



REGIONE SICILIANA

***Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana***

Prot. n. 25576 105/11/2018 del 9 novembre 2018 / Pos. Coll. e Coord. n. 10

Oggetto: Richiesta di accesso agli atti da parte di un deputato regionale

- Assessorato regionale della salute

Dipartimento Regionale per la
Pianificazione strategica

(rif. nota 25 settembre 2018, n. 70416)

- Responsabile della Protezione dei Dati

1. Nella nota in indirizzo, codesto Dipartimento riferisce di aver ricevuto da parte di un deputato dell'Assemblea Regionale Siciliana una richiesta di accesso agli atti, formulata ai sensi della legge regionale 30 aprile 1991, n.10 e della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, volta ad ottenere *“Copia della documentazione sanitaria relativa a tutti gli utenti che hanno presentato istanza di richiesta rimborso cure per il ricovero presso il centro Adeli Center di Piestany (Slovacchia) e che sono state accolte dalla competente Commissione Sanitaria Regionale.”*

Codesta Amministrazione, nell'evidenziare che il diritto di accesso ai documenti amministrativi è riconosciuto a chiunque vanti un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti (art. 22, comma 1, legge 7 agosto 1990, n. 241) e che nell'istanza di accesso deve essere specificato ed, ove occorra, comprovato l'interesse connesso all'oggetto della sua istanza, rappresenta che il deputato istante *“fa valere le esigenze conoscitive connesse con la funzione di deputato regionale, di cui all'articolo 7 dello Statuto della Regione Siciliana”*, a titolo di motivazione a sostegno della propria richiesta.

In proposito, codesto Dipartimento esprime l'avviso che tale disposizione statutaria non conferisca *“una speciale legittimazione all'accesso in relazione allo status del soggetto, derivante dall'appartenenza ad una particolare categoria od organo oppure derivante dallo svolgimento di determinate funzioni”* e che sembrerebbe sussistente, piuttosto, nella fattispecie una causa di esclusione del diritto di accesso, trattandosi di *“atti finalizzati a salvaguardare la vita privata e la riservatezza di terzi, persone fisiche o giuridiche, gruppi, imprese, associazioni e comitati, con particolare riferimento agli interessi afferenti alle sfere sanitaria, professionale, finanziaria, industriale...”* .

Viene specificato che l'istanza di accesso afferisce a *“dati sensibili della persona”*, avendo ad oggetto la documentazione sanitaria dei pazienti che necessitano di cure presso la struttura slovacca, comprendente certificazioni mediche dalle quali possono facilmente evincersi nome e cognome dei pazienti, la loro patologia e le loro condizioni di salute, il tipo di cure cui sono sottoposti, nonché i dati personali dei sanitari specialisti che hanno rilasciato le suddette certificazioni.

In particolare, è richiamato il disposto di cui all'art. 22, comma 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che così recita: *“Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono”*.

Ciò posto, codesto Richiedente ritiene che la richiesta di accesso agli atti presentata dal deputato regionale non debba trovare accoglimento, avendo ad oggetto dati sensibili, sottratti all'accesso e mancando una specifica motivazione in ordine all'interesse personale, concreto ed attuale, che qualifichi la posizione legittimante all'accesso agli atti.

Tuttavia, in considerazione della delicatezza della problematica evidenziata, chiede di conoscere l'avviso di quest'Ufficio in ordine alla stessa.

Perviene, da ultimo, la nota 2 novembre 2018 n. 62, con la quale il Responsabile della protezione dei dati della Regione Siciliana evidenzia che la richiesta di parere di cui trattasi *“affronta la complessa problematica relativa all'equilibrio tra il*

principio di trasparenza nell'operato della pubblica amministrazione e il diritto alla riservatezza dei dati personali garantito dal Regolamento UE 679/2016 sulla protezione dei dati personali”.

In particolare, lo stesso Responsabile, nel sottolineare che è vietato il trattamento (e quindi anche l'uso) di dati personali di carattere sanitario da parte di un soggetto terzo, laddove non ricorra almeno una delle condizioni previste dall'art. 9 del Reg. (CE) 27 aprile 2016, n. 2016/679/UE¹, si rimette al parere di questo Ufficio, che resta in attesa di ricevere.

2. In via preliminare occorre delimitare l'ambito dell'intervento consultivo riservato a questo Ufficio. Va precisato che esula dalle competenze dello Scrivente ogni valutazione sul merito delle scelte e sulle iniziative da adottare nelle singole fattispecie concrete. Tuttavia, nell'intento di assicurare un proficuo contributo, ci si limiterà a tracciare il quadro normativo rilevante ed ad esporre alcune considerazioni tecnico-giuridiche di carattere generale, che potranno servire da supporto per le valutazioni e le determinazioni riservate a codesto Dipartimento.

¹ Art. 9 del Reg. (CE) 27 aprile 2016, n. 2016/679/UE1 “REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati”:

1. *E' vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona.*

2. *Il paragrafo 1 non si applica se si verifica uno dei seguenti casi:*

a) *l'interessato ha prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche, salvo nei casi in cui il diritto dell'Unione o degli Stati membri dispone che l'interessato non possa revocare il divieto di cui al paragrafo 1;*

b) *il trattamento è necessario per assolvere gli obblighi ed esercitare i diritti specifici del titolare del trattamento o dell'interessato in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale e protezione sociale, nella misura in cui sia autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri o da un contratto collettivo ai sensi del diritto degli Stati membri, in presenza di garanzie appropriate per i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato;*

c) *il trattamento è necessario per tutelare un interesse vitale dell'interessato o di un'altra persona fisica qualora l'interessato si trovi nell'incapacità fisica o giuridica di prestare il proprio consenso;*

d) *il trattamento è effettuato, nell'ambito delle sue legittime attività e con adeguate garanzie, da una fondazione, associazione o altro organismo senza scopo di lucro che persegua finalità politiche, filosofiche, religiose o sindacali, a condizione che il trattamento riguardi unicamente i membri, gli ex membri o le persone che hanno regolari contatti con la fondazione, l'associazione o l'organismo a motivo delle sue finalità e che i dati personali non siano comunicati all'esterno senza il consenso dell'interessato;*

e) *il trattamento riguarda dati personali resi manifestamente pubblici dall'interessato;*

f) *il trattamento è necessario per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria o ogniqualvolta le autorità giurisdizionali esercitano le loro funzioni giurisdizionali;*

g) *il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato;*

h) *il trattamento è necessario per finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro, valutazione della capacità lavorativa del dipendente, diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale ovvero gestione dei sistemi e servizi sanitari o sociali sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri o conformemente al contratto con un professionista della sanità, fatte salve le condizioni e le garanzie di cui al paragrafo 3;*

i) *il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell'assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi medici, sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri che prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato, in particolare il segreto professionale;*

j) *il trattamento è necessario a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici in conformità dell'articolo 89, paragrafo 1, sulla base del diritto dell'Unione o nazionale, che è proporzionato alla finalità perseguita, rispetta l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato.*

3. *I dati personali di cui al paragrafo 1 possono essere trattati per le finalità di cui al paragrafo 2, lettera h), se tali dati sono trattati da o sotto la responsabilità di un professionista soggetto al segreto professionale conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti o da altra persona anch'essa soggetta all'obbligo di segretezza conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti.*

4. *Gli Stati membri possono mantenere o introdurre ulteriori condizioni, comprese limitazioni, con riguardo al trattamento di dati genetici, dati biometrici o dati relativi alla salute.*

Per una piena intelligenza della questione prospettata, giova ricostruire - preliminarmente - il quadro normativo regionale che regola la materia.

La Regione Siciliana ha disciplinato il *“diritto di accesso ai documenti amministrativi”* con la legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, recante *“Disposizioni per i procedimenti amministrativi, il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa”*, oggetto di diverse modifiche ed integrazioni, apportate *in primis* dalla legge regionale 16 aprile 2003 n. 4 e, da ultimo, dalla legge regionale 5 aprile 2011, n. 5.

L'art. 25 della suddetta legge regionale n. 10/1991, nella sua attuale formulazione, così prevede: *“Trovano applicazione nella Regione le disposizioni di cui agli articoli 22, 23, 24 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni.”*

L'art. 28 bis alla stessa legge n. 10/1991, introdotto dall'art. 45 della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4, dispone:

“1. I deputati dell'Assemblea regionale siciliana, per l'esercizio delle loro funzioni, hanno diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le disposizioni di cui agli articoli precedenti.

2. Le esigenze conoscitive connesse con la funzione di deputato regionale, di cui all'articolo 7 dello Statuto della Regione siciliana, devono essere considerate motivazioni sufficienti per l'esercizio del diritto di accesso di cui al presente articolo.

3. I deputati regionali sono esentati dal pagamento dei costi di riproduzione nonché da qualsiasi altro diritto.”

L'art. 7 dello Statuto regionale, inoltre, sancisce che *“i deputati hanno il diritto di interpellanza, di interrogazione e di mozione in seno all'Assemblea”*.

3. Premesso il quadro normativo di riferimento, si osserva quanto segue.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, disciplinato in via generalizzata nel nostro ordinamento dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, costituisce una fondamentale articolazione del critério di trasparenza, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a) della

legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante “*Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241...*”, quale principio cardine che deve informare l’esercizio dell’attività amministrativa.

Nell'ordinamento della Regione Siciliana il sopra riportato art. 28-bis della legge regionale n. 10/1991, al comma 1, stabilisce che i deputati dell’Assemblea regionale siciliana, per l’esercizio delle loro funzioni, hanno diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le disposizioni contenute nella stessa legge regionale, e, al comma 2, aggiunge che le esigenze conoscitive connesse alla funzione di deputato regionale, di cui all’art. 7 dello Statuto della Regione, devono essere considerate motivazioni sufficienti per l’esercizio del diritto di accesso dello stesso articolo. E quindi - alla stregua del combinato disposto del richiamato art. 28 bis e dell’art. 7 dello Statuto, fonte di rango costituzionale - il diritto di “*accesso dei deputati regionali è configurato come intimamente correlato all’esercizio delle funzioni parlamentari e istituzionali, e le esigenze conoscitive connesse alla funzione, in generale, devono essere considerate motivazioni in re ipsa sufficienti ai fini dell’esercizio del diritto di accesso agli atti*”².

Il diritto di accesso, così come riconosciuto ai singoli deputati regionali, va tenuto distinto da quello riconosciuto alla generalità dei cittadini, essendo sganciato dalla titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale, correlato all'esigenza di tutela di situazioni giuridicamente rilevanti: infatti, mentre in linea generale, il diritto di accesso è finalizzato ad assicurare ai singoli soggetti la conoscenza di atti e documenti per la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, quello riconosciuto ai componenti dell’organo rappresentativo della Regione siciliana è strettamente funzionale all’esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Non pare, poi, possa sollevarsi dubbio circa l’assimilabilità ai “*documenti amministrativi*”, ex art. 22, comma 1, lett. d) della legge n. 241/1990, delle cartelle cliniche e della documentazione sanitaria relativa ad un ricovero ed eventuale intervento chirurgico, con i relativi esami diagnostici, trattandosi di atti interni detenuti da una pubblica amministrazione, “*in relazione all’attività di pubblico*

² Cfr. in tale senso parere Ufficio Legislativo e Legale 12 novembre 2014 n.166.2017.11

*interesse svolta dalla stessa al fine di assicurare un'adeguata assistenza sanitaria, e così il diritto primario e fondamentale della salute.”*³

Ciò posto, in virtù dell'espresso richiamo operato dall'art. 25 della sopra citata legge regionale n. 10/1991 anche all'art. 24 della legge n. 241/1990, l'accesso agli atti ad istanza dei deputati regionali non può ritenersi incondizionato, in quanto, ad avviso dello Scrivente, l'esercizio di tale prerogativa è sottoposto alle restrizioni ed ai limiti sanciti dalle stesse disposizioni della legge n. 241/1990.

Il comma 2 del succitato art. 24 consente alle singole pubbliche amministrazioni di estendere il divieto di accesso anche ad altre categorie di documenti – ulteriori rispetto a quelle espressamente individuate dal legislatore - da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità.

Nella Regione Siciliana è stata data attuazione al predetto art. 24, comma 2 della citata legge n. 241/1990 con il D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12, recante *“Regolamento del diritto di accesso ai documenti dell'Amministrazione regionale”*, che, all'art. 13, ha individuato le categorie di documenti sottratti all'accesso.

Per quanto qui rileva, al fine di salvaguardare la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, con particolare riferimento agli interessi sanitari, detto regolamento ha sottratto all'accesso, tra l'altro, le seguenti categorie di documenti:

“a) accertamenti medico-legali e relativa documentazione;

b) documenti ed atti relativi alla salute delle persone, ovvero concernenti le condizioni psico-fisiche delle medesime...”

A questo proposito, il Consiglio di Stato, in diverse occasioni, ha avuto modo di osservare che il rilievo della riconducibilità di un documento amministrativo alla tipologia astratta contemplata dai regolamenti adottati dalle singole amministrazioni in attuazione della citata normativa, primaria e secondaria, di riferimento *“vincola il funzionario a negare l'accesso e non gli consente alcun apprezzamento discrezionale sulle conseguenze dell'eventuale esibizione dell'atto richiesto (definitivamente sottratto all'accesso per effetto della disciplina sopra descritta) e sull'idoneità di*

³ Cfr. *Manuale di diritto amministrativo* – Roberto Garofoli e Giulia Ferrari, pagg. 778-779

quest'ultima a determinare, in concreto, quel pregiudizio ai preminenti interessi generali catalogati all'art.24, comma 2, L. n. 241 del 1990 che la pertinente previsione regolamentare mira a scongiurare”⁴.

Alla luce del quadro normativo rappresentato e delle considerazioni espresse, codesta Amministrazione valuterà se tutta la documentazione oggetto della richiesta di accesso di che trattasi sia riconducibile a quelle categorie di atti per i quali la normativa vigente ha esplicitamente escluso l'ostensibilità, ovvero se la stessa richiesta possa essere accolta parzialmente, consentendo la conoscenza di quei documenti accessibili, in quanto non ascrivibili alle tipologie contemplate nell'art. 13, comma 1 lett. a) e b) del D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12.

Nelle suesposte considerazioni è l'avviso di questo Ufficio.

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993

⁴ Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 marzo 2004, n. 1474; C.d.S., Sez., IV 9 dicembre 2011, n. 6472; C.d.S., Sez., IV, 28 marzo 2012, n. 1816.