

La buona trasparenza

Amministrazione aperta e diritto di privacy nel processo di riforma

FORUM PA - 17 maggio 2010

FRANCESCO PIZZETTI

Presidente dell’Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali

Nella riforma voluta dal Ministro Brunetta la diffusione della cultura della trasparenza si accompagna a quella della legalità. Si tratta di una finalità specifica nuova per la quale è difficile trovare una perfetta coerenza anche solo terminologica. Nella legislazione vigente, guardando attentamente alle diverse norme, si rinvengono infatti delle contraddizioni sul significato che si intende attribuire alla trasparenza.

Talvolta essa è richiamata come una finalità a sé, tal’altra invece è intimamente connessa alla “cultura” del controllo e della legalità.

Sarà compito della CIVIT e del Dipartimento della Funzione Pubblica, attraverso le circolari ministeriali che ha già cominciato ad emanare (ed alla cui elaborazione in qualche modo anche la nostra Autorità spera di concorrere), definire e costruire questa nuova impalcatura. Certo è che se la trasparenza è considerata una finalità della Pubblica Amministrazione, essa non può essere semplicemente intesa quale una modalità del suo funzionamento, come nel caso in cui occorre garantire l’accesso e la pubblicità degli atti amministrativi.

Nel contesto in cui ci troviamo a discutere, invece, la trasparenza è una finalità “interiorizzata” dalla Pubblica Amministrazione che ne rende possibile il controllo su sulle attività. Non si tratta di una questione irrilevante perché, in questa prospettiva, possono nascere problemi di armonizzazione con le norme poste a tutela della protezione dei dati.

E dunque: parliamo di trasparenza come principio che consente un controllo sociale diffuso sull’integrità e l’efficienza della Pubblica Amministrazione – come sembra sostenere la CIVIT nelle sue Linee guida – oppure di trasparenza finalizzata ad un controllo democratico? Non si tratta esattamente della stessa cosa, la possibilità di effettuare un controllo sociale, rispetto a quello democratico, interessa ad esempio una generalità più ampia di soggetti. La legge, tuttavia, non contribuisce, usando terminologie diverse, a chiarire questi aspetti.

Un diverso discorso riguarda la diffusione della cultura della legalità intesa non soltanto come lotta alla corruzione. A questo proposito la CIVIT potrà dare delle indicazioni precise in quanto anche questo aspetto rientra in uno dei suoi compiti

specifici, affidato peraltro ad un Sezione appositamente dedicata alla trasparenza ed alla cultura della legalità.

Il complesso fenomeno che a grandi linee ho evidenziato, interessa ed al tempo stesso preoccupa l'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali.

In particolare, come Autorità siamo coinvolti quando in nome del principio di trasparenza inteso semplicemente come finalità che la Pubblica Amministrazione deve perseguire, vengono pubblicate informazioni personali o dati riconducibili a persone identificate o comunque identificabili. La questione invece ci riguarda in modo meno rilevante nei casi in cui, ad esempio, i costi sostenuti da una Amministrazione vengano pubblicati anonimizzando od aggregando i dati.

Per esempio per effettuare una analisi sulla gestione di una mensa scolastica si può ritenere opportuno verificare il costo medio per alunno, ovvero le ragioni che possono giustificare maggiori oneri rispetto agli standard (ad es. per la gestione di mense in zone montuose) o altri fattori. Tutte queste informazioni, che possono essere legittimamente oggetto di un controllo per verificare e comparare i costi, possono essere rese utilizzando dati aggregati o anonimi, evitando dati che rendono conoscibili gli interessati, come nel caso in cui si decida di utilizzare e pubblicare l'indicazione del nominativo degli studenti che usufruiscono della mensa, nonché l'indicazione del corrispettivo da loro pagato.

La tematica è complessa e coinvolge inevitabilmente la nostra Autorità, la CIVIT, Digit PA e il Dipartimento della Funzione Pubblica. Noi, per parte nostra, intendiamo fornire un contributo significativo mettendo a punto delle apposite Linee guida.

Una preoccupazione ulteriore che mi sento di evidenziare riguarda il fatto che la riforma del Ministro Brunetta non si esaurisce nel fare della trasparenza una finalità della Pubblica Amministrazione, né nell'individuarela come un modo per favorire la cultura della legalità, ma punta a consentire la conoscibilità delle informazioni attraverso modalità *on-line*.

Anche qui ci sono delle questioni terminologiche da affrontare perché in alcuni casi si dice che le Amministrazioni devono rendere conoscibili le informazioni "anche" attraverso la diffusione sui loro siti istituzionali, mentre in altri si dice che ogni Amministrazione deve avere una sezione apposita dedicata sul proprio sito per l'attività di trasparenza e di cultura della legalità. Anche le linee guida della CIVIT hanno degli elementi problematici di interpretazione: la Commissione tende ad esempio a tradurre quell'"anche" in un obbligo. Ciò rappresenta una evoluzione interpretativa della lettura del testo normativo.

In Italia abbiamo avuto un caso che rende chiara la dimensione del problema e fa capire che la sostanziale differenza rispetto alle tradizionali forme di pubblicazione

cartacea. I rischi che la messa a disposizione on line di dati della Pubblica Amministrazione pone abbiamo potuto constatarli nel caso della diffusione in Internet delle dichiarazioni dei redditi dei contribuenti italiani. Come è noto, le dichiarazioni dei redditi sono conoscibili almeno dal 1970, e infatti i giornali locali le riportavano costantemente. Ma per farlo era necessario recarsi presso le sedi comunali dove erano appunto affisse per obbligo di legge.

La conoscibilità di dette peculiari informazioni era dunque limitata alla comunità locale. Mettere i dati on line (con la loro possibile diffusione e visione in tutto il mondo attraverso l'uso della rete Internet) senza adottare alcuna modalità di protezione ha invece provocato gravi danni. Non si capisce perché, ad esempio, un imprenditore italiano che si reca per affari in Cina debba rischiare che i colleghi conoscano la sua situazione finanziaria.

Peraltro la diffusione on line delle informazioni sui redditi è stata realizzata non in un formato imm modificabile, come il pdf, ma utilizzando un semplice formato word con tutti i possibili rischi di modificazione ed alterazione dei dati stessi.

Dobbiamo capire che queste forme di pubblicazione cambiano completamente la dimensione dei problemi, e ci obbligano a fare lo sforzo di adattare alla nuova realtà i tradizionali concetti di pubblicità e accessibilità.

È assolutamente vero che siamo tenuti a difendere i diritti dei cittadini a conoscere, ma lo dobbiamo fare nella logica di una crescita complessiva della società. I punti di incontro sono la maggiore difesa dei cittadini e il miglioramento del sistema sociale in cui viviamo.

L'Autorità è consapevole che il suo compito non è quello di ripristinare il diritto del cittadino violato (che spetta unicamente al giudice), ma di evitare a priori che il diritto del cittadino sia messo in pericolo. In questo senso si sente spesso parlare di *privacy by design*, secondo la quale già nella fase di progettazione le banche dati ed i sistemi di rete devono essere elaborati adottando misure tecniche che consentano da subito il rispetto della protezione dei dati.

Il difficile adeguamento del passaggio dalla carta al web, impone di riflettere anche sui tempi previsti dalle norme per la pubblicazione di determinate informazioni. Si pensi ad un caso banale come le pubblicazioni di nozze o le pubblicazioni dei ruoli di udienza in un tribunale. Negli Albi cartacei esse sono presenti fino alla data del matrimonio o dell'udienza, mentre nel caso di una loro pubblicazione su Internet rischiano di rimanere a disposizione per periodi indefiniti. Per questo è necessario che le Amministrazioni si interrogino sulla opportunità di cancellare i dati eventualmente pubblicati on line, quando ciò non sia più necessario.

Gli interrogativi che si pongono sono dunque molteplici: come si possono individuare i tempi esatti di conservazione delle informazioni pubblicate on line ovvero stabilire la legittimità dei soggetti che hanno diritto di accedere alle informazioni ed ancora individuare adeguate misure di sicurezza e di protezione dei dati pubblicati on line in modo da renderli imm modificabili?.

Un'altra tematica importante riguarda la questione se è necessario rendere pubblico il documento vero e proprio oppure soltanto il suo contenuto. Il dubbio non è irrilevante in quanto il documento può contenere una serie di informazioni particolari, come ad esempio lo scavalcamento in graduatoria di un lavoratore pubblico in ragione di una malattia di servizio. Si potrebbe ad esempio rendere trasparente solo il dato che interessa, fermo rimanendo il diritto di accedere e conoscere l'intero documento in favore dei soggetti legittimati.

Trasparenza, pubblicità e accesso sono tre categorie completamente diverse che qualche volta si possono sovrapporre e qualche altra no.

Fino a quando un'informazione deve rimanere conoscibile per il controllo sociale diffuso? Fino a che punto è ragionevole che i motori di ricerca generalisti possano catturare le notizie che circolano sulla rete, anche dai siti web della Pubblica Amministrazione, e decontestualizzarle?

Si tratta di un problema che già oggi dobbiamo affrontare per quanto riguarda gli archivi storici che i giornali hanno messo on line, con il rischio di arrecare danni come nel caso, che ha direttamente interessato la nostra Autorità, di una signora anziana che in gioventù aveva subito una violenza sessuale e la nipote ne è venuta a conoscenza tramite Google.

Recentemente abbiamo verificato che il sito istituzionale dell'Istituto dei Tumori ha aperto un social network nel quale coloro che sono stati oggetto di un particolare e delicatissimo intervento chirurgico possono scambiarsi informazioni. Non avendo protetto il social network dall'accesso ai motori di ricerca è stato possibile, digitando il nominativo di una persona, scoprire che aveva subito appunto un intervento chirurgico, ed avere così una informazione estremamente sensibile.

Ed ancora, un mio conoscente, affetto da una malattia rara, ha rinvenuto sul web un forum in cui i malati si scambiano informazioni. Digitando semplicemente il nome della malattia su Google ha potuto ottenere un elenco delle persone che sono appunto affette da questa malattia. E' ovvio che detti soggetti che dialogano sul forum, scambiandosi reciprocamente consigli, non hanno minimamente pensato al rischio di poter essere raggiunti dai motori di ricerca e, dunque, non hanno in alcun modo pensato alla necessità di proteggere adeguatamente il loro forum di discussione.

Si tratta di problemi complessi sui quali dobbiamo riflettere e lavorare insieme alla CIVIT e al Dipartimento di funzione pubblica e, sono sicuro, che il Ministro Brunetta darà un grande impulso in questa direzione. La trasparenza e la tutela dei dati devono trovare un punto di equilibrio che non faccia venire meno la trasparenza “buona” e che non metta a rischio inutilmente la dignità delle persone. Spesso si tratta di semplici errori, come nel caso dell’Istituto dei Tumori, o di sottovalutazione delle reali conseguenze dei propri comportamenti.

Per prevenire questi rischi e affrontare in tempo questi problemi, il Garante sta cercando di definire i diversi accorgimenti tecnici che possono essere adottati, e che presto condivideremo con la CIVIT, DigitPA e gli altri esperti del Ministero della Pubblica Amministrazione e l’Innovazione. Stiamo lavorando già da molto tempo su questi temi, perché la sfida della “buona trasparenza” fortemente voluta dal Ministro Brunetta e approvata dal Parlamento italiano è interessante.

Penso sia opportuno fare notare che in alcuni paesi questi problemi sono stati affrontati tenendo insieme il tema della riservatezza e quello della trasparenza. Nel Regno Unito, ad esempio, esiste l’*Information Commissioner’s Office*, omologo del Garante italiano, che ha lo specifico compito di trovare il giusto punto di equilibrio tra la trasparenza e la protezione dei dati.

L’Italia ha invece fatto una scelta diversa, assegnando alla CIVIT il compito di definire e vigilare sulla trasparenza, a DigitPA il compito tecnico e al Garante la protezione dei dati. La conseguenza è la consapevolezza della necessità di lavorare insieme in modo determinato e consapevole.