgono ma può ben essere estraneo alle dinamiche procedimentali che hanno dato luogo al documento rappresentativo dell'atto cui si richiede l'accesso.

Se il solo profilo della legittimazione all'accesso non vincola l'esercizio del diritto al procedimento amministrativo che ha prodotto il documento di cui si richiede l'accesso, tale legame è recuperato sotto altri profili. In questo senso devono essere considerate le implicazioni relative all'individuazione dell'oggetto del diritto di accesso. L'identificazione dell'oggetto dell'accesso nel documento rappresentativo di atti funzionalizza sotto diverso profilo l'accesso al procedimento<sup>17</sup>. L'interpretazione più rigorosa del significato di atto amministrativo quale risultato di un procedimento amministrativo e, come tale, espressione dell'esercizio del pubblico potere, ha infatti portato all'esclusione di qualsiasi possibilità di accesso a documenti meramente detenuti dalla Pubblica Amministrazione e non utilizzati in alcun procedimento<sup>18</sup>.

In base al dettato dell'art. 22 l'accesso è consentito unicamente se ha come oggetto atti già formati dalle pubbliche amministrazioni. Pertanto, deve essere respinta ogni iniziativa del privato diretta a ottenere dall'amministrazioni mere notizie o dichiarazioni di scienza non ancora tradotte in atti giuridicamente rilevanti<sup>19</sup>. Questa limitazione porta addirittura a escludere ogni possibilità di accesso alle informazioni che non siano state

menti è riconosciuto da quello specifico e concreto per la cui tutela la conoscenza dei documenti sia strumentale si veda Consiglio Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2001, n. 191 e Consiglio di Stato, Sez. V, 27 dicembre 2001, n. 6414.

<sup>17</sup> F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Milano 1999, p. 96, evidenzia come ciò che identifica il documento amministrativo non è il modo in cui esso è rappresentato quanto piuttosto il suo contenuto e la sua derivazione da una Pubblica Amministrazione. «...il documento è da ritenersi una rappresentazione del contenuto di qualsiasi tipo di atto amministrativo ossia di una qualsivoglia manifestazione di scienza o di volontà della Pubblica Amministrazione ovvero anche di un soggetto estraneo purché sia utilizzato ai fini dell'attività amministrativa».

<sup>18</sup> L. MAZZAROLLI, *L'accesso ai documenti della P.A.*, Padova, 1998 p. 109. L'Autore nota come i documenti amministrativi possano essere anche atti nella mera disponibilità dell'amministrazione che sono comunque fonti di conoscenza anche se non sono utilizzati per alcuna attività amministrativa come, ad esempio, i docu-

menti di archivio e i documenti detenuti dall'amministrazione. L'Autore afferma tuttavia che in questo caso «se appunto non sono utilizzati non si vede chi dovrebbe avere il diritto di ottenerne visione o copia».

<sup>19</sup> Tar Lazio, Sez. II, 28 febbraio 2001, n. 1606 ove si ribadisce che «Ai sensi dell'art. 22 della L. 241/1990, oggetto del diritto di accesso sono i documenti amministrativi, in qualsiasi forma redatti, rappresentativi di atti formati dalle pubbliche amministrazioni o dai soggetti ad essa equiparati ... Esula pertanto dalla disciplina dettata dal Capo V della L. 241/90 ogni iniziativa del privato diretta ad ottenere dall'Amministrazione mere notizie o dichiarazioni di scienza non ancora tradotte in appositi strumenti documentali». In senso inverso si veda Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 luglio 1996, n. 820 in *Foro amm.*, 1996, 2223 secondo cui «il diritto di accesso deve essere riconosciuto anche con riguardo a documenti rappresentativi di mera attività interna dell'amministrazione, a prescindere dal fatto che gli stessi siano stati o meno concretamente utilizzati ai fini dell'attività con rilevanza esterna».

espressamente raccolte in atti. Soggetti esterni all'amministrazione non possono quindi acquisire mere notizie o informazioni relative a fatti incidentalmente conosciuti dall'amministrazione se questi non sono inseriti nell'attività procedimentalizzata.

Merita ricordare che non si tratta di ipotesi meramente marginali, ma di informazioni relative a una vasta gamma di attività amministrative non formalizzate, soprattutto di tipo organizzativo. Il punto rilevante risiede non soltanto nella negata accessibilità ma nel fatto che tali informazioni potrebbero rivestire un particolare interesse per il cittadino e per le imprese.

Il legame fra documento e attività amministrativa diventa poi assolutamente determinante per ciò che concerne l'accessibilità dei documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione, ma provenienti da soggetti privati. Per ciò che riguarda il diritto di accesso questi sono equiparati ai documenti amministrativi solo e in quanto utilizzati ai fini dell'attività amministrativa. Solo eccezionalmente, infatti, l'esigenza di operare un controllo pubblico impone di sacrificare gli interessi del terzo il cui documento sia stato il presupposto di attività amministrativa<sup>20</sup>.

L'importanza del legame fra documento e attività procedimentale si riscontra anche qualora si voglia far valere il diritto in questione verso soggetti privati<sup>21</sup> gestori di pubblici servizi nei cui confronti l'accesso è consentito, purché gli atti di cui si richiede l'accesso siano posti in essere dal gestore di pubblico servizio nell'espletamento di attività amministrativa di rilievo pubblicistico<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Sono pertanto sottratti all'accesso tutti gli atti di soggetti privati « *solo occasionalmente detenuti dalla Pubblica Amministrazione e che siano, per esempio, entrati in possesso di quest'ultima per contiguità o non scorporabilità con documenti direttamente utilizzati per l'attività amministrativa* » in questo senso si veda Consiglio di Stato sez. VI, 19 gennaio 2001, n. 191, cit. in *Giust. it.*, n. 5, 2001, con nota di G. CASSANO, ove si dispone che « *l'oggetto del diritto di accesso è da individuare, in via di principio, nei documenti amministrativi ovvero ... negli atti formati dalla pubblica amministrazione che è il destinatario del diritto stesso* ».

<sup>21</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 23 maggio 1997, n. 549 in *Giorn. Dir. amm.*, 1997, p. 867; Tar Abruzzo, Sez. Pescara, 12 febbraio 2000, n. 103; Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 maggio 2002, n. 2618, secondo cui ai fini dell'accesso « *l'attività, ancorché di diritto privato, costituisca nella sua essenza cura di interesse pubblico e, soprattutto, debba essere espletata nel rispetto del canone di imparzialità* ». Sull'accesso ai documenti di società che abbia natura di organismo di diritto pubblico Tar Lazio, Sez. III-ter, 12 febbraio 2002, n. 917.

<sup>22</sup> La giurisprudenza è particolarmente altalenante per ciò che riguarda l'accessibilità agli atti inerenti ad attività di diritto privato poste in essere dall'amministrazione. Consiglio di Stato, Sez. VI, 25 marzo 1999, n. 332 con la quale rimette all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato la questione « *circa l'applicabilità dei principi di trasparenza e pubblicità ... all'attività di diritto privato della P.A. e dei concessionari di pubblici servizi* ». Il problema principale è, in questo caso, la corretta qualificazione del tipo di attività posta in essere. Il Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 marzo 1999, n. 246 esclude la configurabilità del diritto di accesso « *oltre ai casi espressamente contemplati dalla legge in presenza di attività esclusivamente privatistiche e del tutto disancorata dall'interesse pubblico di settore istituzionalmente rimesso alle cure dell'apparato amministrativo* » negando l'accessibilità degli atti contrattuali di natura civilistica « *in ordine ai quali l'amministrazione è carente di qualsivoglia discrezionalità amministrativa e che non possono fungere da necessaria articolazione di un procedimento amministrativo* ».



Sempre su tale legame si fonda l'accessibilità di atti coperti dal segreto professionale, quali i pareri resi da liberi professionisti che diventano accessibili solo quando siano utilizzati nel corso di attività istruttoria<sup>23</sup>.

La stretta rispondenza dell'istituto dell'accesso agli atti alle dichiarate esigenze di « *assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale* » e la conseguente non agevole strumentalizzazione dello stesso al soddisfacimento di mere esigenze informative è ulteriormente confermata con riguardo all'interpretazione del concetto di documento.

L'oggetto dell'accesso è infatti l'atto amministrativo ma solo in quanto rappresentato in un documento. Secondo la definizione dell'art. 22, per documento amministrativo si deve intendere « *ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalla Pubblica Amministrazione o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa* ». Questa definizione, pur ampia e decisamente avveniristica per il 1990, ha tuttavia portato a una limitazione del diritto di accesso avendolo correlato sempre e solo al documento materialmente inteso.

Le specificazioni contenute nel D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352 hanno ulteriormente contribuito a determinare un irrigidimento del sistema con la richiesta che nell'istanza di accesso sia indicato l'estremo del documento o degli elementi che consentono fisicamente di individuarlo<sup>24</sup>. L'accesso è garantito solo per i documenti che l'amministrazione possiede ed è in grado di rintracciare in base a precise coordinate. Questa qualificazione dell'oggetto formale dell'accesso ha ristretto moltissimo la portata dell'istituto<sup>25</sup> portando le amministrazioni a escludere ogni possibilità di accesso a tutte le informazioni non supportate da documenti.

Solo recentemente, e ancora in modo isolato, si è potuta registrare un'apertura giurisprudenziale verso una concezione di supporto documentale più moderna, in cui si ipotizza un accesso diretto alle informazioni. Se si considera il documento come strumento di conservazione e conoscibilità dell'atto o dell'informazione si può coerentemente ritenere innegabile il diritto di accesso anche qualora la relativa richiesta riguardi direttamente un'informazione e non un atto o un documento. Ciò è stato sostenuto proprio partendo dall'assunto che « *oggetto della domanda di accesso è, in realtà, l'informazione contenuta nel documento* »<sup>26</sup>.

L'introduzione del concetto di informazione porta non solo a un aggiornamento doveroso del concetto di documento<sup>27</sup>, ma garantisce il recupero e l'utilizzo di una vastissima gamma di informazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione, utilizzo fino ad oggi assolutamente impensato. Pur recependo istanze proprie della società e dei più recenti provvedimenti legislativi e regolamentari in materia di documentazione elettronica, que-

<sup>23</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 2 aprile 2001, n. 1893.

<sup>24</sup> « *Concetto di documento amministrativo* » in F. CARINGELLA, R. GAROFOLI, M.T. SEMPREVIVA, *op. cit.*, p. 93.

<sup>25</sup> D. DI RAGO, *op. cit.*, « *Il processo cognitivo documentale e l'oggetto dell'ac-*

*cesso ai documenti amministrativi* », p. 38.

<sup>26</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 10 ottobre 2000, n. 207, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 11/2001 p. 1141 con nota di M. BOMBARDELLI.

<sup>27</sup> A. MASUCCI, *Il documento amministrativo informatico*, Rimini, 2000.

sta impostazione è in pratica fortemente innovativa e ancora poco percorsa.

Appena intravista per ciò che concerne il regime dell'accesso agli atti ex art. 22 Legge 7 agosto 1990, n. 241 questa prospettiva è stata invece già accolta dalla Legge 8 giugno 1990, n. 142 per ciò che concerne il diritto di accesso e di informazione oggi previsto dall'art. 10 Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Tale disposizione sancisce il principio di piena pubblicità di tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale devolvendo ai rispettivi regolamenti il compito di disciplinare modalità e limiti al diritto di accesso. Riconosce altresì a tutti i cittadini, indipendentemente dalla sussistenza di una situazione legittimante, « *il diritto di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione* » consentendo di configurare l'accesso alle informazioni dell'ente locale anche quando non siano inserite in atti o supportate da documenti<sup>28</sup>.

## 5. DIRITTO DI ACCESSO ALL'INFORMAZIONE AMBIENTALE.

La disciplina della fruibilità dell'informazione del settore pubblico, già frammentaria per le molteplici sfaccettature interpretative della disciplina del diritto di accesso ai documenti, è stata ulteriormente differenziata per ciò che concerne l'informazione ambientale<sup>29</sup>.

Già la Legge 8 luglio 1986, n. 349 affida al Ministro dell'Ambiente il compito di assicurare un'ampia divulgazione di queste informazioni. L'importanza dell'effettivo esercizio della funzione di informazione ha portato a ritenere non più sufficiente la mera conoscibilità delle informazioni ambientali, ma ha progressivamente configurato in capo alle autorità amministrative che ne sono depositarie il dovere di raccolta, elaborazione e diffusione<sup>30</sup>. Sempre tale legge riconosce il diritto di qualsiasi cittadino ad accedere « *alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici delle pubbliche amministrazioni* »<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> La differenziazione della disciplina generale, dettata per l'accesso ai documenti delle pubbliche amministrazioni, rispetto a quella in materia di accesso all'informazione degli enti locali ha comportato notevoli problemi di coordinamento delle norme risolti con la salvaguardia della normativa speciale degli Enti Locali così come specificata, eventualmente anche in modo restrittivo, all'interno di statuti e regolamenti. Tar Lazio, Sez. II, 13 giugno 1995, n. 1044.

<sup>29</sup> Da tempo la disciplina dell'accesso all'informazione ambientale segue una linea evolutiva del tutto peculiare. La diffusione di una corretta informazione ambientale è alla base delle politiche nazionali e internazionali di tutela dell'ambiente poiché solo il monitoraggio capillare da parte di tutti i cittadini sullo stato dell'ambiente

può garantire uno sviluppo ecologicamente sostenibile.

<sup>30</sup> Per un'interpretazione dell'art. 10 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo Corte Europea dei diritti dell'uomo 19 febbraio 1998 in *Urbanistica e appalti* n. 10 del 1998 p. 1151 ss. con nota di E. BOSCOLO. Per una ricostruzione esaustiva del dovere di informazione e pubblicità attiva posti a carico delle amministrazioni in materia ambientale E. BOSCOLO, *op. cit.*, p. 1153.

<sup>31</sup> Il diritto di accesso è stato qualificato dalla prima giurisprudenza come diritto soggettivo pubblico azionabile dal cittadino indipendentemente da qualsiasi valutazione discrezionale dell'amministrazione. Così Tar Sicilia, Sez. II, 9 aprile 1991, n. 118. Per un'interpretazione più cauta del diritto di accesso all'informazione ambientale « *in*

Alle iniziative italiane si è in seguito sovrapposta una penetrante politica comunitaria, che si è conclusa con l'approvazione della direttiva 90/313/CEE del 7 giugno 1990<sup>32</sup>. Anche in questa occasione la politica comunitaria di incentivo alla diffusione delle informazioni ambientali ha agito in modo generalizzato riconoscendo il diritto di accesso a tutte le informazioni detenute dall'amministrazione pubblica relative all'ambiente. Lo scopo della direttiva è infatti quello di «*garantire la libertà di accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche e la diffusione delle medesime*».

La realizzazione concreta degli obiettivi comunitari ha invece dovuto tener presente la distinzione fra informazioni già pubbliche per effetto di disposizioni espresse di legge e accessibili a richiesta. Per le prime, la maggior parte delle quali anonime e quindi non lesive dei diritti alla riservatezza o di privativa di terzi oltre ai tradizionali strumenti di pubblicità sono state attivate numerose iniziative volte a coordinarne la raccolta, la conservazione e l'elaborazione statistica. Per le seconde è entrato in vigore lo speciale istituto del diritto di accesso all'informazione ambientale previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 24 febbraio 1997, n. 39 costruito rimodellando la fattispecie del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

L'accesso all'informazione ambientale è riconosciuto e garantito a chiunque ne faccia richiesta, indipendentemente dalla sussistenza di un qualsiasi interesse. In maniera esplicita, l'accesso ha per oggetto l'informazione<sup>33</sup> che viene per la prima volta definita come «*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati riguardante lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali*». Rientrano pienamente nell'oggetto dell'accesso anche tutte «*le attività comprese quelle nocive, o le misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali e le attività o le misure destinate a tutelarle, ivi compresi le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente*».

Il legislatore comunitario ha individuato l'oggetto dell'accesso nel modo più obiettivo possibile: è accessibile ogni informazione che sia nella materiale disponibilità dell'amministrazione. La formula accolta dal D.Lgs. 24 febbraio 1997, n. 39 non lascia spazio a interpretazioni restrittive, esemplifica il concetto di informazione disponibile addirittura mutuando dall'informatica il concetto di informazione contenuta «*nelle basi di*

conformità alle leggi vigenti» vd. G. BUTTI e L. BUTTI, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali disponibili presso la Pubblica Amministrazione*, in Riv. Giur. Amb., 1991, p. 461.

<sup>32</sup> E. FAMELLI, A. LO PRESTI, *Diritto all'informazione ambientale e Sistemi esperti: nuove prospettive per il cittadino*, in Inf. Dir., 1994, n. 1, p. 41; E. FAMELLI, A. LO PRESTI, *Diritto all'informazione ambientale, trasparenza della Pubblica Amministrazione e tecnologie informatiche*, in Inf. Dir., 1996, n. 2, p. 171.

<sup>33</sup> Tar Sicilia, Sez. II, 9 aprile 1991,

n. 118 cit. esclude che «*il rilascio della notizia sia affidato alla discrezionalità amministrativa. Ancorché non si ignori che pure in presenza di attività vincolata siano configurabili interessi legittimi, tuttavia quando, come in questo caso, direttamente e prevalentemente tutelato sia l'interesse del privato, il comportamento richiesto all'Amministrazione si qualifica come obbligo e non come generico dovere, con correlativo sorgere in capo al privato, destinatario del vantaggio, di una posizione di diritto soggettivo*».

*dati*». Questa espressione prettamente tecnica evidenzia in modo estremamente forte la scelta di individuare l'informazione ambientale in concreto e in piena autonomia rispetto all'attività amministrativa nell'ambito del quale viene prodotta, raccolta e utilizzata. Anche l'utilizzo del concetto di misura in luogo di provvedimenti o attività amministrativa è un'ulteriore riprova di quanto si sia voluto estendere e oggettivare la portata del diritto in questione fino a comprendervi qualsiasi attività delle pubbliche amministrazioni, che diventa per ciò solo conoscibile. La « *misura accessibile* » può infatti ben consistere in una mera « *presa di posizione* »<sup>34</sup> adottata da un'autorità amministrativa competente in materia di conservazione del paesaggio nell'ambito della sua partecipazione alla procedura di approvazione dei progetti in costruzione<sup>35</sup>.

La corretta interpretazione del principio contenuto nella direttiva impone di affermare la piena accessibilità « *generale ed indifferenziata* » prescindendo da qualsiasi limitazione di ordine soggettivo per cui le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta senza che questi debba dimostrare il proprio interesse<sup>36</sup>.

In attesa di ulteriori chiarimenti interpretativi preme evidenziare che laddove è stata data preminenza *ex lege* al diritto all'informazione si è voluto agire su più fronti: quello della maggiore diffusione dei dati pubblici

<sup>34</sup> La Corte di Giustizia della Comunità Europea sez. VI, sentenza 17 giugno 1998 nel procedimento C-321-96, in *Urbanistica e appalti*, n. 11/1998 p. 1265 con nota di S. MIRANTE ha avuto modo di chiarire il significato dei concetti di « *misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali e le attività o le misure destinate a tutelarle, ivi compresi le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente* » e di « *azione investigativa preliminare* ». In questa sede si è interpretato in modo molto elastico il concetto di misura in modo da comprendere anche una « *presa di posizione adottata da un'autorità amministrativa competente in materia di conservazione del paesaggio* ». Ha chiarito che, conformemente alla ratio di garantire la massima circolazione delle informazioni ambientali che ha ispirato la stesura della direttiva 90/313/CEE con l'espressione « *azione investigativa preliminare* » il legislatore comunitario ha voluto restringere i casi di esclusione dell'accesso ritenendo che « *sono esclusivamente interessate da tale disposizione derogatoria le procedure a carattere giurisdizionale o quasi giurisdizionale, o, comunque, procedure che sfociano inevitabilmente, qualora sia accertato un illecito amministrativo o penale rilevante, nell'irrogazione di una sanzione* ».

<sup>35</sup> In senso conforme agli orientamenti comunitari Tar Lombardia, Brescia, 30

aprile 1999, n. 397, in *Urbanistica e appalti* n. 6, 1999, p. 669 ove si chiarisce che « *per misura si deve intendere non soltanto l'atto amministrativo comunemente inteso, ma anche qualsiasi atto e attività della P.A. che in qualche modo possa pregiudicare lo stato dei settori indicati dalla direttiva* ». Tale apertura interpretativa è tuttavia stata riformata da Consiglio di Stato, Sez. V, 22 febbraio 2000, n. 939 in *Urbanistica e appalti* n. 3 del 2000 p. 323.

<sup>36</sup> Se è quindi vero che l'istante non necessita di alcuna particolare posizione di interesse all'accesso è pur innegabile che vi sia una vasta gamma di interessi propri di soggetti terzi che vengono sacrificati e per i quali ancora non si conosce un sistema di ponderamento. Si veda Tar Emilia Romagna, Sez. II, 20 febbraio 1992, n. 78 in *Trib. Amm. Reg.* 1992, I, 1498 che pur riconoscendo nel diritto di accesso all'informazione ambientale un diritto soggettivo pubblico ha spostato il problema degli interessi configgenti escludendo dal concetto di informazione ambientale « *i dati che stanno a monte della fase di emissione in atmosfera e che riguardano i modi di svolgimento dell'attività produttiva* » il che ha legittimato il rifiuto opposto dall'amministrazione di fornire notizie riservate sul ciclo produttivo e sulle sostanze e le materie prodotte all'interno di un insediamento industriale.

e quello della maggiore accessibilità dei restanti sancendo il principio della libertà di accesso in modo indifferenziato per entrambe le tipologie di dati. Va del pari posto in evidenza che per garantire pienamente il diritto all'informazione si è ritenuto necessario oggettivare il più possibile l'istituto riconoscendo un pieno diritto di accesso a tutte le informazioni o le misure individuate *rationae materiae*.

## 6. DATI PERSONALI E SENSIBILI: INDIVIDUAZIONE E ACCESSIBILITÀ.

La Legge 31 dicembre 1996, n. 675 ha ulteriormente contribuito a superare il rigido concetto di documento accessibile e ad introdurre nel nostro ordinamento il concetto giuridico di dato. Il diritto alla riservatezza è stato protetto individuando, ancora una volta sulla spinta di una direttiva comunitaria<sup>37</sup>, l'unità informativa minima da tutelare nel dato. Devono essere protetti i dati personali e sensibili, i primi individuati attraverso un semplice rapporto di relazione fra un soggetto e un'informazione e i secondi *rationae materiae*. All'interno del documento devono quindi essere ricercate unità più piccole di cui l'amministrazione deve provvedere all'isolamento e che, al pari dell'informazione ambientale, sono soggette a un regime di accesso peculiare.

Come prima variante al regime dell'accesso ai documenti amministrativi il dato personale è soggetto a un regime di accesso ulteriore da parte dell'interessato. La Legge 31 dicembre 1996, n. 675 dispone infatti che l'interessato « *la persona fisica, la persona giuridica, l'ente o l'associazione cui si riferiscono i dati personali* » (art. 1, lett. f) « *ha diritto di ottenere a cura del titolare o del responsabile, senza ritardo: la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati e la comunicazione in forma intelligibile dei medesimi dati e della loro origine nonché della logica e delle finalità su cui si basa il loro trattamento* » (art. 13, lett. c), punto 1).

Se quindi per dato personale si intende « *qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente mediante riferimento a qualsiasi altra informazione ivi compreso un numero di identificazione personale* » è sufficiente che una qualsiasi informazione sia riferibile a un soggetto perché questi possa in ogni momento esercitare il suo diritto di accesso ex art. 13 Legge 31 dicembre 1996, n. 675. Questa previsione si sovrappone e rafforza il diritto di partecipazione e presa visione degli atti già garantito ai soggetti nei cui confronti gli atti del procedimento sono destinati a produrre effetti.

La garanzia effettiva dell'esercizio di questo nuovo diritto presuppone comunque che il dato personale possa essere in qualche modo individuato e se del caso scorporato dal documento o dal fascicolo. Potrebbe infatti presentarsi il caso in cui il dato personale, cui l'interessato ha diritto di accedere nella forma della « *comunicazione in forma intelligibile* », sia pre-

---

<sup>37</sup> Direttiva 95/46/CEE, 24 ottobre 1995.

sente all'interno di un documento per il quale lo stesso soggetto non vanta alcun diritto di accesso<sup>38</sup>.

La costruzione del sistema di tutela della riservatezza sul concetto di dato ha sovrapposto al tradizionale sistema di accesso, basato sul bilanciamento degli interessi contrapposti, un regime di circolazione dei dati rigidamente regolamentato, fondato su un nuovo sistema di classificazione dei dati. Se infatti prima della legge sul trattamento dei dati personali esisteva un bilanciamento fra gli interessi dell'istante e gli interessi del terzo titolare del diritto alla riservatezza dei dati cui si richiede l'accesso nella valutazione discrezionale dell'amministrazione, oggi il sistema tende a cercare una risoluzione anche attraverso una classificazione oggettiva per tipologie di dato.

La legge distingue tre tipologie di dato (personale, sensibile, anonimo) e regola tre diversi regimi di circolazione. Il diritto alla riservatezza del singolo è tutelato ex Legge 31 dicembre 1996, n. 675 attraverso l'individuazione all'interno dei documenti delle diverse tipologie di dato cui la legge riconosce differente valore e livello di protezione. Se il dato è personale la comunicazione o la diffusione devono essere disciplinate da norme di legge o regolamentari. Se il dato è sensibile il trattamento può avvenire solo se autorizzato da specifiche disposizioni di legge nella quale siano specificati i tipi di dati trattati, le operazioni eseguibili e le rilevanti finalità di interesse pubblico perseguite.

Occorre analizzare come questo meccanismo si sovrapponga e conviva nel nostro ordinamento con la disciplina dell'accesso agli atti. Il coordinamento dei due regimi di circolazione dei dati e documenti si presenta particolarmente complesso. La giurisprudenza più recente propende per risolvere tutti i problemi di coordinamento qualificando la posizione dell'istante alla stregua di un interesse legittimo la cui fondatezza « *va verificata di volta in volta dapprima in sede amministrativa esaminando l'eventuale preminenza delle ragioni di chi abbia richiesto l'accesso rispetto alle esigenze di riservatezza del terzo cui si riferiscono i documenti* »<sup>39</sup>. Tale soluzione approssima il quadro normativo di riferimento. La legge sul trattamento dei dati ha infatti operato profondi mutamenti nel sistema di circolazione dei dati di cui i documenti sono composti<sup>40</sup>.

Non pare opportuno continuare a interpretare l'istituto dell'accesso ai documenti e il regime di circolazione dei dati personali e sensibili in modo completamente sordinato. L'interpretazione da ultimo richiamata lascia infatti aperti i problemi di sovrapposizione delle due diverse discipline di circolazione dei documenti e dei dati.

L'interazione di fatto delle due discipline è particolarmente difficoltosa per quanto riguarda l'accesso a documenti contenenti dati sensibili. La clausola di salvaguardia delle norme in materia di accesso ai documenti contenuta nell'art. 43 della legge sul trattamento dei dati personali non è

<sup>38</sup> A questo nuovo diritto di accesso da parte dell'interessato ex art. 13 della legge sul trattamento dei dati personali si accompagnano anche nuove e ulteriori forme di tutela quali il ricorso all'Autorità garante per la protezione dei dati personali e, in secondo grado, al Tribunale.

<sup>39</sup> Consiglio di Stato, Ad. Plen., 24 giugno 1999, n. 16.

<sup>40</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 febbraio 1997, n. 82 in *Dir. proc. amm.*, 1998, p. 375, con nota di M. OCCHIANA.

infatti bastata a escludere la necessità di una specifica disposizione di legge che espressamente consenta al soggetto pubblico di comunicare ai privati i dati sensibili contenuti nel documento oggetto della richiesta<sup>41</sup>. Le operazioni di accesso costituiscono un'ipotesi di comunicazione di dati sensibili da soggetti pubblici a privati e sono pertanto soggette alle disposizioni che presidono alla circolazione dei dati sensibili nelle pubbliche amministrazioni<sup>42</sup>.

Tuttavia i primi tentativi di coordinamento si sono limitati ad automatizzare in negativo il sistema di accesso ai documenti a discapito della trasparenza amministrativa. Poiché « *il diritto alla difesa prevale su quello alla riservatezza solo se una posizione di legge espressamente consente al soggetto pubblico di comunicare a privati i dati oggetto della richiesta* »<sup>43</sup> la mancanza di chiare predisposizioni normative hanno portato, in sede di prima applicazione a respingere sempre e comunque le istanze di accesso<sup>44</sup>.

Superata questa prima fase di applicazione della legge<sup>45</sup>, ciò che ancora una volta preme evidenziare è che anche là dove si è reso necessario limitare e regolamentare l'accesso alle informazioni per garantire in concreto il massimo rispetto dei diritti del singolo si è scelto di oggettivare il sistema attraverso una classificazione delle informazioni e, per i dati sensibili, proponendo un sistema di individuazione *rationae materiae*.

<sup>41</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 gennaio 1999, n. 59.

<sup>42</sup> Provvedimento Autorità garante per la protezione dei dati personali, 7 gennaio 2002, « *Trattamento dei dati sensibili da parte della P.A.* » ove il Garante lamenta la mancata attivazione della maggior parte delle amministrazioni pubbliche che avrebbero dovuto « *instaurare le procedure per individuare i tipi di dati sensibili e le operazioni di trattamento strettamente pertinenti e necessarie in relazione alle finalità individuate... Tale identificazione avrebbe poi dovuto essere aggiornata periodicamente* », ex art. 5, comma 4, D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 135.

<sup>43</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 26 gennaio 1999, n. 59.

<sup>44</sup> L'Autorità garante per la protezione dei dati personali ha precisato che l'esistenza della disciplina sul trattamento dei dati personali non può essere invocata per negare l'accesso ai documenti. Ha tuttavia fatto presente che le norme sull'accesso alla documentazione amministrativa non recano parametri certi per tutelare in concreto il diritto alla riservatezza delle persone alle quali si riferiscono i documenti. « *Sul piano generale la legge sul*

*trattamento dei dati personali deve essere considerata come stimolo per eventuali precisazioni normative volte a perfezionare la disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi fornendo, ad esempio, parametri normativi più precisi per ridurre la discrezionalità oggi riconosciuta alle amministrazioni destinatarie delle richieste di accesso ai documenti* ». Parere Autorità garante per la protezione dei dati personali, Roma, 9 giugno 1998 Bollettino « *Cittadini e società dell'informazione* » n. 5, p. 9.

<sup>45</sup> Tar Lombardia, Sez. Milano II, 23 giugno 2000, n. 4615 afferma che « *il D.Lgs. 11 luglio 1999, n. 135, nel definire i principi generali in base ai quali i soggetti pubblici sono autorizzati a trattare dati sensibili ... stabilisce, in particolare, all'art 16 lett. c) che l'attività di accesso ... è di rilevante interesse pubblico ai sensi dell'art. 22 della L. 675/1999 e ne deriva, in linea di principio, la legittimità dell'accesso anche a dati sensibili, spettando all'amministrazione, in sede regolamentare, in base alla nuova formulazione dell'art. 22, commi 3-bis e 4, specificare quali dati sensibili sono suscettibili di trattamento mediante l'accesso* ».

## 7. INFORMAZIONE PUBBLICA: POTENZIALITÀ E LIMITI.

La sovrapposizione di sistemi di circolazione dell'informazione basati su principi diversi e le forti resistenze opposte dall'ordinamento italiano alle novità introdotte hanno contribuito a evidenziare criticità e potenzialità di un sistema di circolazione dell'informazione mediato dall'istituto dell'accesso ai documenti. Questo complesso sistema va oggi riletto e interpretato anche in rispondenza alle nuove esigenze informative maturate nella società che trovano espressione all'interno di una vasta gamma di iniziative politiche e programmatiche intraprese in ambito nazionale e comunitario.

Un sistema di scambi informativi fra Pubblica Amministrazione e cittadino rispondente alle sole esigenze di pubblicità e trasparenza non è in grado di trattare tutte le informazioni detenute in ambito pubblico. La vastissima gamma di informazioni che rimangono escluse dall'accesso, ma spesso anche irrecuperabili solo perché non raccolte in atti e documenti pubblici o non detenute nell'ambito di attività di natura pubblicistica rappresentano una grave perdita per i cittadini italiani e comunitari.

Va comunque preso atto che le riflessioni maturate in ambito comunitario che sostengono le politiche di uniformizzazione dei sistemi amministrativi degli stati membri e di incentivo all'occupazione e allo sviluppo dell'industria dell'informazione hanno progressivamente trasformato l'approccio italiano al problema della gestione e fruibilità del patrimonio informativo pubblico. I piani di azione per lo sviluppo della società dell'informazione e dell'e-government adottati oramai in tutti i paesi dell'Unione Europea hanno contribuito a evidenziare che la risoluzione dei problemi organizzativi legati alla gestione e alla fruibilità del patrimonio informativo pubblico presuppone chiarezza anche da un punto di vista giuridico.

Nei settori innovati sulla spinta dell'ordinamento comunitario la regolamentazione della circolazione dell'informazione in termini meno discrezionali e più oggettivi si presenta particolarmente rispondente alle istanze di razionalizzazione del sistema presenti in tutti i piani di azione di e-government.

Ciononostante nei casi in cui il documento e l'atto sono stati sostituiti dall'informazione attraverso il recepimento di norme comunitarie che hanno fissato in modo più rigoroso gli ambiti di discrezionalità della Pubblica Amministrazione e sciolto il sistema di accesso e di circolazione delle informazioni e dei dati dalle dinamiche procedurali sono sorte fortissime resistenze in sede interpretativa, che hanno spesso vanificato la portata innovativa della riforma.

Il mero accesso informativo assume ad oggi una connotazione egoistica, valutato in termini negativi all'interno di un ordinamento che ha accolto l'istituto del diritto di accesso ai documenti al solo scopo di garantire la massima democraticità del controllo sull'operato dei pubblici poteri. Se da un lato è condivisibile che la costruzione di un sistema di accesso basato solo su rigide predeterminazioni normative o regolamentari possa portare a penalizzare un sistema di verifica dell'operato dei pubblici poteri incentrato sulla trasparenza questo può e deve convivere anche con istanze di accesso sostenute da un interesse meramente informativo.

Va tuttavia messo in luce che se la frammentazione della disciplina dell'accesso al patrimonio informativo pubblico è un terreno estremamente accidentato per la costruzione di un sistema certo di scambi informa-



tivi fra Pubblica Amministrazione e cittadini, di contro, ritenere che « *il cittadino non dovrà conoscere come lo Stato è organizzato per l'erogazione dei servizi o a quali amministrazioni si deve rivolgere, ma potrà richiedere servizi esclusivamente in base alle proprie esigenze non in base alla conoscenza di quale amministrazione fa che cosa*<sup>46</sup> » si allontana forse troppo incautamente dai principi di partecipazione democratica all'esercizio dei pubblici poteri.

---

<sup>46</sup> « *La visione dell'amministrazione elettronica del paese* » in « *Piano di azione di e-government 2000-2002* ».