**Parere su una istanza di accesso civico - 2 novembre 2017**

Registro dei provvedimenti

n. 458 del 2 novembre 2017

**IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**

Nella riunione odierna, in presenza del dott. Antonello Soro, presidente, della dott.ssa Augusta Iannini, vice presidente, della prof.ssa Licia Califano e della dott.ssa Giovanna Bianchi Clerici, componenti e del dott. Giuseppe Busia, segretario generale;

Visto l´art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»;

Visto l´art. 154, comma 1, lett. g), del Codice in materia di protezione dei dati personali - d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (di seguito "Codice");

Vista la Determinazione n. 1309 del 28/12/2016 dell´Autorità Nazionale Anticorruzione-ANAC, adottata d´intesa con il Garante, intitolata «Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all´accesso civico di cui all´art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013», in G.U. Serie Generale n. 7 del 10/1/2017 e in [**http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/\_Atto?ca=6666**](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6666) (di seguito "Linee guida dell´ANAC in materia di accesso civico");

Visto il provvedimento del Garante n. 521 del 15/12/2016, contenente la citata «Intesa sullo schema delle Linee guida ANAC recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all´accesso civico», in www.gpdp.it, doc. web n. [**5860807**](https://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=5860807);

Vista la documentazione in atti;

Viste le osservazioni dell´Ufficio formulate dal segretario generale ai sensi dell´art. 15 del regolamento del Garante n. 1/2000;

Relatore la dott.ssa Augusta Iannini;

**PREMESSO**

Con la nota in atti, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, dell´Istituto Nazionale Previdenza Sociale-INPS, d´intesa con la Direzione Centrale Organizzazione e Sistemi Informativi, ha chiesto al Garante il parere previsto dall´art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, nell´ambito del procedimento relativo a una richiesta di riesame sul provvedimento di diniego di un´istanza di accesso civico.

Il predetto accesso civico aveva a oggetto «nome e cognome e matricola del medico/i che [nelle 3 date indicate nell´istanza] sostengono di aver effettuato una visita fiscale/medica di controllo» al richiedente l´accesso civico.

l´INPS non ha accolto l´accesso civico, rappresentando che i dati «richiesti sono esclusi dall´accesso civico a tutela della protezione dei dati personali dei soggetti controinteressati».

A fronte di tale diniego, l´istante ha proposto istanza di riesame, evidenziando di avere subito un licenziamento «a seguito di procedimento disciplinare, per la presunta ingiustificata assenza alla visita medica domiciliare» e di avere «diverse ragioni di credere che la procedura si sia svolta con gravi irregolarità». Pertanto, al fine di «verificare la legittimità» della predetta procedura è stata rappresentata la necessità di «conoscere i dati relativi a tale visita medica presuntamene effettuata in data […] ed estrarre copia di tutti gli atti relativi alla stessa».

Nella richiesta di parere al Garante l´INPS ha rappresentato, fra l´altro, che:

- «la diffusione dei dati richiesti potrebbe arrecare un pregiudizio concreto alla protezione di dati personali per i controinteressati, tenuto conto della previsione di cui all´art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013»;

- «Tale disposizione, infatti, prevede che i documenti, le informazioni e i dati forniti dal richiedente, tramite l´accesso civico, sono considerati pubblici con i limiti indicati dall´articolo 5-bis che prevede, espressamente, il diniego nel caso di pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa sulla protezione dei dati personali (cfr. punto 8 della delibera Anac n. 1309/2016)»;

- «Pertanto, in considerazione del ruolo svolto dai medici fiscali, la conoscibilità dei dati richiesti potrebbe comportare eventuali conseguenze sulla loro sicurezza ed incolumità fisica e, comunque, avere impatto negativo sul piano morale, relazionale e sociale (in termini ad esempio di ritorsioni, minacce, intimidazioni)».

**OSSERVA**

**1. Introduzione**

La disciplina di settore in materia di accesso civico contenuta nel d. lgs. n. 33/2013 prevede, fra l´altro, che «Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull´utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall´articolo 5-bis» (art. 5, comma 2).

La medesima normativa sancisce che l´accesso civico è rifiutato, fra l´altro, «se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela [della] protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia» (art. 5-bis, comma 2, lett. a)).

In tale quadro, si ricorda che per «dato personale» si intende «qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale» (art. 4, comma 1, lett. b), del Codice).

Con riferimento al procedimento relativo all´accesso civico, il Garante deve essere sentito dal Responsabile della prevenzione della corruzione nel caso di richiesta di riesame, laddove l´accesso sia stato negato o differito per motivi attinenti la tutela della «protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia» (artt. 5, comma 7; 5-bis, comma 2, lett. a), d. lgs. n. 33/2013).

Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all´accesso civico, è previsto che «l´Autorità nazionale anticorruzione, d´intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all´articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adott[i] linee guida recanti indicazioni operative» (art. 5-bis, comma 6).

In proposito, l´Autorità Nazionale Anticorruzione-ANAC, d´intesa con il Garante, ha approvato le citate «Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all´accesso civico di cui all´art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013».

**2. Profili procedurali**

Con riferimento al provvedimento di diniego dell´accesso civico adottato dall´INPS, deve ricordarsi che nelle Linee guida dell´ANAC in materia di accesso civico è precisato che «Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i casi di diniego connessi all´esistenza di limiti di cui ai co. 1 e 2 che per quelli connessi all´esistenza di casi di eccezioni assolute di cui al co. 3, l´amministrazione è tenuta a una congrua e completa, motivazione, tanto più necessaria in una fase sicuramente sperimentale quale quella che si apre con le prime richieste di accesso. La motivazione serve all´amministrazione per definire progressivamente proprie linee di condotta ragionevoli e legittime, al cittadino per comprendere ampiezza e limiti dell´accesso generalizzato, al giudice per sindacare adeguatamente le decisioni dell´amministrazione» (parr. 4.2, 5.3; nonché «Allegato. Guida operativa all´ accesso generalizzato», n. 13).

Al contrario, dagli atti risulta che la motivazione contenuta nel provvedimento di diniego dell´istanza di accesso civico, eccessivamente generale e sintetica, può non aver consentito all´istante di comprendere le effettive ragioni per cui l´ostensione dei dati richiesti determinerebbe «un pregiudizio concreto» alla tutela della protezione dei dati personali dei soggetti controinteressati, in conformità con la disciplina legislativa in materia (art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013).

**3. Sulla valutazione da effettuare in ordine all´esistenza di un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali**

Nel merito, si evidenzia che la domanda di accesso civico era volta a conoscere il nominativo e il numero di matricola dei medici dell´INPS che hanno provveduto a effettuare la visita medica di controllo domiciliare nei confronti dell´istante, risultante assente dal servizio, richiesta dal datore di lavoro.

Al riguardo, si evidenzia che oltre al nominativo, anche il numero di matricola costituisce un «dato personale», in quanto trattandosi di un «numero di identificazione personale», risulta essere una «informazione relativa a persona fisica», che identifica indirettamente il medico dell´INPS (art. 4, comma 1, lett. b), del Codice).

Deve, inoltre, essere considerato che, nella richiesta di riesame, l´istante oltre a precisare i motivi strettamente personali che giustificherebbero l´accesso, ne ha ampliato l´oggetto, chiedendo di conoscere «i dati relativi [alla] visita medica presuntamene effettuata in data [… e di] estrarre copia di tutti gli atti relativi alla stessa».

Al riguardo, per i profili di competenza in materia di protezione dei dati personali, si rinvia, in primo luogo, al contenuto delle Linee guida dell´ANAC in materia di accesso civico, laddove è precisato in particolare (par. 8.1) che:

- «La disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento – quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l´accesso generalizzato – deve essere effettuato "nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell´interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all´identità personale […]", ivi inclusi il diritto alla reputazione, all´immagine, al nome, all´oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione. Nel quadro descritto, anche le comunicazioni di dati personali nell´ambito del procedimento di accesso generalizzato non devono determinare un´interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà delle persone cui si riferiscono tali dati ai sensi dell´art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell´uomo e delle libertà fondamentali, dell´art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell´Unione europea e della giurisprudenza europea in materia»;

- «Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all´interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto, tenuto conto delle implicazioni derivanti dalla previsione di cui all´art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013, in base alla quale i dati e i documenti forniti al richiedente tramite l´accesso generalizzato sono considerati come "pubblici", sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 7 del d. lgs. n. 33/2013). Tali conseguenze potrebbero riguardare, ad esempio, future azioni da parte di terzi nei confronti dell´interessato, o situazioni che potrebbero determinare l´estromissione o la discriminazione dello stesso individuo, oppure altri svantaggi personali e/o sociali. In questo quadro, può essere valutata, ad esempio, l´eventualità che l´interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate, che potrebbero derivare, a seconda delle particolari circostanze del caso, dalla conoscibilità di determinati dati. Analogamente, vanno tenuti in debito conto i casi in cui la conoscibilità di determinati dati personali da parte di chiunque possa favorire il verificarsi di eventuali furti di identità o di creazione di identità fittizie attraverso le quali esercitare attività fraudolente»;

- «Nel valutare l´impatto nei riguardi dell´interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest´ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati. Per verificare l´impatto sfavorevole che potrebbe derivare all´interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l´ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato deve far riferimento a diversi parametri, tra i quali, anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali di chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l´attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati»;

- «va considerato altresì che la sussistenza di un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali può verificarsi con più probabilità per talune particolari informazioni – come ad esempio situazioni personali, familiari, professionali, patrimoniali – di persone fisiche destinatarie dell´attività amministrativa o intervenute a vario titolo nella stessa e che, quindi, non ricoprono necessariamente un ruolo nella vita pubblica o non esercitano funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse. Ciò anche pensando, come già visto, alle ragionevoli aspettative di confidenzialità degli interessati riguardo a talune informazioni in possesso dei soggetti destinatari delle istanze di accesso generalizzato o la non prevedibilità delle conseguenze derivanti a questi ultimi dalla conoscibilità da parte di chiunque di tali dati. Tale ragionevole aspettativa di confidenzialità è un elemento che va valutato in ordine a richieste di accesso generalizzato che possono coinvolgere dati personali riferiti a lavoratori o a altri soggetti impiegati a vario titolo presso l´ente destinatario della predetta istanza».

Si richiama, inoltre, l´attenzione sulla circostanza che – a differenza dei documenti a cui si è avuto accesso ai sensi della l. n. 241/1990 – i dati e i documenti ricevuti a seguito di una istanza di accesso civico sono soggetti a un particolare regime di pubblicità, essendo previsto che «Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico […] sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell´articolo 7», sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013).

In tale contesto, risulta particolarmente significativo quanto rappresentato dall´INPS nella richiesta di parere al Garante, laddove è stato evidenziato che, considerando il ruolo svolto dai medici fiscali e il regime di pubblicità a cui sono sottoposti i dati e i documenti oggetto di accesso civico, «la conoscibilità dei dati richiesti potrebbe comportare eventuali conseguenze sulla loro sicurezza ed incolumità fisica e, comunque, avere impatto negativo sul piano morale, relazionale e sociale (in termini ad esempio di ritorsioni, minacce, intimidazioni)».

Pertanto, con particolare riferimento all´istanza di accesso civico avente a oggetto il nominativo e il numero di matricola dei medici dell´INPS che hanno provveduto a effettuare la prevista visita medica di controllo domiciliare richiesta dal datore di lavoro nei confronti dell´istante assente dal servizio, ai sensi della normativa vigente e tenendo anche conto delle richiamate indicazioni contenute nelle Linee guida dell´ANAC in materia di accesso civico, si ritiene che l´ostensione dei dati personali richiesti, unita al particolare regime di pubblicità dei dati e documenti oggetti di accesso civico, è suscettibile di determinare, a seconda delle ipotesi e del contesto in cui possono essere utilizzati da terzi, proprio quel pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali previsto dall´art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013.

**4. Sulla possibilità di accedere ai dati personali richiesti ai sensi della legge n. 241/1990**

Per completezza, si evidenzia, in ogni caso, che, come indicato anche nelle citate Linee guida dell´ANAC in materia di accesso civico, l´accesso "generalizzato" è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. «Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull´utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico» (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013) (cfr. par. 8.1).

Nel caso sottoposto all´attenzione del Garante, invece, nella richiesta di riesame – in cui peraltro è stato ampliato l´oggetto della richiesta di accesso anche ad altri documenti rispetto all´istanza originaria – risulta che le ragioni che hanno condotto alla richiesta di accesso civico riguardano una vicenda strettamente personale, legata alla necessità di tutelare uno specifico interesse dell´istante di cui è stata fornita motivazione.

Per questi aspetti, quindi, rimane impregiudicata ogni valutazione dell´INPS in ordine alla verifica, nel caso in esame, dell´esistenza di un interesse qualificato dell´istante e dei presupposti per l´esercizio del diverso diritto di accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge n. 241 del 7/8/1990. Ciò anche alla luce delle indicazioni contenute nelle Linee guida dell´ANAC in materia di accesso civico, laddove è precisato che «Resta, in ogni caso, ferma la possibilità che i dati personali per i quali sia stato negato l´accesso generalizzato possano essere resi ostensibili al soggetto che abbia comunque motivato nell´istanza l´esistenza di "un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l´accesso", trasformando di fatto, con riferimento alla conoscenza dei dati personali, l´istanza di accesso generalizzato in un´istanza di accesso ai sensi della l. 241/1990» (par. 6.2.).

**TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE**

esprime parere nei termini suesposti in merito alla richiesta dell´Istituto Nazionale Previdenza Sociale-INPS, ai sensi dell´art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33/2013.

*Roma, 2 novembre 2017*

IL PRESIDENTE

Soro

IL RELATORE

Iannini

IL SEGRETARIO GENERALE

Busia