

Segreto, riservatezza e dati personali nella legislazione e nella giurisprudenza

Vittorio Italia

1. Premessa

I problemi legislativi e giurisprudenziali sulla privacy nell'età globale, richiedono una breve premessa sui concetti giuridici che vi sono stati, e vi sono, nell'orizzonte giuridico italiano. Alcuni di questi concetti sono antichi, riflettono un determinato tipo di società e di amministrazione pubblica, e sono cambiati, quasi all'improvviso, in questi ultimi anni. Si tratta dei concetti di segreto, di riservatezza, e dei dati personali.

2. I concetti di segreto, riservatezza e dati personali

Consideriamo innanzitutto il concetto di segreto. È un concetto antico, che indicava (si pensi all'etimo: *secretum*, da *secernere*, separare) una separazione, nel senso che il segreto rappresentava qualcosa che viene isolato, ponendo intorno ad esso un ostacolo alla conoscenza degli altri. Quindi, qualcosa di occulto, nascosto, remoto¹, e la dottrina giuridica del tempo ed anche la letteratura (si pensi al *Secretum* del Petrarca) considerava il segreto come un concetto unitario. Ma già da parte dei glossatori e dei commentatori era stato segnalato che il segreto era un concetto che presentava varie sfaccettature², e vi sono oggi diverse situazioni relative al segreto, e

1 Come è noto, la dottrina (CRESPI, *La tutela penale del segreto*, Palermo, 1950, p. 5 ss.) anche sulla base dell'etimo ha considerato il segreto come una separazione. Il segreto rappresentava essenzialmente qualcosa di poco noto, occulto, remoto, ecc. Ma già da parte dei glossatori e dei commentatori era stato segnalato che il segreto era un concetto che presentava varie sfaccettature, e che poteva essere considerato e qualificato in modo diverso a seconda delle coordinate: soggetto, altri soggetti, argomento da considerare segreto.

2 Secondo FARINACIO (*De criminiae laesae maiestatis*, questione 113, V, n. 215 (citato dal MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1937, n. 731) “in primo luogo, si considera segreto ciò che non è noto ai più; in secondo luogo, è segreto ciò che viene discusso in Consiglio, specie se viene dato il giuramento di non rivelarlo a nessuno; è detto infatti segreto quell'atto che è segretato e separato dagli altri; in terzo luogo, è detto segreto ciò che avviene alla presenza di molti, ma in modo segreto (rispetto ad altri); in quarto luogo, è detto segreto ciò che il volgo ingora (...); segreto è considerato tutto che che attiene al Principe, e non si vuole che sia

diversi rapporti che si pongono tra tali situazioni ed i soggetti. Si pensi, ad esempio, al segreto della corrispondenza, al segreto militare, al segreto professionale, al segreto l'ufficio, ecc.³

Ma a parte queste sottili distinzioni, il problema che ci interessa è che questo concetto di segreto è stato considerato come un vallo, una difesa, contro eventuali attacchi nemici. Si racconta, in riferimento al segreto militare, che un generale (Metello Macedonico) manteneva segreti i propri piani di battaglia per l'indomani, non li confidava neppure ai suoi comandanti, ed affermava: “ se io sapessi che la camicia che porto addosso, è riuscita a sapere, data la vicinanza con il mio corpo, questi piani segreti, io mi strapperei di dosso la camicia, e la getterei nel fuoco”. Per

divulgato al altri (...), o ciò che il Principe ordina che sia considerato segreto, anche se è avvenuto davanti al molti”. La dottrina seguente, pur con delle variazioni, ha messo il luce l'uno o l'altro di questi aspetti.

In prosieguo di tempo, anche per la formulazione dei reati previsti dal Codice penale, si è cercato di dare una definizione unitaria del concetto di segreto. Vi sono state, quindi, varie definizioni del segreto, che vanno dalla “notizia conosciuta solo da una persona determinata” (MANZINI, GRISPIGNI, NUVOLONE), alla “cosciente ed attuale dissimulazione di un contenuto di esperienza. corrispondente ad uno stato di fatto penalmente garantito a che questo contenuto di esperienza non venga palesato ad altri (CRESPI, *La tutela penale del segreto*, Palermo, 1952, p. 50), ed a “quella situazione per cui una determinata notizia è conosciuta da una sola persona interessata ad escludere gli altri da quella conoscenza” (RUFFOLO, voce *Segreto (di diritto privato)*, in Enc, Dir., p. 5015).

Questi tentativi, anche se degni di considerazione, non sembrano però essere pervenuti a risultati soddisfacenti, perché ciascuno degli Autori ha messo in luce or l'uno o l'altro di questi aspetti. E' particolarmente attenta la definizione proposta dal CRESPI, che pone in luce l'attività del soggetto agente, nel senso che chi desidera tenere segreta un cosa o una notizia, dissimula, in quanto la dissimulazione - al contrario della simulazione - maschera la conoscenza di uno stato esistente, nasconde ciò che è.

Peraltro anche questa definizione - accettabile per quanto si riferisce all'inquadramento giuridico dell'attività del soggetto agente - non è esente da critiche se è riferita ad un concetto complesso come quello del segreto.

Ciò, a mio giudizio, per due ragioni. Innanzitutto, il termine dissimulazione assume contorni diversi a seconda dei vari campi del diritto; mentre in senso penalistico può riferirsi, come la simulazione. a dei fatti (v. art. 367 c.p.), in senso civilistico non può riferirsi altrimenti che a “negozi”. Una posizione di dissimulazione, intesa come “dissimulazione di un contenuto di esperienza” sarebbe perciò probabilmente arbitraria. Sono evidenti quindi i limiti del tentativo di trarre una definizione generale da un ramo del diritto che ha elementi peculiari solo a questo. In secondo luogo, affinché la definizione abbia un ambito generale di applicazione, occorrerebbe dimostrare la validità dell'equazione logica tra dissimulazione e segreto. Infatti, pur ammettendo che il “segreto” si risolve (limitazione all'attività del soggetto agente) in una dissimulazione, ciò non significa che, di per sé, ogni dissimulazione determini un segreto. Soltanto quando una legge lo stabilirà, si avrà eventualmente una perfetta equivalenza logica tra dissimulazione e segreto. Sembra quindi che - più che nello specifico comportamento del soggetto agente - è nella qualificazione, nell'attribuzione data dalla legge, che si dovrebbe rintracciare l'elemento più caratteristico del “segreto”.

È innegabile, d'altro lato, che il concetto di segreto non è un concetto unitario: e le diverse definizioni della dottrina dipendono proprio da questa complessità del fenomeno che mal si presta ad una definizione che interamente lo comprenda. Pare quasi che se si mette in luce un

molto tempo, nella pubblica amministrazione, la regola non era quella della trasparenza, ma proprio quella del segreto (gli *arcana imperii*), e dovere del buon impiegato era quello di mantenere il segreto relativo alle cose e notizie dell'ufficio. Vi è ancora, nel testo unico degli impiegati civili dello Stato, l'articolo relativo al segreto d'ufficio, anche dopo le modifiche della legge 241/1990 sulla trasparenza. Un'amministrazione centralizzata ed autoritaria, come quella che si è avuta per molto tempo in Italia, richiedeva necessariamente il segreto.

Si noti poi che questo tipo di amministrazione, così gelosa dei propri segreti, faceva tutto il possibile per conoscere i segreti degli altri, specie quelli considerati nemici. Il *Cabinet noir*, perfezionato da Napoleone per conoscere il contenuto delle

aspetto di questo fenomeno, si debba necessariamente lasciarne in ombra degli altri.

Infatti, se si pone attenzione all'oggetto, o all'attività del soggetto agente, o al comportamento dei terzi (si veda ad es., ASCARELLI, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali*, Milano, Giuffrè, 1956, p. 197; SANTANIello, *Manuale di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 440 ss), la definizione risulterà imperniata principalmente sull'elemento osservato, mentre gli altri aspetti (ugualmente importanti) passeranno in secondo piano. Naturalmente, poi, se si vuole dare una definizione unitaria che abbracci il tutto, questa, cercando di comprenderne in *toto* i diversi aspetti, deve dimenticare le singole particolarità e per conseguenza peccherà di imprecisione. Si ha quindi l'impressione che il concetto di segreto ha, sì, una base comune ed indica un nucleo interno, destinato ad essere sconosciuto ai terzi. Peraltro questo nucleo interno viene chiarito più in negativo che in positivo (nel senso che è segreta una cosa o una notizia che *non* può essere divulgata, resa pubblica), è contrapposto alla libertà di informazione (V. ARENA, *Il segreto amministrativo*, II, Padova, 1984, p. 242; ZACCARIA, *Materiali per un corso sulla libertà di informazione e comunicazione*, Padova 1996, p. 83 ss.), e presenta una serie di aspetti diversi in relazione a situazioni diverse.

- 3 Infatti, vi sono le situazioni che si pongono in relazione al segreto nell'ambito dell'industria (*segreto industriale*), del credito (*segreto bancario*), delle professioni (*segreto professionale*), delle prove (*segreto probatorio*), dell'amministrazione pubblica (*segreto d'ufficio*), degli interessi dello Stato (*segreto di Stato*), con particolare riferimento a quelli militari (*segreto militare*), della corrispondenza (*segreto epistolare e delle comunicazioni telefoniche e telegrafiche*). Ciascuno di questi segreti presenta specifiche caratteristiche, e ciò è stato notato da diversi Autori (ad es., SCHMITT, *Verfassungslehre*, München u. Berlin, 1928, p. 246: "Ein Vergleich (des Wahlgeheimnisses) mit dem Amtsgeheimnis des Beamten zeigt die grosse staatsrechtliche Verschiedenheit dieser beiden Arten von Geheimnis", e LABRIOLA, *Segreto di Stato*, in *Enc. Dir.*, p. 1029).

Una conferma di ciò è data dal fatto che in quasi tutti i testi di legge o di regolamento il termine *segreto* è considerato, oltre che come sostantivo (ad es., art. 15 statuto degli impiegati civili dello Stato (modificato dall'art. 28 della legge 241/90): "... il *segreto* d'ufficio"), come aggettivo (Cfr., ad es., nella Costituzione: art. 18 (... associazioni *segrete*); art. 48 (... il voto è ... *segreto* ...); art. 64 (... seduta *segreta* ...); art. 15 (... *segretezza* della corrispondenza); nelle norme penali e processuali: art. 618 "Corrispondenza che doveva rimanere *segreta* ..."; art. 621 (rivelazioni del contenuto dei documenti *segreti* "... contenuto ... che debba rimanere *segreto*"); art. 623 (... notizie destinate a rimanere *segrete* ...); art. 261 (... notizie che ... debbono rimanere *segrete*); art. 263 (invenzioni ... scoperte scientifiche ... nuove applicazioni industriali che debbono rimanere *segrete* ...); art. 326 (... notizie di ufficio le quali debbono rimanere *segrete* ...); art. 683 (il contenuto delle discussioni o delle deliberazioni *segrete* ...); art. 532 (... non possono essere obbligati a deporre sui fatti conosciuti per ragione di ufficio e che debbono rimanere *segreti*), e questa qualificazione aggiuntiva di segreto, o segretezza, è applicata a vari oggetti o situazioni (Cfr., ad es., i seguenti articoli il cui termine "segreto" è usato nel senso di cose o notizie

lettere degli emigrati con simpatie borboniche (e non solo quelli) è durato per molto tempo⁴, e dura ancora con nomi diversi e con modalità (es., le intercettazioni telefoniche) e destinatari diversi.

Il concetto di segreto, con la doppia faccia del segreto per sé, e del conoscere il segreto degli altri, è un dato costante ed ancora presente nell'amministrazione pubblica centrale, e non solo centrale.

Fermiamo ora brevemente l'attenzione sul *concetto della riservatezza*. Esso è di derivazione anglosassone⁵, ed indica attualmente, nell'ordinamento italiano, la privacy, la riservatezza della persona, ed ora anche di gruppi, imprese, e della stessa pubblica amministrazione⁶.

“segrete” o di vincolo di segretezza: art. 622 c.p.; c.p. Libro III, sez III, P. I^a, Titolo: Delle contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei segreti; art. 48 legge fallimentare; c.p.p. art. 401 (obbligo al segreto per tutto ciò che concerne gli atti medesimi e i loro risultati ...); c.p.p. art. 230 (... sono obbligati al segreto ...); c.p.p. art. 351 (... diritto d'astenersi dal testimoniare determinato dal segreto professionale ...). Ciò che appare determinante è che il segreto è l'espressione della *volontà*, o del privato o del legislatore, o della volontà di entrambi. Si pensi, ad esempio, alla corrispondenza epistolare, dove il mittente, chiudendo e sigillando la lettera, vuole che i fatti e le notizie ivi contenute non siano conosciuti da nessuno, o solo da una o più persone determinate. In altri casi (si pensi al segreto militare) è il legislatore che qualifica “segreti” alcuni fatti o notizie, e ne vieta la conoscenza e/o la divulgazione. In altri casi, ancora, è sempre il legislatore che - in base ad una particolare concezione della pubblica amministrazione - riteneva (ed in parte ancora ritiene) che ciò che riguarda l' “interno” della pubblica amministrazione (gli uffici, le valutazioni discrezionali, i procedimenti) devono essere considerati segreti, proprio perché collegati all'ufficio (il segreto d'ufficio, appunto). In tutti questi casi la conseguenza è identica, e vi è un *divieto di conoscere e di far conoscere* queste notizie, cose, fatti, elementi, ecc.; e vi è, quindi, l'impossibilità (o l'esclusione) di accedere ad essi.

4 Cfr., per una attenta disamina sulla scrittura epistolare del Sette e dell' Ottocento, CASINI, *La lettera reticente. Comunicare per lettera: l'ostacolo dei Cabinets Noirs tra Sette e Ottocento*, Roma, Bulzoni, 2002, p. 15 ss.

5 Come è noto, il concetto di riservatezza è nato in Italia tra dubbi e vivaci polemiche. Esso trae derivazione dal “Right of Privacy” del diritto anglosassone, ed anche dal “Recht an der Geheimnisphäre” del diritto tedesco. Ma l'affermazione di un diritto alla riservatezza, sostenuta da vari Autori (es. CARNELUTTI), sulla base di alcune norme del diritto positivo (ad es., art. 10 del Codice civile, 93, 95, 96 della legge sul diritto d'autore; art. 12 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948) e art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: “Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, et de sa correspondance”), è stata contrastata da altri (es. PUGLIESE), in base all'argomento che le norme relative alla tutela dell'immagine, del riserbo, ecc., derogavano alla libertà di pensiero, di parola, di divulgazione, di stampa, e non consentivano quindi il procedimento analogico.

6 Nella nuova formulazione degli articoli 22 e 24 della legge 241/1990, introdotta dalla legge 15/2005, (art. 24, comma 6, lett. d)), è prevista la sottrazione all'accesso ai documenti amministrativi quando “i documenti riguardino la vita privata o la *riservatezza* di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese ed associazioni (...)”, e la riservatezza è prevista in relazione ai “controinteressati” (tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza).

Aggiungasi che la *riservatezza dell'amministrazione* era prevista nel precedente regolamento

La riservatezza è qualcosa di meno del segreto. Si pensi, prendendo come esempio la corrispondenza epistolare, al contenuto della lettera sigillata (protetto dal segreto), ed alle altre notizie contenute sulla busta (destinatario, mittente, data del bollo postale) che sono protette da riservatezza. I due concetti di segreto e di riservatezza sono stati paragonati, riprendendo la metafora della sfera dei diritti, a due sfere, una dentro l'altra.

La prima sfera, quella del segreto, la sfera più piccola, quella - per così dire - composta da materiale che non consente di vedere all'interno, e che è quindi inaccessibile alla coscienza altrui.

La seconda sfera, quella della riservatezza, ipotizzata come una sfera più ampia, che racchiude la prima, e che è composta da materiale che permette di vedere, anche se parzialmente o in modo sfuocato, all'interno, e consenta quindi una certa conoscenza o divulgazione.

Orbene, il punto che si presenta rilevante per i problemi che stiamo considerando è che il concetto di segreto (pure presente nella legge 241/1990, negli articoli 22 ss. – segreto di Stato), ed il concetto di riservatezza hanno subito delle modifiche, sostanziali e formali, anche di nome, ed è stata introdotta la categoria dei dati personali, e, nell'ambito di questa categoria, la sottocategoria dei dati sensibili e giudiziari.

Vi è stato perciò un cambiamento di concetti, vi sono ora nuove geometrie giuridiche, e la materia è complicata perché i precedenti concetti (segreto e

sull'accesso n. 352/1992, nell'articolo 8, relativo al differimento all'accesso. Attualmente, in relazione alla stessa fattispecie, è previsto il differimento "ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare *specifiche esigenze dell'amministrazione*, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa". Tali "*specifiche esigenze dell'amministrazione*" a mio giudizio, non consentono di ricomprendere anche l'aspetto della riservatezza dell'amministrazione.

Infatti, qui si tratta non di una generica posizione di pseudo-segreto che può consentire di differire sempre la richiesta di accesso, ma di "*esigenze specifiche*" dell'amministrazione; e quindi, di "singole e specifiche esigenze". E' indicato che queste esigenze "specifiche" (e quindi da precisare e motivare) possono essere fatte valere specialmente nella fase preparatoria dei provvedimenti, ed anche qui vi deve essere una "relazione", e quindi un collegamento, la cui conoscenza presso i terzi può compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa. Quindi la formulazione del regolamento non indica un generico diritto o interesse, o esigenze, di riservatezza, ma prescrive qualcosa di diverso, e cioè la salvaguardia di *esigenze specifiche dell'amministrazione*, esigenze che possono verificarsi per lo più nella fase preparatoria dei provvedimenti, ed in relazione a quei documenti la cui conoscenza potrebbe compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

Ma – se si vuole ulteriormente approfondire questo punto – si potrebbe rilevare che questa nuova formulazione, anche se ha espunto il richiamo alla riservatezza, ha egualmente indicato un parametro molto ampio ed elastico sia perché sono previste delle "*esigenze specifiche*", che non sono determinate e sono quindi generiche, perché si stabilisce che tali esigenze specifiche si possono presentare "specie nella fase preparatoria dei provvedimenti", e quindi non "soltanto" nella fase preparatoria dei provvedimenti, e non si dice nulla per quanto riguarda la fase interlocutoria o la fase finale dei provvedimenti stessi.

riservatezza) non sono spariti, ma convivono con i concetti nuovi. I dati sensibili e giudiziari possono essere riaccolti al segreto, mentre i dati personali possono essere riaccolti alla riservatezza. Si tratta di una convivenza non facile, dove l'antico, unito al nuovo fa sorgere dei problemi di non facile soluzione. (Si pensi, ad esempio, al caso dell'insegnante di scuola materna sospetta di aids, con i genitori dei bambini che vogliono sapere tutto su questa eventuale malattia, e dove il bilanciamento degli interessi può lasciare, in una o nell'altra soluzione, delle perplessità).

La situazione attuale è perciò quella di concetti giuridici che hanno, in parte, sostituito quelli antichi, ma non si verifica un incastro preciso, e vi sono ancora delle incertezze. La creazione di una Autorità indipendente è stata probabilmente determinata anche per poter risolvere questi nuovi e numerosi problemi.

3. La disciplina normativa del diritto di accesso ai documenti in possesso della pubblica amministrazione

La disciplina normativa del diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione (artt. 22 ss. l. 241/1990; regolamento 184/2006, e regolamento che dovrà essere emanato) segue quindi questi cambiamenti concettuali. Non più segreto e solo in parte riservatezza, ma dati personali e dati sensibili.

La scacchiera normativa non è però sempre chiara, e la soluzione che si è ritenuta di proporre (bilanciamento degli interessi) fa sorgere talvolta dei dubbi. La giurisprudenza, di fronte a questa scacchiera non sempre precisa, ha assunto delle posizioni che, in via generale, hanno contribuito a fare un po' di chiarezza. Ma vi sono delle pronunce che sono ambigue, proprio perché si è dovuto tenere conto di norme contrastanti, con il risultato di pervenire a definizioni un po' oscure⁷. L'autorità del Garante ha – come si è detto – contribuito a fare ulteriore chiarezza, ma il problema principale è che non vi è una scacchiera precisa, ed il movimento dei singoli pezzi del gioco (giuridico) degli scacchi, ne è influenzato.

4. Il problema delle emergenze e del terrorismo. Affievolimento del diritto di accesso e ritorno al segreto

Questo sistema del diritto di accesso e del diritto alla privacy dei dati personali riguarda la posizione del singolo nei confronti della pubblica amministrazione. Ma in questo rapporto bilaterale si è inserito un elemento nuovo, e cioè una situazione eccezionale di emergenza, determinata da fatti gravi, estranei, che superano (o

⁷ Si pensi, ad esempio, alla recente sentenza del Consiglio di Stato, Adunanza plenaria 14 novembre 2005 - 20 aprile 2006, n. 7, che ha stabilito che il "diritto di accesso ai documenti amministrativi costituisce un potere di natura procedimentale (?) volto in senso strumentale alla tutela di un interesse giuridicamente rilevante (diritti soggettivo o interesse legittimo)".

possono superare) questo sistema dei diritti.

Tali fatti gravi sono esistiti e sono stati presi in considerazione anche in passato, con la giustificazione di una legislazione eccezionale, per lo più autoritaria, con il brocardo *salus rei publicae suprema lex esto*. Il sistema normativo in una città assediata non era quello della stessa città in situazione di pace e di tranquillità. Le ipotesi di guerra interna sono state anche considerate sotto la formula (ovviamente autoritaria) di stato d'assedio, cioè una situazione simile a quella che vi poteva essere quando si era assediati dal nemico.

In questi casi, nei tempi più vicini a noi, si sono avute le ipotesi della sospensione delle garanzie costituzionali, dei diritti, ecc. In altri casi, con più sottile formulazione, si è parlato di *affievolimento dei diritti* e con questa formula acustica si è data una soluzione giuridica ad un problema politico.

Questo meccanismo si è verificato non soltanto in certi momenti di particolare gravità (es. situazione bellica), con limitazioni alla libertà di ascolto (ad es., di radio straniera), o con limitazioni alla libertà di parola, ed anche della libertà di confidenza (si pensi all' espressione propagandistica: *taci, il nemico ti ascolta*), ma in situazioni - se così si può dire - di una minore gravità. Si pensi, ad esempio, alla legislazione antimafia, oppure alla legislazione contro il terrorismo interno degli anni 80. Si nota, quindi, come in una regola di fisica, che all'aumento della situazione grave o eccezionale, corrisponde una diminuzione, un affievolimento dei diritti.

5. Le posizioni della giurisprudenza sul “nucleo rigido” e sul “nucleo variabile” dei diritti

Su questo punto si deve tenere conto delle posizioni della giurisprudenza che, in riferimento al diritto alla salute, ha individuato in esso un “nocciolo duro”, o “un nucleo rigido”, insopprimibile, quali che siano le esigenze della collettività, e tale nucleo rigido è imposto dallo stesso principio di solidarietà sociale, che ne permette solo a determinate condizioni, la restrizione⁸.

Ci si può allora domandare se la privacy costituisca un diritto dal nocciolo duro, dal nucleo non variabile, o se invece, rispetto a situazioni eccezionali, possa

8 Così Cass. civile, Sezioni Unite, 1 agosto 2006, n. 17461, che ha affermato: “ Nel nostro ordinamento si rinvengono a fronte di situazioni giuridiche “soggettive a nucleo variabile” - in relazione alle quali si riscontra un potere discrezionale della P.A. capace di degradare (all'esito di un giudizio di bilanciamento degli interessi coinvolti) i diritti ad interessi legittimi o di espandere questi ultimi sino ad elevarli a diritti - “posizioni soggettive a nucleo rigido”, rinvenibili unicamente in presenza di quei diritti, quale quello alla salute, che - in ragione della loro dimensione costituzionale e della loro stretta inerenza a valori primari della persona - non possono essere definitivamente sacrificati o compromessi. Allorquando si prospettino motivi di urgenza suscettibili di esporli a pregiudizi gravi ed irreversibili, alla P.A. manca qualsiasi potere discrezionale di incidere su detti diritti, non essendo ad essa riservato se non il potere di accertare la carenza di quelle condizioni e di quei presupposti richiesti perché la pretesa avanzata dal cittadino assuma, per il concreto contesto nel quale viene fatta valere, quello spessore contenutistico suscettibile di assicurarle una tutela rafforzata”.

subire delle limitazioni, così ampie da giungere al punto di annullarlo. Si deve poi tenere conto che rispetto a certe notizie, una volta che sono svelate, il diritto al segreto o alla riservatezza è completamente annullato.

6. Le posizioni della dottrina

Le posizioni della dottrina sono diverse. Alcune posizioni attengono ai problemi della politica, e seguono le opinioni dei teorici politici, da Botero a Schmitt, per cui è sovrano chi decide sullo stato di eccezione. Altre seguono le posizioni del legislatore del nostro tempo, ed anche del legislatore regolamentare (si veda, ad es., il recente commento sul Regolamento 184/2006 sull'accesso ai documenti).

Ma il punto principale dovrebbe essere quello di ritrovare nelle norme costituzionali, nei limiti in cui ciò è possibile, la linea che deve essere seguita, che si basa sull'importante affermazione dei diritti *inviolabili* (inviolabili anche da parte dello stesso legislatore) *dell'uomo*, diritti *riconosciuti e garantiti*.

Questa affermazione può far sorgere un sorriso in coloro che seguono solo la scacchiera della politica, ma è un'affermazione che ha una sua forza, come hanno forza le fondamenta che reggono un edificio. Si deve infatti rammentare che la norma dell'articolo 2, che contiene il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, non è incapsulata in un preambolo, ma nel titolo dei primi 12 articoli "Principi fondamentali", che è come una dichiarazione basilare all'inizio della vigente Costituzione, la quale - molti lo ignorano - inizia con l'articolo 13, nel titolo della Parte I^a.

7. Conclusioni

Il tema di queste riflessioni riguarda quindi non la contrapposizione: *Più liberi o più sicuri*, ma: *Più trasparenti o più sicuri*, e quindi, se più sicuri, *più blindati* dal segreto. Se si vuole essere più sicuri, questa legge storica dovrebbe far tornare il concetto di segreto, e collocare in un secondo piano il concetto dei dati sensibili.

Ma la privacy ed il diritto di accesso, così come sono ora considerati, costituiscono un *habeas corpus*, un complesso di tutele del singolo. La privacy ed il diritto di accesso fanno parte dello *statuto personale*, di cui parlava nel lontano 1200 Bartolo da Sassoferrato; e non vi può essere nessuna forma di governo autoritaria, occulta, sottile, che possa giustificare, **sotto il profilo giuridico**, la loro sospensione o appiattimento, o affievolimento, o eliminazione.

Si deve proseguire sulla strada concettuale dei dati personali. Infatti, essi fanno parte di quei "diritti inviolabili" che, anche se sono tante volte negati e disattesi da regolamenti, sentenze, ed atti amministrativi, hanno come una forza rinascente che è quella che consente la "lotta per il diritto", che trova più forza proprio quando il diritto viene violato.