

Privacy e Trasparenza nella Pubblica Amministrazione

A domanda risponde Prof. Avv. Michele IASELLI

12 giugno 2025 - dalle ore 15:00 alle 16:00

ASMEL - Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione
degli Enti Locali

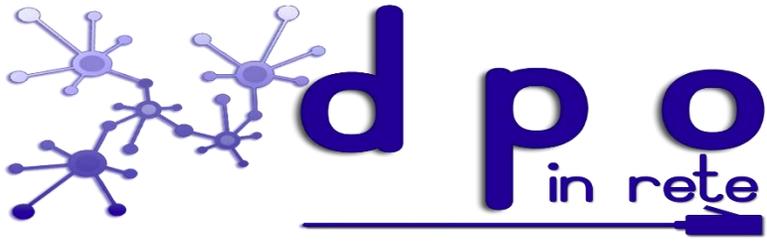
Email info@dpointrete.it

Numero Verde 800.16.56.54

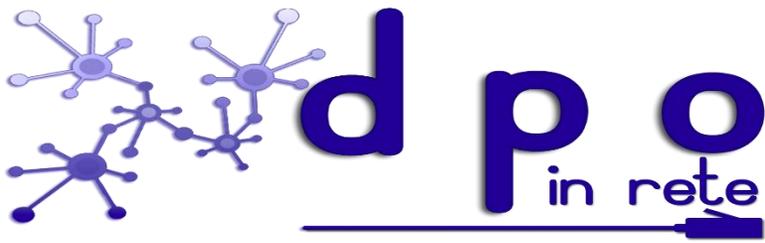
Web: www.dpointrete.it

www.asmel.eu

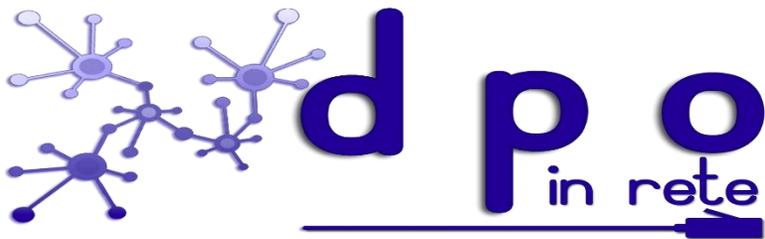




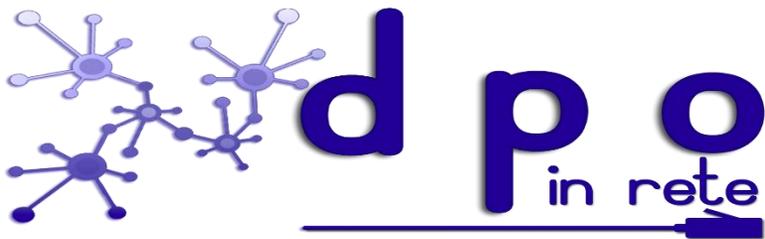
Il concetto di trasparenza e la sua evoluzione nel nostro ordinamento



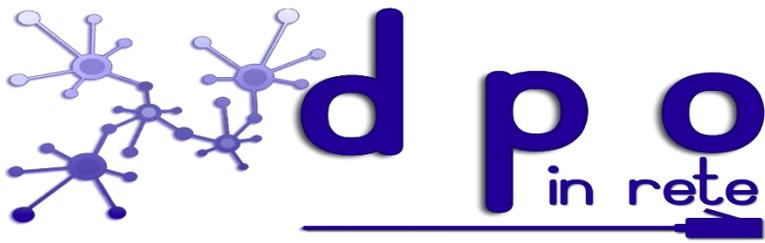
Il principio di trasparenza ha incontrato un crescente interesse nei suoi confronti da parte della normativa, particolarmente accentuato negli ultimi anni in corrispondenza con l'evoluzione del modello di amministrazione pubblica verso l'*open government*. Il principio di trasparenza si pone infatti come chiave per garantire l'apertura del patrimonio informativo pubblico, che permette un controllo costante dell'attività da parte dei cittadini, promuovendo al tempo stesso la responsabilità degli amministratori pubblici.



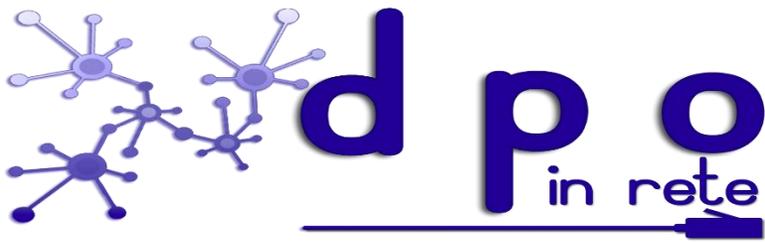
La trasparenza, quale strumento atto a garantire il buon andamento e l'imparzialità delle istituzioni, caratterizza la pubblica amministrazione già nella **legge 241/1990**, come modificata nel 2005, in cui si pone come principio dell'attività amministrativa, accanto ai criteri di economicità, efficacia, imparzialità e pubblicità (art. 1, comma 1). Il principio di trasparenza si configura come garanzia di accesso per coloro che ne hanno diritto (artt. 22 ss.), ma nell'evoluzione normativa si pone altresì quale accessibilità, che prescinde dalla sfera giuridica di determinati soggetti ed è idonea ad assicurare una conoscenza diffusa e generale delle informazioni.



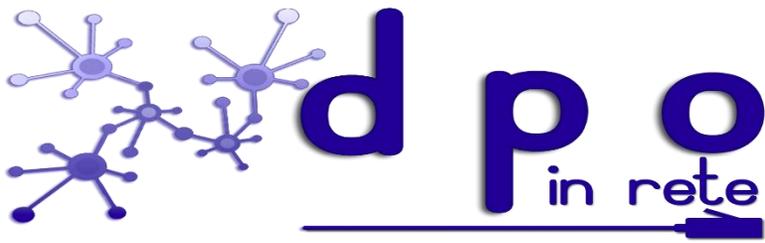
Il principio di trasparenza trova un forte alleato nel *web*, capace di rendere l'informazione disponibile a un numero indefinito di soggetti, che possono fruirne in ogni momento da luoghi fisici diversi. Di conseguenza la trasparenza pervade fortemente il codice dell'amministrazione digitale, **d.lgs. 82/2005**, ponendosi come finalità principale e caratterizzandone le disposizioni.



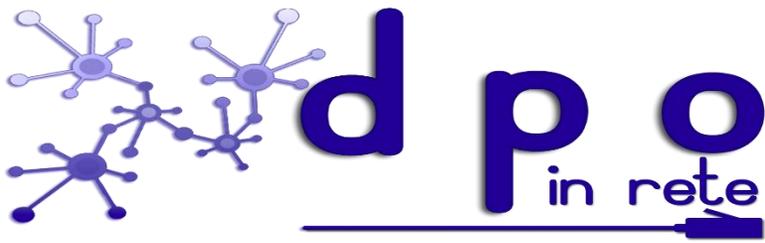
Le stesse profonde modifiche del **d.lgs. 82/2005** recate prima dal **d.lgs. 235/2010**, e successivamente dal **d.lgs. n. 179/2016** e dal **d.lgs. n. 217/2017** hanno completamente stravolto l'originario Codice dell'amministrazione digitale, incidendo, in particolar modo, sugli strumenti con cui si garantisce la trasparenza, ampliandoli e cercando di conferire loro maggiore effettività.



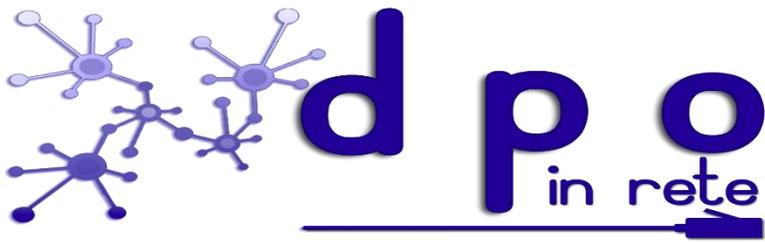
Il **d.lgs. 33/2013**, in attuazione della cosiddetta legge Anticorruzione, legge 190/2012, ha effettuato un corposo riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni, dividendoli in macro-ambiti (organizzazione e attività, uso delle risorse pubbliche, prestazioni e servizi...) e ha fornito il principio di trasparenza di un solido fondamento quale canone interpretativo e di orientamento, in posizione servente verso una serie di principi della Costituzione (art. 1).



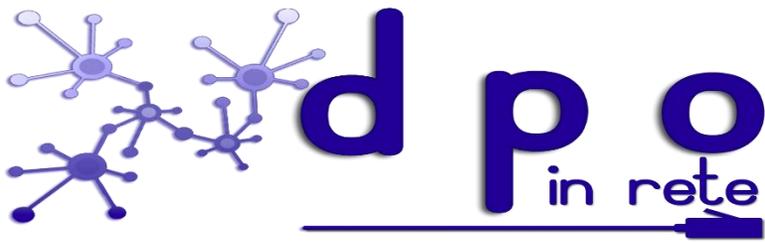
Il decreto Trasparenza ha disposto il “diritto alla conoscibilità” di documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: a fini di omogeneità, ha previsto una specifica sezione del sito web istituzionale, denominata “Amministrazione Trasparente”, in cui tali contenuti devono confluire, dettagliandone organizzazione e struttura, e ha dedicato particolare attenzione alla qualità delle informazioni.



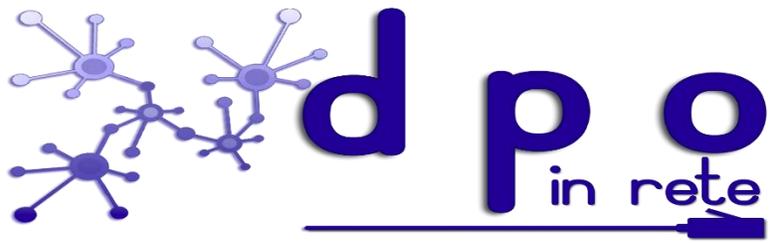
Pertanto il d.lgs. 33/2013 rafforzava il principio di trasparenza con l'accesso civico, ma non poneva un diritto generale all'informazione, prevedendo come oggetto qualsiasi dato: si prevedeva la pubblicità necessaria di specifici documenti, dati e informazioni, garantiti dalla possibilità di azionare il diritto di accesso civico, che aveva come presupposto l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione.



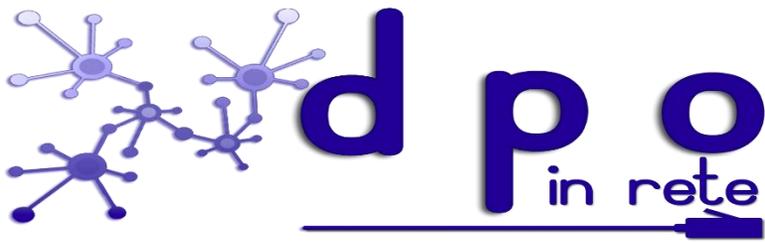
Con il decreto legislativo 97/2016 cambia sicuramente qualcosa sul fronte della trasparenza in quanto, in virtù della delega di cui all'art. 7 della legge 124/2015 (c.d. legge Madia), viene modificato il d.lgs. 33/2013, al fine di garantire un vero e proprio “**diritto a conoscere**” nei confronti delle istituzioni.



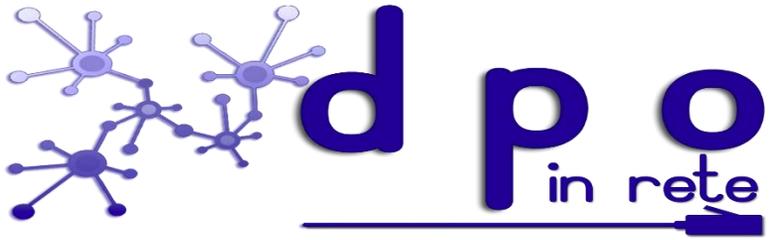
A seguito, quindi, della complessa evoluzione normativa appena descritta la trasparenza può essere definita come *"accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"* (art. 1 d.lgs. n. 33/2013).



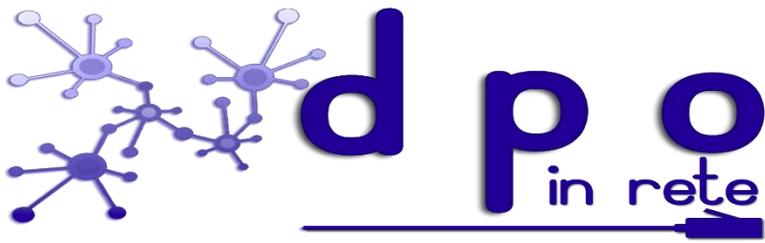
Privacy e Trasparenza



Nell'ambito della P.A. assume grande rilevanza la delicata problematica rappresentata dal possibile conflitto tra due interessi di rango primario che, in quanto tali, devono ritenersi entrambi meritevoli di costante ed adeguata tutela da parte dell'ordinamento giuridico: quello all'informazione, che si realizza attraverso l'esercizio del diritto di accesso alla documentazione amministrativa e riposa sull'esigenza di trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa; e quello alla riservatezza dei soggetti terzi, che inerisce alla sfera degli assetti privatistici e si traduce, in ultima analisi, nella necessità di garantire la segretezza di quelle particolari categorie di dati disciplinate dagli artt. 9 e 10 del GDPR.



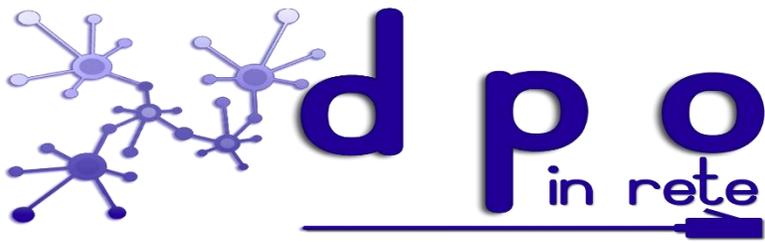
Corte Costituzionale, sentenza 21 febbraio 2019, n. 20



La sentenza n. 20/2019 della Corte Costituzionale affronta in modo approfondito la tensione tra il diritto alla privacy e il principio di trasparenza amministrativa.

Il caso riguardava l'obbligo di pubblicazione online dei dati reddituali e patrimoniali di tutti i dirigenti pubblici e dei loro congiunti fino al secondo grado, previsto dall'art. 14, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 33/2013 (modificato dal D.Lgs. n. 97/2016).

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, poiché ritenuta sproporzionata rispetto agli obiettivi di trasparenza e prevenzione della corruzione.



I diritti in conflitto

1. Diritto alla Privacy

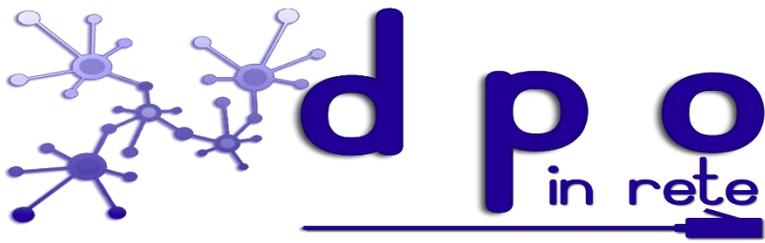
Il diritto alla protezione dei dati personali è riconosciuto come un diritto fondamentale dalla Costituzione Italiana (artt. 2, 14, 15) e dai trattati europei (art. 15 TFUE). Tale diritto si manifesta attraverso:

- Controllo sulla diffusione delle informazioni personali (Corte Costituzionale, sentenza n. 366/1991);
- Principio di proporzionalità nella raccolta e pubblicazione dei dati (Corte Costituzionale, sentenze nn. 135/2002, 372/2006, 173/2009);
- Protezione rafforzata per i dati sensibili (come quelli economici e patrimoniali).

2. Diritto alla Trasparenza

Il principio di trasparenza amministrativa è tutelato dall'art. 97 della Costituzione e dal D.Lgs. 33/2013, che ha introdotto il diritto di accesso civico per garantire:

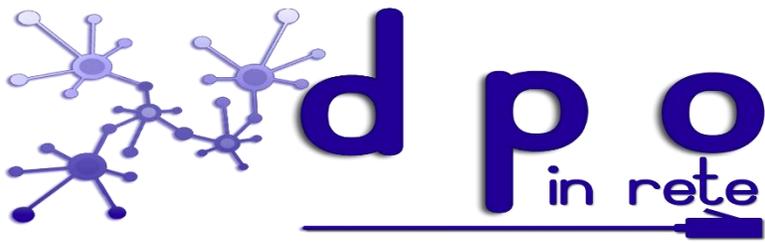
- Controllo democratico sull'operato della pubblica amministrazione;
- Prevenzione della corruzione e miglioramento dell'efficienza amministrativa;
- Accessibilità totale delle informazioni come diritto dei cittadini.



Bilanciamento tra i due diritti

Il cuore della sentenza riguarda come bilanciare il diritto alla privacy con l'interesse pubblico alla trasparenza. La Corte Costituzionale evidenzia che:

- Il diritto alla privacy non è assoluto, ma va bilanciato con l'interesse generale (principio di proporzionalità).
- Il principio di trasparenza, per essere legittimo, deve essere funzionale a un fine pubblico concreto e proporzionato.
- Le deroghe alla privacy devono essere giustificate dal principio di necessità, ossia devono essere limitate al minimo indispensabile per raggiungere lo scopo della trasparenza.



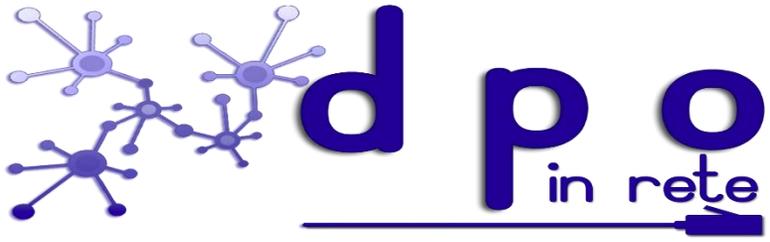
Principio di proporzionalità

La Corte ha applicato i criteri europei di bilanciamento tra privacy e trasparenza, basati sul principio di proporzionalità:

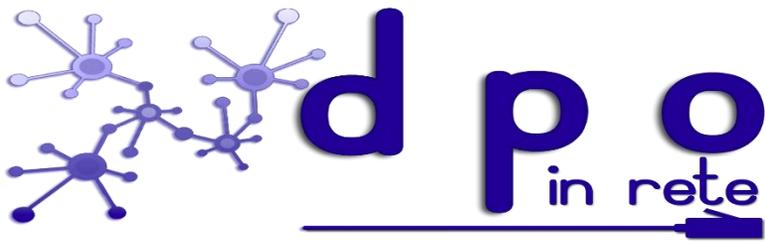
- Adeguatezza: la misura adottata deve essere idonea a raggiungere l'obiettivo prefissato.
- Necessità: deve essere la soluzione meno invasiva possibile per ottenere il risultato.
- Non eccedenza: non devono essere raccolti e diffusi più dati del necessario.

Applicando questi principi, la Corte ha stabilito che la pubblicazione dei dati di tutti i dirigenti pubblici non rispettava tali criteri, in quanto:

- Non era necessaria per la lotta alla corruzione: non tutti i dirigenti pubblici hanno poteri decisionali o di gestione di fondi pubblici.
- Era eccessiva rispetto allo scopo: coinvolgeva indiscriminatamente 140.000 dirigenti e i loro congiunti.
- Generava "opacità per confusione": una sovrabbondanza di dati può rendere più difficile l'individuazione delle informazioni realmente rilevanti.

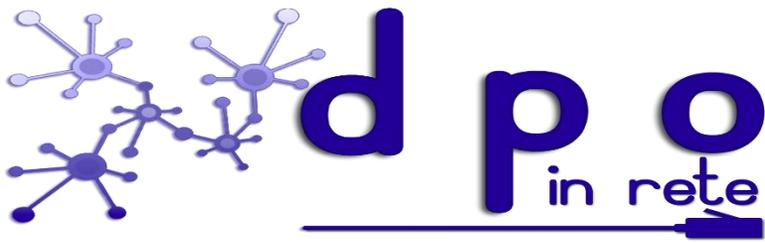


La situazione normativa

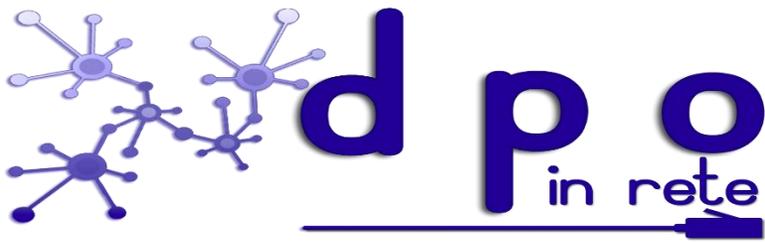


Va comunque evidenziato che in base alla più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo l'articolo 10 della Cedu (si ricorda che il diritto di accesso è una specifica forma di manifestazione della libertà di informazione sancita dall'art. 10.1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali - Cedu), non conferisce, in via generale, all'individuo il diritto di accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche, né obbliga tali autorità a conferire allo stesso le medesime informazioni.

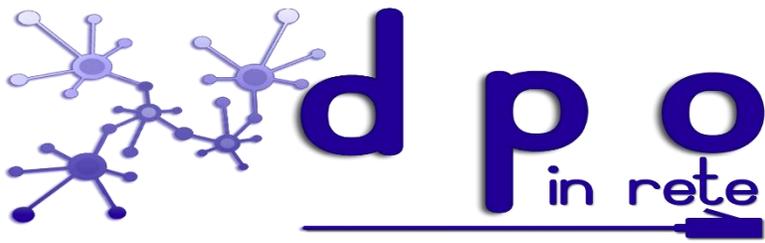
Un tale diritto, o un tale obbligo, può essere infatti ricondotto alla più ampia libertà di espressione tutelata dall'art. 10 della Cedu, soltanto in situazioni particolari e a specifiche condizioni. Tra queste, assume particolare rilievo la circostanza che le informazioni oggetto di accesso attengano a questioni di interesse pubblico e pertanto, l'accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche possa ritenersi strumentale all'esercizio della libertà del richiedente di ricevere e di diffondere al pubblico le medesime informazioni, tale per cui il diniego dell'accesso costituirebbe una lesione di questa libertà.



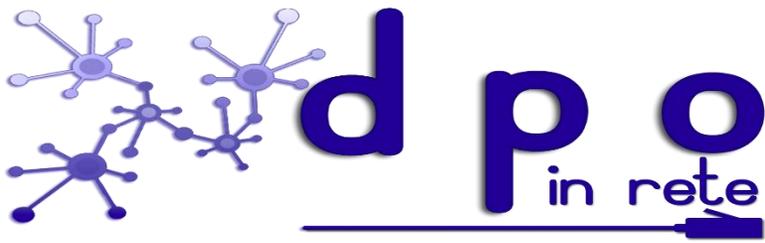
Ma nella Pubblica Amministrazione l'atteggiamento rispetto al trattamento dei dati e delle banche dati è molto cambiato negli ultimi 20 anni, da mero adempimento si è passati ad una dimensione molto più proattiva, perché i dati e talora anche i dati personali escono sempre di più dagli uffici attraverso processi legislativi che tengono conto del loro valore economico. La PA, che fino a qualche tempo fa, gestiva passivamente i dati, oggi vuole renderli sempre più disponibili e trasparenti.



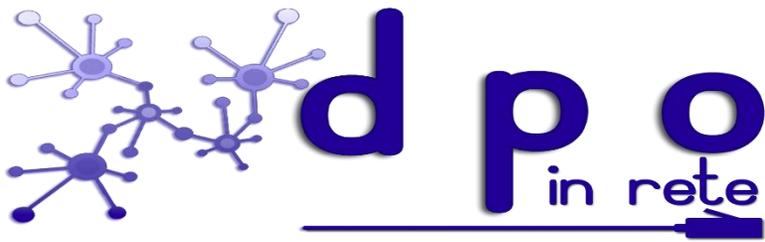
L'art. 7-bis del d.lgs n. 33/2013 nel disciplinare il riutilizzo dei dati pubblicati regola necessariamente i rapporti con la normativa in materia di protezione dei dati personali chiarendo che gli obblighi di pubblicazione dei dati personali diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, di cui al vecchio articolo 4, comma 1, lettere d) ed e), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, comportano la possibilità di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali.



Si precisa, inoltre, che la pubblicazione nei siti istituzionali di dati relativi a titolari di organi di indirizzo politico e di uffici o incarichi di diretta collaborazione, nonché a dirigenti titolari degli organi amministrativi è finalizzata alla realizzazione della trasparenza pubblica, che integra una finalità di rilevante interesse pubblico nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali sebbene la Corte Costituzionale con sentenza 23 gennaio - 21 febbraio 2019, n. 20 abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione dell'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 14 marzo 2013, n. 33 nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione.

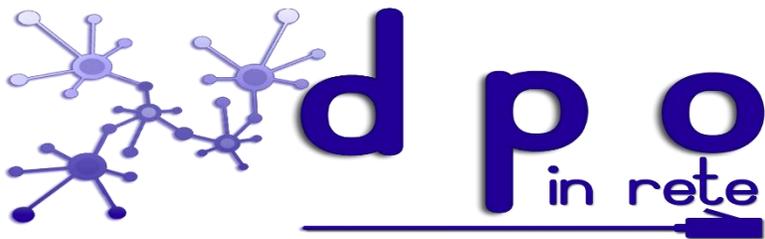


La norma ancora prevede che nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione.

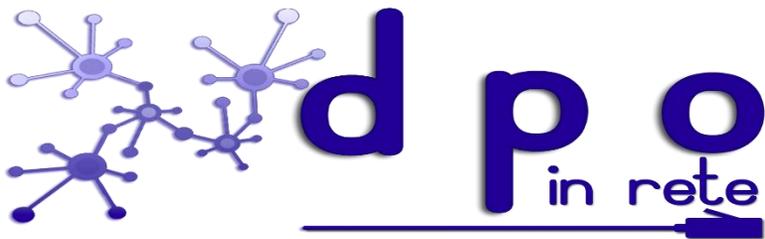


Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili dall'amministrazione di appartenenza.

Non sono invece ostensibili, se non nei casi previsti dalla legge, le notizie concernenti la natura delle infermità e degli impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro, nonché le componenti della valutazione o le notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il predetto dipendente e l'amministrazione, idonee a rivelare taluna delle informazioni di cui al vecchio articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 196 del 2003.

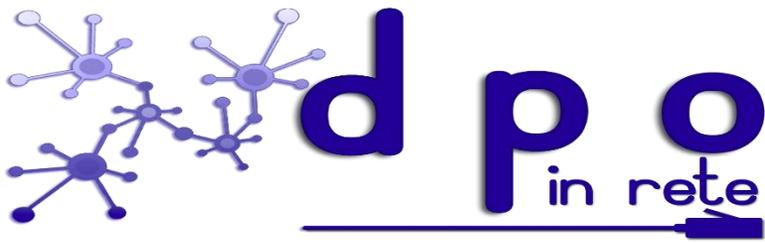


Sono inevitabili, quindi, in materia gli impatti con la normativa posta a tutela dei dati personali e la stessa Autorità Garante ha più volte specificato che se priva di adeguati criteri discretivi, la divulgazione di un patrimonio informativo immenso e sempre crescente (quale quello delle pubbliche amministrazioni) rischia di mettere in piazza spaccati di vita individuale la cui conoscenza è inutile ai fini del controllo sull'esercizio del potere ma, per l'interessato, può essere estremamente dannosa.

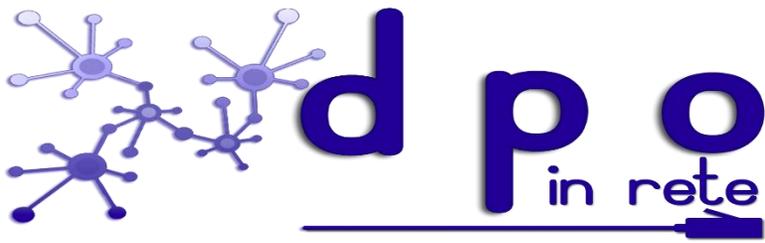


Con l'adozione di apposite Linee guida (provvedimento del 15 maggio 2014), da ritenere ancora valide anche a seguito dell'avvento del GDPR, il Garante è intervenuto proprio per assicurare l'osservanza della disciplina in materia di protezione dei dati personali nell'adempimento degli obblighi di pubblicazione sul web di atti e documenti.

Le linee guida hanno lo scopo di individuare le cautele che i soggetti pubblici sono tenuti ad applicare nei casi in cui effettuano attività di diffusione di dati personali sui propri siti web istituzionali per finalità di trasparenza o per altre finalità di pubblicità dell'azione amministrativa.

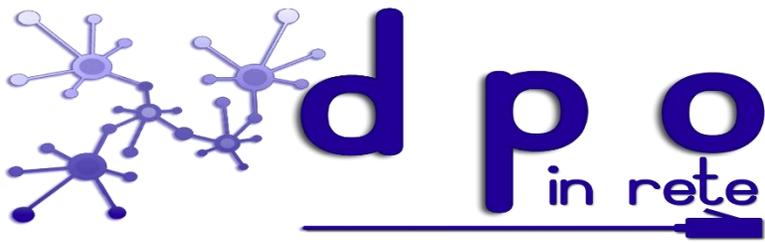


Dopo aver verificato la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione dell'atto o del documento nel proprio sito web istituzionale, il soggetto pubblico deve limitarsi a includere negli atti da pubblicare solo quei dati personali realmente necessari e proporzionati alla finalità di trasparenza perseguita nel caso concreto. Se sono sensibili (ossia idonei a rivelare ad esempio l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, le opinioni politiche, l'adesione a partiti o sindacati, lo stato di salute e la vita sessuale) o relativi a procedimenti giudiziari, i dati possono essere trattati solo se indispensabili, ossia se la finalità di trasparenza non può essere conseguita con dati anonimi o dati personali di natura diversa.



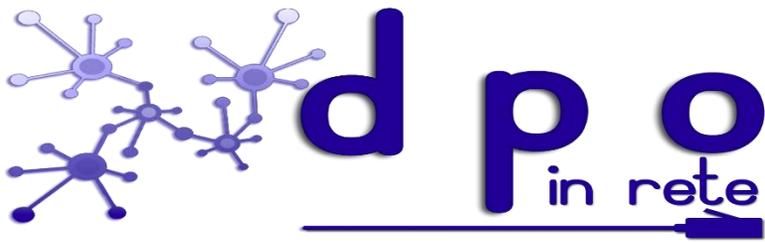
Prima di procedere alla pubblicazione sul proprio sito web la P.A. deve:

- individuare se esiste un presupposto di legge o di regolamento che legittima la diffusione del documento o del dato personale;
- verificare, caso per caso, se ricorrono i presupposti per l'oscuramento di determinate informazioni;
- sottrarre all'indicizzazione (cioè alla reperibilità sulla rete da parte dei motori di ricerca) i dati sensibili e giudiziari, come ricordato al punto precedente.



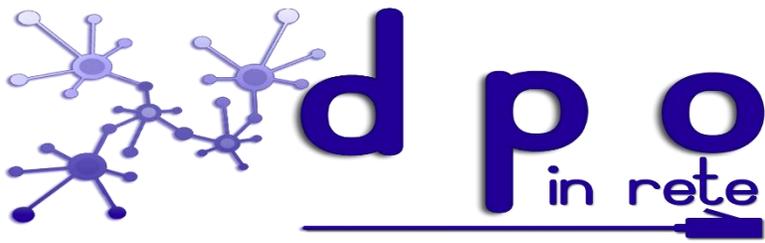
In ogni caso è vietato diffondere dati personali idonei a rivelare lo stato di salute o informazioni da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici.

Il Garante ha più volte ribadito la necessità di garantire il rispetto della dignità delle persone, facendo oscurare, ad esempio, dai siti web di diversi Comuni italiani i dati personali contenuti nelle ordinanze con le quali i sindaci disponevano il trattamento sanitario obbligatorio per determinati cittadini.



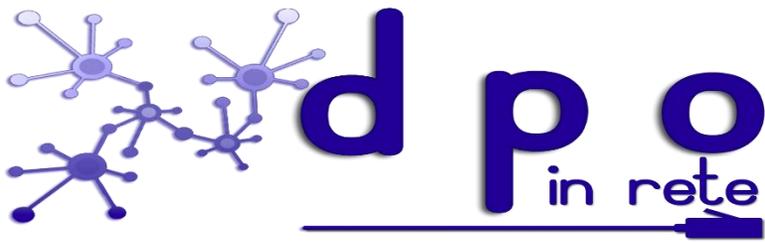
Le linee guida del Garante si occupano nello specifico di determinati obblighi di pubblicazione:

- i curricula professionali (ad esempio, dei titolari di incarichi di indirizzo politico o amministrativi di vertice), nei limiti dei dati pertinenti alle finalità di trasparenza perseguite;
- le dichiarazioni dei redditi dei componenti degli organi di indirizzo politico e dei loro familiari, sempre nel rispetto dei principi di pertinenza e non eccedenza e delle previsioni a tutela dei dati sensibili;
- i compensi di alcuni soggetti (ad esempio, i titolari di incarichi amministrativi di vertice) evitando di pubblicare la versione integrale dei documenti contabili e fiscali o altri dati eccedenti (ad esempio, i recapiti individuali e le coordinate bancarie utilizzate per effettuare i pagamenti);
- i provvedimenti amministrativi (ad esempio, concorsi e prove selettive);
- gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici e l'elenco dei soggetti beneficiari.

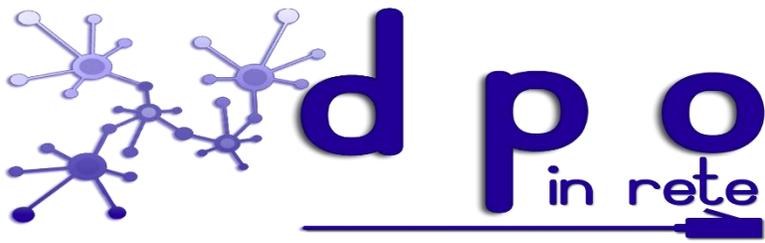


Riguardo gli atti di concessione di benefici economici a determinate categorie di soggetti non possono essere pubblicati:

- i dati identificativi dei soggetti beneficiari di importi inferiori a mille euro nell'anno solare;
- le informazioni idonee a rivelare lo stato di salute o la situazione di disagio economico-sociale degli interessati;
- i dati eccedenti o non pertinenti.

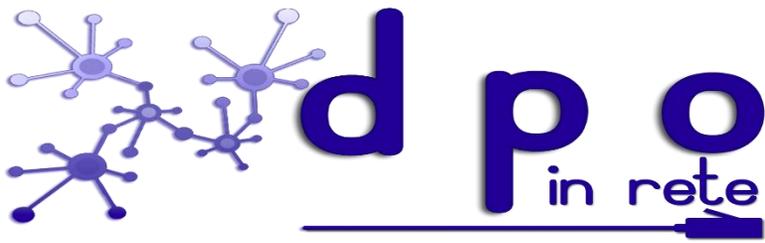


Critica è la posizione dell'Autorità garante anche con riferimento all'accesso universale ritenuto troppo ampio in quanto non prevede quelle cautele dettate dalla l. 241/1990 per l'accesso ad atti amministrativi contenenti dati sensibili o giudiziari e, soprattutto, la regola del "pari rango" per i dati ipersensibili, secondo cui ove siano coinvolti dati sanitari o sulla vita sessuale, l'accesso è ammesso solo per la tutela di una situazione giuridicamente rilevante di rango "almeno pari" o di un "altro" diritto o libertà fondamentale e inviolabile.

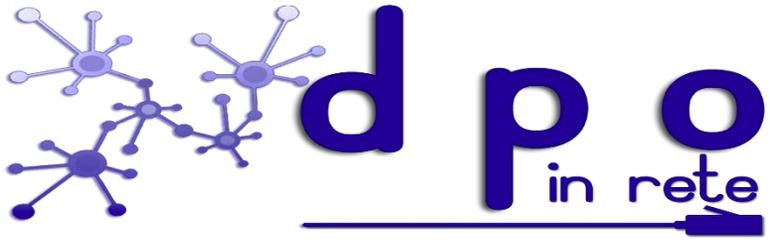


Secondo l'Autorità, quindi, l'attuale disciplina sulla trasparenza andrebbe rimodulata, prevedendo che ove l'accesso coinvolga dati personali di terzi, esso possa essere effettuato solo previo accertamento della prevalenza dell'interesse perseguito dall'accesso ovvero, previo oscuramento dei dati personali presenti.

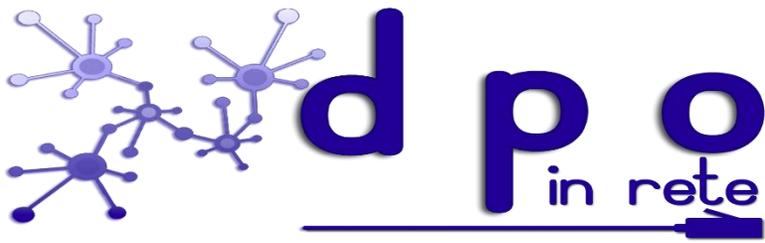
Tale previsione andrebbe poi completata con un generale divieto di comunicazione di dati sensibili o giudiziari nonché di dati personali di minorenni, in osservanza della tutela rafforzata accordata dall'ordinamento interno e dal diritto dell'Unione europea a tali categorie di dati personali.



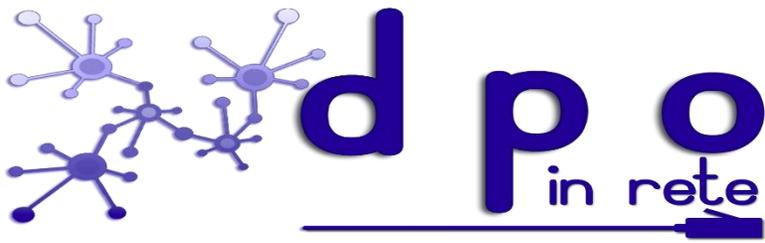
Tali considerazioni assumono ancora più rilievo con l'avvento del Regolamento Europeo n. 2016/679 che tra l'altro come provvedimento comunitario è anche una fonte gerarchica superiore rispetto al decreto legislativo.



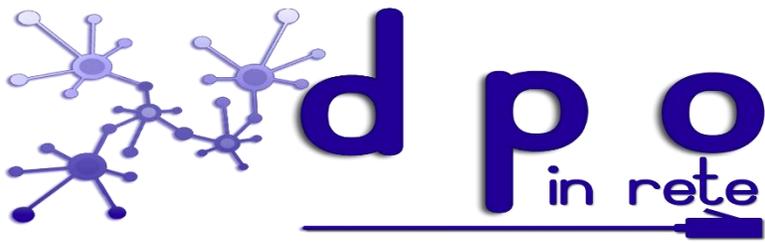
La pubblicità legale



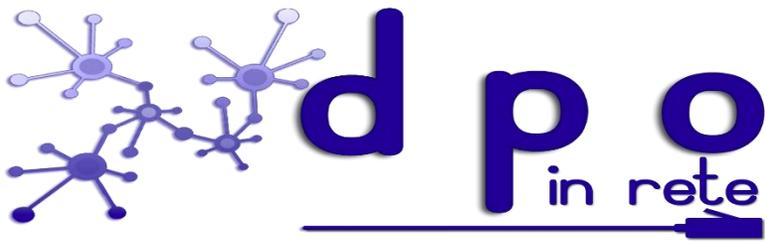
Con la pubblicità legale un atto amministrativo assume piena validità in quanto portato a conoscenza *erga omnes*, ovvero di tutti coloro che possono avere interesse al contenuto dell'atto medesimo. La pubblicazione avviene attraverso l'esposizione dell'atto in un luogo fisico accessibile a tutti per un determinato periodo di tempo, il "tempo di affissione".



L'art. 32 della Legge n. 69/2009, dal 1° gennaio 2010, ha stabilito che "gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione, da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati, nei propri siti informatici, o nei siti informatici di altre amministrazioni ed enti pubblici obbligati, ovvero di loro associazioni".

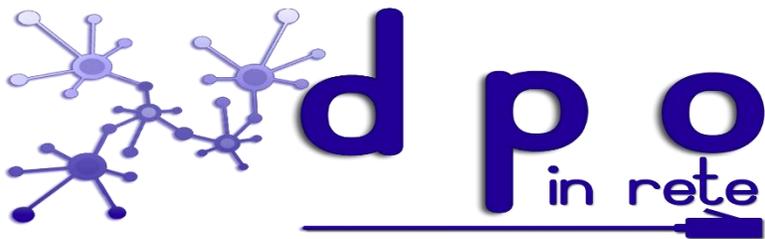


Si pensi, ad esempio, alle pubblicazioni ufficiali dello Stato; alle pubblicazioni di deliberazioni, ordinanze e determinazioni sull'albo pretorio online degli enti locali; alle pubblicazioni matrimoniali; alla pubblicazione degli atti concernenti il cambiamento del nome; alla pubblicazione della comunicazione di avviso di deposito delle cartelle esattoriali a persone irreperibili; ecc. In queste ipotesi non si applicano le specifiche previsioni del decreto trasparenza relative all'accesso civico, all'indicizzazione nei motori di ricerca, al riutilizzo, alla durata dell'obbligo di permanenza sul web di 5 anni e alla trasposizione in archivio.

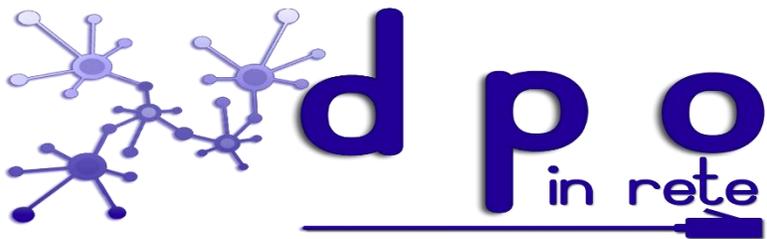


Per ottemperare alla citata norma, i siti istituzionali di servizio debbono prevedere una sezione dedicata alla pubblicità legale all'interno della quale debbono essere pubblicati, organizzati per tipologia, gli atti di competenza soggetti a pubblicità legale.

Il servizio di consultazione della pubblicità legale deve essere raggiungibile dalla *home page* del sito e deve essere chiaramente indirizzato da un'etichetta esplicativa del tipo "Pubblicità legale" ovvero, per gli enti territoriali, "Albo pretorio" o "Albo pretorio on line".



Le Amministrazioni sono tenute a descrivere il servizio di consultazione della pubblicità legale nell'ambito dell'"Indice delle Amministrazioni Pubbliche e delle Aree Organizzative Omogenee (IPA)" gestito da AgID, raggiungibile al link: www.indicepa.gov.it.



Albo
Pretorio
On Line



AMMINISTRAZIONE  TRASPARENTE
(Dlgs n. 33 del 14 marzo 2013)