



# Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche

Centro Studi e Documentazione



00187 ROMA – Via Piave 61  
tel. 06/42000358 – 06/42010899  
fax. 06/42010628

sito internet: [www.flp.it](http://www.flp.it) Email: [flp@flp.it](mailto:flp@flp.it)

Segreteria Generale

Prot. n. 0211/FLP2008

Roma, 04 febbraio 2008

## NOTIZIARIO N° 7

Ai Coordinamenti Nazionali FLP  
Alle OO.SS. federate alla FLP  
Alle Strutture periferiche FLP  
Ai Responsabili FLP  
Ai Componenti delle RSU  
LORO SEDI

## **DIRITTO DI ACCESSO E DIRITTO ALLA RISERVATEZZA**

**Consiglio di Stato , sez. V, decisione 28.09.2007 n° 4999**

La **FLP** informa che il Consiglio di Stato, con la sentenza 28.09.2007 n° 4999, ha affrontato la problematica inerente i rapporti tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza, sostenendo che il diritto all'informazione e quello alla privacy costituiscono due interessi di rango primario che, in quanto tali, devono ritenersi entrambi meritevoli di costante ed adeguata tutela da parte dell'ordinamento giuridico:

- Il diritto d'informazione si realizza attraverso l'esercizio del diritto di accesso alla documentazione amministrativa e si basa sull'esigenza di trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa;
- il diritto alla riservatezza dei soggetti terzi, invece, inerisce alla sfera degli assetti privatistici e si traduce nella necessità di garantire la segretezza dei c.d. dati sensibili, quali risultano individuati e definiti dal legislatore nella normativa di riferimento, che specificamente contiene la disciplina della protezione dei dati personali (D.Lgs. n. 196/2003).

Nel contrasto tra diritto di accesso agli atti amministrativi e diritto alla privacy, va privilegiato il diritto di accesso, considerando per converso recessivo l'interesse alla riservatezza dei terzi, quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui esso sia necessario alla difesa di quell'interesse (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 20 aprile 2006, n. 2223). Tale principio, tuttavia, *va applicato cum grano salis, attraverso la ricerca e l'identificazione di un punto di equilibrio che, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, tenga conto della necessità di assicurare la tutela dell'interesse giuridicamente rilevante, di cui è titolare il soggetto che esercita il diritto di accesso, nonché di salvaguardare l'esigenza di stabilità delle situazioni giuridiche e di certezza delle posizioni dei controinteressati, che sono pertinenti ai rapporti amministrativi scaturenti dai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa (interesse alla riservatezza dei terzi; tutela del segreto)* (cfr. Cons. Stato, A.P., decisione 18 aprile 2006, n. 6).

Sicchè, nel contrasto tra diritto di accesso agli atti amministrativi e diritto alla privacy, quest'ultimo diritto può essere salvaguardato mediante modalità, alternative alla limitazione o al diniego dell'accesso, che utilizzino, ad esempio, la schermatura dei nomi dei soggetti menzionati nei documenti, che si dichiarino fermamente intenzionati a mantenere l'anonimato, o che, invece, si avvalgano dell'assenso delle persone di volta in volta indicate nei documenti in questione.

Si riporta la Decisione del Consiglio di Stato 27 marzo – 28 settembre 2007, n. 4999

L'UFFICIO STAMPA

*Il nostro impegno e la nostra professionalità al servizio di tutti.  
Sostieni le nostre attività iscrivendoti alla FLP!*



## Consiglio di Stato - Sezione V

**Decisione 27 marzo – 28 settembre 2007, n. 4999**

*(Presidente Iannotta – Relatore Giordano)*

### Fatto

L'appellante –nella sua qualità di associazione protezionista, regolarmente iscritta nel registro di cui all'art. 6 della legge 11/8/1991, n. 266 (c.d. Legge-quadro sul volontariato), per il perseguimento delle finalità statutarie della lotta contro il randagismo e della tutela degli animali abbandonati- espone di essersi rivolta al Tar per la Lombardia, Sede di Milano, per ottenere, previa declaratoria del proprio diritto all'accesso ai documenti amministrativi, l'esibizione da parte dell'Asl di Milano dei seguenti documenti relativi al Canile di Milano, Via Lombroso, formati nel periodo intercorrente tra il 1/1/2000 ed il 15/1/2001: 1) verbali di accalappiamento; 2) schede di ritiro dei cani randagi consegnati da privati; 3) schede di cessione di animali di proprietà da parte di privati; 4) schede di adozione temporanea; 5) schede di adozione definitiva; 6) schede di restituzione ai proprietari; 7) certificati di morte dei cani ospitati; 8) dati inerenti le cessioni successive nelle adozioni tramite terzi.

Il ricorso al Tar per la Lombardia si era reso necessario perché, in esito alle varie richieste indirizzate all'Asl di Milano, l'Amministrazione aveva accordato un accesso agli atti in suo possesso limitato ai soli "dati generali sull'attività dell'Ente (es. dati statistici)".

Con sentenza n. 4686 del 29 giugno 2001, la Sezione I del T.A.R. milanese ha dichiarato l'illegittimità del comportamento dell'Asl di Milano ed ha condannato la stessa a mettere a disposizione dell'Associazione "Vita da Cani" gli atti sopra indicati, ma con le cautele dettate dall'esigenza di salvaguardare la riservatezza dei terzi, ai sensi della legge sulla protezione dei dati personali.

Avverso tale sentenza e per la sua riforma la menzionata Associazione interpone l'odierno atto di appello, adducendo ragioni nascenti dalla necessità di porre fine ad una non chiara attività di esportazione di cani randagi italiani verso i Paesi del Nord Europa, esercitata dalla rappresentante di un'associazione lombarda senza l'osservanza dei termini e delle modalità di cui all'art. 2, comma 5 della legge 14 agosto 1991, n. 281.

Lamenta l'appellante che il Giudice di primo grado avrebbe inspiegabilmente limitato il diritto alla piena visione della documentazione, concedendo all'Amministrazione un potere discrezionale che avrebbe finito sostanzialmente con lo svuotare di significato la sentenza e l'effettiva esecuzione della stessa, in quanto ad oggi si è potuto solamente prendere visione di copie di parte dei registri contenenti nominativi cancellati e privi di qualsivoglia utilità.

L'appellata sentenza risulterebbe, dunque, censurabile sotto il profilo dell'illogicità e della contraddittorietà, atteso che il riconoscimento del diritto dell'Associazione di procedere alla verifica delle procedure poste in essere dal Canile, nella cessione e nell'affidamento degli animali ospitati, sarebbe di fatto annullato e smentito dalla concessione all'Amministrazione di un potere discrezionale nella protezione dei dati personali.

Invero, la pretesa tutela della riservatezza dei soggetti terzi, la quale finisce per occultare nominativi di soggetti che pongono in essere comportamenti ai confini della legalità, è destinata a recedere allorché, come ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa più recente, l'accesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico.

Pertanto, la conferma della legittimità dell'interesse dell'Associazione oggi appellante alla verifica della regolarità delle procedure poste in essere dal Canile di Via Lombroso, nella cessione e nell'affidamento degli animali, deve comportare il pieno ed illimitato diritto all'esame degli atti e dei documenti dei quali "Vita da Cani" ha fatto richiesta.



L'appellata sentenza va, perciò, riformata, non sussistendo alcuna ragione che osti alla libera e completa visione degli atti da parte dell'Associazione appellante.

In conclusione, si chiede che, a parziale riforma della sentenza impugnata, venga disposta la piena e completa esibizione, senza omissioni né cancellazione di nominativi, dei documenti specificati nell'epigrafe del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

Non si è costituita in appello l'intimata Asl Città di Milano.

Nel corso dell'odierna Camera di Consiglio il ricorso è stato introitato per la decisione.

### Diritto

L'appello è infondato.

**La controversia all'esame del Collegio si incentra sul prospettato 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 dei c.d. dati sensibili, quali risultano individuati e definiti dal legislatore nella normativa di riferimento, che specificamente contiene la disciplina della protezione dei dati personali.**

Nella fattispecie di cui è causa, l'Associazione "Vita da Cani" aveva adito il giudice amministrativo del capoluogo lombardo, al fine di essere posta in grado di prendere visione (estraendone eventualmente copia) di una serie di documenti concernenti i cani ricoverati e custoditi nel Canile di Via Lombroso in Milano, in cui, accanto all'espletamento di compiti strettamente assistenziali, si svolgeva, a detta della ricorrente, una sospetta "attività" di esportazione di cani randagi italiani verso i Paesi del Nord Europa, ad opera di un'appartenente ad un'associazione lombarda che vi si recava per prelevare, con il benessere del personale addetto alla struttura, animali da cedere poi all'estero.

Il Tar investito della questione ha accolto il ricorso e -riconosciuta la rispondenza dell'interesse fatto valere, nella specifica circostanza, con l'oggetto e le finalità statutarie dell'Associazione- ha condannato l'Amministrazione a consentire l'esame e l'estrazione di copia dei documenti richiesti, dichiarando che non poteva valere «un generalizzato diniego da parte dell'Asl in ragione della protezione di dati personali», in quanto l'Amministrazione doveva «semmai provvedere a selezionare i dati che non possano essere comunicati, senza previo assenso delle persone interessate ai sensi della legge sulla protezione dei dati personali, apponendo se necessario la formula (omissis).» (cfr. pag. 4, sentenza appellata)

Ciò posto, si duole l'Associazione appellante del fatto che l'Amministrazione onerata, trincerandosi dietro la predetta limitazione imposta dal Tribunale Amministrativo, si sarebbe praticamente sottratta all'effettiva esecuzione della sentenza, consentendo solo la "visione di copie di parte dei registri contenenti nominativi cancellati e privi di qualsivoglia utilità" ed impedendo a "Vita da Cani" di consultare direttamente i registri e di conoscere i nominativi di coloro che hanno provveduto al ritiro dei cani, dei proprietari che sono tornati in possesso dei cani stessi e di coloro che hanno provveduto alle adozioni tramite terzi (cfr. atto d'appello, pag. 8).

**Orbene, non ignora il Collegio che la più recente giurisprudenza amministrativa ha elaborato un indirizzo interpretativo che privilegia il diritto di accesso, considerando per converso recessivo l'interesse alla riservatezza dei terzi, quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui esso sia necessario alla difesa di quell'interesse (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 20 aprile 2006, n. 2223).**

**Occorre, peraltro, che il principio venga applicato cum grano salis, attraverso la ricerca e l'identificazione di un punto di equilibrio che, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, tenga conto della necessità di assicurare la tutela dell'interesse giuridicamente rilevante, di cui è titolare il soggetto che esercita il diritto di accesso, nonché di salvaguardare l'esigenza di stabilità delle situazioni giuridiche e di certezza delle posizioni dei controinteressati, che sono pertinenti ai rapporti amministrativi scaturenti dai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa (interesse alla riservatezza dei terzi; tutela del segreto) (cfr. Cons. Stato, A.P., 18 aprile 2006, n. 6).**

**È indispensabile, insomma, che un'attenta valutazione, caso per caso, delle situazioni giuridiche che vengono via via in considerazione, si riveli in grado di garantire, da un lato, la difesa di un interesse giuridicamente rilevante, ancorché nei limiti in cui l'accesso sia effettivamente necessario alla tutela di quell'interesse; e, dall'altro, di salvaguardare, ove ciò risulti (e fino a quando risulti) possibile tutelare il diritto alla riservatezza, al quale la legge riconosce ugualmente una particolare tutela.**

**Si impone, dunque, l'ineludibile esigenza che siano rigorosamente verificate l'effettività e la concretezza del collegamento dell'accesso al documento con la dichiarata esigenza di tutela (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2006, n. 5718), giacché il diritto alla c.d. privacy non può essere sacrificato se non a titolo di extrema ratio, restando altrimenti possibile assicurare un ampio esercizio del diritto di accesso, pur salvaguardando l'interesse alla riservatezza mediante modalità, alternative alla limitazione o al diniego dell'accesso, che utilizzino, ad esempio, la schermatura dei nomi dei soggetti menzionati nei documenti, che si dichiarino fermamente intenzionati a mantenere l'anonimato, o che, invece, si avvalgano dell'assenso delle persone di volta in volta indicate nei documenti in questione (cfr. per il principio, Cons. Stato, Sez. VI, 22 novembre 2005, n. 6524).**

**Ed è ciò che ha, appunto, disposto il giudice di prime cure allorché, con ragionevolezza e condivisibile buon senso, ha ravvisato l'eventualità che, nella selezione dei dati non suscettibili di essere comunicati senza il previo assenso delle persone interessate, potesse essere utilizzata, "se necessario", la formula "omissis".**

Discende, dunque, dalle superiori considerazioni che ove, come nella specie, la lamentata insufficienza dei dati forniti all'Associazione appellante, risulti frutto di un atteggiamento, per così dire, "ostruzionistico" dell'Autorità tenuta ad esibire la documentazione richiesta, essa non può essere ascritta ad una pretesa illogicità o contraddittorietà della censurata sentenza, ma va bensì ricondotta ad un'inesatta ed incompleta esecuzione del dictum del giudice.

Senza contare che nel caso in cui, come sembra ricorrere nella presente fattispecie, le attività sospette di esportazione di cani randagi italiani integrino gli estremi di ipotesi delittuose ed interessino, perciò, la magistratura penale, non mancherà a quest'ultima la possibilità di acquisire d'ufficio, in via istruttoria, la documentazione integrativa che non risulti allo stato ostensibile al privato.

Fermo restando, quindi, che l'appellante Associazione potrà sempre avvalersi di ulteriori rimedi, idonei a consentirle -anche, ove del caso, mediante la nomina di un Commissario ad acta- l'accesso ai documenti che si rivelino necessari allo svolgimento della sua attività istituzionale, ovviando così all'atteggiamento di "chiusura" oppostole dall'Amministrazione sanitaria, stante che, pur con gli accorgimenti dianzi indicati a tutela della riservatezza dei terzi, la documentazione richiesta appare in grado di offrirle un quadro sufficientemente ampio della situazione che intende verificare, in vista del concreto ed effettivo perseguimento delle sua finalità statutarie, il qui presente ricorso in appello deve essere rigettato, con la conseguente piena conferma della sentenza impugnata.

Le spese dell'odierno giudizio possono essere integralmente compensate fra le parti in causa.

**P.Q.M.**

**Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando, respinge l'appello meglio specificato in epigrafe.**

**Spese compensate.**

**Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.**