

2 La Trasparenza organizzativa e l'accesso civico ai sensi del d.lgs. n.33 del 2013

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante: "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", ha essenzialmente ripreso i principi dell'articolo 11 del d.lgs. n. 150 - che è stato espressamente abrogato - ampliando la portata del concetto di trasparenza, assunto a "*Principio generale di trasparenza*" dell'amministrazione, rafforzando l'obbligo di pubblicazione sui siti internet istituzionali degli atti concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la sua realizzazione (i così detti atti organizzativi, relativi all'esercizio dei servizi pubblici e alla misurazione delle prestazioni) e introducendo il nuovo istituto dell'accesso civico, quale strumento offerto al cittadino per vigilare sul corretto, efficace ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

Anche questa relazione si riferisce in modo specifico all'attività svolta dalla Commissione per l'accesso nel corso dell'anno 2014, e attiene esclusivamente alla trasparenza intesa, ai sensi della legge n. 241 del 1990, come accesso ai documenti amministrativi, appare tuttavia utile riportare qualche breve cenno alle nuove disposizioni normative, introdotte dal citato decreto legislativo.

Anche se la nuova disciplina della trasparenza - intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, finalizzata alla promozione di forme diffuse di controllo generalizzato sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche - non ha direttamente modificato le norme sull'accesso ai documenti amministrativi di cui alla legge n. 241 del 1990, né le funzioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (che anzi sono espressamente fatte salve dall'articolo 4, commi 6 e 7 del d.lgs. n. 33 del 2013), tuttavia, di fatto, vi sono state rilevanti ricadute sull'attività e sul ruolo della Commissione stessa.

La legge anticorruzione n. 190/2012, all'articolo 1, comma 35, ha delegato al Governo "*il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*". Al successivo comma 36 ha precisato che la delega attiene al livello essenziale delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione - "*a fini di... contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione*".

All'articolo 1, il d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce il principio generale di trasparenza posto a salvaguardia dell'efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche.

In particolare, il principio di trasparenza è inteso come "*accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*". Si tratta, di fatto, così come formulato dal legislatore, di una forma di controllo generalizzato e diffuso non soltanto di stretta legalità ma anche di merito. Lo stesso articolo 1, al secondo comma, precisa che la trasparenza è assicurata "*nel rispetto delle*

⁹ Vedi articolo 1, d.lgs. n.33 del 2013

disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezioni dei dati personali”, e “concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”. Viene, inoltre, riconosciuto al cittadino uno specifico “*diritto ad una buona amministrazione*”, che viene collocato tra i “*diritti civili, politici e sociali*” che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con conseguente attribuzione del rilievo previsto dall’art. 117, lett. m), della Costituzione.

Il successivo articolo 5 del citato d.lgs. n.33 del 2013 ha introdotto, a tutela del principio di trasparenza innanzi descritto, uno specifico “*accesso civico*”, finalizzato ad ottenere la pubblicazione di quei “*documenti, informazioni o dati*” che malgrado rientrino nell’obbligo di pubblicazione, non siano stati pubblicati.

2.1 Differenza dell’*accesso civico* rispetto all’accesso ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990

L’accesso civico introdotto dal d.lgs. n.33 del 2013 è un nuovo istituto giuridico che non attribuisce un vero e proprio diritto d’accesso in senso stretto ai documenti amministrativi, ma una specifica e peculiare azione di adempimento, finalizzata ad ottenere, dal responsabile della trasparenza di ogni singola amministrazione, l’adempimento dell’obbligo di pubblicità e che prevede anche lo strumento di un ricorso amministrativo al titolare del potere sostitutivo di cui all’art. 2, comma 9 bis, della legge n. 241/90.

La nuova figura dell’accesso civico, così come formulata dal legislatore del 2013, presta il fianco ad una serie di dubbi interpretativi. Innanzi tutto si può osservare che l’articolo 1, comma 1 del d.lgs. 33 /2013 afferma che “la trasparenza è *intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”. Posto in questi termini il concetto di “trasparenza” appare poco chiaro, non essendo univoci i termini “accessibilità totale” e “informazioni” su cui esso è fondato.

Infatti, per “accessibilità” si può intendere la *generica* possibilità di accedere ad una informazione, o lo specifico concetto *tecnico - giuridico* di facoltà di esercitare il diritto d’accesso, così come disciplinato dalla legge n. 241 del 1990, le cui disposizioni sono peraltro espressamente richiamate dall’articolo 4, comma 6 del d.lgs in esame, per stabilire i limiti alla diffusione e all’accesso delle informazioni.¹⁰

In realtà, stando al dato letterale del dettato normativo qui in esame, l’accessibilità (*in senso tecnico giuridico*) sembra intervenire solo – ed eventualmente – in seconda battuta, nel caso in cui la conoscibilità a mezzo della pubblicità sui siti internet sia insufficiente. La trasparenza dovrebbe quindi essere intesa come *conoscibilità* – al più - come *pubblicità* e non già come accessibilità in senso tecnico - giuridico.

¹⁰ L’articolo 4, comma 6 testualmente recita: “Restano fermi i limiti alla diffusione e all’accesso delle informazioni di cui all’articolo 24, commi 1 e 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche, di tutti i dati di cui all’articolo 9 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, di quelli previsti dalla normativa europea in materia di tutela del segreto statistico e di quelli che siano espressamente qualificati come riservati dalla normativa nazionale ed europea in materia statistica, nonché quelli relativi alla diffusione dei dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale.

Inoltre, l'affermazione di principio della *accessibilità totale*, formulata dall'art. 1 del decreto legislativo n. 33 del 2013 è in parte attenuata dal successivo articolo 4, comma 6, che, come detto, fa espressamente salvi i limiti oggettivi all'accesso posti dall'art. 24 della legge n. 241/90.

In sostanza, l'unica novità di rilievo che emerge dalle disposizioni qui in esame è il fatto che viene meno la necessità di uno specifico interesse dell'accedente e che *l'accesso civico* è esteso non solo ai documenti amministrativi ma anche alle semplici informazioni, escluse ai sensi della legge n. 241 del 1990 dall'accesso. Peraltro, l'art. 1 del decreto legislativo n. 33 del 2013 non chiarisce quale sia l'oggetto specifico del termine "informazioni".

Tuttavia, la legge 241/90, tuttora vigente, continua a consentire, in linea di principio, l'accesso ai soli "*documenti amministrativi*", dando di essi, all'art. 22, comma 1, lettera d), la specifica definizione, escludendo – almeno di regola – l'accesso alle semplici "*informazioni*", intese nel senso residuale di "notizie" non materializzate in un documento, cartaceo o informatico.

Viceversa, la legge delega n. 190 del 2012 parla di accesso agli "*atti, documenti e informazioni*", senza specificare se ci sia una qualche differenza tra questi termini.

Nel d.lgs. n. 33 del 2013¹¹ è adottato il termine "informazioni" in senso certamente omnicomprendente, assorbendo in esso anche l'area in precedenza assegnata al diritto d'accesso; e questo anche se poi al successivo art. 3 si parla di "*tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria*". In ogni caso, anche le "informazioni" e i "dati", una volta pubblicati, sui siti internet istituzionali, acquisiscono un formato elettronico, che li rende anch'essi, a tutti gli effetti, "documenti amministrativi" ai sensi della definizione contenuta nella legge n. 241/90. Di conseguenza, può verificarsi la circostanza che *su uno stesso documento amministrativo* possano essere operati *due distinti accessi*: quello esercitato ai sensi della legge n. 241/90 e quello *civico*, previsto ai sensi del d.lgs. n. 33/del 2013.

Una netta distinzione tra i due ambiti applicativi è certamente data dal fatto che la trasparenza generale di cui all'articolo 1 del d.lgs. n. 33 del 2013 concerne specificatamente i documenti e le informazioni inerenti "*l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*", mentre l'accesso esercitato ai sensi della legge n. 241 del 1990 riguarda i documenti residuali che non rientrano in tale categoria. Ma, poiché è difficile immaginare documenti e informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni che non attengano né alla loro organizzazione né alla loro attività, di fatto, la sfera di pertinenza dell'accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 e quella della trasparenza, ex decreto n. 33/2013, appaiono coincidere, in larga parte. Tuttavia, dal dato testuale dell'art. 4, comma 7, del decreto n. 33 del 2013, emerge che sono lasciati alla vecchia disciplina dettata dalla legge n. 241 del 1990 solo gli "*atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità*".

La Commissione per l'accesso - confrontandosi con i casi concreti sottoposti alla sua attenzione da cittadini che hanno rivolto, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, istanza di riesame di dinieghi all'accesso a documenti amministrativi rientranti nella

¹¹ In modo identico a quanto già risultante nel testo dell'abrogato articolo 11 del decreto n. 150 del 2009.

categoria dei documenti per i quali vige l'obbligo di pubblicazione e piena visibilità sui siti internet, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, ha confermato il proprio orientamento, già espresso nel corso dell'anno 2013 e anche nel 2012 - in sede di applicazione dell'articolo 11 del d.lgs. n.150 del 2009 – affermando costantemente, nelle proprie decisioni, che, comunque, sono sempre accessibili, senza necessità di dimostrazione di uno specifico interesse da parte del richiedente, tutti gli atti rientranti nella disciplina dettata dal d.lgs. 33/2013 e, conseguentemente, accogliendo i ricorsi presentati avverso i dinieghi delle amministrazioni volti a negare atti per i quali viga l'obbligo di pubblicazione sui siti internet.

Premesso quanto sopra, la Commissione per l'accesso ritiene utile suggerire al legislatore, come già ebbe occasione di sottolineare nella relazione al Parlamento per l'anno 2013, che la disciplina, introdotta dal decreto n. 33/2013, venga integrata e coordinata con le vigenti norme in materia d'accesso di cui alla legge n. 241 del 1990.

In particolare, sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto a chiarire meglio di quali strumenti giustiziali possa disporre il cittadino che eserciti l'accesso ex d.lgs. 33/2013, nel caso di resistenza attiva o passiva della pubblica amministrazione.

Infatti, dal dato letterale delle norme vigenti, appare dubbio se, per l'accesso a fini di trasparenza e per l'accesso civico sia, comunque, azionabile il ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso.

In caso di interpretazione negativa verrebbe meno, per tutti gli atti soggetti a pubblicazione obbligatoria, una forma di tutela, in via amministrativa, attualmente garantita dalla legge n. 241 del 1990 per l'accesso ai documenti amministrativi, con grave *vulnus* dell'effettiva possibilità di far valere concretamente i nuovi principi di trasparenza affermati dal d.lgs. n. 33/2013, anche perché la Commissione per l'accesso sta tuttora svolgendo, a titolo totalmente gratuito, e con la massima semplicità procedurale, un'autorevole, preziosa, rapida e capillare attività di orientamento delle pubbliche amministrazioni e degli amministrati, con conseguente deflazione del contenzioso giurisdizionale in materia.

Viceversa, per il nuovo accesso civico, in mancanza di uno specifico rimedio amministrativo *super partes*, resterebbe azionabile soltanto la tutela in sede giurisdizionale.

Va infine considerato che, ad avviso della Commissione per l'accesso, sarebbe auspicabile eliminare l'incomprensibile dicotomia tra “accesso ai documenti amministrativi” e “accesso alle informazioni”, fondendo le due figure in un'unica forma d'accesso.

2.2 I limiti di competenza della Commissione per l'accesso in ambito di accesso civico

La Commissione si è parecchie volte pronunciata, nel corso del 2014, sia in sede consultiva che in sede giustiziale, circa l'applicabilità o meno dell'accesso *ex lege* 241/90 ai documenti amministrativi rientranti nella categoria degli atti organizzativi, per i quali vige il regime di trasparenza e visibilità assoluta da parte di tutti i cittadini, a prescindere dalla sussistenza di uno specifico e differenziato interesse all'accesso in capo al richiedente, in

quanto, ai sensi del decreto legislativo n. 33 del 2013¹², sono assoggettati all'obbligo di pubblicazione sui siti delle pubbliche amministrazioni.

La posizione espressa dalla Commissione è stata nel senso della piena accessibilità di tutti gli atti e documenti organizzativi soggetti agli obblighi di pubblicazione, in considerazione del fatto che sarebbe illogico e contraddittorio negare il diritto d'accesso a tali atti, ai soggetti che li richiedano in quanto aventi la titolarità di un interesse diretto all'accesso ai sensi della legge n. 241 del 1990, atteso il principio di piena visibilità consentita a tutti i cittadini.

Nello specifico, la Commissione si era già espressa nel 2012 e 2013, affermando la piena trasparenza amministrativa degli atti organizzativi e stabilendo l'obbligo di pubblicazione dei provvedimenti di liquidazione delle competenze al personale e dei compensi corrisposti e la conseguente accessibilità totale di tali atti.

In particolare, nel parere n. 2.1 espresso il 3 luglio 2012 la Commissione ha affermato, tra l'altro che, ai sensi dell'art. 11 comma 1 del d.lgs n. 150/2009, la trasparenza amministrativa è intesa come "...accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e dell'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali. In tale ottica, "ogni amministrazione provvede alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati sui propri siti istituzionali" (art. 11 comma 4).

L'amministrazione ha, peraltro, l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e sulle componenti legate alla retribuzione di risultato nonché le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo (articolo 11, comma 8, lettere g) e h) del d.lgs. n. 150 del 2009). Parere 2.1 del 3 luglio 2012)

Nel corso del 2014 diverse sono state le pronunce rese dalla Commissione su tale tematica. In particolare, la Commissione attraverso le proprie decisioni ha affermato la propria piena competenza a decidere nel merito sui ricorsi presentati contro dinieghi inerenti a documenti rientranti negli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs n. 33 del 2013, qualora la richiesta d'accesso, ancorché formulata in termini di accesso civico, provenga da soggetti in capo ai quali effettivamente sussista l'interesse specifico e differenziato all'accesso ai sensi della legge n. 241 del 1990, ritenendo in tali casi necessario dover affermare l'ostensibilità di tali documenti, in applicazione della legge n.241 del 1990 e di dover accogliere tali ricorsi. Viceversa, la Commissione stessa si è sempre dichiarata incompetente ad esaminare quei casi in cui in capo all'accedente - che abbia impugnato il diniego dell'amministrazione ad ostendere documenti ricadenti negli obblighi di pubblicità sui siti internet istituzionali - non sia riscontrabile un interesse qualificato all'accesso, dichiarando tali ricorsi inammissibili, in applicazione dell'articolo 4, comma 7 del d.lgs n. 33 del 2013 che delimita la competenza della Commissione per l'accesso, escludendo espressamente che possa occuparsi di accesso civico, atteso che la norma citata precisa che la Commissione per l'accesso continua ad operare al fine di assicurare la trasparenza degli atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità.

¹² Già l'articolo 11 del decreto legislativo n. 150 del 2009, che è stato poi abrogato dal decreto legislativo n. 33 del 2013, prevedeva già tale obbligo.

Pertanto, non essendo prevista una tutela in sede amministrativa avverso i dinieghi di accesso civico, in tali casi, il cittadino che vorrà contestare all'amministrazione il mancato rispetto degli obblighi di pubblicità, dovrà rivolgersi al TAR.

2.3 Le innovazioni di principio in materia di accesso contenute nella legge 7 agosto 2015 n. 124 (c.d. legge Madia)

Successivamente al decreto legislativo n. 33 del 2013, è intervenuta la legge 7 agosto 2015, n. 124. Pur essendo la presente relazione riferita all'attività svolta dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2014, si ritiene utile inserire, qui di seguito, un paragrafo dedicato alle novità introdotte dalla citata legge in materia di trasparenza e di accesso ai documenti amministrativi.¹³

L'articolo 1 della legge n. 124 del 2015 intitolato "Carta della cittadinanza digitale", reca una delega al Governo in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni con finalità di garantire agli amministrati il diritto di accesso in modalità digitale. A tal fine i decreti delegati dovranno modificare il Codice dell'Amministrazione digitale. Ciò comporta la ridefinizione in chiave digitale dei procedimenti amministrativi, che dovranno essere tutti accessibili on line con un solo PIN universalmente accettato. La norma comporta, quindi, due correlate modifiche di fondo alla legge n. 241 del 1990 relative, l'una al procedimento amministrativo, l'altra al diritto d'accesso, consistenti nella trasposizione di entrambi nella dimensione digitale. Il che, ovviamente, trascende - e non di poco - il mero aspetto formale.¹⁴

L'articolo 7 della legge 124 del 2015, intitolato alla "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza" reca una delega al Governo per integrare e correggere il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni. In particolare, in materia di trasparenza, la norma citata, alla lettera (f), reca il seguente principio e criterio direttivo: *"definizione, in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali ... dei diritti dei membri del Parlamento inerenti all'accesso ai documenti amministrativi e alla verifica sull'applicazione delle norme sulla trasparenza amministrativa nonché dei limiti derivanti dal segreto e dal divieto di divulgazione e dei casi di esclusione a tutela di interessi pubblici e privati."*

L'attuazione di tale delega colmerà una vistosa ed irrazionale lacuna della normativa sulla trasparenza e l'accesso che, allo stato, non prevede, per i membri del Parlamento, alcun diritto di accesso collegato alla funzione e differenziato da quello generalmente riconosciuto a chiunque per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Ciò a differenza di quanto accade per i consiglieri comunali e provinciali, ai quali l'art. 43 del D. leg. vo 18/8/2000, n. 267 riconosce "il diritto di ottenere dagli uffici del Comune e della provincia nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti tutte le notizie ed

¹³ Estratto dalla Relazione dell'Avv. Ignazio Francesco Caramazza, presentata al Convegno di studi "Le Regole dell'azione amministrativa: dalla legge 7.8.1990, n. 241 alla legge 7.8.2015, n. 124", organizzato dalla Società italiana degli Avvocati amministrativisti e tenutosi a Roma, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, l'11 dicembre 2015.

¹⁴ I.F. Caramazza, Le regole dell'azione amministrativa dalla l. 7.8.'90 alla l. 7.8.2015, cit. ,pp. 7 e 8.

informazioni in loro possesso utili all'espletamento del proprio mandato". Da notare che alcune Regioni hanno adottato analoghe norme per il consiglieri regionali.¹⁵

L'articolo 7 sopra richiamato, alla lettera (h), contempla i seguenti principi e criteri direttivi: "... *riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto e di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e nell'utilizzo delle risorse pubbliche, ...previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso...*"

L'ultimo criterio direttivo sopra citato si coordina, poi, con quello precedente di cui alla lettera (g) che contempla l'individuazione dei soggetti competenti ad irrogare le sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza.

L'attuazione di tale delega segnerà un vero e proprio mutamento di dimensioni del diritto di accesso (attualmente riconosciuto solo a tutela di situazioni giuridicamente protette) promuovendolo dalla qualificazione attuale di "*pretesa strumentale per l'eventuale tutela di posizioni normativamente qualificate*"¹⁶ a strumento di controllo popolare o politico dell'azione della pubblica amministrazione.¹⁷

Va detto in proposito che verrà così – più di un quarto di secolo dopo – accolta la proposta della Commissione Nigro che prevedeva il riconoscimento del diritto di accesso "a tutti" e che il parlamento aveva modificato, ritenendola troppo in anticipo sui tempi, funzionalizzando il diritto di accesso alla tutela di "*situazioni giuridicamente rilevanti*" (art. 22 L. 241/90 nel testo originario sostanzialmente confermato da quello attualmente vigente).

Un ulteriore ampliamento del diritto di accesso riguarda, poi, il suo oggetto, che nella legge 241/90 era individuato nei "*documenti*" detenuti dalle pubbliche amministrazioni mentre nell'articolo 7 della legge 124/15 è individuato nei "*dati e documenti*" detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Naturalmente non è dato prevedere come il legislatore delegato interpreterà il sostantivo "dati". La soluzione più semplice sembrerebbe quella di dare al vocabolo il significato di "*informazioni*". In ogni caso si tratterà, comunque, di un potenziamento del diritto di accesso allo stato rigorosamente limitato nel suo oggetto.

Con l'attuazione della delega in esame si avrà, quindi, finalmente, quella Amministrazione "*dai cassetti aperti*" o "*casa di vetro*" che hanno gli U.S.A. dal 1967 (Freedom of Information Act), la Francia del 1978 e la Svezia ... del 1766¹⁸

Tale norma viene, poi, rafforzata dalla previsione di sanzioni da irrogare alle amministrazioni che non ottemperano agli obblighi di legge in materia di accesso; Amministrazioni che erano la maggioranza all'indomani dell'approvazione della legge 241/90 ma che sono, ancora oggi, un buon numero.¹⁹

¹⁵ I.F. Caramazza, *Le regole dell'azione amministrativa dalla l. 7.8.'90 alla l. 7.8.2015*, cit. ,p. 8

¹⁶ Vedi Cons. di Stato Sez.VI, 27.3.1992 n. 193

¹⁷ I.F. Caramazza, *Le regole dell'azione amministrativa dalla l. 7.8.'90 alla l. 7.8.2015*, cit. ,p. 9

¹⁸ I.F. Caramazza, *Dal principio di segretezza al principio di trasparenza, profili generali di una riforma*, in Scritti in memoria di Aldo Piras, Giuffrè, 1996.

¹⁹ I.F. Caramazza, *Le regole dell'azione amministrativa dalla L. 7.8.'90 alla l. 7.8.2015*, cit. ,p.

2.4 Trasparenza amministrativa ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013 e riservatezza - La direttiva del Garante per la privacy del 2014

Il Garante per la Privacy ha emanato il 30 maggio 2014, le "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati".

Le nuove linee guida, si riferiscono sia alla pubblicazione di informazioni che la PA è obbligata a pubblicare su Internet per questioni di trasparenza, sia agli obblighi di pubblicità degli atti amministrativi (es. pubblicazioni matrimoniali, deliberazioni sull'albo pretorio on line, avviso di deposito delle cartelle esattoriali etc.). I punti salienti della direttiva possono essere sinteticamente riassunti come segue.

- 1) Sui siti online della Pa devono essere **pubblicati solo dati esatti, aggiornati e necessari**. Prima di mettere on line sui siti istituzionali informazioni, atti e documenti amministrativi contenenti dati personali, le amministrazioni devono verificare che esista una norma di legge o di regolamento che ne preveda l'obbligo.
- 2) E' sempre **vietato diffondere informazioni sulla salute e sulla vita sessuale** delle persone. I dati sensibili (etnia, religione, appartenenze politiche etc.) possono essere diffusi solo laddove indispensabili al perseguimento delle finalità di rilevante interesse pubblico.
- 3) L'obbligo previsto dal d.lgs n.33 del 2013 per la P.a. di pubblicare dati in "formato aperto", non comporta che tali dati siano anche "dati aperti", cioè liberamente utilizzabili da chiunque per qualunque scopo. Il **riutilizzo dei dati personali** non deve pregiudicare, anche sulla scorta della direttiva europea in materia, il diritto alla privacy.
- 4) **L'obbligo di indicizzare i dati** nei motori di ricerca generalisti (es. Google) durante il periodo di pubblicazione obbligatoria è limitato ai soli dati tassativamente individuati dalle norme in materia di trasparenza. Vanno dunque esclusi gli altri dati che si ha l'obbligo di pubblicare per altre finalità di pubblicità (es. pubblicità legale sull'albo pretorio, pubblicazioni matrimoniali etc).
- 5) Il periodo di mantenimento on line dei dati è generalmente fissato in 5 anni. Sono previste però alcune deroghe.
- 6) A **tutela di fasce deboli**, persone invalide, disabili o in situazioni di disagio economico, sono previste limitazioni nella pubblicazione dei dati identificativi.
- 7) Il rispetto dei principi di esattezza, necessità, pertinenza e non eccedenza, permanenza on line limitata nel tempo dei dati personali, vale anche per la **pubblicazione di atti per finalità diverse dalla trasparenza** (albo pretorio online degli enti locali, graduatorie di concorsi ecc.).

A completamento della disamina inerente le problematiche connesse alla trasparenza organizzativa introdotta dal d.lgs n. 33 del 2013 e al nuovo istituto dell'accesso civico, di cui ai due paragrafi che precedono, si riporta, qui di seguito, la direttiva dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali in materia di limiti al trattamento dei dati personali contenuti nei documenti amministrativi rientranti negli obblighi di pubblicità sui siti web istituzionali ai sensi del d.lgs n.33 del 2013.

"Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati"

(Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2014)

Registro dei provvedimenti n. 243 del 15 maggio 2014

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

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

VISTA la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 95/46/CE del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati;

VISTO il Codice in materia di protezione dei dati personali (d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196, di seguito "Codice");

CONSIDERATO il "Parere del Garante su uno schema di decreto legislativo concernente il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle P.a." del 7 febbraio 2013 (in www.garanteprivacy.it, doc. web n. 2243168);

VISTO il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" (in G.U. 5 aprile 2013, n. 80);

VISTE le "Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web" del 2 marzo 2011 (in G.U. 19 marzo 2011, n. 64, p. 32; in www.garanteprivacy.it, doc. web n. 1793203);

ESAMINATE le segnalazioni e i quesiti pervenuti in ordine al trattamento dei dati personali derivante dagli obblighi di pubblicazione di atti e informazioni nel web contenuti nel citato d. lgs. n. 33/2013;

RITENUTA l'opportunità di individuare un quadro organico e unitario di garanzie finalizzato a indicare apposite cautele in relazione alle ipotesi di diffusione di dati personali mediante la pubblicazione sui siti web da parte di organismi pubblici e in particolare di quelli chiamati a dare attuazione al d. lgs. n. 33/2013 attraverso l'adozione di nuove "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati";

CONSIDERATO che tali nuove Linee guida sono state elaborate come opportuno supporto fornito a tutti i soggetti pubblici e altri enti obbligati per favorire l'implementazione, sotto il profilo della protezione dei dati personali, delle numerose e complesse disposizioni normative che si sono succedute negli ultimi anni in materia di pubblicazione e di diffusione dei dati, specie con riguardo al conseguimento della finalità di trasparenza;

RITENUTO che il quadro legislativo e regolamentare incidente su tale materia andrà soggetto a ulteriori modificazioni, segnatamente in relazione alla necessità di recepire nell'ordinamento nazionale la nuova direttiva 2013/37/UE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, e che pertanto potranno essere adottate altre linee guida e provvedimenti anche sulla base di una leale collaborazione con le altre autorità competenti;

TENUTO CONTO delle osservazioni e dei riscontri ricevuti dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dall'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (già CIVIT e ora ANAC) e dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID);

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 prof.ssa Licia Califano;

DELIBERA

1) ai sensi dell'art. 154, comma 1, lett. h), del Codice di adottare le "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati" contenute nel documento allegato che forma parte integrante della presente deliberazione;

2) che copia del presente provvedimento sia trasmessa al Ministero della Giustizia-Ufficio pubblicazione leggi e decreti, per la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 15 maggio 2014

IL PRESIDENTE

Soro

IL RELATORE

Califano

IL SEGRETARIO GENERALE

Busia

"Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati" (Allegato alla deliberazione n. 243 del 15 maggio 2014)

SOMMARIO:

INTRODUZIONE

OBBLIGHI DI PUBBLICITÀ

PARTE PRIMA

PUBBLICITÀ PER FINALITÀ DI TRASPARENZA

1. Principi e oggetto del "decreto trasparenza" (artt. 1, 2 e 3 del d. lgs. n. 33/2013)
2. Limiti generali alla trasparenza (artt. 1 e 4 del d. lgs. n. 33/2013)
3. Pubblicazione di dati personali ulteriori (art. 4, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013)

4. Qualità delle informazioni (art. 6 del d. lgs. n. 33/2013)
5. Modalità di pubblicazione online dei dati personali (art. 7 del d. lgs. n. 33/2013)
6. Limiti al "riutilizzo" di dati personali (artt. 4 e 7 del d. lgs. n. 33/2013)
7. Durata degli obblighi di pubblicazione (artt. 8, 14, comma 2, 15, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013)
- 7.a. Le sezioni di "archivio" dei siti web istituzionali (art. 9, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013)
8. Indicizzazione tramite motori di ricerca (art. 9, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013)
9. Indicazioni per specifici obblighi di pubblicazione
- 9.a. Obblighi di pubblicazione dei curricula professionali (es. art. 10, comma 8, lett. d, del d. lgs. n. 33/2013 et al.)
- 9.b. Obblighi di pubblicazione della dichiarazione dei redditi dei componenti degli organi di indirizzo politico e dei loro familiari (art. 14 del d. lgs. n. 33/2013)
- 9.c. Obblighi di pubblicazione concernenti corrispettivi e compensi (artt. 15, 18 e 41, del d. lgs. n. 33/2013)
- 9.d. Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi (es. concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera, art. 23 del d. lgs. n. 33/2013)
- 9.e. Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici e dell'elenco dei soggetti beneficiari (artt. 26 e 27 del d. lgs. n. 33/2013)
- 9.e.i. Albo dei beneficiari di provvidenze di natura economica (d.P.R. 7 aprile 2000, n. 118)

PARTE SECONDA

PUBBLICITÀ PER ALTRE FINALITÀ DELLA P.A.

1. Limiti alla diffusione di dati personali nella pubblicazione di atti e documenti sul web per finalità diverse dalla trasparenza
2. Accorgimenti tecnici in relazione alle finalità perseguite
- 2.a. Evitare l'indicizzazione nei motori di ricerca generalisti
- 2.b. Tempi limitati e proporzionati di mantenimento della diffusione dei dati personali nel web
- 2.c. Evitare la duplicazione massiva dei file contenenti dati personali
- 2.d. Dati personali esatti e aggiornati
3. L'attispecie esemplificative
- 3.a. Albo pretorio online degli enti locali
- 3.b. Graduatorie

INTRODUZIONE

OBBLIGHI DI PUBBLICITÀ

Le recenti modifiche legislative in materia di pubblicità e trasparenza della pubblica amministrazione (cfr. da ultimo il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33) hanno reso necessario un intervento del Garante diretto ad assicurare l'osservanza della disciplina in materia di protezione dei dati personali nell'adempimento degli obblighi di pubblicazione sul web previsti dalle disposizioni di riferimento.

Le presenti "Linee guida" hanno, pertanto, lo scopo di definire un quadro unitario di misure e accorgimenti volti a individuare opportune cautele che i soggetti pubblici, e gli altri soggetti parimenti destinatari delle norme vigenti, sono tenuti ad applicare nei casi in cui effettuano attività di diffusione di dati personali sui propri siti web istituzionali per finalità di trasparenza o per altre finalità di pubblicità dell'azione amministrativa. Pertanto, il presente provvedimento sostituisce le precedenti "Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web" del 2 marzo 2011 (doc. web n. 1793203).

In via preliminare, vanno distinte, considerato il profilo del diverso regime giuridico applicabile, le disposizioni che regolano gli obblighi di pubblicità dell'azione amministrativa per finalità di trasparenza da quelle che regolano forme di pubblicità per finalità diverse (es.: pubblicità legale).

In particolare, gli obblighi di pubblicazione online di dati per finalità di "trasparenza" sono quelli indicati nel d. lgs. n. 33/2013 e nella normativa vigente in materia avente a oggetto le "informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". A tali obblighi si applicano le indicazioni contenute nella parte prima delle presenti Linee guida.

Accanto a questi obblighi di pubblicazione permangono altri obblighi di pubblicità online di dati, informazioni e documenti della p.a. – contenuti in specifiche disposizioni di settore diverse da quelle approvate in materia di trasparenza – come, fra l'altro, quelli volti a far conoscere l'azione amministrativa in relazione al rispetto dei principi di legittimità e correttezza, o quelli atti a garantire la pubblicità legale degli atti amministrativi (es.: pubblicità integrativa dell'efficacia, dichiarativa, notizia). Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle pubblicazioni ufficiali dello Stato, alle pubblicazioni di deliberazioni, ordinanze e determinazioni sull'albo pretorio online degli enti locali (oppure su analoghi albi di altri enti, come ad esempio le Asl), alle pubblicazioni matrimoniali, alla pubblicazione degli atti concernenti il cambiamento del nome, alla pubblicazione della comunicazione di avviso deposito delle cartelle esattoriali a persone irreperibili, ai casi di pubblicazione dei ruoli annuali tributari dei consorzi di bonifica, alla pubblicazione dell'elenco dei giudici popolari di corte d'assise, etc. A tali obblighi si riferiscono le indicazioni contenute nella parte seconda delle presenti Linee guida.

In tutti i casi, indipendentemente dalla finalità perseguita, laddove la pubblicazione online di dati, informazioni e documenti, comporti un trattamento di dati personali, devono essere opportunamente temperate le esigenze di pubblicità e trasparenza con i diritti e le libertà fondamentali, nonché la dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali (art. 2 del Codice).

In tale quadro, è opportuno evidenziare che le decisioni, assunte dalle amministrazioni pubbliche o dagli altri soggetti onerati, in ordine all'attuazione degli obblighi di pubblicità sui siti web istituzionali di informazioni, atti e documenti contenenti dati personali sono oggetto di sindacato da parte del Garante al fine di verificare che siano rispettati i principi in materia di protezione dei dati personali.

Si fa presente, altresì, che la diffusione di dati personali da parte dei soggetti pubblici effettuato in mancanza di idonei presupposti normativi è sanzionata ai sensi degli artt. 162, comma 2-bis, e 167 del Codice.

Inoltre, l'interessato che ritenga di aver subito un danno – anche non patrimoniale – in particolare per effetto della diffusione di dati personali, può far valere le proprie pretese risarcitorie, ove ne ricorrano i presupposti, davanti all'autorità giudiziaria ordinaria (art. 15 del Codice).

PARTE PRIMA

PUBBLICITÀ PER FINALITÀ DI TRASPARENZA

1. Principi e oggetto del "decreto trasparenza" (artt. 1, 2 e 3 del d. lgs. n. 33/2013)

Con il d. lgs. 14 marzo 2013 n. 33 intitolato "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" il legislatore – in attuazione della delega contenuta nella legge 6 novembre 2012, n. 190, recante: "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (art. 1, commi 35 e 36) – ha disciplinato in maniera organica i casi di pubblicità per finalità di trasparenza mediante inserzione di dati, informazioni, atti e documenti sui siti web istituzionali dei soggetti obbligati.

A tal fine, nel capo I dedicato ai "principi generali", la trasparenza è definita come "l'accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (art. 1, comma 1).

Nel medesimo capo I è precisato che "oggetto del decreto" è l'individuazione degli obblighi di trasparenza "concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni" e che "tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7" (art. 2, comma 1, e art. 3).

Si evidenzia, in proposito, che lo stesso legislatore, ai soli fini del campo di applicazione del decreto, definisce la "pubblicazione" come l'inserimento nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche previste nell'allegato al decreto stesso, dei documenti, delle informazioni e dei dati "concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni" (art. 2, comma 2).

Da ciò si deduce che tutte le volte in cui nel decreto legislativo n. 33/2013 è utilizzata la locuzione "pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente" – cfr. artt. 3, 5, 7, 8, 9, 10, 41, 43, 45, 46 e 48 – il riferimento è limitato agli "obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni" contenuti oltre che nel d. lgs. n. 33/2013 anche in altre disposizioni normative aventi analoga finalità di trasparenza, con esclusione degli obblighi di pubblicazione aventi finalità diverse.

La tipologia dei predetti obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni è schematicamente riassunta nell'allegato al d. lgs. n. 33/2013 che individua la "struttura delle informazioni sui siti istituzionali"⁽¹⁾ e che precisa come la sezione dei siti istituzionali denominata "Amministrazione trasparente" deve essere organizzata in sotto-sezioni all'interno delle quali devono essere inseriti i documenti, le informazioni e i dati previsti dal decreto (art. 48 e allegato al d. lgs.).

Uno schema più particolareggiato degli obblighi di pubblicazione ai sensi della normativa vigente per finalità di trasparenza sopra descritti è contenuto poi nell'allegato n. 1 della delibera della CIVIT n. 50/2013 recante "Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016"⁽²⁾ cui si rimanda.⁽²⁾

Per tale motivo, come si è detto, devono ritenersi estranei all'oggetto del citato decreto legislativo tutti gli obblighi di pubblicazione previsti da altre disposizioni per finalità diverse da quelle di trasparenza, quali gli obblighi di pubblicazione a fini di pubblicità legale⁽³⁾, pubblicità integrativa dell'efficacia, pubblicità dichiarativa o notizia (già illustrati in forma esemplificativa nell'"Introduzione" (pag. 4) e presi in considerazione nella parte seconda delle presenti Linee guida).

Si pensi, ad esempio – tra i diversi casi indicati – alle pubblicazioni matrimoniali, la cui affissione alla porta della casa comunale (e oggi sui siti web istituzionali dei comuni) è prevista per otto giorni (cfr. art. 55 del d.P.R. n. 396 del 3/11/2000). La pubblicazione dei dati personali dei nubendi assolve a una funzione che evidentemente esula dalle finalità di trasparenza previste dal d. lgs. n. 33/2013 e che è pienamente assolta con la semplice pubblicazione per la durata temporale prevista. Infatti, sarebbe irragionevole applicare a essi il regime di conoscibilità previsto dalla normativa sulla trasparenza (limiti temporali di permanenza sul web, indicizzazione, accesso civico, riutilizzo etc.).

Di conseguenza, tutte le ipotesi di pubblicità non riconducibili a finalità di trasparenza (cfr. gli esempi forniti nell'"Introduzione" alle presenti Linee guida), qualora comportino una diffusione di dati personali, sono escluse dall'oggetto del d. lgs. n. 33/2013 e dall'ambito di applicazione delle relative previsioni fra cui, in particolare, quelle relative all'accesso civico (art. 5), all'indicizzazione (art. 4 e 9), al riutilizzo (art. 7), alla durata dell'obbligo di pubblicazione (art. 8) e alla relazione di dati in archivio (art. 9).

2. Limiti generali alla trasparenza (artt. 1 e 4 del d. lgs. n. 33/2013)

I principi e la disciplina di protezione dei dati personali – come peraltro previsto anche dagli artt. 1, comma 2, e 4 del d. lgs. n. 33/2013 (v. altresì art. 8, comma 3) – devono essere rispettati anche nell'attività di pubblicazione di dati sul web per finalità di trasparenza.

In merito, si rappresenta che "dato personale" è "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).

Inoltre, la "diffusione" di dati personali – ossia "il dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione" (art. 4, comma 1, lett. m) – da parte dei "soggetti pubblici" è ammessa unicamente quando la stessa è prevista da una specifica norma di legge o di regolamento (art. 19, comma 3). Pertanto, in relazione all'operazione di diffusione, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali informazioni, atti e documenti amministrativi (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la normativa in materia di trasparenza preveda tale obbligo (artt. 4, comma 1, lett. m, 19, comma 3 e 22, comma 11, del Codice).

Laddove l'amministrazione riscontri l'esistenza di un obbligo normativo che impone la pubblicazione dell'atto o del documento nel proprio sito web istituzionale è necessario selezionare i dati personali da inserire in tali atti e documenti, verificando, caso per caso, se ricorrono i presupposti per l'oscuramento di determinate informazioni.

I soggetti pubblici, infatti, in conformità ai principi di protezione dei dati, sono tenuti a ridurre al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi⁽⁴⁾ ed evitare il relativo trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante dati anonimi o altre modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità (cd. "principio di necessità" di cui all'art. 3, comma 1, del Codice). Pertanto, anche in presenza degli obblighi di pubblicazione di atti o documenti contenuti nel d. lgs. n. 33/2013, i soggetti chiamati a darvi attuazione non possono comunque "rendere [...] intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione" (art. 4, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013).

È, quindi, consentita la diffusione dei soli dati personali la cui inclusione in atti e documenti da pubblicare sia realmente necessaria e proporzionata alla finalità di trasparenza perseguita nel caso concreto (cd. "principio di pertinenza e non eccedenza" di cui all'art. 11, comma 1, lett. d, del Codice). Di conseguenza, i dati personali che esulano da tale finalità non devono essere inseriti negli atti e nei documenti oggetto di pubblicazione online. In caso contrario, occorre provvedere, comunque, all'oscuramento delle informazioni che risultano eccedenti o non pertinenti.

È, invece, sempre vietata la diffusione di dati idonei a rivelare lo "stato di salute" (art. 22, comma 8, del Codice) e "la vita sessuale" (art. 4, comma 6, del d. lgs. n. 33/2013).

In particolare, con riferimento ai dati idonei a rivelare lo stato di salute degli interessati, è vietata la pubblicazione di qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici⁽⁵⁾ (art. 22, comma 8, del Codice).

Il procedimento di selezione dei dati personali che possono essere resi conoscibili online deve essere, inoltre, particolarmente accurato nei casi in cui tali informazioni sono idonee a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale ("dati sensibili"), oppure nel caso di dati idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, nonché la qualità di imputato o di indagato ("dati giudiziari") (art. 4, comma 1, lett. d ed e, del Codice).

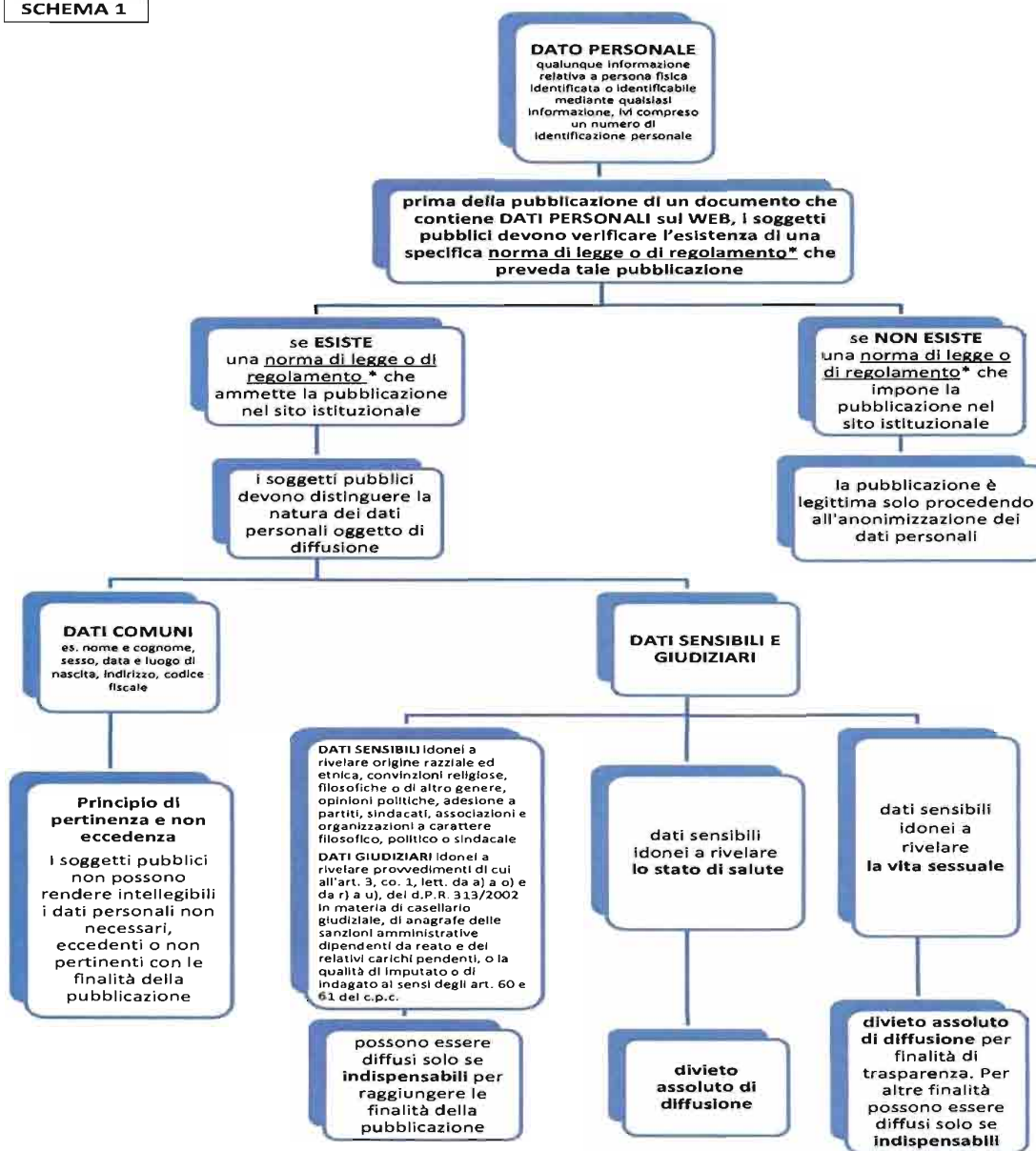
I dati sensibili e giudiziari, infatti, sono protetti da un quadro di garanzie particolarmente stringente che prevede la possibilità per i soggetti pubblici di diffondere tali informazioni solo nel caso in cui sia previsto da una espressa disposizione di legge e di trattarle solo nel caso in cui siano in concreto "indispensabili" per il perseguimento di una finalità di rilevante interesse pubblico come quella di trasparenza; ossia quando la stessa non può essere conseguita, caso per caso, mediante l'utilizzo di dati anonimi o di dati personali di natura diversa (art. 4, commi 2 e 4, del d. lgs. n. 33/2013 cit.; artt. 20, 21 e 22, con particolare riferimento ai commi 3, 5 e 11, e art. 68, comma 3, del Codice).

Pertanto, come rappresentato dal Garante nel parere del 7 febbraio 2013 (doc. web 2243168), gli enti pubblici sono tenuti a porre in essere la massima attenzione nella selezione dei dati personali da utilizzare, sin dalla fase di redazione degli atti e documenti soggetti a pubblicazione, in particolare quando vengano in considerazione dati sensibili. In proposito, può risultare utile non riportare queste informazioni nel testo dei provvedimenti pubblicati online (ad esempio nell'oggetto, nel contenuto, etc.), menzionandole solo negli atti a disposizione degli uffici (richiamati quale presupposto del provvedimento e consultabili solo da interessati e controinteressati), oppure indicare delicate situazioni di disagio personale solo sulla base di espressioni di carattere più generale o, se del caso, di codici numerici (cfr. par. 2 del parere citato).

Effettuata, alla luce delle predette indicazioni, la previa valutazione circa i presupposti e l'indispensabilità della pubblicazione di dati sensibili e giudiziari, devono essere adottate idonee misure e accorgimenti tecnici volti ad evitare "la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo" (cfr. art. 4, comma 1 e art. 7, del d. lgs. n. 33/2013, nonché le precisazioni fornite infra nei par. 6 e 8 delle presente parte ai quali si rimanda).

Per esigenze di chiarezza espositiva, i limiti alla trasparenza sopradescritti sono sinteticamente rappresentati nello schema 1 sotto riportato

SCHEMA 1



* N.B. Si precisa che la diffusione di dati comuni è ammessa solo se prevista da una norma di legge o di regolamento, mentre la diffusione di dati sensibili o giudiziari è ammessa se prevista espressamente solo da una norma di legge.

3. Pubblicazione di dati personali ulteriori (art. 4, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013)

Le pubbliche amministrazioni non sono libere di diffondere "dati personali" ulteriori, non individuati dal d. lgs. n. 33/2013 o da altra specifica norma di legge o di regolamento (art. 19, comma 3, del Codice).

L'eventuale pubblicazione di dati, informazioni e documenti, che non si ha l'obbligo di pubblicare, è legittima solo "procedendo alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti" (art. 4, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013).

In proposito, si evidenzia che la prassi seguita da alcune amministrazioni di sostituire il nome e cognome dell'interessato con le sole iniziali è di per sé insufficiente ad anonimizzare i dati personali contenuti negli atti e documenti pubblicati online. Inoltre, il rischio di identificare l'interessato è tanto più probabile quando, fra l'altro, accanto alle iniziali del nome e cognome permangono ulteriori informazioni di contesto che rendono comunque identificabile l'interessato (si pensi, ad esempio, alle informazioni relative alla residenza oppure quando si possiede un doppio nome e/o un doppio cognome).

In molti casi, infatti, in particolari ambiti (ad esempio, per campioni di popolazioni di ridotte dimensioni), la pubblicazione online anche solo di alcuni dati – come la data di nascita, il sesso, la residenza, il domicilio, il codice di avviamento postale, il luogo di lavoro, il numero di telefono, la complessiva vicenda oggetto di pubblicazione, etc. – è sufficiente a individuare univocamente la persona cui le stesse si riferiscono e, dunque, a rendere tale soggetto identificabile mediante il collegamento con altre informazioni che possono anche essere nella disponibilità di terzi o ricavabili da altre fonti.

Per rendere effettivamente "anonimi" (6) i dati pubblicati online occorre, quindi, oscurare del tutto il nominativo e le altre informazioni riferite all'interessato che ne possono consentire l'identificazione anche a posteriori (7)

4. Qualità delle informazioni (art. 6 del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 6 del d. lgs. n. 33/2013 sancisce che "Le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità secondo quanto previsto dall'articolo 7" e che "L'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti".

Tale previsione deve essere interpretata anche alla luce dei principi in materia di protezione dei dati personali, per cui le pubbliche amministrazioni sono, altresì, tenute a mettere a disposizione soltanto dati personali esatti, aggiornati e contestualizzati (art. 11, comma 1, lett. c, del Codice).

Le pubbliche amministrazioni titolari del trattamento devono, quindi, non solo controllare l'attualità delle informazioni pubblicate, ma anche modificarle o aggiornarle opportunamente, quando sia necessario all'esito di tale controllo e ogni volta che l'interessato ne richieda l'aggiornamento, la rettificazione oppure, quando vi abbia interesse, l'integrazione (art. 7, comma 3, lett. a, del Codice).

5. Modalità di pubblicazione online dei dati personali (art. 7 del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 7 del d. lgs. n. 33/2013 prevede che "I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e sono riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità".

La disposizione citata persegue, peraltro, lo scopo di non obbligare gli utenti a dotarsi di programmi proprietari o a pagamento per la fruizione – e, quindi, per la visualizzazione – dei file contenenti i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria. Infatti, il "formato di tipo aperto" è "un formato di dati reso pubblico, documentato esaurientemente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi" (art. 68, comma 3, lett. a, del d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale-CAD) (8)

Con riferimento ai dati personali (dal novero dei quali sono esclusi i dati delle persone giuridiche, enti e associazioni non riconosciute, nonché i dati anonimi o aggregati; cfr. la definizione contenuta nell'art. 4, comma 1, lett. b, del Codice), si rappresenta, quindi, che l'obbligo di pubblicazione in "formato di tipo aperto" non comporta che tali dati, pubblicati sui siti web istituzionali in ottemperanza agli obblighi di trasparenza, siano anche "dati di tipo aperto" nei termini definiti dal CAD (9)

Occorre, infatti, tenere distinto il concetto di "formato di tipo aperto" avente il significato sopra descritto, da quello di "dato di tipo aperto" che attiene, invece, più propriamente alla disponibilità unita alla riutilizzabilità del dato da parte di chiunque, anche per finalità commerciali e in formato disaggregato (art. 52, comma 2, e art. 68, comma 3, lett. b, del CAD).

Da ciò consegue che i dati personali oggetto di pubblicazione obbligatoria non sono liberamente riutilizzabili da chiunque per qualsiasi ulteriore finalità, come meglio specificato nel paragrafo seguente.

6. Limiti al "riutilizzo" di dati personali (artt. 4 e 7 del d. lgs. n. 33/2013)

Gli artt. 4 e 7 del d. lgs. n. 33/2013 stabiliscono che il riutilizzo dei dati personali pubblicati è soggetto alle condizioni e ai limiti previsti dalla disciplina sulla protezione dei dati personali e dalle specifiche disposizioni del d. lgs. del 24 gennaio 2006 n. 36 di recepimento della direttiva 2003/98/CE sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (10). Tale direttiva è stata oggetto di recente revisione (v. direttiva 2013/37/UE entrata in vigore dopo l'approvazione del decreto legislativo sulla trasparenza (11)).

Con la modifica della predetta direttiva, l'Unione europea conferma il principio, da ritenersi ormai consolidato in ambito europeo (12), in base al quale il riutilizzo di tali documenti non deve pregiudicare il livello di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali fissato dalle disposizioni di diritto europeo e nazionale in materia (13). In particolare, le nuove disposizioni della direttiva introducono specifiche eccezioni al riutilizzo fondate sui principi di protezione dei dati, prevedendo che una serie di documenti del settore pubblico contenenti tale tipologia di informazioni siano sottratti al riuso anche qualora siano liberamente accessibili online (14)

Ciò significa che il principio generale del libero riutilizzo di documenti contenenti dati pubblici (15), stabilito dalla disciplina nazionale ed europea, riguarda essenzialmente documenti che non contengono dati personali oppure riguarda dati personali opportunamente aggregati e resi anonimi (16).

In altri termini, il semplice fatto che informazioni personali siano rese pubblicamente conoscibili online per finalità di trasparenza non comporta che le stesse siano liberamente riutilizzabili da chiunque e per qualsiasi scopo, bensì impone al soggetto chiamato a dare attuazione agli obblighi di pubblicazione sul proprio sito web istituzionale di determinare – qualora intenda rendere i dati riutilizzabili – se, per quali finalità e secondo quali limiti e condizioni eventuali utilizzi ulteriori dei dati personali resi pubblici possano ritenersi leciti alla luce del "principio di finalità" e degli altri principi di matrice europea in materia di protezione dei dati personali (17)

In particolare, in attuazione del principio di finalità di cui all'art. 11 del Codice, il riutilizzo dei dati personali conoscibili da chiunque sulla base delle previsioni del d. lgs. n. 33/2013 non può essere consentito "in termini incompatibili" con gli scopi originari per i quali i medesimi dati sono resi accessibili pubblicamente (art. 7 del d. lgs. n. 33/2013, art. 6, comma 1, lett. b, direttiva 95/46/CE; art. 11, comma 1, lett. b, del Codice).(18)

Pertanto, al fine di evitare di perdere il controllo sui dati personali pubblicati online in attuazione degli obblighi di trasparenza e di ridurre i rischi di loro usi indebiti, è quindi in primo luogo opportuno che le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti chiamati a dare attuazione agli obblighi di pubblicazione di cui al d. lgs. n. 33/2013 inseriscano nella sezione denominata "Amministrazione trasparente" dei propri siti web istituzionali un Alert generale con cui si informi il pubblico che i dati personali pubblicati sono "riutilizzabili solo alle condizioni previste dalla normativa vigente sul riuso dei dati pubblici (direttiva comunitaria 2003/98/CE e d. lgs. 36/2006 di recepimento della stessa), in termini compatibili con gli scopi per i quali sono stati raccolti e registrati, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali".

Al riguardo, si rappresenta che una volta effettuata la pubblicazione online dei dati personali prevista dalla normativa in materia di trasparenza, il soggetto pubblico può rendere riutilizzabili tali dati o accogliere eventuali richieste di riutilizzo degli stessi da parte di terzi, solamente dopo avere effettuato una rigorosa valutazione d'impatto in materia di protezione dei dati, al fine di ridurre il rischio di perdere il controllo sulle medesime informazioni o di dover far fronte a richieste di risarcimento del danno da parte degli interessati(19). Tale valutazione deve essere volta a:

a) stabilire se è lecito, alla luce dell'esistenza di un presupposto normativo idoneo, che i dati personali pubblicamente accessibili sui siti web istituzionali possano essere riutilizzati da terzi e per scopi ulteriori (art. 11, comma 1, lett. a e b del Codice)(20);

b) in caso di valutazione positiva, occorre poi verificare se l'utilizzo ulteriore di questi dati possa essere consentito:

- limitatamente ai dati rielaborati in forma anonima e aggregata, individuando il livello appropriato di aggregazione e la specifica tecnica di anonimizzazione da utilizzare sulla base di una ponderata valutazione del rischio di re-identificazione degli interessati oppure rispetto a tutti o soltanto ad alcuni dei dati personali resi pubblici (cfr. artt. 3 e 11, lett. d, del Codice)(21);

- per qualsiasi scopo ulteriore o solo per taluni scopi determinati (art. 11, comma 1, lett. b, del Codice)(22);

- secondo modalità di messa a disposizione online conformi ai principi di necessità, proporzionalità e pertinenza (artt. 3 e 11 del Codice)(23);

- a condizione che gli utilizzatori adottino modalità tecniche e rispettino specifici vincoli giuridici definiti in apposite licenze predisposte al fine di individuare idonee cautele per tutelare i diritti degli interessati nei successivi trattamenti di dati a fini di riutilizzo(24).

All'interno del quadro generale delineato, è illecito, ad esempio, riutilizzare a fini di marketing o di propaganda elettorale i recapiti e gli indirizzi di posta elettronica del personale della p.a. oggetto di pubblicazione obbligatoria, in quanto tale ulteriore trattamento deve ritenersi incompatibile con le originarie finalità di trasparenza per le quali i dati sono resi pubblicamente disponibili. Lo scopo perseguito dalle disposizioni che impongono la pubblicazione dei dati del personale, infatti, seppure non espressamente indicato, è quello di aiutare i consociati a individuare i soggetti e i recapiti da contattare per presentare istanze o ottenere informazioni relative a procedimenti di competenza delle pubbliche amministrazioni (es. art. 35, d. lgs. n. 33/2013). Di conseguenza, il personale interessato, tenuto conto del contesto in cui i dati che lo riguardano sono stati raccolti, non potrebbe ragionevolmente prevedere che questi possano essere utilizzati per scopi non collegati alle proprie attività lavorative(25).

In ogni caso, nella valutazione d'impatto sopra delineata, è necessario tener conto che, anche alla luce di un'interpretazione sistematica delle disposizioni del decreto sulla trasparenza, i dati personali sensibili e giudiziari sono espressamente esclusi dal riutilizzo (art. 4, comma 1, e art. 7 del d. lgs. n. 33/2013).

Va tenuto presente, inoltre, che non è ammesso l'incondizionato riutilizzo di dati personali oggetto di pubblicazione obbligatoria sulla base di mere licenze aperte che non pongano alcuna limitazione all'ulteriore trattamento dei dati(26). Laddove, infatti, il soggetto che ha assolto gli obblighi di pubblicazione dei dati personali online voglia rendere gli stessi – dopo avere effettuato la predetta valutazione d'impatto privacy – anche riutilizzabili, è invece indispensabile che lo stesso predisponga sul proprio sito istituzionale licenze standard(27), in formato elettronico e rese facilmente conoscibili ai potenziali utilizzatori, le quali stabiliscano chiaramente le modalità di carattere giuridico e tecnico che presiedono al corretto riutilizzo di tali dati(28).

In proposito, per garantire il rispetto dei diritti degli interessati da parte degli utilizzatori, i termini delle licenze per il riutilizzo dovrebbero contenere una clausola di protezione dei dati sia quando il riuso riguardi dati personali, sia quando riguardi dati anonimi derivati da dati personali(29). Nel primo caso, le condizioni di licenza dovrebbero indicare chiaramente le finalità e le modalità degli ulteriori trattamenti consentiti. Nel secondo caso tali condizioni dovrebbero, invece, vietare ai titolari delle licenze di re-identificare gli interessati e di assumere qualsiasi decisione o provvedimento che possa riguardarli individualmente sulla base dei dati personali così ottenuti, nonché prevedere in capo ai medesimi titolari l'obbligo di informare l'organismo pubblico nel caso in cui venisse rilevato che gli individui interessati possano essere o siano stati re-identificati.(30)

Infine, dal punto vista tecnico, è importante considerare con attenzione quali accorgimenti tecnologici possono essere messi in atto per ridurre i rischi di usi impropri dei dati personali resi disponibili online e delle conseguenze negative che possono derivarne agli interessati. In questo quadro devono essere privilegiate modalità tecniche di messa a disposizione dei dati a fini di riutilizzo che consentano di controllare gli accessi a tali dati da parte degli utilizzatori e che impediscano la possibilità di scaricare o di duplicare in maniera massiva e incondizionata le informazioni rese disponibili, nonché l'indiscriminato utilizzo di software o programmi automatici(31).

7. Durata degli obblighi di pubblicazione (artt. 8, 14, comma 2, 15, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 8, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013 prevede che i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione "sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli articoli 14, comma 2, e 15, comma 4".

Ai sensi di tale disposizione, dunque, il periodo di mantenimento di dati, informazioni e documenti sul web coincide in linea di massima con il termine di cinque anni.

Sono tuttavia espressamente previste deroghe alla predetta durata temporale quinquennale:

a) nel caso in cui gli atti producono ancora i loro effetti alla scadenza dei cinque anni, con la conseguenza che gli stessi devono rimanere pubblicati fino alla cessazione della produzione degli effetti;

b) per alcuni dati e informazioni riguardanti i "titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale regionale e locale" (art. 14, comma 2) e i "titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o

consulenza" che devono rimanere pubblicati online per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico (art. 15, comma 4);

c) nel caso in cui siano previsti "diversi termini" dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali. In merito, si evidenzia come il Codice – che non prevede termini espliciti (come già evidenziato dal Garante nel parere del 7 febbraio 2013(32)), – richiede espressamente che i dati personali devono essere "conservati per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati" e che l'interessato ha diritto di ottenere la cancellazione dei dati personali "di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali sono stati raccolti o successivamente trattati" (art. 11, comma 1, lett. e, e 7, comma 3, lett. b, del Codice). Tali articoli recepiscono, peraltro, le identiche disposizioni contenute nella direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali(33) le quali, in quanto tali, non possono essere derogate dalla disciplina nazionale in virtù del primato del diritto europeo. Da tale principio, inoltre, discende l'obbligo di interpretare il diritto nazionale in maniera conforme al diritto europeo(34) e, nello specifico, alle disposizioni direttamente applicabili che impongono il rispetto dei principi di pertinenza, necessità e proporzionalità, in base alle quali la pubblicazione di dati personali è consentita soltanto quando è al contempo necessaria e appropriata rispetto all'obiettivo perseguito e, in particolare, quando l'obiettivo perseguito non può essere realizzato in modo ugualmente efficace con modalità meno pregiudizievoli per la riservatezza degli interessati.(35)

Per tale motivo, il Garante ritiene che laddove atti, documenti e informazioni, oggetto di pubblicazione obbligatoria per finalità di trasparenza, contengano dati personali, questi ultimi devono essere oscurati, anche prima del termine di cinque anni, quando sono stati raggiunti gli scopi per i quali essi sono stati resi pubblici e gli atti stessi hanno prodotto i loro effetti.

7.a. Le sezioni di "archivio" dei siti web istituzionali (art. 9, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 9, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013 prevede che "Alla scadenza del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione di cui all'articolo 8, comma 3, i documenti, le informazioni e i dati sono comunque conservati e resi disponibili, con le modalità di cui all'articolo 6, all'interno di distinte sezioni del sito di archivio, collocate e debitamente segnalate nell'ambito della sezione "Amministrazione trasparente". I documenti possono essere trasferiti all'interno delle sezioni di archivio anche prima della scadenza del termine di cui all'articolo 8, comma 3".

La disposizione richiamata richiede ai soggetti tenuti agli obblighi di pubblicazione di conservare e mettere a disposizione i documenti, le informazioni e i dati all'interno della sezione di archivio dei siti web, eventualmente anche prima che sia terminato il periodo di pubblicazione.

Con riferimento alla documentazione contenente dati personali, si precisa che la predetta ipotesi di "messa a disposizione" della documentazione nella sezione di archivio non comporta l'accesso e la conoscenza indiscriminata degli stessi una volta scaduti i diversi periodi di pubblicazione previsti dall'art. 8, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013. Ciò perché, in caso contrario, si determinerebbe una diffusione sine die di dati personali online in violazione dei principi contenuti nella normativa europea come quello di proporzionalità descritto nel paragrafo precedente(36). Inoltre, sempre ragionando a contrario, la formazione della sezione archivio si trasformerebbe in un mero trasferimento di documenti, informazioni e dati da una parte all'altra dello stesso sito web e all'interno, peraltro, della stessa sezione "Amministrazione trasparente".

Di conseguenza, per attuare le esigenze sottese alla prevista ipotesi di consultabilità di atti e documenti contenuti nella sezione archivio, non è in linea generale giustificato, alla luce del principio di proporzionalità, consentire, al di fuori dei casi espressamente previsti, l'accesso online libero e incondizionato alla consultazione di atti e documenti contenenti informazioni personali, specie se aventi natura sensibile, senza applicare criteri selettivi.

In tale quadro, bisogna, quindi, rendere disponibile la documentazione contenuta nelle sezioni di archivio secondo le regole sull'accessibilità degli "archivi"(37), individuando le condizioni di accesso e selezionando, a tal fine, anche preliminarmente, nell'ambito dei singoli atti e documenti, le informazioni da rendere consultabili. In tale prospettiva, si ritiene che le informazioni personali contenute in atti e documenti possano essere reperibili nelle sezioni di archivio, mediante modalità che ne garantiscano tra l'altro la "semplicità di consultazione" e la "facile accessibilità" (art. 6 del d. lgs. n. 33/2013) (38), attraverso, ad esempio, l'attribuzione alle persone che ne hanno fatto richiesta, nel rispetto delle predette regole, di una chiave personale di identificazione informatica secondo le regole stabilite in materia dal Codice dell'amministrazione digitale.

In alternativa, il Garante ritiene che è comunque possibile la libera consultazione da parte di chiunque della sezione di archivio a condizione che i soggetti destinatari degli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza adottino opportune misure a tutela degli interessati avendo cura di rendere anonimi i dati personali contenuti nella documentazione inserita in archivio, fermo restando il rispetto delle disposizioni normative sulla tenuta degli "archivi" sopra richiamate. Sulle misure e sugli accorgimenti necessari per l'anonimizzazione dei dati si rimanda alle indicazioni contenute supra in par. 3.

Per espressa previsione normativa, infine, i dati e le informazioni concernenti la situazione patrimoniale dei titolari di incarichi politici, di cui al citato art. 14, non devono essere trasferiti nelle sezioni di archivio dei siti web istituzionali alla scadenza del termine di pubblicazione (art. 14, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013).

8. Indicizzazione tramite motori di ricerca (art. 9, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013)

L'art. 9 del d. lgs. n. 33/2013 stabilisce che "Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione "Amministrazione trasparente"".

Si evidenzia che l'obbligo di indicizzazione nei motori generalisti durante il periodo di pubblicazione obbligatoria è limitato ai soli dati tassativamente individuati ai sensi delle disposizioni in materia di trasparenza da collocarsi nella "sezione "Amministrazione trasparente"; con esclusione di altri dati che si ha l'obbligo di pubblicare per altre finalità di pubblicità diverse da quelle di "trasparenza", come esposto nell'"Introduzione" e nella parte seconda delle presenti Linee guida.

Sono, fra l'altro, espressamente sottratti all'indicizzazione i dati sensibili e i dati giudiziari (art. 4, comma 1, d. lgs. n. 33/2013). Pertanto, i soggetti destinatari degli obblighi di pubblicazione previsti dal d. lgs. n. 33/2013 devono provvedere alla relativa deindicizzazione tramite – ad esempio – l'inserimento di metatag noindex e noarchive nelle intestazioni delle pagine web o alla codifica di regole di esclusione all'interno di uno specifico file di testo (il file robots.txt) posto sul server che ospita il sito web configurato in accordo al Robot Exclusion Protocol (avendo presente, comunque, come tali accorgimenti non sono immediatamente efficaci rispetto a contenuti già indicizzati da parte dei motori di ricerca Internet, la cui rimozione potrà avvenire secondo le modalità da ciascuno di questi previste)(39).

9. Indicazioni per specifici obblighi di pubblicazione

9.a. Obblighi di pubblicazione dei curricula professionali (es. art. 10, comma 8, lett. d, del d. lgs. n. 33/2013 et al.)