

Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani



MASTER UNIVERSITARIO DI II LIVELLO
“DATA PROTECTION OFFICER (DPO)”
A.A. 2019-2020

Il trattamento dei dati personali da parte della Pubblica Amministrazione e il rapporto con il diritto di accesso, con riferimento alle problematiche in materia di attestazione ISEE minorenni e Reddito di cittadinanza.

Relatore

Prof.ssa Danila Iacovelli

Tesi Master

Dott.ssa Eleonora Perra

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 4
CAPITOLO I La protezione dei dati personali, nascita ed evoluzione attuale	
Paragrafo 1 Le origini della privacy	pag. 7
Paragrafo 2 Dalla privacy alla protezione dati personali	pag. 9
Paragrafo 3 L'evoluzione del diritto alla privacy in Italia	pag. 13
CAPITOLO II Il trattamento dei dati personali alla luce del GDPR e l'impatto sulle Amministrazioni Pubbliche	
Paragrafo 1 Il Regolamento UE 2016/679 una rapida panoramica	pag. 17
Paragrafo 2 Trattamento dei dati personali nella pubblica amministrazione e applicazione del Regolamento UE 679/2016	pag. 24
Paragrafo 3 Adempimenti organizzativi nel percorso di adeguamento della Pubblica Amministrazione al GDPR	pag. 32
CAPITOLO III Protezione dati personali e accesso amministrativo: il bilanciamento dei contrapposti interessi	
Paragrafo 1 La trasparenza e il diritto di accesso ai documenti amministrativi alla luce del GDPR	pag. 39
Paragrafo 2 Diritto d'accesso e protezione dei dati personali: problemi applicativi	pag. 47
CAPITOLO IV La protezione dei dati personali nell'ambito del reddito di cittadinanza e dell'attestazione ISEE, soluzioni applicative	
Paragrafo 1 Questioni aperte: problematiche connesse al rapporto tra diritto di accesso e protezione dei dati personali nell'ISEE e nel Reddito di cittadinanza	pag. 57
Paragrafo 2 La disciplina dell'ISEE ordinario e dell'ISEE minorenni	pag. 58
Paragrafo 3 Profili applicativi dell'ISEE minorenni con riferimento alle problematiche connesse al rapporto tra diritto di accesso e protezione dei dati personali	pag. 71

Paragrafo 4 La disciplina del Reddito di Cittadinanza e della Pensione di Cittadinanza	pag. 78
Paragrafo 5 Profili applicativi del Reddito di Cittadinanza e della Pensione di Cittadinanza con riferimento alle problematiche connesse al rapporto tra diritto di accesso e protezione dei dati personali	pag. 86
Conclusioni	pag. 92
Bibliografia e Giurisprudenza	pag. 94

INTRODUZIONE

La protezione dei dati personali è una tematica che, negli ultimi anni, ha assunto sempre maggiore importanza nel panorama giuridico in quanto si tratta di un concetto normativo in continua evoluzione, che riverbera i propri riflessi sugli scenari economici, sociali e politici di tutto il mondo, anche in considerazione del difficile bilanciamento con altri interessi in gioco.

Appare opportuno evidenziare fin da subito che i concetti di *privacy*, riservatezza e protezione dati che, spesso vengono sovrapposti, non devono essere invece utilizzati indistintamente perché rispecchiano dei contenuti diversi.

La riservatezza ha origine nei sistemi giuridici di *civil law* e rispecchia la condizione dell'individuo rispetto alle informazioni che lo riguardano e al modo in cui queste informazioni vengono divulgate. L'interesse giuridicamente tutelato è costituito dalla non divulgazione di fatti privati e dalla non intromissione nella sfera privata, il così detto *ius excludendi alios* inteso come facoltà "del proprietario" di opporsi a ogni ingerenza degli estranei al bene oggetto del proprio diritto, si tratta pertanto di una configurazione di carattere prettamente materiale.

La *privacy* nasce nei sistemi di *common law* come problematica connessa alla circolazione dei dati ed è diretta a tutelare la libertà rispetto alle informazioni circolanti, intrinsecamente personali e familiari che non abbiano per i terzi un interesse socialmente apprezzabile, per cui la tutela si estende a tutto ciò che rende possibile il formarsi di una personalità libera, non condizionata dall'uso e dal processo delle informazioni.

La problematica sottesa alla circolazione delle informazioni cambia prospettiva con l'avvento dell'era digitale. In un siffatto contesto, detta nozione di *privacy* è stata costretta a confrontarsi con l'avvento della tecnologia informatica, che modifica radicalmente l'analisi. Al centro dell'attenzione non vi possono essere più quelle informazioni sulla persona che potevano rivestire interesse per la cronaca e che riguardavano un numero ristretto di individui, bensì tutte quelle informazioni, anche scarsamente significative, che riguardano ognuno e che necessariamente e costantemente vengono messe in circolazione in rete.

Ed allora la protezione dei dati personali, ancor prima del suo riconoscimento giuridico come diritto fondamentale, nasce come risposta ai primi sistemi di raccolta massiccia di informazioni in banche dati e di elaborazione automatizzata dei dati stessi.

La protezione dei dati personali è infatti qualcosa di ancora più specifico, un *quid pluris*, rispetto ai concetti di protezione della vita privata e familiare, del proprio domicilio e della

corrispondenza. Protegge i dati dell'individuo, intesi come quell'insieme di informazioni, afferenti a vari aspetti della vita di una persona, relativi sia alla sfera sociale che privata, che il soggetto decide di mettere a disposizione o, al contrario, decide di non diffondere.

Il diritto alla protezione dei dati personali può essere definito come il diritto a che le informazioni su una persona fisica individuata o individuabile siano raccolte e trattate in modo lecito, anche attraverso l'esercizio del diritto di controllo sui dati stessi e sulla loro diffusione ed utilizzo da parte del soggetto interessato.

Invero, è attraverso l'analisi del bene giuridico tutelato che si coglie la maggiore differenza tra diritto alla riservatezza e diritto alla privacy da un lato, e diritto alla protezione dei dati personali dall'altro. Se nel diritto alla riservatezza il bene giuridico tutelato è circoscritto alla sfera intima della persona, intesa come quell'insieme di emozioni, pensieri, comportamenti mediante cui si sviluppa la personalità dell'individuo e che si sviluppano all'interno della sua dimensione privata, nel diritto alla protezione dei dati personali assume ruolo centrale il concetto di dato o, più in generale, di qualsiasi tipo di informazione.

In tal senso, il diritto alla protezione dei dati deve essere considerato distinto dalla libertà negativa di non subire interferenze nella propria vita privata, costituendo invece il fondamento della libertà positiva di esercitare un controllo sul flusso delle proprie informazioni che si riferiscono al soggetto.

Per questa ragione, secondo la giurisprudenza maggioritaria, il diritto alla protezione dei dati personali deve essere inteso come diritto all'autodeterminazione informativa, cioè alla scelta di ogni soggetto di autodefinirsi e determinarsi.

Stante quanto sopra, è possibile affermare che nel tempo è cambiato il paradigma sotteso alla tutela dei dati personali che non è più legato a un'idea "materiale" della protezione dati intesa come diritto di proprietà ma a una concezione più orientata alla visione della protezione dati come una declinazione dei diritti di libertà e di dignità della persona.

In tale ottica, i dati personali non sono più considerati solo come qualcosa di proprietà dell'interessato, bensì come il patrimonio informativo che caratterizza ciascun individuo, che non solo consente di identificare una persona ma di individuare l'essenza della sua personalità, tanto nel suo aspetto privato, quanto in quello pubblico, e di orientarne o condizionarne i comportamenti.

Per tale ragione, il diritto alla protezione dei dati personali costituisce un valido strumento di protezione di tutti i diritti fondamentali così come sostenuto sia dalla Direttiva 95/46/CE sia Regolamento UE 2016/679, in cui è sempre specificato che l'obiettivo

principale è quello di proteggere «i diritti fondamentali e le libertà delle persone, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali».

In questo lavoro di tesi, verrà analizzata la disciplina europea della protezione dei dati personali (Reg. UE 2016/679) in linea generale e, in particolare, si esaminerà come la Pubblica Amministrazione si è adeguata alla normativa in oggetto. Quindi, verrà valutato il complesso rapporto con il diritto di accesso nella Pubblica Amministrazione (in particolare in INPS), facendo particolare riferimento alle problematiche in tema di reddito di cittadinanza e ISEE minorenni.

Nello specifico, nel primo capitolo verrà effettuata una panoramica storica della nascita e dell'evoluzione della protezione dei dati personali. Nel secondo capitolo, ci si addenterà più nello specifico nello studio dei principali strumenti normativi della materia. Si esamineranno le principali innovazioni apportate dal Regolamento UE 2016/679 e verrà esaminato l'adeguamento organizzativo in capo alle Pubbliche Amministrazioni a seguito dell'introduzione della nuova disciplina.

Il terzo capitolo sarà incentrato sull'analisi delle modalità in cui il Reg. UE 2016/679 incide sul rapporto tra protezione dei dati personali e accesso amministrativo, attraverso un meccanismo di rinvii a normative nazionali, ulteriormente precisato nel decreto interno di adeguamento D.Lgs 101 del 2018.

Questa concatenazione di discipline rende l'intero assetto complesso e stratificato, affidando di fatto alle Pubbliche Amministrazioni il difficile compito di individuare il regime di accesso applicabile caso per caso, da cui discende una specifica disciplina del rapporto con la tutela dei dati personali.

Infatti, le caratteristiche di un tale sistema, se da una parte tengono conto della diversa natura delle situazioni giuridiche considerate attraverso diversi modelli di accesso, dall'altra producono alcune disfunzioni legate non solo ai difficili bilanciamenti che caratterizzano usualmente la materia, ma, ancora più a monte, alla ricerca del corretto apparato di regole di volta in volta applicabile.

L'analisi verrà svolta facendo particolare riferimento all'approccio da parte del funzionario pubblico a richieste formulate dall'utenza e alla gestione delle stesse. Nel quarto e ultimo capitolo si affronterà la questione della protezione dei dati personali in merito ai citati due prodotti dell'INPS, attestazione ISEE minorenni e reddito di cittadinanza, si analizzeranno i relativi istituti e problematiche e si cercherà di individuare soluzioni applicative.

CAPITOLO I

La protezione dei dati personali, nascita ed evoluzione attuale

1. Le origini della privacy

La nozione di privacy ha, secondo alcuni studiosi, antiche origini risalenti alla cultura ellenica, sebbene si tratti di un concetto molto diverso da quello sviluppatosi poi successivamente.¹

Gli antichi greci, se da un lato, ritenevano fondamentale, quasi un dovere, per i cittadini la partecipazione alla vita pubblica, dall'altro lato, riconoscevano anche la necessità per ognuno di avere una sfera privata ritenuta necessaria per poter partecipare agli affari della città. Da ciò deriva che nell'antica Grecia la tutela della propria sfera personale non era considerata come un diritto assoluto, bensì subordinata alla realizzazione di altri interessi.

Invero, la dottrina maggioritaria concorda nel ricondurre la nascita della privacy al disgregarsi della società feudale e all'emergere della classe borghese *“La possibilità di godere pienamente della propria intimità è un connotato differenziale della borghesia rispetto alle altre classi: e la forte componente individualistica fa sì che quella operazione si traduca, poi, in uno strumento di isolamento del singolo borghese all'interno della sua stessa classe. Il borghese, in altri termini, si appropria di un suo “spazio”, con una tecnica che ricorda quella compiuta per la identificazione di un diritto alla proprietà solitaria”*².

In questa concezione, la privacy finiva per assumere una forte connotazione di classe, veniva intesa come l'acquisizione di un privilegio da parte di un gruppo.

E' necessario attendere il XIX secolo per avere la prima definizione di privacy coniata da due giuristi nord americani e fondata sul “diritto ad essere lasciato solo” (*right to be let alone*).

Più precisamente, nel 1890 due giovani avvocati di Boston avviarono una causa contro le indiscrezioni sulla vita matrimoniale della moglie di uno di loro che un giornale locale, specializzato in pettegolezzi, fece trapelare in alcuni articoli. Furono proprio i numerosi articoli di cronaca che avevano indotto i due avvocati a cercare di elaborare e definire in modo concreto gli spazi ed i limiti tra riservatezza, libertà di stampa e libera manifestazione del pensiero.

1 S. Nigro, Le nuove dimensioni della privacy: dal diritto alla riservatezza alla protezione dei dati personali, Padova, 2006 p. XI.

2 S. Rodotà, Tecnologie e diritti, Bologna, 1995]

La privacy veniva a coincidere con uno spazio della vita, quasi fisico, dal quale il soggetto aveva un diritto di tenere esclusi gli altri, a loro volta tenuti a rispettarne l'individualità. Per cui, secondo tale elaborazione, la privacy si presenta come un diritto a contenuto negativo in quanto è intesa quale diritto a non fare conoscere e a mantenere riservate alcune informazioni, piuttosto che a esercitare un controllo sulle medesime. Traducendosi nel diritto dei singoli "tutela dell'intimità privata" rispetto a quelle circostanze e vicende intrinsecamente personali e familiari che non hanno per i terzi un interesse socialmente apprezzabile³.

In Europa, il concetto di protezione dati personali è stato rappresentato per la prima volta, nel 1909 a Parigi, da un giovane giurista francese, in un articolo di una rivista di diritto civile, poi diventato famoso, intitolato "Des Droits de la personnalité".

Va evidenziato che mentre il concetto americano di privacy nasce da un'esigenza di sicurezza personale legata alla proprietà, quello europeo proviene dal timore che l'elaborazione delle informazioni relative alle persone possa essere potenzialmente discriminatoria.

Tale concezione prende avvio negli anni Trenta quando il governo olandese aveva istituito un registro contenente i dati identificativi dei cittadini quali il nome, il numero di identificazione, la residenza ed altre informazioni personali attinenti alla propria identità economica, culturale o sociale, come anche l'appartenenza a confessioni religiose. Il suddetto registro venne accettato dai cittadini in quanto avrebbe facilitato l'amministrazione pubblica nell'erogazione dei servizi, nonché l'affermazione del nuovo consociativismo olandese e riformato i rapporti tra le tante culture religiose.

Senonché, a seguito dell'invasione dei Paesi Bassi da parte dei nazisti le informazioni contenute nel registro vennero invece utilizzate per identificare, perseguire ed assassinare molte persone a causa delle loro origini etniche, religiose.

Analoghi episodi si verificarono anche in altri Stati dell'Europa ad opera dei regimi totalitari.

3 Recent inventions and business methods call attention to the next step which must be taken for the protection of the person, and for securing to the individual what Judge Cooley calls the right "to be let alone" Instantaneous photographs and newspaper enterprise have invaded the sacred precincts of private and domestic life; and numerous mechanical devices threaten to make good the prediction that "what is whispered in the closet shall be proclaimed from the house-tops." For years there has been a feeling that the law must afford some remedy for the unauthorized circulation of portraits of private persons WARREN S., BRANDEIS L., The Right to Privacy, 1890

Risulta evidente come in questo contesto storico le innovazioni asservite alle ideologie dei totalitarismi del novecento, si siano configurate come vere e proprie armi di “distruzione di massa” dei diritti umani, in cui i concetti di dignità e libertà furono annientati.

Gli avvenimenti storici sopra descritti hanno messo in evidenza la necessità di proteggere i dati personali ed i relativi trattamenti dall’ingerenza di un’ autorità pubblica durante l’esercizio del diritto alla libertà individuale.

2. Dalla privacy alla protezione dati personali

Il diritto alla protezione dei dati personali, come diritto autonomo, a sé stante dal diritto alla riservatezza, non si afferma così rapidamente come ci si sarebbe aspettati a seguito del massiccio uso della tecnica di elaborazione automatizzata dei dati⁴, di cui si è stati testimoni durante i regimi totalitari del Novecento.

Invero, le Costituzioni degli Stati europei del secondo dopoguerra furono tutte fortemente incentrate sul riconoscimento dei diritti fondamentali dell’uomo, ma non sembrava esserci ancora spazio per il riconoscimento della protezione dati come autentico valore costituzionale.

La Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali CEDU, firmata a Roma il 4 novembre 1950, sarebbe potuta essere uno strumento utile per far entrare, nel novero dei diritti fondamentali della persona, il diritto alla protezione dei dati personali. Nonostante l’ampio utilizzo delle tecniche di elaborazione dei dati personali durante il periodo dei totalitarismi, la Convenzione europea dei diritti dell’uomo non ha preso in considerazione la possibilità di introdurre una tutela al trattamento dei dati personali in quanto, all’epoca, la tecnologia era vista principalmente come un mero strumento e non invece come un fattore capace di influenzare le modalità di esercizio di un diritto⁵.

Infatti, la CEDU, nel suo catalogo di diritti fondamentali, manifesta la necessità di tutelare esclusivamente la riservatezza riconoscendo all’articolo 8 il diritto al rispetto della

4 Per *Elaborazione Dati* si intende un qualsiasi procedimento informatico che comporta la conversione dei dati in informazioni dove: con *dato* si intende una raccolta di numeri o lettere che descrivono misure ottenute da un sistema reale; con *informazione* una risposta, dotata di significato, ad una determinata domanda. In altre parole, usando il linguaggio dell’automatica si può definire “elaborazione” quel processo che, a partire da determinati input, produce determinati output dopo una certa manipolazione o trasformazione.

5 F. PIZZETTI, *Privacy e il Diritto Europeo alla Protezione dei Dati Personali. Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, Vol I de *I Diritti nella “rete” della Rete*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 57.

vita privata e familiare, ma non introduce un'apposita norma che riconosca il diritto alla protezione dei dati personali⁶.

Ci vollero ben più di venti anni perché comparisse, per la prima volta, una normativa che esplicitamente disciplinasse la protezione dei dati personali in merito alla raccolta massiccia di informazioni in banche dati e al trattamento generalizzato di queste ultime con tecniche automatizzate.

La Germania fu il primo Stato a varare leggi sulla protezione dei dati personali, seguirono Francia, Spagna e altre nazioni.

Tuttavia, l'evoluzione normativa in materia era fortemente diversificata e a tratti incompatibile tra un paese e l'altro, e ciò poteva causare problemi di interpretazione e applicazione nei casi in cui due Stati si fossero trovati a dover trattare, raccogliere o scambiare dati tra loro.

Al fine di risolvere tale problema era necessaria una regolamentazione comune che racchiudesse i principi in tema di protezione dei dati personali comuni alla maggioranza dei Paesi europei.

Tali obiettivi vennero realizzati, nell'ambito dell'ordinamento CEDU, dalla Convenzione n. 108 del 28 gennaio 1981 adottata dal Consiglio d'Europa e invece, a livello dell'Unione Europea, dalla Direttiva Europea 95/46/CE, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza 2000), e dal Trattato di Lisbona.

La Direttiva europea 95/46/CE, denominata "Direttiva Madre", ha costituito per molto tempo il testo di riferimento, a livello europeo, in tema di protezione dei dati personali. Bisogna dire fin da subito che la Direttiva fa riferimento tanto all'articolo 8 CEDU, quanto alla Convenzione n.108/1981, ma senza dubbio ne specifica e amplifica contenuto e portata.

L'intento del legislatore era quello di creare uno strumento agile e utile a favorire il processo di omogeneizzazione dei livelli di tutela della protezione dati, indipendentemente dall'ordinamento statale di riferimento. Per tale ragione il legislatore europeo ha optato per l'adozione di una direttiva d'armonizzazione con lo scopo di stabilire i principi generali e fondanti la materia e una serie di regole e non di un regolamento, che sarebbe stato direttamente vincolante per gli Stati membri.

6 Art. 8 CEDU «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di un'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.».

La Direttiva 95/46/CE tutela le persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati e si applica tanto ai dati trattati con mezzi automatici, ad esempio banche dati informatiche, quanto ai dati contenuti o destinati a figurare in archivi non automatizzati, come gli archivi tradizionali in formato cartaceo.

Come di frequente ammesso dai Garanti nazionali e dal Gruppo articolo 29⁷, l'impianto semplice ha permesso alla direttiva di costituire una sorta di "cassetta degli attrezzi"⁸, capace di adattarsi a situazioni ed evoluzioni della materia. Tale semplicità però è stata anche uno dei punti deboli della normativa, che, sotto il peso schiacciante delle nuove tecnologie digitali, ha richiesto innumerevoli sforzi da parte della Corte di Giustizia Europea⁹, delle Autorità Garanti Nazionali e infine del Gruppo di Lavoro ex articolo 29, al fine di adattare la normativa all'evoluzione della materia.

La direttiva. 95/46/CE era stata adottata nel 1995 con due principali obiettivi: 1) salvaguardare il diritto fondamentale dei soggetti alla protezione dei dati; 2) garantire la libera circolazione dei dati personali fra gli Stati membri. Tuttavia, come si è detto, negli anni immediatamente successivi alla sua entrata in vigore, l'entità fenomenica della condivisione e della raccolta di dati è aumentata in modo letteralmente vertiginoso.

7 Il Gruppo di lavoro articolo 29 (*Working Party article 29 o WP29*) è il gruppo di lavoro comune della autorità nazionali di vigilanza e protezione dei dati istituito dall'articolo 29 della direttiva europea 95/46. Questa prevede vari compiti da affidare ai membri dei Garanti nazionali, che quindi si riuniscono a tale scopo. Il Gruppo è un organismo consultivo indipendente, composto da un rappresentante della autorità nazionali, dal Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) e da un rappresentante della Commissione. Il presidente è eletto dal Gruppo al suo interno ed ha un mandato di due anni, rinnovabile una sola volta. Il Gruppo adotta le sue decisioni a maggioranza semplice dei rappresentanti delle autorità di controllo. Il suo compito principale è assicurare che le autorità di controllo nazionali seguano interpretazioni comuni della normativa europea in materia. GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *Gruppo di lavoro ex Articolo 29*, su www.garanteprivacy.it.

8 Dichiarazione del Gruppo di lavoro ex Articolo 29 sul *Rafforzamento dell'ottemperanza dei responsabili del trattamento alla normativa sulla tutela dei dati* - WP101, Bruxelles, 2004.

9 Si prendano ad analisi i considerando 1 e 2 della Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, libera circolazione di tali dati dove si afferma: « che gli obiettivi della Comunità, enunciati nel trattato, come è stato modificato dal trattato sull'Unione europea, consistono nel realizzare un'unione sempre più stretta tra i popoli europei, nell'istituire relazioni più strette tra gli Stati che la Comunità riunisce, nell'assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale eliminando le barriere che dividono l'Europa, nel promuovere il miglioramento costante delle condizioni di vita delle sue popolazioni, nel preservare e rafforzare la pace e la libertà e nel promuovere la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni e dalle leggi degli Stati membri nonché dalla convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. » e di seguito: « che i sistemi di trattamento dei dati sono al servizio dell'uomo; che essi, indipendentemente dalla nazionalità o dalla residenza delle persone fisiche, debbono rispettare le libertà e i diritti fondamentali delle stesse, in particolare la vita privata, e debbono contribuire al progresso economico e sociale, allo sviluppo degli scambi nonché al benessere degli individui. ».

Per dare un'idea dell'impatto prorompente che l'avvento di Internet ha avuto sul trattamento dei dati personali, si riporta un estratto della "Indagine conoscitiva sul settore dei servizi internet e sulla pubblicità online" a cura dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in Italia: *"Gli operatori del web [...] possono ottenere i dati personali degli utenti tramite tutti gli strumenti che hanno a disposizione (i propri siti, i propri browser, le proprie app, ecc.) – Google, ad esempio può utilizzare, oltre al motore di ricerca, il browser Chrome, il sistema operativo Android, la posta elettronica Gmail e tutti gli altri servizi di cui è proprietario; Microsoft può avvalersi di Bing (search), di Internet Explorer (browser), di Windows (sistema operativo), di vari strumenti di comunicazione (ora accorpati in Skype) e dell' Xbox (console)-, nonché acquisire informazioni sugli stessi attraverso le attività che svolgono in Rete [...]. Al riguardo, si segnala che la più intensa interazione degli utenti sul Web determina una maggiore diffusione di dati personali e di indicazioni relative alle proprie preferenze, attraverso post, stati, tag, ecc. Facebook, per esempio, può ottenere molteplici informazioni proprio grazie alle opinioni, alle discussioni, ai "link", attribuiti ai singoli prodotti, alle aziende e alle loro iniziative, che compaiono sulle pagine personali degli utenti che aderiscono ai social network"*¹⁰.

Conseguenza di tutto ciò è l'aumento del rischio che il potenziale "invasivo" del sistema informativo telematico nell'esistenza umana divenga strumento per nuove e sempre più sofisticate forme di controllo sociale. Tutto ciò ha finito col mettere inesorabilmente in luce i punti deboli della direttiva e, pertanto, è divenuto necessario instaurare un quadro giuridico più solido e coerente, adeguato allo sviluppo dell'economia digitale.

Ciò si è realizzato con il Regolamento UE n. 679 del 2016 del Parlamento Europeo e del Consiglio emanato il 27 aprile 2016 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea del 4 maggio 2016.

Non più dunque una Direttiva d'armonizzazione che cerca, tramite l'azione degli Stati Membri, di riavvicinare il più possibile normative e culture giuridiche, spesso diversificate, ma uno strumento giuridico forte avente carattere vincolante e direttamente applicabile in tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea.

L'obiettivo del Regolamento non è soltanto quello di introdurre una nuova e più robusta disciplina per la protezione dei dati personali, sostitutiva della Direttiva 95/46/CE, che sia applicata in maniera conforme e uniforme in tutto il territorio dell'Unione, ma specialmente

10 AgCom, Indagine conoscitiva sul settore dei servizi internet e sulla pubblicità online, All. A alla delibera n.19/14/CONS del 21 gennaio 2014, pt.204, disponibile su:
www.agcom.it/documents/10179/1/document/9376a211-ebb2-4df6-83ea-282f731faaf2.

quello di creare un collegamento tra il passato, il presente e il futuro della materia. Un ponte dove i principi fondamentali contenuti nella Direttiva costituiscono le fondamenta, dove l'attività giurisprudenziale, il lavoro dei Garanti nazionali e del Gruppo di Lavoro Comune ex articolo 29, rappresentano una struttura salda dove il Regolamento si presenta come un collante che partendo dalle elaborazioni normative e giurisprudenziali del passato guarda al futuro.

In questo modo il Regolamento non innova solamente la materia attraverso l'introduzione di istituti completamente nuovi adatti alle problematiche più pressanti della società digitale, ma conferma e rafforza le precedenti elaborazioni.

3. L'evoluzione del diritto alla privacy in Italia

Il dibattito sulla esistenza nel nostro ordinamento di un diritto alla riservatezza è rimasto sopito per tutto l'inizio del secolo scorso, per poi comparire con vigore nel corso degli anni Cinquanta, anche se decisamente in ritardo rispetto alle esperienze statunitensi, francesi e tedesche.

Si trattava di affermare o meno l'esistenza di un autonomo diritto della persona di essere tutelata contro indiscrezioni altrui e contro la divulgazione al pubblico di fatti attinenti alla propria sfera privata, e di trovarne il fondamento giuridico al di fuori dei casi di tutela del riserbo espressamente previsti dalle leggi.

Vista l'assenza, nel nostro ordinamento, di una norma generale e astratta a definizione e tutela di tale diritto, il problema principale è stato quello di trovare un riferimento normativo dal quale far derivare la tutela generale dell'interesse alla riservatezza¹¹.

L'art. 2 della Costituzione ha rappresentato la base per la ricostruzione del diritto alla riservatezza, per l'espansione di tale diritto oltre i limiti individuali in una dimensione più globale che abbraccia la persona nel suo complesso e si esplicita nella libertà alla autodeterminazione della persona stessa.

Infatti, tale articolo veniva interpretato come una norma aperta, capace di condurre a unità quella pluralità di interessi riconducibili alla persona che, pur non essendo espressamente contemplati nelle disposizioni costituzionali, erano implicitamente presi in considerazione della Costituzione stessa e la riservatezza è una di queste. Pertanto, «*In questa prospettiva l'art. 2 Cost. non è più una formula riassuntiva dei diversi diritti della*

11 S. RODOTA', *Tecnologie e diritti*, il Mulino, Bologna, 1995.

persona costituzionalmente riconosciuti, ma una clausola generale attraverso la quale operare il continuo adeguamento delle garanzie giuridiche alle sempre nuove esigenze di tutela della persona»¹².

Il fondamento della tutela alla privacy è stato rinvenuto anche negli articoli 13 e 3 della Costituzione, il primo parla di inviolabilità della persona, il secondo di diritto alla dignità.

Queste due norme sono fondamentali per assicurare una tutela alla riservatezza come presupposto per garantire lo sviluppo pieno e autentico della persona umana.

Un altro profilo rilevante si collega all'art. 21 Cost. perché il diritto alla riservatezza è stato considerato in via negativa, come libertà a non manifestare, limitare la diffusione di informazioni che riguardano la persona.

Altre norme fondamentali per ricostruire il diritto alla riservatezza è l'art 15 Cost. che garantisce il diritto di opporsi a ingerenze esterne. La libertà di comunicazione è intesa come libertà di divulgazione di ciò che si è appreso ed altresì libertà di non divulgare tali informazioni, il diritto alla segretezza delle comunicazioni.

L'art 14 Cost. riguarda la tutela del domicilio ed in relazione al quale si afferma il diritto di impedire l'accesso al proprio domicilio. La ragione di una tutela così forte si giustifica poiché possiamo affermare che il domicilio indubbiamente rappresenti un "luogo privilegiato", nel quale la personalità umana può svolgere, senza interferenze esterne, ogni attività individuale e collettiva, essendo capace di offrire le condizioni per la piena e spontanea manifestazione della personalità dell'individuo. Ed infine, l'art. 29 Cost. che tutela l'intimità familiare.

Tutto questo insieme di garanzie contenute nella Costituzione è stato in vario modo considerato dalla dottrina e giurisprudenza e posto alla base della ricostruzione del diritto alla riservatezza.

La riservatezza viene quindi individuata come quell' «interesse che in base ad una certa valutazione legislativa e sociale risulta fondamentale per l'individuo. Questi ha bisogno per poter condurre la propria vita di vedersi riconosciuto un certo ambito privato dal quale poter escludere l'altrui ingerenza; è la stessa natura umana che rifiuta l'indiscriminata pubblicizzazione di ciò che riguarda nell'intimo. Il rifiuto di tale riconoscimento finirebbe col menomare gravemente l'individuo e col pregiudicare lo stesso valore della persona,

12 S. Nigro, Le nuove dimensioni della privacy: dal diritto alla riservatezza alla protezione dei dati personali, cit., p. 43.

quindi la sua dignità; di qui la tutela implicita, anche sotto questo aspetto, del diritto alla riservatezza»¹³.

Il concetto della riservatezza è strettamente legato al contesto sociale, storico, politico, per cui con l'evolversi del tempo la riservatezza non è più legata alla diffusione dell'immagini, delle informazioni della vita privata ma si collega alla capacità di disporre di una molteplicità di informazioni su supporti informatici diversi e alla capacità di utilizzare tecnologie in grado di raccogliere una pluralità di informazione e di elaborarle in maniera sempre più sofisticata.

Infatti, accedendo ad una o più banche di dati o, addirittura, collegando i dati nelle stesse contenuti, diviene possibile conoscere aspetti della vita di ciascuno, dalle abitudini di consumo ai propri rapporti sociali, dal proprio stato di buono o cattivo pagatore (si pensi alla Centrale rischi delle banche) ai siti internet visionati più di frequente e perfino ai propri dati sanitari. Lungo è l'elenco di informazioni che vengono fornite, più o meno inconsapevolmente, e quotidianamente trattate.

Si è resa, quindi, necessaria anche in Italia la regolamentazione di tale attività. Quasi tutti gli Stati Europei hanno così adottato apposite legislazioni per la tenuta e l'utilizzo delle banche dati. Per quanto concerne l'Italia bisogna aspettare sino al 1996 perchè il nostro stato si doti di una normativa per il trattamento dei dati personali, la legge 31 dicembre 1996 n. 675 sulla "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali".

Nel tempo furono emanate numerose altre normative, con l'intento di disciplinare specifici aspetti del trattamento, nei diversi settori inerenti la protezione dati che, tuttavia, portò ad un sovraffollamento normativo che contribuì a complicare lo scenario del diritto alla protezione dati dell'epoca.

Al fine di dare ordine alla materia, il legislatore decise di elaborare un Testo Unico e così il 30 giugno 2003 fu emanato il Decreto Legislativo n.196 che istituì il Codice in materia di protezione dei dati personali (anche detto Codice della Privacy) che razionalizza, semplifica e coordina in un unico testo tutte le precedenti disposizioni in Italia relative alla protezione dei dati personali.

Il legislatore, che ha riconosciuto sin dai primi articoli del Codice il "diritto alla tutela dei dati personali", non si è limitato ad ordinare la materia ma ha dettagliatamente regolamentato il trattamento dei dati. In tal senso il "diritto alla protezione dei dati personali"

13 T. A. Auletta, *Riservatezza e tutela della personalità*, Milano, 1978, p. 36.

viene assicurato attraverso l'introduzione di precise regole di condotta a cui l'autore del trattamento deve attenersi, nonché mediante una procedimentalizzazione del trattamento medesimo al fine di assicurare in via preventiva, con evidenti finalità deterrenti, la conformità della gestione dei dati al dettato normativo».

Il Codice abroga la precedente Legge n.675/1996 dalla quale però, recepisce svariati principi e norme, e segnerà la normativa di riferimento fino al 25 maggio 2018 quando è entrato in vigore il Regolamento Europeo n.679/2016, che ne modificherà l'impianto attraverso il Decreto Legislativo 101/2018 contenete le disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento stesso.

CAPITOLO II

Il trattamento dei dati personali alla luce del GDPR e l'impatto sulle Amministrazioni Pubbliche

1. Il Regolamento UE 2016/679 una rapida panoramica

Il Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati 2016/679 del 4 maggio 2016 (di seguito denominato anche GDPR, acronimo derivante dalla denominazione inglese General Data Protection Regulation), entrato in vigore a decorrere dal 25 maggio 2018, è diretto a garantire la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché la libera circolazione di tali dati, assicurando al contempo un livello coerente di protezione in tutta l'Unione.

Il Regolamento, infatti, nasce dalla consapevolezza che sebbene la precedente Direttiva 95/46/CE abbia mantenuto ancora oggi validi i suoi obiettivi e principi, ciò *«non ha impedito la frammentazione dell'applicazione della protezione dei dati personali nel territorio dell'Unione, né ha eliminato l'incertezza giuridica o la percezione, largamente diffusa nel pubblico, che in particolare le operazioni online comportino rischi per la protezione delle persone fisiche»* (Considerando 9).

La decisione di utilizzare lo strumento del Regolamento è quindi collegata alla necessità di garantire un'applicazione della disciplina in modo omogeneo su tutto il territorio dell'Unione Europea e, ciò ha comportato, che le normative nazionali in precedenza vigenti venissero travolte dalle disposizioni europee di diretta applicazione¹⁴.

Così è stato anche nel nostro ordinamento, per cui, al fine di armonizzare la normativa interna a quella sovranazionale, il D.Lgs 30.06.2003, n.196 (Codice della privacy) è stato completamente e profondamente modificato dal D.Lgs 10.08.2018, n. 101.

Nell'ottica di perseguire i predetti obiettivi, la disciplina europea si è concentra nel definire i principi generali che presidono il trattamento dei dati personali e nell'individuare l'ambito di applicazione, nonché le finalità che lo legittimano.

¹⁴ Con riferimento all'ambito di applicazione materiale l'art.3, prevede che il Regolamento, stabilendo una disciplina uniforme in tutto il territorio europeo, deve constatare se risulta essere applicabile o meno la normativa europea in tema di protezione dei dati personali e, nel caso, decidere quale tra le diverse Autorità Garanti sul territorio debbano operare o possano intervenire in supporto.

Ai successivi paragrafi sono previste delle particolari ipotesi per cui la normativa regolamentare trova comunque applicazione, nonostante il trattamento dei dati avvenga all'esterno del territorio dell'Unione e sia effettuato da agenti (titolare e responsabile) che comunque non sono stabiliti all'interno dell'Unione Europea sulla base di un collegamento territoriale. Così facendo, il GDPR si pone come un modello forte di protezione dei dati personali diretto a garantire il cittadino europeo un medesimo livello di protezione a prescindere dal luogo in cui materialmente si svolge il trattamento dei propri dati personali.

In tal senso, dopo aver precisato all'art. 1 l'oggetto e le finalità, il Regolamento all'art. 2 paragrafo 1 individua l'ambito di applicazione materiale della normativa statuendo che «*il presente Regolamento si applica al trattamento interamente o parzialmente automatizzato di dati personali e al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti in un archivio o destinati a figurarvi*», individuando altresì una serie di materie per le quali la disciplina del Regolamento non trova applicazione.

In particolare, il legislatore europeo ha escluso che esso debba applicarsi al trattamento di dati personali: «*a) effettuati per attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione; b) effettuati dagli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nell'ambito di applicazione del Titolo V, Capo 2, TUE; c) effettuati da una persona fisica per l'esercizio di attività a carattere esclusivamente personale o domestico; d) effettuati dalle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento o perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, incluse la salvaguardia contro minacce alla sicurezza pubblica e la prevenzione delle stesse*».

Successivamente la nuova disciplina passa a definire, all'articolo 4, opportunamente e con accuratezza, i concetti essenziali ai fini dell'esatta comprensione e applicazione della normativa stessa, attraverso ventisei definizioni di cui alcune di esse composte da più sottolettere ¹⁵.

¹⁵ La ridefinizione dei termini utili a descrivere tutte le figure interessate dal trattamento dei dati personali, le azioni da essi compiute e le condizioni in cui possono trovarsi è sicuramente una delle principali innovazioni portate dal Regolamento UE. Di seguito le più rilevanti:

- limitazione di trattamento: il contrassegno dei dati personali conservati con l'obiettivo di limitare il trattamento in futuro;

- profilazione: qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica;

- titolare del trattamento: la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; quando le finalità e i mezzi di tale trattamento sono determinati dal diritto dell'Unione o degli Stati membri, il titolare del trattamento o i criteri specifici applicabili alla sua designazione possono essere stabiliti dal diritto dell'Unione o degli Stati membri;

- responsabile del trattamento: la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che tratta dati personali per conto del titolare del trattamento;

- destinatario: la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o un altro organismo che riceve comunicazione di dati personali, che si tratti o meno di terzi. Tuttavia, le autorità pubbliche che possono ricevere comunicazione di dati personali nell'ambito di una specifica indagine conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri non sono considerate destinatari; il trattamento di tali dati da parte di dette autorità pubbliche è conforme alle norme applicabili in materia di protezione dei dati secondo le finalità del trattamento;

Al riguardo, in merito alla nozione di dato personale con la stessa viene definita qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (interessato), considerando come identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale.

- terzo: la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che non sia l'interessato, il titolare del trattamento, il responsabile del trattamento e le persone autorizzate al trattamento dei dati personali sotto l'autorità diretta del titolare o del responsabile;
- consenso dell'interessato: qualsiasi manifestazione di volontà libera, specifica, informata e inequivocabile dell'interessato, con la quale lo stesso manifesta il proprio assenso, mediante dichiarazione o azione positiva inequivocabile, che i dati personali che lo riguardano siano oggetto di trattamento;
- violazione dei dati personali: la violazione di sicurezza che comporta accidentalmente o in modo illecito la distruzione, la perdita, la modifica, la divulgazione non autorizzata o l'accesso ai dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati.

Vi sono poi i dati personali rientranti in particolari categorie come quelli sensibili e i dati giudiziari che lasciano il posto alle più generiche categorie particolari di dati personali¹⁶ e ai dati personali relativi a condanne penali e reati¹⁷.

¹⁶ Articolo 9 Trattamento di categorie particolari di dati personali

1. È vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona. (C51)

2. Il paragrafo 1 non si applica se si verifica uno dei seguenti casi: (C51, C52)

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

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

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

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

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

f) il trattamento è necessario per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria o ogniquale volta le autorità giurisdizionali esercitino le loro funzioni giurisdizionali;

g) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato; (C55, C56)

h) il trattamento è necessario per finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro, valutazione della capacità lavorativa del dipendente, diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale ovvero gestione dei sistemi e servizi sanitari o sociali sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri o conformemente al contratto con un professionista della sanità, fatte salve le condizioni e le garanzie di cui al paragrafo 3; (C53)

i) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell'assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi medici, sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri che prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato, in particolare il segreto professionale; (C54)

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

3. I dati personali di cui al paragrafo 1 possono essere trattati per le finalità di cui al paragrafo 2, lettera h), se tali dati sono trattati da o sotto la responsabilità di un professionista soggetto al segreto professionale conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti o da altra persona anch'essa soggetta all'obbligo di segretezza conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti. (C53)

4. Gli Stati membri possono mantenere o introdurre ulteriori condizioni, comprese limitazioni, con riguardo al trattamento di dati genetici, dati biometrici o dati relativi alla salute. (C8, C10, C41, C45, C53).

¹⁷ Articolo 10 Trattamento dei dati personali relativi a condanne penali e reati

Il trattamento dei dati personali relativi alle condanne penali e ai reati o a connesse misure di sicurezza sulla base dell'articolo 6, paragrafo 1, deve avvenire soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica o se il trattamento è autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri che preveda garanzie appropriate per i

Con riferimento alla precedente identificazione dei dati sensibili il dettato normativo ha ampliato la definizione con l'aggiunta dei dati genetici, dei dati biometrici e dei dati relativi alla salute. Più precisamente, i dati genetici sono i dati personali relativi alle caratteristiche genetiche ereditarie o acquisite di una persona fisica che forniscono informazioni univoche sulla fisiologia o sulla salute di una persona fisica, e che risultano in particolare dall'analisi di un campione biologico della persona fisica in questione; i dati biometrici sono i dati personali ottenuti da un trattamento tecnico specifico relativi alle caratteristiche fisiche, fisiologiche o comportamentali di una persona fisica che ne consentono o confermano l'identificazione univoca, quali l'immagine facciale o i dati dattiloscopici; ed infine, i dati relativi alla salute sono i dati personali attinenti alla salute fisica o mentale di una persona fisica, compresa la prestazione di servizi di assistenza sanitaria, che rivelano informazioni relative al suo stato di salute.

Lo stesso discorso va fatto anche per i dati personali riferiti alle condanne penali e ai reati o a connesse misure di sicurezza di cui all'art. 10 del Regolamento.

Orbene, il dato personale si considera sottoposto a trattamento in caso di qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati ed applicate ai dati personali o insiemi di dati personali, quali la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione (art. 4 GDPR).

I dati personali oggetto di trattamento devono essere (art.5 GDPR):

- trattati in modo lecito corretto e trasparente nei confronti dell'interessato (*liceità, correttezza e trasparenza*);
- raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo tale che non siano incompatibile con tali finalità iniziali (*limitazione delle finalità*);
- adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati (*minimizzazione dei dati*);
- esatti e se necessario aggiornati, devono essere adottate tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (*esattezza*);

diritti e le libertà degli interessati. Un eventuale registro completo delle condanne penali deve essere tenuto soltanto sotto il controllo dell'autorità pubblica.

- conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per cui sono trattati (*limitazione della conservazione*).

Non meno importante è la previsione che il trattamento deve garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti illeciti o non autorizzati e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentale (*integrità e riservatezza*). Ed infine la *responsabilizzazione*, dove è previsto che il titolare del trattamento è il soggetto deputato al rispetto di tutti questi principi e che in capo a quest'ultimo sorge l'obbligo di comprovarne il rispetto.

Come si è detto, il trattamento del dato personale deve essere anche lecito e a tal fine, l'art. 6 GDPR stabilisce le condizioni di liceità e dispone che un trattamento è lecito solo e nella misura in cui ricorra almeno una delle condizioni indicate: a) l'interessato abbia espresso il proprio consenso al trattamento dei dati per una o più specifiche finalità; b) il trattamento sia necessario all'esecuzione di un contratto in cui l'interessato è parte o all'esecuzione di misure precontrattuali adottate su richiesta dell'interessato stesso; c) il trattamento è necessario per adempiere ad un obbligo legale del titolare del trattamento; d) il trattamento è necessario per la salvaguardia di interessi vitali dell'interessato o di un'altra persona fisica; e) il trattamento è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento; f) il trattamento è necessario per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, a condizione che non prevalgano gli interessi, i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato in particolare se quest'ultimo è un minore.

Corrispondentemente a tale previsione, il nostro codice della privacy, sempre come novellato dal D.Lgs 101/2018, all'art. 2Ter individua unicamente in una norma di legge, o nei casi previsti dalla legge, di regolamento, la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri (come previsto dall'art. 6, par.3, lett.b GDPR).

Con riferimento invece alle categorie particolari di dati l'art. 9 del Regolamento stabilisce come regola generale il divieto di trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche o l'appartenenza sindacale, le convinzioni religiose o filosofiche, nonché il trattamento di dati genetici o biometrici intesi a identificare una persona in modo univoco e infine i dati relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona; prevedendo poi delle deroghe per cui tale divieto

generale non opera, per esempio quando l'interessato abbia prestato il proprio consenso esplicito al trattamento dei dati per una o più finalità specifiche, il trattamento sia necessario per assolvere gli obblighi ed esercitare i diritti specifici del titolare del trattamento o dell'interessato in materia di diritto al lavoro e della sicurezza sociale e protezione sociale, o ancora laddove il trattamento sia necessario per tutelare un interesse vitale dell'interessato o di un'altra persona fisica qualora l'interessato non sia nella capacità fisica o giuridica di prestare il proprio consenso.

Nel nostro ordinamento, il D.lgs 101/2018 ha inserito nel Codice della Privacy l'art. 2 sexies del Codice della Privacy stabilendo che i trattamenti delle categorie di dati personali necessari per motivi di interesse pubblico rilevante ai sensi dell'art. 9 par. 2 lett. G Reg. sono ammessi qualora siano previsti dal diritto dell'Unione Europea, ovvero nell'ordinamento interno da disposizioni di legge, o ne casi previsti dalla legge, di regolamento che specificino i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e il motivo di interesse pubblico rilevante, nonché le misure fondamentali e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato. Il legislatore individua infine i casi in cui ex lege è considerato rilevante l'interesse pubblico.

Nelle successive sezioni, la nuova disciplina europea si concentra sul binomio responsabilizzazione/consapevolezza, prevedendo da un lato un'attenta regolamentazione a carico di chi gestisce i dati personali e li tratta, e dall'altro attribuendo normativamente agli interessati maggiore consapevolezza e riconoscimento dei propri diritti (quali informativa art.13-14 GDPR, diritto di accesso art. 15 GDPR, diritto alla portabilità dei dati art. 20 GDPR, diritto di opposizione art. 21 GDPR, diritto a non essere sottoposto a decisioni automatizzate art.22 GDPR, diritto alla cancellazione e all'oblio art.17 GDPR).

Un'altra direzione di novità si riferisce al rafforzamento della cooperazione tra Autorità di Controllo nazionali e tra queste e i titolari del trattamento per il tramite del responsabile della protezione dei dati, diretta a incrociare *diritti e doveri in modo che* la minimizzazione del trattamento sia effettivamente svolta.

Il maggior dialogo è determinato, in particolare da due novità importantissime, rappresentate da un lato dal superamento del criteri di stabilimento con riferimento all'ambito di applicazione territoriale, per cui saranno assoggettati alle Autorità di Controllo tutti i trattamenti svolti sui cittadini europei a prescindere dal fatto che siano svolti da titolari extra europei o con sedi extra europee e dall'altro lato, dall'introduzione del meccanismo dello sportello unico delle imprese, per effetto del quale le imprese stabilite in più Stati membri o che offrono prodotti e servizi in vari paesi dell'Unione per risolvere possibili problematiche

connesse con l'applicazione del Regolamento potranno rivolgersi ad un solo interlocutore rappresentato dalla locale Autorità di Controllo che dovrà poi coinvolgere le altre Autorità di Garanzia.

Inoltre, è previsto un rafforzamento dei poteri delle Autorità di Controllo attraverso la valutazione dell'impatto dei trattamenti, sulla quale le Autorità di Controllo sono obbligatoriamente chiamate ad esprimersi nel caso in cui dall'utilizzo di nuove tecnologie derivino nuovi rischi per gli interessati oppure per la redazione di linee guida comprensive anche degli elenchi di trattamenti per i quali la valutazione è imposta o esclusa; la vigilanza sui fenomeni di violazione dei dati personali; la figura del responsabile della protezione dei dati quale interfaccia tra l'Autorità di Controllo e il titolare; nonché mediante il rafforzamento dell'aspetto sanzionatorio attraverso criteri comuni e precisi per la valutazione delle violazioni (cfr. considerando da 141 a 152, art. 77-84 del Regolamento).

2. Trattamento dei dati personali nella pubblica amministrazione e applicazione del Regolamento UE 679/2016

Il GDPR, e sulla scorta di questo il Codice privacy italiano, come novellato dal d.lgs. 101/2018, non fissa una disciplina differenziata per i trattamenti effettuati per finalità pubbliche¹⁸, salvo le eccezioni, pur rilevanti, costituite dalla necessità di prevenire reati, tutelare la pubblica sicurezza e combattere il terrorismo. Il criterio seguito dal legislatore europeo è di natura prettamente oggettiva, poichè non si tiene conto della natura del titolare, quanto piuttosto del modo d'essere del trattamento, ivi incluso certamente la tipologia di dati trattati e la base giuridica che ne giustifica il trattamento stesso. Al riguardo, l'art. 6 del Regolamento, come si è detto, individua fra le basi giuridiche del trattamento la necessità di eseguire un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento (art. 6, par. 1, lett. e).

In assenza di questa particolare base giuridica sarebbe stato possibile legittimare i trattamenti di dati personali in ambito pubblico richiamando la necessità di adempiere ad un obbligo legale imposto al titolare del trattamento (art. 6, par. 1, lett. c). Questa considerazione si basa sull'interpretazione, oggi maggioritaria, del principio di legalità in senso sostanziale, nel senso che il potere dell'Amministrazione, per potersi considerare legittimo, deve essere

¹⁸ Ne è dimostrazione l'avvenuta abrogazione ad opera del d.lgs. 101/2018 del Titolo III, Capo II del Codice privacy, rubricato "Regole ulteriori per i soggetti pubblici". Resta invece in vigore, seppur parzialmente modificato, il Titolo IV (rubricato "Trattamenti in ambito pubblico"), oggi composto dai soli Capi I e II; abrogati, invece, i Capi III, IV e V, che contenevano discipline più settoriali.

previsto in astratto da una norma di legge, nonché definito nei suoi presupposti e modalità di esercizio.

Tuttavia, a ben vedere, l'attività amministrativa di interesse pubblico non può essere considerata nella sua interezza come l'oggetto di un obbligo legale, posto che la discrezionalità fa parte dell'agire amministrativo ed altresì vengono svolte dalla P.A. una serie di attività, pur di interesse pubblico, il cui esercizio è costruito dalla norma attributiva del potere come oggetto di una facoltà, e non di un obbligo. Per tale ragione il legislatore ha previsto un'apposita base giuridica quale risulta appunto quella prevista dall'art. 6, par. 1, lett. e), GDPR.

A ciò si aggiunga che l'ultimo capoverso del par. 1, art.6 GDPR, esclude che i soggetti pubblici nell'esecuzione dei propri compiti possano trattare dati personali ricorrendo al legittimo interesse come condizione di liceità. Ciò significa che la base giuridica di cui all'art. 6, par. 1, lett. e) assorbe le altre basi giuridiche, in quanto la norma sembra introdurre una presunzione di prevalenza dell'interesse (pubblico) del titolare, esonerando quest'ultimo da ogni ulteriore attività valutativa. In realtà anche i trattamenti effettuati per finalità pubblicistiche dalla Pubblica Amministrazione non vanno esenti da operazioni di bilanciamento, posto che in essi si riverbera la tensione irriducibile fra potere pubblico e diritti dei privati, anche se la peculiarità risiede nel fatto che, in tali casi, la valutazione in esame non viene svolta dal titolare del trattamento, bensì dal legislatore ed inoltre è consacrata nella norma attributiva del potere dell'Amministrazione, in applicazione del principio di legalità sostanziale.

A conferma di quanto sostenuto, anche l'art. 9, par. 2, lett. g), con riferimento ai "trattamenti di categorie particolari di dati personali", pone come possibile condizione di liceità i "motivi di interesse pubblico rilevante", a patto che: i) siano previsti dal diritto dell'Unione o degli Stati membri; ii) siano proporzionati alla finalità perseguita dal trattamento; iii) la norma che li prevede rispetti "l'essenza del diritto alla protezione dei dati personali"; iv) siano approntate misure appropriate e specifiche a tutela dell'interessato.

In tale ipotesi siamo di fronte a una riserva di legge relativa rinforzata per contenuto, con la conseguenza che, qualora uno Stato membro, nel proprio ordinamento interno, dovesse individuare con legge un interesse pubblico rilevante, abilitando l'Amministrazione ai relativi trattamenti di dati personali cd. "sensibili", la legge medesima dovrebbe essere dichiarata illegittima nell'ipotesi in cui difetti degli elementi anzidetti.

Individuata la base giuridica che giustifica il trattamento dei dati personali da parte della Pubblica Amministrazione è necessario elencare sinteticamente i grandi cambiamenti a cui la Amministrazione dello Stato è stata chiamata a adeguarsi.

Il Regolamento pone l'accento sulla responsabilizzazione (accountability) ovvero in una vera e propria assunzione di rischio in capo a chi tratta i dati personali (titolari e responsabili di trattamento, responsabili designati e responsabili della protezione dei dati personali), nella logica di ridurre i rischi di operazioni non consentite o comunque non conformi (art. 5 GDPR).

In tal senso anche la Pubblica Amministrazione quale titolare del trattamento, ai fini dell'adeguamento al Regolamento, è tenuta a adeguarsi a tale principio, ponendo in essere una serie di adempimenti di carattere programmatico e organizzativo:

1. Prima di raccogliere i dati degli utenti un ente pubblico deve fornire agli utenti le seguenti informazioni sul trattamento (art. 13 e 14 GDPR):

- l'identità e i dati di contatto del titolare del trattamento;
- i dati di contatto del responsabile della protezione dei dati;
- le finalità del trattamento cui sono destinati i dati personali nonché la base giuridica del trattamento;
- qualora il trattamento si basi sull'articolo 6, paragrafo 1, lettera f), i legittimi interessi perseguiti dal titolare del trattamento o da terzi;
- gli eventuali destinatari o le eventuali categorie di destinatari dei dati personali.

Una volta che i dati personali sono stati acquisiti, alle informazioni precedenti vanno aggiunte le seguenti, necessarie per garantire un trattamento corretto e trasparente:

- il periodo di conservazione dei dati personali oppure, se non è possibile, i criteri utilizzati per determinare tale periodo;
- l'esistenza del diritto dell'interessato di chiedere al titolare del trattamento l'accesso ai dati personali e la rettifica o la cancellazione degli stessi o la limitazione del trattamento che lo riguardano o di opporsi al loro trattamento, oltre al diritto alla portabilità dei dati;
- il diritto di proporre reclamo all'autorità di controllo;
- se la comunicazione di dati personali è un obbligo legale o contrattuale oppure un requisito necessario per la conclusione di un contratto, e se l'interessato ha l'obbligo di fornire i dati personali nonché le possibili conseguenze della mancata comunicazione di tali dati;

- l'esistenza di un processo decisionale automatizzato, compresa la profilazione e, almeno in tali casi, informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato.

2. La P.A. è tenuta a porre in essere adeguate misure di sicurezza ai sensi dell'art. 32 del Regolamento e Considerando 83, 84 in cui si declina l'importanza della sicurezza del trattamento e della connessa valutazione dei rischi tanto per il titolare che per il responsabile.

Infatti, il nuovo Regolamento affronta con molta attenzione i temi delle misure di sicurezza da applicare, ma soprattutto presta grande attenzione alla valutazione e alla gestione del rischio, in modo tale da apportare una tutela efficace in maniera preventiva e non solamente successiva.

Il legislatore comunitario, dunque, ravvisa nella prevenzione del rischio l'obiettivo primario al quale deve indirizzarsi ogni attività di trattamento e le disposizioni sulle misure di sicurezza costituiscono quel livello minimo essenziale di precauzione al quale il titolare sia pubblico che privato, o chi per lui, deve attenersi.

Si tratta di un presupposto concreto che consente al titolare di adempiere alle responsabilità di cui all'art. 24 Reg.¹⁹ che impongono di assumere e dimostrare di aver assunto ogni misura tecnica e organizzativa adeguata a garantire il rispetto degli obblighi posti dal Regolamento.

Tra questi obblighi l'art.32 del Regolamento e la dettagliata lista di specifiche in esso contenute, privilegia il dovere per titolare e responsabile del trattamento di mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate a garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio, facendo riferimento al pari degli art. 24 e 25 alla necessità di tener conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura dell'oggetto, del contesto e delle finalità del trattamento.

Si configura un obbligo tecnico-organizzativo, preliminare all'esecuzione del trattamento, sempre in nell'ottica di efficiente tutela preventiva, che per il legislatore è

¹⁹ Articolo 24 Responsabilità del titolare del trattamento (C74-C78)

1. Tenuto conto della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, nonché dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire, ed essere in grado di dimostrare, che il trattamento è effettuato conformemente al presente regolamento. Dette misure sono riesaminate e aggiornate qualora necessario.

2. Se ciò è proporzionato rispetto alle attività di trattamento, le misure di cui al paragrafo 1 includono l'attuazione di politiche adeguate in materia di protezione dei dati da parte del titolare del trattamento.

3. L'adesione ai codici di condotta di cui all'articolo 40 o a un meccanismo di certificazione di cui all'articolo può essere utilizzata come elemento per dimostrare il rispetto degli obblighi del titolare del trattamento.

requisito fondamentale per la correttezza del trattamento stesso. Detto obbligo è regolato prevalentemente dalla considerazione di alcuni requisiti tutti inerenti al trattamento come:

- a) lo stato dell'arte;
- b) i costi d'attuazione;
- c) la natura, l'oggetto, il contesto e la finalità del trattamento; e infine
- d) il rischio di varia probabilità e gravità per i diritti e le libertà delle persone fisiche.

Dunque, questi sono i parametri variabili che la gamma dei soggetti responsabili dell'esecuzione del trattamento devono attentamente sondare prima di poter dare inizio al procedimento stesso, in modo tale di minimizzare, se non eliminare del tutto, i rischi connessi all'attività di trattamento. Tali rischi sono quelli riconducibili alla definizione di *data breach di cui* all'articolo 4 n. 12, e che descrive una violazione dei dati personali come *«la violazione di sicurezza che comporta accidentalmente o in modo illecito la distruzione, la perdita, la modifica, la divulgazione non autorizzata o l'accesso ai dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati.»*.

Al fine di realizzare tali oneri, il paragrafo 1 dell'articolo 32 predispone un elenco a titolo esemplificativo di misure capaci di alzare il livello di sicurezza²⁰ e alle quali il titolare e il responsabile del trattamento dovrebbe ricorrere come ad esempio:

- a) La pseudonimizzazione e la cifratura dei dati personali;
- b) La capacità di assicurare su base permanente la riservatezza, l'integrità, la disponibilità e la resilienza dei sistemi e dei servizi di trattamento (garantire di conseguenza l'efficacia costante dei sistemi di sicurezza preposti al trattamento al fine di minimizzare o evitare la possibili verificazione di incidenti fisici e tecnici);
- c) la capacità di ripristinare tempestivamente la disponibilità e l'accesso dei dati personali in caso di incidente fisico o tecnico;

²⁰ considerando n. 28 “L'applicazione della pseudonimizzazione ai dati personali può ridurre i rischi per gli interessati e aiutare i titolari del trattamento e i responsabili del trattamento a rispettare i loro obblighi di protezione dei dati. L'introduzione esplicita della «pseudonimizzazione» nel presente regolamento non è quindi intesa a precludere altre misure di protezione dei dati.” e dal considerando n. 29 “Al fine di creare incentivi per l'applicazione della pseudonimizzazione nel trattamento dei dati personali, dovrebbero essere possibili misure di pseudonimizzazione con possibilità di analisi generale all'interno dello stesso titolare del trattamento, qualora il titolare del trattamento abbia adottato le misure tecniche e organizzative necessarie ad assicurare, per il trattamento interessato, l'attuazione del presente regolamento, e che le informazioni aggiuntive per l'attribuzione dei dati personali a un interessato specifico siano conservate separatamente. Il titolare del trattamento che effettua il trattamento dei dati personali dovrebbe indicare le persone autorizzate all'interno dello stesso titolare del trattamento.”. E ancora in tema di cifratura il considerando n. 83 “per mantenere la sicurezza e prevenire trattamenti in violazione al presente regolamento, il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento dovrebbe valutare i rischi inerenti al trattamento e attuare misure per limitare tali rischi, quali la cifratura.”.

d) una procedura per testare, verificare e valutare regolarmente l'efficacia delle misure tecniche e organizzative al fine di garantire la sicurezza del trattamento (inteso come monitoraggio, verifica periodica e se necessario di aggiornamento delle misure di sicurezza).

Detti obblighi tecnico-organizzativi, a carattere preventivo, costituiti dalla predisposizione delle misure adeguate atte ad assicurare la sicurezza del trattamento, sono completati dalla previsione di una gamma di obblighi, *ex post*, di notifica e comunicazione, gravanti sul titolare e sul responsabile del trattamento a seguito del verificarsi di una violazione della sicurezza dei dati personali.

Tali obblighi consistono rispettivamente nel notificare l'avvenuta violazione dei dati all'autorità di controllo e nella comunicazione della violazione direttamente all'interessato.

L'articolo 33²¹ prevede che il titolare e il responsabile del trattamento, salvo che risulti improbabile che la violazione possa comportare un rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche, notifichi senza ingiustificato ritardo (quando possibile nel termine stringente di 72 ore dal momento in cui viene a conoscenza) l'avvenuta violazione, allegando in caso contrario successivamente i motivi del ritardo.

In maniera speculare, all'articolo 34²², è previsto che, qualora il *data breach* sia suscettibile di comportare un "rischio elevato" per i diritti e le libertà delle persone, il titolare

²¹ Articolo 33 Notifica di una violazione dei dati personali all'autorità di controllo (C85, C87, C88)

1. In caso di violazione dei dati personali, il titolare del trattamento notifica la violazione all'autorità di controllo competente a norma dell'articolo 55 senza ingiustificato ritardo e, ove possibile, entro 72 ore dal momento in cui ne è venuto a conoscenza, a meno che sia improbabile che la violazione dei dati personali presenti un rischio per i diritti e le libertà delle persone fisiche. Qualora la notifica all'autorità di controllo non sia effettuata entro 72 ore, è corredata dei motivi del ritardo.

2. Il responsabile del trattamento informa il titolare del trattamento senza ingiustificato ritardo dopo essere venuto a conoscenza della violazione.

3. La notifica di cui al paragrafo 1 deve almeno:

a) descrivere la natura della violazione dei dati personali compresi, ove possibile, le categorie e il numero approssimativo di interessati in questione nonché le categorie e il numero approssimativo di registrazioni dei dati personali in questione; b) comunicare il nome e i dati di contatto del responsabile della protezione dei dati o di altro punto di contatto presso cui ottenere più informazioni;

c) descrivere le probabili conseguenze della violazione dei dati personali;

d) descrivere le misure adottate o di cui si propone l'adozione da parte del titolare del trattamento per porre rimedio alla violazione dei dati personali e anche, se del caso, per attenuarne i possibili effetti negativi.

4. Qualora e nella misura in cui non sia possibile fornire le informazioni contestualmente, le informazioni possono essere fornite in fasi successive senza ulteriore ingiustificato ritardo.

5. Il titolare del trattamento documenta qualsiasi violazione dei dati personali, comprese le circostanze a essa relative, le sue conseguenze e i provvedimenti adottati per porvi rimedio. Tale documentazione consente all'autorità di controllo di verificare il rispetto del presente articolo.

²² Articolo 34 Comunicazione di una violazione dei dati personali all'interessato (C86-C88)

1. Quando la violazione dei dati personali è suscettibile di presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento comunica la violazione all'interessato senza ingiustificato ritardo.

comunichi senza ingiustificato ritardo all'interessato, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro (in piena ottemperanza al principio di trasparenza) i dettagli della violazione dei dati personali che lo riguardano, fornendo contemporaneamente le informazioni di cui all'articolo 33, par. 3, lettere b), c) e d).

3. L'Amministrazione deve adottare un modello di *protezione by design e by default*²³(cfr considerando 78, art. 25 del Regolamento) intesa come misura tecnica preventiva volta ad assicurare all'interessato che il trattamento incroci i principi di qualità dei dati e sia in particolare corretto, lecito, adeguato, pertinente e limitato a quanto necessario rispetto alla prefissata finalità per le quale i dati sono trattati.

Più precisamente, la *protection by design* esplica la sua principale funzione nel momento preparatorio e progettuale delle attività di trattamento, dove le misure tecniche e organizzative sono preordinate dal titolare e successivamente vincolate in modo tale da rispettare efficacemente i principi attinenti alla protezione dei dati personali.

2. La comunicazione all'interessato di cui al paragrafo 1 del presente articolo descrive con un linguaggio semplice e chiaro la natura della violazione dei dati personali e contiene almeno le informazioni e le misure di cui all'articolo 33, paragrafo 3, lettere b), c) e d).

3. Non è richiesta la comunicazione all'interessato di cui al paragrafo 1 se è soddisfatta una delle seguenti condizioni:

a) il titolare del trattamento ha messo in atto le misure tecniche e organizzative adeguate di protezione e tali misure erano state applicate ai dati personali oggetto della violazione, in particolare quelle destinate a rendere i dati personali incomprensibili a chiunque non sia autorizzato ad accedervi, quali la cifratura;

b) il titolare del trattamento ha successivamente adottato misure atte a scongiurare il sopraggiungere di un rischio elevato per i diritti e le libertà degli interessati di cui al paragrafo 1;

c) detta comunicazione richiederebbe sforzi sproporzionati. In tal caso, si procede invece a una comunicazione pubblica o a una misura simile, tramite la quale gli interessati sono informati con analogia efficacia.

4. Nel caso in cui il titolare del trattamento non abbia ancora comunicato all'interessato la violazione dei dati personali, l'autorità di controllo può richiedere, dopo aver valutato la probabilità che la violazione dei dati personali presenti un rischio elevato, che vi provveda o può decidere che una delle condizioni di cui al paragrafo 3 è soddisfatta.

²³ Articolo 25 Protezione dei dati fin dalla progettazione e protezione dei dati per impostazione predefinita (C75-C78)

1. Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche costituiti dal trattamento, sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate, quali la pseudonimizzazione, volte ad attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati, quali la minimizzazione, e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del presente regolamento e tutelare i diritti degli interessati.

2. Il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire che siano trattati, per impostazione predefinita, solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento. Tale obbligo vale per la quantità dei dati personali raccolti, la portata del trattamento, il periodo di conservazione e l'accessibilità. In particolare, dette misure garantiscono che, per impostazione predefinita, non siano resi accessibili dati personali a un numero indefinito di persone fisiche senza l'intervento della persona fisica.

3. Un meccanismo di certificazione approvato ai sensi dell'articolo 42 può essere utilizzato come elemento per dimostrare la conformità ai requisiti di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo.

Diversamente la *protection by default*, opera in un momento successivo e riguarda nello specifico le modalità e le soluzioni tecniche poste in essere dal titolare tramite impostazioni predefinite e corrispondenti ad aspetti tanto quantitativi, quanto qualitativi, della raccolta, della durata della conservazione, delle finalità del trattamento e dell'accessibilità ai dati in modo tale che la configurazione predeterminata dei sistemi di sicurezza possa garantire che non si verificano seri danni per le persone coinvolte.

4. La valutazione d'impatto (DPIA) del trattamento dei dati sui diritti e le libertà delle persone interessate rientra nell'insieme delle misure di sicurezza dei dati con responsabilità in capo al titolare così come previsto dai considerando 89-96 art. 35, 36 del Regolamento. Tale valutazione è diretta ad anticipare la tutela ad un momento anteriore al trattamento dei dati, in quanto non si attende una violazione per poter analizzare i punti deboli del trattamento per poi attuare le corrispondenti misure di sicurezza, ma tramite l'analisi del rischio si individuano in anticipo i rischi verificabili, in base alla tipologia di dati e di operazioni da porre in essere, e potendo così predisporre tutte le misure necessarie e adeguate affinché dal trattamento non derivino lesioni gravi ai diritti e alle libertà delle persone fisiche.

Ai sensi dell'articolo 35 del Regolamento, il titolare effettua una valutazione d'impatto prima di procedere al trattamento, qualora una particolare tipologia di trattamento presenti un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche tenuto conto del fatto che all'interno del procedimento si prevedano l'uso di particolari nuove tecnologie e considerati inoltre il contesto, la natura, l'oggetto e le finalità.

5 Ulteriore evidenza di questo ricalibrato principio di responsabilizzazione è rappresentata dalle disposizioni relative ai meccanismi di certificazione (cfr considerando 77, 81, 100 art. 40 - 43 del Regolamento), che riflettono l'intendimento del legislatore europeo di quanto e come la gestione e la protezione dei dati personali debba assumere parte e rilevanza all'interno dei processi gestionali di enti e aziende;

6. La P.A. è tenuta a redigere un Registro delle attività di trattamento ex art. 30 GDPR e il richiamato Considerando 82, difatti, a seguito dell'eliminazione dell'adempimento di notifica all'Autorità di Garanzia (Controllo) di particolari trattamenti, è stato introdotto l'obbligo di tenere un Registro delle attività di trattamento in capo al titolare e al responsabile che se richiesto dovranno comunque essere resi disponibili alla competente Autorità di Controllo. In tal senso, è essenziale avviare quanto prima la ricognizione dei trattamenti svolti e delle loro principali caratteristiche (finalità del trattamento, descrizione delle categorie di dati e interessati, categorie di destinatari cui è prevista la comunicazione, misure

di sicurezza, tempi di conservazione, e ogni altra informazione che il titolare ritenga opportuna al fine di documentare le attività di trattamento svolte).

La ricognizione sarà allora l'occasione per verificare anche il rispetto dei principi fondamentali (art. 5), la liceità del trattamento (verifica dell'idoneità della base giuridica, artt. 6, 9 e 10) nonché l'opportunità dell'introduzione di misure a protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione (privacy by design e by default, art. 25).

3. Adempimenti organizzativi nel percorso di adeguamento della Pubblica Amministrazione al GDPR

Al fine di definire un valido sistema di Data Protection, la Pubblica Amministrazione è stata chiamata a prevedere specifiche misure che incidono sull'organizzazione dei soggetti che devono procedere al trattamento dei dati personali, in particolare è tenuta a adottare un atto di macro-organizzazione che descrive analiticamente quali soggetti sono coinvolti nella protezione dei dati.

Più precisamente, il data controller o titolare del trattamento è rappresentato, in questo caso, dalla Autorità Pubblica interessata che, in qualità di soggetto responsabile di controllare che i dati vengano trattati in modo appropriato e sicuro nel rispetto della legge, ha il dovere di determinare le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali: come il determinante ruolo che assumono le misure di sicurezza, la tutela a carattere preventivo, la valutazione dei rischi e dei danni in un momento anteriore rispetto all'applicazione delle operazioni del trattamento.

Il Regolamento inoltre prende in considerazione il Contitolare del trattamento²⁴, nell'ipotesi in cui due o più titolari, aventi entrambi poteri decisionali, determinano congiuntamente le finalità e i mezzi del trattamento.

Al titolare del trattamento si affianca la figura del data processor o responsabile del trattamento (art.28 GDPR), un soggetto fisico o giuridico, nominato dal titolare anche in

²⁴ Articolo 26 Contitolari del trattamento (C79)

1. Allorché due o più titolari del trattamento determinano congiuntamente le finalità e i mezzi del trattamento, essi sono contitolari del trattamento. Essi determinano in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi derivanti dal presente regolamento, con particolare riguardo all'esercizio dei diritti dell'interessato, e le rispettive funzioni di comunicazione delle informazioni di cui agli articoli 13 e 14, a meno che e nella misura in cui le rispettive responsabilità siano determinate dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui i titolari del trattamento sono soggetti. Tale accordo può designare un punto di contatto per gli interessati.

2. L'accordo di cui al paragrafo 1 riflette adeguatamente i rispettivi ruoli e i rapporti dei contitolari con gli interessati. Il contenuto essenziale dell'accordo è messo a disposizione dell'interessato.

3. Indipendentemente dalle disposizioni dell'accordo di cui al paragrafo 1, l'interessato può esercitare i propri diritti ai sensi del presente regolamento nei confronti di e contro ciascun titolare del trattamento.

base al rapporto fiduciario che intercorre tra i due, che abbia una competenza specialistica, una solida professionalità e capacità operative nella materia del trattamento dei dati personali, con funzioni di supporto in ordine alle funzioni e mansioni del titolare, facendo strettamente riferimento alle disposizioni del titolare derivanti dal contratto.

I responsabili del trattamento coincidono di regola con i responsabili dei servizi e per individuarli è utile fare riferimento alla suddivisione in unità o servizi previsti nell'organigramma. Pertanto, responsabile dei dati del trattamento di un determinato procedimento è l'ufficio o servizio cui spetta quel determinato procedimento.

L'ente può avvalersi di soggetti terzi Responsabili esterni del trattamento per l'espletamento di attività e relativi trattamenti di dati personali di cui l'Ente ha la titolarità, formalizzando con la designazione istruzioni, compiti ed oneri in capo agli stessi e sottoponendoli a verifiche periodiche al fine di constatare il mantenimento dei livelli di garanzia registrati in occasione dell'affidamento dell'incarico iniziale.

Possono poi essere nominati gli incaricati del trattamento, tenuti ad operare sotto la diretta autorità del responsabile e ad elaborare i dati personali ai quali hanno accesso, attenendosi alle istruzioni impartite.

Un'altra figura completamente nuova all'ordinamento nazionale è quella del Responsabile della protezione dei dati – *Data Protection Officer DPO*²⁵, la cui designazione

²⁵ Articolo 37 Designazione del responsabile della protezione dei dati (C97)

1. Il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento designano sistematicamente un responsabile della protezione dei dati ogniqualvolta:

a) il trattamento è effettuato da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico, eccettuate le autorità giurisdizionali quando esercitano le loro funzioni giurisdizionali;

b) le attività principali del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento consistono in trattamenti che, per loro natura, ambito di applicazione e/o finalità, richiedono il monitoraggio regolare e sistematico degli interessati su larga scala; oppure

c) le attività principali del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento consistono nel trattamento, su larga scala, di categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9 o di dati relativi a condanne penali e a reati di cui all'articolo 10.

2. Un gruppo imprenditoriale può nominare un unico responsabile della protezione dei dati, a condizione che un responsabile della protezione dei dati sia facilmente raggiungibile da ciascuno stabilimento.

3. Qualora il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento sia un'autorità pubblica o un organismo pubblico, un unico responsabile della protezione dei dati può essere designato per più autorità pubbliche o organismi pubblici, tenuto conto della loro struttura organizzativa e dimensione.

4. Nei casi diversi da quelli di cui al paragrafo 1, il titolare del trattamento, il responsabile del trattamento o le associazioni e gli altri organismi rappresentanti le categorie di titolari del trattamento o di responsabili del trattamento possono o, se previsto dal diritto dell'Unione o degli Stati membri, devono designare un responsabile della protezione dei dati. Il responsabile della protezione dei dati può agire per dette associazioni e altri organismi rappresentanti i titolari del trattamento o i responsabili del trattamento.

5. Il responsabile della protezione dei dati è designato in funzione delle qualità professionali, in particolare della conoscenza specialistica della normativa e delle prassi in materia di protezione dei dati, e della capacità di assolvere i compiti di cui all'articolo 39.

è obbligatoria qualora il trattamento dei dati sia effettuato da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico, a esclusione delle autorità giurisdizionali quando esercitano le loro funzioni giurisdizionali.

Le Pubbliche amministrazioni, pertanto, hanno proceduto a nominare un DPO, ovvero un responsabile della protezione dei dati personali, il quale deve necessariamente essere previsto nel proprio modello organizzativo.

Il *Data Protection Officer* si configura dunque come una figura estremamente garantista a tutela degli interessi e diritti delle persone fisiche, altamente tecnica e professionale che viene scelta in base alla conoscenza specifica della normativa e della prassi in tema di protezione dei dati personali e in base alla capacità di assolvere ai compiti previsti dall'articolo 39 del Regolamento.

È previsto inoltre che il DPO possa essere anche un dipendente del titolare o del responsabile del trattamento, o in alternativa essere assunto in base ad un contratto di servizi; ad ogni modo incombe sul titolare l'obbligo di pubblicare i dati di contatto del *privacy officer* e di comunicarli all'autorità di controllo (par. 6 e 7, art. 37 GDPR).

Il regolamento prevede che il *Data Protection Officer* sia coinvolto tempestivamente e adeguatamente in tutte le questioni riguardanti la protezione dei dati durante il trattamento e, al fine di garantirne l'autonomia e l'indipendenza, lo stesso deve essere sostenuto direttamente dal titolare e dal responsabile che hanno il dovere di fornire le risorse necessarie al responsabile della protezione dati per assolvere i suoi compiti e mantenere la propria conoscenza specialistica.

Inoltre, si prevede che il *Data Protection Officer* mantenga rapporti direttamente con il vertice gerarchico del trattamento (titolare o al posto suo il responsabile) in modo tale da evitare rapporti diretti con altri soggetti ed evitare che così aumentino gli eventuali centri di imputazione della responsabilità nel caso in cui si verifichi un illecito riferibile al trattamento e infine che il DPO non sia rimosso o penalizzato per aver adempiuto ai propri compiti.

Il responsabile della protezione dati si configura poi come un soggetto intermedio tra titolare e interessato e tra titolare e autorità di controllo. Infatti, una funzione molto importante del *Data Officer*, data anche l'autonomia e l'indipendenza di cui gode, è quella di essere un utile referente per le autorità garanti, ma soprattutto per gli interessati, che

6. Il responsabile della protezione dei dati può essere un dipendente del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento oppure assolvere i suoi compiti in base a un contratto di servizi.

7. Il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento pubblica i dati di contatto del responsabile della protezione dei dati e li comunica all'autorità di controllo.

finalmente vedono abbattersi il “muro” rappresentato dalla struttura dentro il quale opera il titolare, trovando un diretto riscontro alle proprie istanze nella persona del *Data Protection Officer*²⁶.

Per quanto riguarda, invece, la funzione di cooperazione del DPO con le autorità di controllo, l'articolo 39 intitolato “*Compiti del responsabile della protezione dei dati*” prevede alla lettera d) che il responsabile è incaricato in linea generale di «*cooperare con l'autorità di controllo*», mentre alla successiva lettera e) di «*fungere da punto di contatto per l'autorità di controllo per questioni connesse al trattamento, tra cui la consultazione preventiva di cui all'articolo 36, ed effettuare, se del caso, consultazioni relativamente a qualunque altra questione.*».

Ulteriori compiti previsti dall'articolo 39, oltre al generale obbligo di considerare ai fini del trattamento, i rischi inerenti, la natura, l'ambito d'applicazione, il contesto e le finalità, il responsabile della protezione dati è incaricato inoltre di:

a) informare e fornire consulenza al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento nonché ai dipendenti che eseguono il trattamento in merito agli obblighi derivanti dal presente regolamento nonché da altre disposizioni dell'Unione o degli Stati membri relative alla protezione dei dati;

b) sorvegliare l'osservanza del presente regolamento, di altre disposizioni dell'Unione o degli Stati membri relative alla protezione dei dati nonché delle politiche del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento in materia di protezione dei dati personali, compresi l'attribuzione delle responsabilità, la sensibilizzazione e la formazione del personale che partecipa ai trattamenti e alle connesse attività di controllo;

c) fornire, se richiesto, un parere in merito alla valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e sorvegliarne lo svolgimento ai sensi dell'articolo 35.

Tra i compiti attribuiti al DPO in ambito pubblico si inserisce quello di sorvegliare sulle attività di sensibilizzazione e formazione in relazione al trattamento dei dati personali dirette al personale interno. Tale obbligo, imposto dal GDPR, per gli Enti Pubblici costituisce un prerequisito per poter operare all'interno delle amministrazioni e rappresenta, pertanto, un valido strumento di tutela preventiva atto a garantire la correttezza del trattamento dei dati.

Sulla tipologia di formazione influisce chiaramente la mole di dati trattati e la natura degli stessi.

²⁶ Il par. 4 dell'articolo 38 il Regolamento prevede che «Gli interessati possono contattare il responsabile della protezione dei dati per tutte le questioni relative al trattamento dei loro dati personali e all'esercizio dei loro diritti derivanti dal presente regolamento.».

Una conoscenza approssimativa delle regole da seguire per garantire il corretto utilizzo dei dati viene impartita anche attraverso le lettere di incarico che coloro che agiscono sotto l'autorità del Titolare ricevono.

Prescindendo dalla modalità in cui la formazione viene eseguita, è necessario tener presente che nel complesso dovrebbe essere finalizzata ad illustrare i rischi generali e specifici dei trattamenti dei dati, le misure organizzative e tecniche adottate, nonché le responsabilità e le sanzioni.

I vantaggi che ne deriverebbero sono molteplici:

-Incremento della fiducia del cittadino: se l'attenzione per la privacy e la protezione dei dati personali sono tenuti nella giusta considerazione dall'ente e di questo se ne dà evidenza all'esterno, il cittadino si sentirà maggiormente protetto e rassicurato.

-Maggiore qualità dei servizi: creare servizi che hanno a che fare con i dati personali utilizzando il principio del *privacy by design* dà un valore aggiunto al servizio stesso.

-Personale motivato: acquisire *know-how* su privacy e sicurezza informatica fa prendere coscienza dei rischi che si corrono trascurando o sottovalutando questi aspetti anche nella vita privata, per esempio sui social network. Sono sempre più frequenti truffe informatiche o attacchi hacker, per cui essere preparati sarà motivo di soddisfazione.

-Riduzione del rischio di sanzioni e tutela della "*reputation*": personale formato correttamente mitiga il rischio di data breach e il conseguente danno all'immagine dell'amministrazione.

Le informazioni e i dati concernenti il modello organizzativo così delineato, congiuntamente alla documentazione legata al GDPR e alla privacy dell'ente pubblico (Regolamento, privacy policy, nomina del DPO della P.A.ecc), devono essere pubblicati nel sito istituzionale di ciascuna P.A. nel rispetto oltre che degli obblighi di trasparenza previsti dal GDPR soprattutto nel rispetto della normativa sull'Amministrazione trasparente di cui al D.Lgs. 33/2013, intesa 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.

Al riguardo, parlare di data protection nel settore pubblico, soprattutto nell'epoca della trasparenza amministrativa²⁷, sembra quasi una contraddizione in particolare quando, le esigenze del procedimento amministrativo, si scontrano con quelle di protezione della riservatezza individuale. Con questo, non si vuole sostenere la divergenza tra la "trasparenza" come intesa dal GDPR e quella disciplinata dal D.Lgs. 33/2013, bensì solo alcuni aspetti di sovrapposizione e reciproco bilanciamento che verranno analizzati nel successivo capitolo.

Le anzidette novità introdotte dal GDPR non costituiscono e non devono costituire per l'Amministrazione un mero (ennesimo) elenco di adempimenti formali che distolgono tempo ed energie dall'attività quotidiana e dalle funzioni proprie dell'organizzazione, ma al contrario, un'opportunità per dare attuazione in concreto alla normativa, utilizzando ed adattando gli strumenti previsti dalla disciplina per renderli effettivamente più adeguati e – in senso generale – più conformi all'interesse pubblico, i processi e l'organizzazione delle amministrazioni.

Per questo, l'adeguamento al nuovo sistema della privacy, richiede senz'altro una revisione di atti organizzativi e procedure interne, che possano essere effettivamente recepiti nell'operato quotidiano di funzionari della PA, nonché una revisione delle informative e dei moduli di consenso (questi ultimi spesso non necessario in campo pubblico, data la fonte giuridica delle necessità di trattamento), rendendo tali documenti più sintetici ma al contempo completi e aggiornati.

Nell'ambito pubblico, questo processo innovativo richiede anche uno sforzo di coordinamento con altri settori disciplinari che rispondono ad interessi diversi: basti pensare, in questo senso, alla già richiamata disciplina in materia di trasparenza, che è incentrata per definizione sulla diffusione dei dati.

In questo contesto diventa ancor più fondamentale la scelta e la valorizzazione del DPO, che deve avere una solida formazione giuridica e una preparazione approfondita in materia di diritto della privacy, ma deve anche conoscere (o essere messo nelle condizioni di conoscere, se esterno) le procedure, le prassi e gli strumenti propri dell'ente di riferimento.

C'è da dire che, nonostante le pubbliche amministrazioni abbiano in concreto dato attuazione alle prescrizioni di legge, la strada da percorrere nell'adeguamento alla nuova

²⁷ D.lgs. 97/2016, che modifica il d.lgs. 33/2013 in materia di riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

disciplina è ancora lunga in particolare in materia di sicurezza. Ne sono dimostrazione i frequenti attacchi informatici a pubbliche amministrazioni o a enti ad esse equiparati quale conseguenza di negligenze (anche gravi) nelle più basilari forme di rispetto degli standard minimi di sicurezza dei dati personali e della preservazione rispetto alle basi di dati detenute dalle amministrazioni statali. A ciò si aggiunga anche la scarsa attenzione riservata all'obbligo di formazione del personale, infatti, nonostante la normativa preveda esplicitamente la necessità di istruire adeguatamente gli incaricati al trattamento dei dati, questo aspetto è, a livello pratico, spesso inconsapevole e sottovalutato.

Per le ragioni sopra esposte appare evidente che un'adeguata politica di Data Protection non deve limitarsi a un mero adempimento dei passaggi formali della conformità al GDPR, ma deve passare oltre che per un'implementazione delle misure di sicurezza, anche per un'appropriata formazione del personale che vada a mitigare il rischio di possibili *data breach*.

CAPITOLO III

Protezione dati personali e accesso amministrativo: il bilanciamento dei contrapposti interessi

1. La trasparenza e il diritto di accesso ai documenti amministrativi al luce del GDPR

Nel Regolamento europeo, come si è detto, non si distingue tra il trattamento dei dati personali svolto da una Pubblica Amministrazione o da un privato, tuttavia l'attività amministrativa, e taluni istituti diretti a regolarla, mettono in luce il possibile contrasto tra il diritto alla protezione dei dati personali e i principi fondamentali del diritto amministrativo stesso, quali in particolare l'accesso agli atti. Tale problematica riguarda la generalità delle amministrazioni pubbliche, specie laddove, come oggi è prassi, vi è la necessità di acquisire masse enormi di informazioni e dati, la maggior parte dei quali personali, attraverso una gestione informatizzata²⁸.

Tra i principi cardine che regolano l'azione amministrativa vi è sicuramente la trasparenza (dal latino *trans* parere ovvero far apparire, lasciar vedere, lasciar conoscere). È un principio teso a garantire sia la partecipazione consapevole dei privati e dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, sia uno strumento importante per prevenire i fenomeni distorsivi e corruttivi. Ciò anche in attuazione dei principi costituzionali sull'imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione²⁹, enunciati dall'art. 97 Cost., e ribaditi a livello europeo dall'art. 41 Carta di Nizza.

Con la Legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 la trasparenza, infatti, è stata elevata al rango di imperativo categorico e ha assunto poi una speciale connotazione con il D.Lgs 33/2013 che ha sancito l'obbligo di trasparenza delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività amministrativa attraverso i siti delle amministrazioni pubbliche, seguito dall'accesso generalizzato disciplinato dal d.lgs. 97/2016 – ovvero il cd. Freedom of Information Act (FOIA) italiano - con cui si è inteso consentire un controllo diffuso sull'operato della P.A.

²⁸ G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017.

²⁹ Quanto al rapporto tra i principi di trasparenza e di buon andamento, invece, il Tar Milano (sez. III, 26/09/2018, n. 2151) ha messo in evidenza la necessità di coniugare con quest'ultimo il diritto alla trasparenza poiché è fondamentale non pregiudicare, attraverso un improprio esercizio del diritto di accesso, il buon andamento dell'Amministrazione.

In particolare, l'Accesso civico di cui al D.Lgs 33/2013 permette a chiunque, senza onere di motivazione, di richiedere documenti, dati o informazioni tra quelli che le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" dei propri siti istituzionali, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati. Mentre, l'Accesso civico generalizzato consente a chiunque (ovvero a prescindere da requisiti di qualificazione) di richiedere anche dati diversi ed ulteriori rispetto a quelli che le P.A. sono obbligate ex lege a pubblicare, La richiesta deve consentire all'amministrazione di individuare il dato, il documento o l'informazione (rischiano di essere ritenute inammissibili richieste eccessivamente generiche o indeterminate).

Attraverso la legge 241/1990 è quindi iniziato un processo di rinnovamento della amministrazione pubblica con il passaggio da un'amministrazione chiusa a un'amministrazione che interagisce con i cittadini e che da conto del proprio operato, secondo criteri di informazione e pubblicità (la cd. casa di vetro). Il principio di trasparenza così delineato finisce per confliggere con il diritto alla protezione dei dati personali, in quanto la pubblicazione delle informazioni detenute dalla P.A. comporterebbe l'annullamento e la lesione del diritto dell'interessato al controllo dei propri dati personali. Ragion per cui la trasparenza deve continuamente confrontarsi con il diritto alla riservatezza e con le istanze di protezione dei privati³⁰

Al suddetto concetto generale di trasparenza intesa come principio fondamentale dell'attività amministrativa, si affianca la nozione di trasparenza prevista dall'art. 5, par. 1, lett. a) GDPR, intesa come obbligo di rendere conoscibili "le modalità con cui i dati sono raccolti, utilizzati e consultati grazie ad informazioni e comunicazioni facilmente accessibili e comprensibili, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro"³¹. Per cui se da un lato l'Amministrazione, in quanto tale, deve agire con trasparenza nei confronti della generalità dei consociati amministrati, in quanto titolare di trattamenti di dati personali, ad essa è altresì imposto di comportarsi con trasparenza nei rapporti con gli individui interessati, ciò che muta è il soggetto nel cui interesse è posto l'onere di trasparenza: in un caso la generalità dei consociati, nell'altro l'interessato al trattamento di dati personali.

³⁰ Parere 49 del 7 febbraio 2013, n. 49 [doc web. n. 2243168] nel quale il Garante della Privacy sostiene che il diritto alla riservatezza e alla protezione dei dati personali sono "limiti esterni" al principio di trasparenza.

³¹ Considerando 37 GDPR.

Lo strumento con il quale il cittadino può controllare la rispondenza dell'azione amministrativa alle finalità di pubblico interesse è l'istituto dell'accesso³².

Così come l'esigenza di trasparenza cui è tenuta la pubblica amministrazione trova il suo limite nella contrapposta tutela della riservatezza dei dati personali di cui al GDPR, anche ogni forma di accesso muove in una direzione opposta rispetto alla riservatezza e, pertanto, è fondamentale individuare come queste due contrapposte esigenze possano coesistere e trovare un equilibrio nell'ordinamento, attraverso l'adozione di soluzioni adeguate a ciascun caso concreto.

In particolare, con riferimento alle richieste di accesso ai documenti amministrativi di cui al Capo V della legge 241/1990, a seguito di una analisi dell'istituto anche alla luce del Regolamento Europeo n. 679/2016, si intende fare emergere le problematiche connesse a questo tipo di richieste di accesso individuando come la pubblica amministrazione sia tenuta ad effettuare un bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco.

L'accesso ai documenti amministrativi è definito dall'art. 22 L. 241/1990³³ come il "diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi".

³² Il Tar Napoli, Sez. VI, 09/04/2019, n. 1970 ha sostenuto che l'art. 22, comma 2, Legge n. 241/1990 attribuisce al diritto di accesso, quale strumento con finalità di pubblico interesse, valore di principio generale dell'attività amministrativa e volto a favorire la partecipazione e ad assicurarne l'imparzialità e la trasparenza dell'azione della P.A..

³³ Articolo 22 L.241/1990. (1) (Definizioni e principi in materia di accesso)
1. Ai fini del presente capo si intende:
a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
b) per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
c) per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
d) per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;
e) per "pubblica amministrazione", tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.
2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza. (2)
3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.
4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.
5. L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

Dove per soggetti interessati si intendono “*tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto concreto ed attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso*”.

I caratteri dell’interesse sotteso all’accesso sono dunque³⁴:

- *attualità*, non necessariamente in riferimento all’interesse ad agire in giudizio per la tutela della situazione sostanziale sottostante alla richiesta di accesso, quanto piuttosto alla richiesta di ostensione ai documenti in sé considerata.

- *personalità*, ovvero intesa come il legame tra l’interesse e il soggetto.

- *concretezza*, qualificata come tangibilità dell’interesse.

- *serietà*, nel senso che l’interesse deve essere meritevole e non volto allo scopo di nuocere o recare molestia.

6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere. ((1) Articolo così sostituito dall'art. 15, co. 1, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(2) Comma così sostituito dall'art. 10, co. 1, lett. a), L. 18 giugno 2009, n. 69)

³⁴ F. Carigella, Manuale di diritto amministrativo, 2020.

L'istante è tenuto a motivare la propria richiesta ai sensi dell'art. 25³⁵, comma 2, dal momento che non è possibile che vi siano istanze di accesso preordinate a un generico controllo sull'attività amministrativa (art. 24, comma 3, L.241/1990)³⁶.

³⁵ ART.25 L.241/1990 (Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi)

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorso inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione. (2)

5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo. (3)

5-bis. (...) (4).

6. (...) (4).

³⁶ Articolo 24.L.241/1990(1) (Esclusione dal diritto di accesso)

1. Il diritto di accesso è escluso:

a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;

b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi.

Per quel che più rileva in questa sede, l'oggetto del diritto di accesso sono tutti i documenti detenuti da una P.A. e concernenti attività di pubblico interesse, ad esclusione, fra gli altri, dei documenti riguardanti "la vita privata o la riservatezza di persone fisiche o giuridiche". Più precisamente, l'art. 24, comma 7, l. 241/1990, stabilisce che, nel caso di documenti contenenti categorie particolari di dati e informazioni relative a condanne penali e reati (artt.9-10 GDPR), l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile, mentre in presenza di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale l'accesso è consentito nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196³⁷, così come modificato dal d.lgs n. 101/2018 (che si riferisce al trattamento concernente dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o orientamento sessuale).

2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1.

3. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

4. L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

5. I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;

b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;

c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;

d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;

e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale". ((1) Articolo così modificato dall'art. 22, comma 1, lett. b), L. 13 febbraio 2001, n. 45, poi così sostituito dall'art. 16, comma 1 L.11 febbraio 2005 n. 15).

³⁷ Art. 60 Codice della privacy. Dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale

1. Quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale.

L'impianto normativo richiamato individua dunque i principi applicabili in caso di domanda di accesso a documenti contenenti dati personali di terzi, stabilendo una graduazione nella tutela della riservatezza, che va da un plafond minimo (relativo ai dati personali in generale), passando per una soglia media relativa ai dati sensibili ovvero alle categorie particolari di dati di cui agli artt. 9 e 10 del GDPR, a una soglia massima intangibile che fa riferimento ai dati sensibilissimi in grado cioè di rivelare lo stato di salute o la vita sessuale del loro titolare.

Stante quanto sopra, si precisa che il Codice privacy non deroga, per quanto concerne i dati "comuni", la disciplina generale del diritto di accesso posta dalla l. 241/1990 cui, invece, fa espressamente rinvio nell'art. 59³⁸. Viceversa, in relazione ai "*dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona*", il già citato art. 60 stabilisce che la richiesta di accesso può essere accolta solo se la situazione da tutelare attraverso la stessa consista in un diritto o in una libertà fondamentale del richiedente, o comunque sia almeno di pari rango rispetto ai diritti del controinteressato, naturalmente una tale valutazione spetta in via esclusiva all'Amministrazione stessa, i cui poteri valutativi sono, in questo senso, di gran lunga più penetranti rispetto a quelli riconosciuti ai titolari di trattamento privati.

Proprio con riferimento ai soggetti terzi ovvero ai controinteressati, l'art. 3 D.P.R. 184/2006³⁹ prevede che l'amministrazione cui è inoltrata l'istanza di accesso debba altresì inviare comunicazione ai controinteressati, al fine di consentire, entro 10 giorni dall'avviso, di opporsi motivatamente all'accesso. Inoltre, anche con riferimento all'art. 5 del suddetto

³⁸ Art. 59 Codice della privacy. Accesso a documenti amministrativi e accesso civico

1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 60, i presupposti, le modalità, i limiti per l'esercizio del diritto di accesso a documenti amministrativi contenenti dati personali, e la relativa tutela giurisdizionale, restano disciplinati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e dalle altre disposizioni di legge in materia, nonché dai relativi regolamenti di attuazione, anche per ciò che concerne i tipi di dati di cui agli articoli 9 e 10 del regolamento e le operazioni di trattamento eseguibili in esecuzione di una richiesta di accesso.

1-bis. I presupposti, le modalità e i limiti per l'esercizio del diritto di accesso civico restano disciplinati dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

³⁹ Art.3.Notifica ai controinteressati

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui e' indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, e' tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2. 2. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione di cui al comma 1.

decreto, qualora la PA riscontri la presenza di controinteressati⁴⁰, è obbligata a richiedere all'istante di presentare richiesta di accesso formale, con conseguente avvio di un vero e proprio procedimento amministrativo⁴¹.

A questo punto, in relazione alla comunicazione di cui all'art. 3 d.p.r. 184/2006 è possibile chiedersi se la stessa debba contenere tutti i requisiti previsti dall'informativa ex art. 13 GDPR, in ragione del fatto che l'accoglimento dell'istanza di accesso e la successiva trasmissione dei dati al richiedente configurano un trattamento di dati ulteriore per finalità diversa da quella originaria.

A ben vedere, la comunicazione ex art. 3 si configura come una vera e propria "informativa cd. ulteriore", ai sensi dell'art. 13, par. 3 GDPR, in quanto la P.A. che detiene i dati personali del controinteressato (nell'accezione data allo stesso dalla l. 241/1990), autorizzando l'accesso del terzo, tratta "ulteriormente i dati personali per una finalità diversa da quella per cui essi sono stati raccolti".

La questione in passato non poneva particolari problemi prima dell'entrata in vigore del Regolamento europeo, poichè la previgente disciplina non imponeva l'obbligo di un'"informativa ulteriore", ma individuava i contenuti dell'informativa riferendosi, sostanzialmente, allo stato di fatto e diritto presente al momento della raccolta dei dati.

Con il GDPR deve invece ritenersi che, per considerarsi legittime, e quindi non in contrasto con la normativa in materia di protezione dei dati personali⁴², le comunicazioni ex art. 3 d.p.r. 184/2006, in conformità alle informative di cui all'art. 13, par. 3 GDPR, devono quindi contenere tutti gli elementi pertinenti previsti dalla norma stessa.

In particolare, dovrà essere esplicitata la finalità della comunicazione al terzo, che consiste necessariamente nel rispetto degli obblighi imposti dalla normativa nazionale in

⁴⁰ T.A.R. Friuli-V. Giulia Trieste Sez. I Sent., 10/02/2016, n. 38

Nel rito dell'accesso agli atti della P.A. la posizione di controinteressato va riconosciuta esclusivamente a colui che vedrebbe pregiudicato il proprio diritto alla riservatezza dall'ostensione dei documenti richiesti. Di talché, l'obbligo di evocazione in giudizio sorge solamente se e in quanto i dati riferibili a terzi, contenuti nel documento da ostendere, siano non solo ma anche riservati (L.241/1990).

⁴¹ Ai sensi dell'art. 5 D.P.R. 184/2006, qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati, il diritto di accesso può essere esercitato in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente, indicando gli estremi del documento oggetto della richiesta, o gli elementi ce ne consentano l'individuazione, specificare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta, nonché dimostrare la propria identità, o i poteri di rappresentanza del soggetto interessato.

⁴² Secondo l'art 82 GDPR, il titolare del trattamento è tenuto a risarcire l'interessato per i danni da quest'ultimo sofferti per effetto di una violazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali. Da questa disciplina non è esclusa la PA, in quanto l'interessato può ricorrere per ottenere il risarcimento dei danni subiti, per esempio a causa dell'informativa inadeguata, sia davanti al G.A., in sede di impugnazione della determinazione amministrativa che ha consentito l'accesso, sia davanti al G.O., in via autonoma. Inoltre, per le stesse ragioni, alla P.A. potrebbe essere comminata dal Garante una sanzione amministrativa ex dell'art. 83, par. 5, lett. b) GDPR.

tema di diritto di accesso; la base giuridica del trattamento, rappresentata, alternativamente dalla necessità di adempiere ad un obbligo legale imposto al titolare del trattamento (art. 6, par. 1, lett. c) GDPR) o dalla necessità di eseguire un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri (art. 6, par. 1, lett. e) GDPR). Inoltre, data l'importanza espressa nel GDPR per i diritti dell'interessato, la comunicazione ex art. 3 D.P.R. 184/2006 deve enunciare l'esistenza del diritto di accesso ai propri dati personali, il diritto di rettifica, di limitazione e il diritto di opposizione di cui all'art. 21 del Regolamento. È escluso il diritto di cancellazione, a norma dell'art. 17, par. 3, lett. b), in quanto sussiste la necessità di adempiere ad un obbligo legale imposto al titolare del trattamento o, comunque, di eseguire un compito inerente ad una pubblica funzione.

Anche se quanto descritto potrebbe sembrare, a prima vista, un approccio meramente burocratico alla protezione dati, in verità rappresenta un controllo sulla possibilità di abuso da parte del potere pubblico della propria posizione di privilegio in un rapporto giuridico, quale appunto il trattamento dei dati, al cui interno l'interessato soffre una debolezza nei confronti della controparte pubblica, che, oltre a possedere l'autorità di cui l'ordinamento la dota, possiede anche lo status di "titolare del trattamento". E allora, è solo per mezzo delle cautele sopra descritte che è possibile garantire l'interessato sotto l'ulteriore profilo della parità di trattamento nei confronti di altri soggetti che potrebbero venire in contatto con i dati che lo riguardano, ottenendo l'accesso al patrimonio dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Ne deriva che quando si chiede di accedere a documenti amministrativi che investono posizioni di soggetti terzi, la disciplina della protezione dei dati personali è destinata ad intrecciarsi indissolubilmente con il diritto di accesso, in quanto si pone il problema di conciliare il diritto dei terzi (interessati) alla riservatezza dei propri dati personali con il diritto di accesso dell'istante e la cui soluzione dovrà essere necessariamente individuata nel caso concreto.

2. Diritto d'accesso e protezione dei dati personali: problemi applicativi

Come è stato messo in evidenza nel primo paragrafo, la disciplina sul diritto di accesso ai documenti e ai dati personali detenuti da una P.A. si caratterizza per una concatenazione di normative, che rendono l'intero assetto complesso e stratificato, affidando di fatto alla Amministrazione il difficile compito di individuare il regime d'accesso applicabile caso per caso. Infatti, se da un lato, l'accesso costituisce un fondamentale strumento di conoscenza per il cittadino, dall'altro lato esso può facilmente determinare una lesione della privacy del

titolare dei dati oggetto della richiesta di accesso, ed è per questo che questi due fattori nel contempo agiscono l'uno verso l'altra come limite reciproco e necessitano di bilanciamento.

Un siffatto sistema produce numerosi problemi applicativi e soprattutto una sensazione di incertezza nel funzionario pubblico nell'individuazione del corretto apparato di regole in materia di accesso, di volta in volta applicabile.

Ciò premesso, in questa sede, pur non potendo trovare una soluzione generale che valga per tutte le richieste di informazioni aventi ad oggetto dati personali di terzi, si vogliono tracciare delle regole comuni, anche facendo ricorso a pronunce giurisprudenziali, a cui l'Amministrazione può fare riferimento nel caso in cui si trovi a dover gestire questo tipo di richieste. Nel successivo capitolo, invece, si analizzeranno nello specifico le problematiche connesse al rapporto tra protezione dei dati personali e richieste di informazioni con riferimento a due istituti dell'INPS quali l'ISEE minorenni ed il Reddito di cittadinanza al fine di individuare le possibili soluzioni applicative.

È necessario preliminarmente verificare che l'istanza di accesso presenti i requisiti di legge.

Innanzitutto, il diritto di accesso deve essere garantito per effetto della sola dimostrazione, da parte del richiedente, dell'esistenza di un proprio interesse giuridico meritevole di tutela in quanto è esclusa qualsiasi valutazione della P.A. in merito alla fondatezza e pertinenza delle azioni che lo stesso istante intende intraprendere⁴³

Inoltre, il richiedente deve fornire elementi idonei a dimostrare in maniera chiara e concreta la sussistenza di un interesse diretto, concreto, attuale e corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata⁴⁴ e collegata/o al documento al quale è chiesto l'accesso

⁴³ T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, 25/05/2020, n. 5468 L'accesso c.d. difensivo ai documenti amministrativi non è funzionale alla sola tutela giurisdizionale degli interessi giuridicamente rilevanti dell'istante, consentendo agli amministrati di orientare i propri comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere i loro interessi giuridici, anche prima e al di fuori di un giudizio. Ciò perché l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi assurge a bene della vita autonomo, meritevole di tutela separatamente dalle posizioni sulle quali abbia poi ad incidere l'attività amministrativa, eventualmente in modo lesivo. Peraltro, quando la richiesta di accesso agli atti sia motivata dalla necessità della difesa degli interessi giuridici della parte, il giudice non può sindacare la concreta utilità della documentazione ai fini della vittoriosa conclusione di quel giudizio.

⁴⁴ *Cons. Stato Sez. V, 02/10/2019, n. 6603 Ai fini del diritto di accesso agli atti deve sussistere interesse: a) diretto, cioè a dire correlato alla sfera individuale e personale del soggetto richiedente, dovendosi, con ciò, escludere una legittimazione generale, indifferenziata ed inqualificata, che darebbe la stura ad una sorta di azione popolare; b) concreto, e quindi specificamente finalizzato, in prospettiva conoscitiva, alla acquisizione di dati ed informazioni rilevanti ed anche solo potenzialmente utili nella vita di relazione, palesandosi immeritevole di tutela la curiosità fine a se stessa, insufficiente un astratto e generico anelito al controllo di legalità, precluso un "controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni; c) attuale, cioè non meramente prospettico od eventuale, avuto riguardo alla attitudine della auspicata acquisizione informativa o conoscitiva ad incidere, anche in termini di concreta potenzialità, sulle personali scelte esistenziali o relazionali e sulla acquisizione, conservazione o gestione di rilevanti beni della vita; d)*

(Consiglio di stato n.1578 del 2018, T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, 29/10/2020, n. 11060, Cons. Stato Sez. VI, 08/02/2021, n. 1154⁴⁵).

Non è ammesso un semplice interesse generico e diffuso alla conoscenza degli atti amministrativi, finalizzato ad un controllo generalizzato sull'attività dell'amministrazione o avente carattere meramente esplorativo (T.A.R. Lazio Roma Sez. II, 13/01/2020, n. 336)⁴⁶.

A tal fine risulta essenziale la motivazione che costituisce l'elemento utile per comparare il peso dei diritti per difendere i quali si richiede l'accesso rispetto a quello del diritto alla riservatezza. (cfr. sentenza del Consiglio di Stato n. 4346 del 2017; sulla carenza della motivazione adottata per dimostrare la necessità delle informazioni richieste per la tutela di un interesse giuridico vedi anche le sentenze del Consiglio di Stato n. 1578 del 2018).

In dottrina e in giurisprudenza è stato poi precisato che il concetto di tutela di interessi giuridici deve essere inteso non solo con riferimento alla difesa tecnica processuale ex art. 24 Cost., ma anche in modo comprensivo della difesa giudiziale e soprattutto in linea con i principi dell'art. 97 Cost.⁴⁷.

strumentale, avuto riguardo sia, sul piano soggettivo, alla necessaria correlazione con situazioni soggettive meritevoli di protezione alla luce dei vigenti valori ordinamentali, sia, sul piano oggettivo, alla specifica connessione con il documento materialmente idoneo ad veicolare le informazioni: non essendo, con ciò, tutelate iniziative, per un verso, ispirate da mero intento emulativo (peraltro di per sé espressive, sotto concorrente profilo, di un uso distorto ed abusivo della pretesa ostensiva) e, per altro verso, finalizzate alla raccolta, elaborazione o trasformazione di dati conoscitivi destrutturati e non incorporati in "documenti"

⁴⁵ Cons. Stato Sez. VI, 08/02/2021, n. 1154 L'art. 22, comma 1, lette d) L. 241/1990 definisce l'interesse legittimante all'accesso indicandolo in "un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"; la necessità della conoscenza del documento determina il nesso di strumentalità tra il diritto all'accesso e la situazione giuridica 'finale', nel senso che l'ostensione del documento amministrativo deve essere valutata, sulla base di un giudizio prognostico ex ante, come il tramite - in questo senso strumentale - per acquisire gli elementi di prova in ordine ai fatti (principali e secondari) integranti la fattispecie costitutiva della situazione giuridica 'finale' controversa e delle correlative pretese astrattamente azionabili in giudizio. Tale delibazione è condotta sull'astratta pertinenza della documentazione rispetto all'oggetto della res controversa.

⁴⁶ T.A.R. Lazio Roma Sez. II, 13/01/2020, n. 336: "L'Amministrazione è tenuta a ostendere tutta la documentazione nella propria disponibilità, selezionando quella attinente ai riferiti alla presentata istanza, laddove, si tratti di documentazione già formata ed effettivamente esistente e ove l'istante vanti un interesse concreto ed attuale collegato ad una posizione legittimante all'ottenimento della predetta. Mentre, in virtù di una ponderazione comparativa degli interessi contrapposti dell'accesso agli atti dell'istante e del rispetto alla tutela della riservatezza dei dati personali di soggetti terzi, non vi è obbligo di ostensione per l'Amministrazione laddove l'istanza sia indirizzata ad ottenere la documentazione afferente ai dati anagrafici di tutti i dipendenti nominati in atti, con una richiesta di accesso agli atti totalmente generica basata su una mera ipotesi, non provata, e con mera finalità esplorativa e recessiva."

⁴⁷ Cons. Stato Sez. VI, 08/02/2021, n. 1154

"La situazione legittimante l'accesso difensivo deve essere collegata al documento, oggetto dell'istanza di accesso d, in modo tale da evidenziare in maniera diretta ed inequivoca il nesso di strumentalità che avvince la situazione soggettiva finale al documento di cui viene richiesta l'ostensione, e per l'ottenimento del quale l'accesso difensivo, in quanto situazione strumentale, fa da tramite. Detta esigenza è soddisfatta, sul piano procedimentale, dall'art. 25 comma 2 L. 241/1990, ai sensi del quale "la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata", onde permettere all'amministrazione detentrica del documento il vaglio del nesso di

Sostanzialmente l'istante deve essere titolare della posizione giuridica che intende vantare, la quale a sua volta deve essere meritevole di tutela: nell'accesso ordinario è necessario che il richiedente dimostri che, in virtù del proficuo esercizio del diritto di accesso agli atti o ai documenti amministrativi, verrà egli direttamente a trovarsi titolare di poteri di natura procedimentale, volti in senso strumentale alla tutela di altri interessi giuridicamente rilevanti⁴⁸.

Per quanto concerne la nozione di "situazione giuridicamente rilevante" si evidenzia che la legittimazione a presentare una istanza di accesso spetta a chiunque risulti in grado di dimostrare che gli atti oggetto della domanda di accesso abbiano prodotto o siano idonei a produrre effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica. Infatti secondo il Consiglio di Stato con la sentenza n. 4321/2013 la richiesta di accesso agli atti può essere avanzata anche in ragione di un interesse di contenuto tale da non legittimare la proposizione dell'azione per l'annullamento di un provvedimento amministrativo, (nella fattispecie il collegio aveva respinto la richiesta di accesso di una associazione sindacale a tutela dei dirigenti regionali nei confronti della Regione Lazio, in quanto preordinata sì ad agevolare e rendere effettiva la concertazione tra dirigenti e ente regionale nell'ottica di un processo di valorizzazione e di riorganizzazione, ma in maniera generica ovvero non con riferimento a provvedimenti già individuati e di per sé idonei a ledere la posizione soggettiva dell'associazione istante o dei suoi iscritti).

strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta sub specie di astratta pertinenza con la situazione 'finale' controversa. In questa prospettiva va, pertanto, escluso che possa ritenersi sufficiente un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando."

Ed ancora "L'accesso difensivo di cui all'art.25 L. 214/1990 trascende la dimensione partecipativa procedimentale e la stessa logica della trasparenza della funzione amministrativa, essendo per contro funzionale alla necessità dell'istante di "curare" (anche in sede pre-stragiudiziale) o di "difendere" (in sede giudiziale) un bene-interesse giuridicamente rilevante oggetto della situazione giuridica soggettiva 'finale' asseritamente lesa, ossia di soddisfare l'esigenza di acquisire, tramite il documento esibendo, già in sede stragiudiziale e nella fase preprocessuale, la conoscenza dei fatti rilevanti ai fini della composizione di una res controversa, e, nel caso di mancata composizione del conflitto, ai fini della produzione in giudizio ad opera della parte. L'accesso difensivo supera le pertinenze probatorie che concernono il mero rapporto procedimentale tra il privato e la pubblica amministrazione, ovvero tra privati in cui si fa questione dell'esercizio del potere da parte di un'autorità amministrativa, e ricomprende tutte quelle pertinenze utili a dimostrare i fatti costitutivi, impeditivi, modificativi o estintivi delle situazioni giuridiche in generale, a prescindere dall'esercizio del potere nel singolo caso concreto, ed indipendentemente dal contesto entro il quale l'interesse giuridico può essere 'curato' o 'difeso', e quindi anche fuori dal processo ed anche in una lite tra privati"

⁴⁸ Il Tar Lazio – Roma, Sez. I, 22/10/2018, n. 10210 ha precisato che è ammessa la limitazione dell'accesso nei soli casi tassativamente indicati dall'art. 24, comma 1, lett. a), 5, 6, lett. a) e c), della Legge n. 241/1990; negli stessi termini anche il Tar Bologna, Sez. I, 10/10/2018, n. 756 che ha ribadito che il diritto all'accesso ai documenti amministrativi può essere negato solamente nelle ipotesi tassativamente previste dall'art. 24 della Legge 241/1990, in quanto tale diritto costituisce un principio generale dell'attività amministrativa, diretto ad assicurare l'imparzialità e la trasparenza della P.A.

Inoltre, attualità dell'interesse significa che questo deve sussistere al momento della proposizione dell'istanza e non può essere concesso l'accesso quando l'interesse o la lesione arrecata dal provvedimento richiesto sia futura. Infine l'interesse deve essere concreto ovvero il richiedente può avvalersi concretamente dei documenti dei quali chiede l'esibizione o l'acquisizione per la tutela di una posizione giuridicamente rilevante.

Verificata la sussistenza degli elementi essenziali dell'istanza, è necessario valutare se la richiesta si riferisca a dati personali del richiedente o di soggetti terzi in quanto solo in quest'ultima ipotesi sorge la questione del bilanciamento di interessi tra accesso e privacy.

Per tale ragione, nel primo caso trova applicazione esclusivamente la L.241/1990 in quanto il soggetto destinatario di un provvedimento amministrativo è già titolare di per sé di una posizione giuridica tutelata, senza che vi sia la necessità per lo stesso di manifestare la presenza di un concreto ed immediato interesse. In tal senso, *“il soggetto la cui posizione giuridica è incisa da un provvedimento amministrativo, null'altro deve dimostrare, per legittimare l'actio ad exhibendum nei confronti degli atti e documenti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento stesso o comunque di soggetto da esso inciso anche in via indiretta ed eventuale, posto che, in questo caso, l'interesse "giuridicamente rilevante" risulta già normativamente qualificato dagli artt. 9 e 10 della legge n. 241/1990 (Consiglio di Stato, sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2068)”*.

Detta nozione di interesse qualificato “implicito” è stata richiamata anche dal Tar Lazio, Roma, Sez. II, 24 ottobre 2012, n. 8772, che in merito agli elaborati dei candidati ad un pubblico concorso, ha sostenuto che le domande e i documenti prodotti dai partecipanti, i verbali, le schede di valutazione e gli stessi elaborati costituiscono documenti rispetto ai quali l'esigenza di riservatezza *“deve essere esclusa in radice l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza della valutazione”*.

Con riferimento alle richieste di accesso ai dati personali di soggetti terzi, la più recente giurisprudenza ha elaborato un indirizzo interpretativo che delinea tre livelli di protezione dei dati dei terzi, cui corrispondono tre gradi di intensità della situazione giuridica.

Vengono quindi distinti i casi in cui la domanda di accesso riguarda dati personali, dai casi con ad oggetto i dati sensibili ed infine sensibilissimi.

Nella prima ipotesi trova applicazione l'art. 24, comma 2, lett. d), della legge n. 241/1990 che nel contrasto tra diritto di accesso e tutela della riservatezza dà prevalenza al

primo, allorché questo sia necessario per curare o difendere gli interessi giuridici del richiedente.

Ricollegandoci alla seconda ipotesi, l'applicazione di tale principio va poi adeguatamente bilanciato allorché vengano in considerazione dati sensibili richiamati dall'art. 24, comma 6 della legge n. 241 del 1990 (origine razziale ed etnica, convinzioni religiose, opinioni politiche, adesione a partiti, sindacati, informazioni fiscali e finanziarie etc.) in quanto in questo caso l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile.

Il diritto di accesso può essere dunque ritenuto prioritario rispetto a quello alla riservatezza dei terzi; tuttavia, è necessario un bilanciamento tra i due contrapposti interessi, imponendosi un'attenta valutazione caso per caso ove i documenti di cui sia chiesta l'ostensione trattino dati sensibili e giudiziari, essendo in tal caso richiesta la dimostrazione dell'assoluta necessità del documento e non solo l'utilità dello stesso (T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, 25/02/2019, n. 2484)⁴⁹.

Il principio della prevalenza dell'accesso sulla riservatezza va dunque applicato con attenzione, attraverso la ricerca e l'identificazione di un punto di equilibrio che tenga conto della necessità di assicurare la tutela dell'interesse giuridicamente rilevante, di cui è titolare il soggetto che esercita il diritto di accesso, nonché di salvaguardare l'esigenza di stabilità delle situazioni giuridiche e di certezza delle posizioni dei controinteressati. Diversamente opinando il diritto di accesso diventerebbe una generica formula di unilaterale prospettazione di prevalenza delle esigenze di conoscenza su ogni altro interesse contrapposto, pur espressamente contemplato dalle disposizioni normative di rango primario e regolamentare.

Pertanto, dovranno essere verificate rigorosamente l'effettività e la concretezza del collegamento dell'accesso al documento con la dichiarata esigenza di tutela (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2006, n. 5718), giacché il diritto alla privacy non può essere sacrificato se non a titolo di extrema ratio, restando altrimenti possibile assicurare un ampio esercizio del diritto di accesso, pur salvaguardando l'interesse alla riservatezza mediante modalità, alternative alla limitazione o al diniego dell'accesso, che utilizzino, ad esempio, la

⁴⁹ T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, 25/02/2019, n. 2484

L'accesso c.d. defensionale ai documenti amministrativi, ossia propedeutico alla miglior tutela delle proprie ragioni in giudizio (già pendente o da introdurre), ovvero nell'ambito di un procedimento amministrativo, riceve protezione preminente dall'ordinamento atteso che, per espressa previsione normativa (art. art. 24 ultimo comma L.241/1990 e succ. mod.), prevale su eventuali interessi contrapposti (in particolare, sull'interesse alla riservatezza dei terzi, finanche quando sono in gioco dati personali sensibili e, in alcuni casi, anche dati ultrasensibili) che vanno considerati pertanto recessivi quando l'accesso sia esercitato prospettando l'esigenza di difesa di un interesse giuridicamente rilevante.

schermatura dei nomi dei soggetti menzionati nei documenti, che si dichiarino fermamente intenzionati a mantenere l'anonimato, o che, invece, si avvalgano del consenso delle persone di volta in volta indicate nei documenti in questione.

Nella terza ipotesi si è in presenza di dati super-sensibili (ossia di dati personali idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale del soggetto interessato) e trova applicazione l'art. 60 del decreto legislativo n. 196 del 2003, ai sensi del quale l'accesso può essere esercitato soltanto se, in seguito a una delicata operazione di bilanciamento di interessi, la situazione giuridica sottesa al diritto di accesso viene considerata di rango almeno pari al diritto alla riservatezza dell'interessato, ovvero consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale inviolabile. In altre parole, in tale ipotesi, il diritto di accesso può essere esercitato soltanto se, in seguito a una delicata operazione di prudente bilanciamento di interessi, la situazione giuridica sottesa al diritto di accesso viene considerata di "classe" almeno pari al diritto alla riservatezza dell'interessato. Anche in questo caso occorre che la parte fornisca la prova della stretta necessità e indispensabilità del dato cui chiede di accedere rispetto all'interesse oggetto di tutela (Cons. Stato n. 3772 del 2014)⁵⁰.

Inoltre, la norma restringe il novero dei soggetti legittimati ad accedere poiché si riferisce ai soli titolari di un diritto soggettivo non comune ma appartenente alla categoria dei diritti della personalità o compreso tra gli altri diritti fondamentali e inviolabili.

A conferma di quanto sopra sostenuto, la giurisprudenza maggioritaria ha riconosciuto il diritto all'accesso ai documenti fiscali del coniuge ai fini dell'accertamento delle reali condizioni economiche di quest'ultimo, affermando che *“l'equilibrio tra accesso e privacy è dato, dunque, dal combinato disposto degli artt. 59 e 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, nr. 196 (c.d. Codice della privacy) e delle norme di cui alla legge n. 241 del 1990: la disciplina che ne deriva delinea tre livelli di protezione dei dati dei terzi, cui corrispondono tre gradi di intensità della situazione giuridica che il richiedente intende tutelare con la richiesta di accesso: nel più elevato si richiede la necessità di una situazione di “pari rango”*

⁵⁰ Cons. Stato n. 3772 del 2014 “L'art. 59 del d.lgs. n. 196/2003 (Codice della privacy) rimanda a quanto previsto dalla legge n. 241/1990 per l'individuazione del punto di equilibrio tra esercizio del diritto di accesso agli atti della P.A. e tutela della riservatezza dei terzi, ove venga richiesta l'ostensione di un documento rappresentativo di altrui dati personali, ponendo però un'eccezione per dati idonei a rivelare lo stato di salute (e la vita sessuale). Questi ultimi, qualificati come dati super sensibili, ai sensi dell'art. 60 del medesimo d.lgs. n. 196/2003 (Codice della privacy), possono essere oggetto di accesso solo se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di ostensione sia di rango pari al diritto alla riservatezza dell'interessato o consista in un diritto della personalità o in altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile (Riforma della sentenza del T.a.r. Marche - Ancona, sez. I, n. 381/2013).”

rispetto a quello dei dati richiesti; a livello inferiore si richiede la “stretta indispensabilità” e, infine, la “necessità” (Cfr. Cons. Stato n. 5345 e 5347/2019 e n. 2472/2014)”. Le tre ipotesi configurate richiedono che l’istanza di accesso sia motivata in modo preciso al fine di dare dimostrazione dell’esistenza di una specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi, anche ricorrendo all’allegazione di elementi induttivi, testualmente espressi e logicamente intellegibili in termini di consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili (Su tutte Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2013, nr. 1568).

Viceversa, “In presenza di actio ad exhibendum avente ad oggetto, come nella specie, tali dati, il titolare non è tenuto a dimostrare, in maniera specifica, la sussistenza di una lesione concreta del suo diritto alla riservatezza, essendo tale diritto tutelato in apice, per quanto riguarda i dati stessi, ed incombendo, per contro, sul richiedente l’accesso, la prova del “rango” dell’interesse sotteso alla sua istanza. In altri termini, ove l’interessato non ritenga di prestare il proprio consenso alla divulgazione dei dati riguardanti il proprio stato di salute, non hanno rilievo le ragioni concrete da lui addotte, giacché la divulgazione è di per sé lesiva di un bene protetto in via primaria, salvo che tale presunzione non venga vinta dalla contrapposizione di un interesse altrettanto meritevole di tutela” (Consiglio di Stato, 14 maggio 2014, n. 2472) .

Per quanto concerne i dati sanitari, il Consiglio di Stato ha ritenuto non fondata la richiesta di documentazione connessa all’intervento neurochirurgico subito dall’ex coniuge in quanto non è stata sufficientemente motivata la connessione con il fine di individuare le maggiori tutele giudiziarie nel regime di affidamento della figlia della coppia (Cons. Stato 139 del 2018); in tal senso anche il Tar del Lazio con sentenza 7652 del 2018⁵¹ non ha ritenuto funzionale all’esercizio del diritto di difesa del ricorrente la conoscenza dei nominativi degli altri soggetti presenti nella graduatoria di Roma Capitale per l’avviamento al lavoro delle persone disabili, dal momento che tali informazioni non incidono sulla posizione in graduatoria del ricorrente medesimo.

⁵¹ T.A.R. Lazio Roma Sez. II, 09/07/2018, n. 7652 “La conoscenza delle generalità di tutti i soggetti collocati nella menzionata graduatoria, peraltro indicati con codici identificativi assegnati a ciascuno, onde tutelarne dati sensibilissimi afferenti allo stato di salute (essendo connessa la presenza in graduatoria alla condizione di disabilità), non appare indispensabile ai fini dell’esercizio del diritto di difesa del ricorrente, la cui diversa collocazione in graduatoria potrebbe conseguire solo all’annullamento del diniego dell’istanza di riesame in relazione al quale va evidenziato la natura di diritto soggettivo della posizione azionata dall’interessato con conseguente sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario sulla relativa domanda”.

Di posizione contraria, il Tar Roma che ha autorizzato l'accesso alla cartella clinica inerente la morte del proprio genitore, ("*gli eredi hanno diritto di accedere alla cartella clinica di una parente defunta ex art. 22 L.241/1990, come modificato dalla L. 15 dell'undici febbraio 2005 ed ex art.9 comma 3 D.Lgs. 196/2003, in quanto titolari di interessi propri, corrispondenti a situazioni giuridicamente tutelate e collegate ai documenti richiesti in copia*" Tar Roma n. 6149 del 2018); ed il Tar Catania laddove ha ritenuto legittima la richiesta di accesso alla cartella clinica della moglie (che aveva scoperto essere affetta da gravi disturbi psichici poco dopo il matrimonio) in quanto tale documentazione risultava utile nel procedimento di annullamento del matrimonio di fronte al Tribunale ecclesiastico (*sentenza n. 2785 del 2015*).

La disciplina del diritto di accesso si applica anche alle richieste rivolte all'ente di previdenza che riguardino le posizioni di soggetti terzi che possono essere ammesse, a seguito di bilanciamento, laddove tali documenti siano funzionali alla difesa in giudizio dei propri interessi. Al riguardo, il T.A.R. Abruzzo L'Aquila Sez. I, Sent., (ud. 08-06-2011) 29-09-2011, n. 466 ha autorizzato l'accesso ai documenti detenuti dall'Istituto, relativi a un rapporto di lavoro di collaborazione domestica, ritenuti idonei dalla richiedente per individuare la documentazione idonea a dimostrare la condizione economica dell'ex marito nel futuro giudizio di divorzio. Nel caso di specie il giudice amministrativo ha ritenuto che qualsiasi documento idoneo a rappresentare la situazione patrimoniale del controinteressato é strumentale alla difesa dell'interesse ad ottenere la revisione della regolamentazione attuale di tali rapporti tra gli ex coniugi. Ragon per cui "*L' accesso ai documenti amministrativi c.d. defensionale, cioè propedeutico alla miglior tutela delle proprie ragioni in giudizio, riceve protezione preminente dall'ordinamento atteso che prevale su eventuali interessi contrapposti, in particolare, sull'interesse alla riservatezza dei terzi, financo quando sono in gioco dati personali sensibili e, in alcuni casi, anche dati ultrasensibili.*"

Nel caso di verbali ispettivi che riportano dichiarazioni dei lavoratori, occorre verificare caso per caso se si ponga un problema di tutela della riservatezza dei dipendenti, al fine di salvaguardarli lavoratori da eventuali discriminazioni o ritorsioni sul luogo di lavoro (Cons. Stato Sez. VI Sent., 24/02/2014, n. 863⁵², T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, 29/06/2016, n.

⁵² "Non può ritenersi sussistente una recessività generalizzata della tutela della riservatezza delle dichiarazioni rese dai lavoratori in sede ispettiva rispetto alle esigenze di tutela degli interessi giuridicamente rilevanti delle società che richiedono l'accesso, dovendosi al contrario ritenersi in via generale prevalente, se non assorbente, la tutela apprestata dall'ordinamento alle esigenze di riservatezza delle suddette dichiarazioni, contenenti dati sensibili la cui divulgazione potrebbe comportare, nei confronti dei lavoratori, azioni

1283). Recentemente, il TAR di Catanzaro con sentenza 434 del 2018 ha autorizzato il datore di lavoro ad accedere ai verbali acquisiti dall'ispettorato dell'INPS e riportanti le dichiarazioni rese dai dipendenti, in quanto è stato riconosciuto un interesse personale, concreto e attuale all'ostensione dell'atto ispettivo, prevalente sul diritto alla riservatezza di questi ultimi.

Infine, in merito a una richiesta di accesso agli atti presentata da un'impresa partecipante a una gara di appalto ed avente ad oggetto atti della relativa gara detenuti da INPS, il Consiglio di Stato ha riconosciuto la sussistenza del diritto dell'impresa stessa di accedere a tutti gli atti (ivi compresi quelli contenuti nel fascicolo elettronico), detenuti dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, relativi alla posizione contributiva dell'impresa aggiudicataria; riconoscendo a tale diritto la prevalenza sul diritto alla riservatezza dei terzi (Cons. Stato Sez. VI, 20/02/2008, n. 590).

Con riferimento alle richieste di accesso ai dati fiscali inerenti a soggetti diversi dal richiedente è necessario che venga adeguatamente dimostrato l'interesse concreto collegato alla richiesta di accesso stesso. Infatti, *“il diritto di accesso, presuppone un'ineliminabile correlazione con un interesse attuale e concreto, diretto e, quindi non solo immediatamente riferibile alla sfera giuridica dell'istante in termini di sua pertinenza ad essa, ma anche non ipotetico e astratto, sicché l'istante, quando come caso di specie lo correli ad un distinto giudizio, deve esternare le ragioni per cui intende accedere e, soprattutto, la coerenza di tali ragioni con gli scopi alla cui realizzazione il diritto d'accesso è preordinato, in particolare fornendo la prova della consistenza dell'interesse ad utilizzare nel procedimento giurisdizionale i documenti richiesti”* (Cons. Stato, 556/2014; Tar Napoli n. 3125 del 2018).

Alla luce di quanto esposto, per quanto possa essere riduttivo tentare di voler porre un punto fermo all'interno di una questione così complessa, ciò che emerge è la generale tendenza dell'ordinamento a proteggere in modo maggiore le esigenze di accesso su quelle di riservatezza.

In questo scenario, tuttavia, la ricerca di un equilibrio è un'operazione fondamentale che non può essere individuata *tout court* in quanto muta al variare degli strumenti, delle tipologie di dati e di elementi da valutare. Per questa ragione, vanno individuate soluzioni possibili ed attuabili, attraverso una delicata operazione di bilanciamento degli interessi,

discriminatorie o indebite pressioni (art.24 comma 6, lettera d L. 241/1990) (Conferma della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma, sez. III, n. 743/2013). “

evitando irrigidimenti e tendenze alla assolutizzazione di uno dei due diritti che non aiutano la ricerca di tale necessario equilibrio.

CAPITOLO IV

La protezione dei dati personali nell'ambito del reddito di cittadinanza e dell'attestazione ISEE, soluzioni applicative

1. Questione aperte: problematiche connesse al rapporto tra diritto di accesso e protezione dei dati personali nell'ISEE e nel Reddito di cittadinanza

Le attività che svolgo presso il mio datore di lavoro (INPS) mi portano ad affrontare quotidianamente le problematiche relative alla protezione dei dati.

In particolare, nel corso dell'attività lavorativa è emersa una criticità relativa alla correttezza dei comportamenti da seguire quando vengono trattati dati personali nell'ambito dell'attestazione Isee (con riguardo all'ISEE per i minori) e del Reddito di cittadinanza a seguito di richieste di informazioni provenienti dall'utenza.

Più precisamente, la prima problematica riguarda i nuclei familiari con minori, i cui genitori sono non coniugati e non conviventi, e si trovano nelle condizioni di dover presentare un ISEE minorenni per accedere ad alcune specifiche prestazioni in favore dei minori o dell'intero nucleo familiare. In questi casi il genitore che intende presentare l'ISEE minorenni, normalmente il genitore con cui convive il minore, deve riportare i dati reddituali dell'altro genitore; ma qualora non vi fosse accordo o comunicazione tra le parti, per cui tali dati non venissero messi a disposizione del dichiarante, l'ISEE non risulta attestabile impedendo di fatto l'accesso a benefici cui il minore e il nucleo familiare avrebbero diritto.

La seconda questione concerne il Reddito di cittadinanza, in questo caso la problematica sorge in quanto è una prestazione assistenziale a favore dell'intero nucleo familiare, prevedendo una serie di obblighi a carico di tutti i componenti maggiorenni del nucleo, pur essendo uno solo il soggetto richiedente la prestazione. In tale condizione, in caso di accesso alle informazioni relative alla pratica, le stesse possono essere fornite esclusivamente al medesimo richiedente e non anche agli altri componenti del nucleo compresi nella prestazione, che pure sono direttamente tenuti all'osservanza di stringenti obblighi, che, peraltro, passano in carico a soggetti esterni all'Istituto (Centri per l'impiego e Comuni).

Le due problematiche sopra descritte hanno in comune la negazione alla conoscenza dei dati da parte di soggetti che risultano comunque coinvolti nella possibile erogazione di prestazioni, nonchè criticità nell'esercitare il diritto di accesso da parte degli stessi e difficoltà di gestire da parte dei funzionari in termini negativi dette tipologie di richieste.

Infatti, tale situazione non appare ben compresa dai funzionari che si trovano a gestire le richieste di informazioni con il rischio di produrre condizioni di conflittualità, sia interne

al nucleo familiare sia esterne, con possibili conseguenze di carattere anche giudiziario che potrebbero coinvolgere i funzionari stessi.

In questa fase di analisi si intende, pertanto, esaminare le caratteristiche dei due istituti dell'INPS e analizzare nello specifico queste due problematiche al fine di individuare ipotesi di soluzione.

Si fa presente che trattandosi di strumenti introdotti di recente, in assenza di una specifica giurisprudenza in merito, per individuare la soluzione più concretamente attuabile si avrà riguardo ai principi in materia di accesso e di protezione dati personali, nonché si farà ricorso a precedenti giurisprudenziali che hanno risolto casi simili.

2. La disciplina dell'ISEE ordinario e dell'ISEE minorenni

L'ISEE è l'acronimo per Indicatore della Situazione economica Equivalente ed è un parametro di valutazione delle condizioni economiche dei nuclei familiari. L'ISEE è infatti lo strumento utilizzato dai cittadini residenti in Italia per poter accedere a determinate prestazioni sociali, sconti, riduzione di tariffe o agevolazioni, accessibili solo in presenza di determinati requisiti di reddito o situazioni familiari particolari, come può essere la presenza nel nucleo di minori, di anziani, di studenti universitari o di disabili.

Per mezzo dell'Isee, i cittadini, possono richiedere all'Inps, ai Comuni o agli Enti di accedere ai vari servizi welfare dedicati alla famiglia, sulla base della loro situazione economica "equivalente".

Gli indicatori contenuti nell'attestazione ISEE vengono calcolati con criteri standardizzati e definiti da leggi e decreti, in quanto lo scopo è quello di mettere a disposizione degli erogatori di prestazioni sociali uno strumento, individuato in modo omogeneo, che possa consentire la gradualità nell'applicazione di tariffe per i servizi individuali.

Nel corso del tempo, l'applicazione dell'ISEE⁵³ si è ampliata in maniera consistente. Infatti, sino a pochi anni fa l'INPS era solo il gestore della banca dati, mentre oggi molte prestazioni erogate dall'Istituto hanno l'ISEE come base, sia per il diritto che per la misura.

53 L'evoluzione normativa, (dal Dl.gs 109/98 al DPCM 159/2013 e il nuovo algoritmo di calcolo dopo le sentenze del Consiglio di Stato n° 838 – 841 – 842 del 29/02/2016 recepite nel Decreto Legge 29 marzo 2016, n. 42 convertito dalla L. 26 maggio 2016, n. 89 - D.L. n. 4 del 28/01/2019); Decreto Legge n. 34/2019 (decreto crescita) convertito dalla legge n. 58/2019; Decreto Legge n. 101/2019 convertito dalla legge n. 128/2019; legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021).

L'attestazione ISEE rilasciata da INPS non è altro che l'elaborazione matematica derivante dalla compilazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU), contenente i dati anagrafici, reddituali e patrimoniali del nucleo familiare. Al riguardo si precisa che ciascun componente del nucleo, diverso dal dichiarante, può chiedere ad INPS solo la copia dell'attestazione ISEE ma non delle DSU.

La dichiarazione sostitutiva è un'autocertificazione che il cittadino effettua, assumendosi la responsabilità, anche penale, di quanto dichiarato.

Esistono diversi tipi di modelli ISEE a seconda del tipo di prestazione e agevolazione a cui il richiedente deve presentare domanda. Per tale ragione, Il DPCM 159/2013, al fine di rendere l'indicatore quanto più rappresentativo della reale condizione del nucleo, ha introdotto, oltre all'ISEE Ordinario, alcuni ISEE specifici per la richiesta di alcune prestazioni. Per esempio nel caso di Reddito di Cittadinanza, l'ISEE da considerare può essere ORDINARIO, MINORENNI o CORRENTE, qualora presente.

Figura n.1 – tipologie ISEE



È un **aggiornamento dell'ISEE ordinario già rilasciato**, calcolato in seguito ad **alternativamente**:

- una **variazione della situazione lavorativa** ovvero un'**interruzione dei trattamenti** previdenziali, assistenziali e indennitari non rientranti nel reddito complessivo per uno o più componenti il nucleo. Tali variazioni devono essersi verificate **posteriormente al 1° gennaio** dell'anno di riferimento dei redditi dell'ISEE (DSU 2020 la variazione è intervenuta dopo il 1° gennaio 2018).
- una **variazione della situazione reddituale complessiva** del nucleo superiore al **25%** rispetto alla situazione reddituale individuata nell'ISEE calcolato ordinariamente.

L'ISEE corrente ha validità di **sei mesi** dal momento della presentazione della DSU, a meno di **variazioni** nella **situazione occupazionale** o nella **fruizione dei trattamenti**, nel qual caso l'ISEE corrente deve essere **aggiornato** entro **due mesi** dalla variazione.

13

Concentrando l'attenzione sull'ISEE ordinario, preliminarmente occorre precisare che si tratta del modello standard e completo di tutte le sezioni, comprensivo delle principali informazioni sulla situazione anagrafica, reddituale e patrimoniale del nucleo familiare, e che viene utilizzato per la maggior parte delle prestazioni INPS.

In particolare, con riferimento all'ISEE 2021 per il suo calcolo bisogna effettuare il rapporto tra: la somma dei redditi, tenuto conto dell'indicatore della situazione patrimoniale mobiliare ed immobiliare, e la scala di equivalenza (strumento matematico atto a rendere comparabili i redditi delle famiglie con una diversa struttura).

L'importo finale è quindi ricavato dal rapporto tra l'Indicatore della Situazione Economica (ISE= valore assoluto dato dalla somma dei redditi e del 20% dei patrimoni

mobiliari e immobiliari dei componenti il nucleo familiare) al parametro della scala di equivalenza⁵⁴, applicato al nucleo familiare in relazione al numero dei componenti e alle eventuali maggiorazioni che rendono il calcolo più vantaggioso:

- Maggiorazione di 0,35 per ogni ulteriore componente;
- Maggiorazione dello 0,5 per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente;
- Maggiorazione di 0,2 in caso di presenza nel nucleo di tre figli, 0,35 in caso di quattro figli, 0,5 in caso di almeno cinque figli;
- Maggiorazione di 0,2 per nuclei familiari con figli minori, elevata a 0,3 in presenza di almeno un figlio di età inferiore a tre anni compiuti, in cui entrambi i genitori o l'unico presente abbiano svolto attività di lavoro o di impresa per almeno sei mesi nell'anno di riferimento dei redditi dichiarati.

La maggiorazione si applica anche in caso di nuclei familiari composti esclusivamente da genitore solo, non lavoratore, e da figli minorenni. Ai soli fini della maggiorazione, fa parte del nucleo familiare anche il genitore non convivente, non coniugato con l'altro genitore, che abbia riconosciuto i figli, a meno che non ricorrano casi specifici che vedremo nel proseguo del paragrafo.

Per la determinazione del parametro della scala di equivalenza, il componente del nucleo, che sia beneficiario di prestazioni sociosanitarie residenziali a ciclo continuativo o si trovi in convivenza anagrafica e non sia considerato nucleo familiare a se stante, incrementa la scala di equivalenza, calcolata in sua assenza, di un valore pari ad 1.

Infine, il coniuge iscritto nelle anagrafiche dei cittadini italiani residenti all'estero (AIRE), ai sensi della legge 27 ottobre 1988, n. 470, è attratto ai fini ISEE nel nucleo anagrafico del coniuge residente in Italia; se titolare di reddito, dovrà indicare il reddito lordo dichiarato ai fini fiscali nel paese di residenza, convertito in euro al cambio vigente al 31 dicembre dell'anno di riferimento del reddito.

54 ISEE = ISE/Parametro scala di equivalenza L'Indicatore della Situazione Economica (ISE) si ottiene sommando all'Indicatore della Situazione Reddittuale (ISR) il 20% dell'Indicatore della Situazione Patrimoniale (ISP) del nucleo familiare:

$$ISE = ISR + 20\% \text{ ISP}$$

L'Indicatore della Situazione Reddittuale (ISR) è pari al totale dei redditi, incluso il reddito figurativo delle attività finanziarie, meno le detrazioni e franchigie:

$$ISR = (\text{totale redditi} + \text{reddito figurativo delle attività finanziarie}) - \text{detrazioni e franchigie}$$

L'Indicatore della Situazione Patrimoniale (ISP) è dato dalla somma del patrimonio immobiliare e mobiliare, al netto delle rispettive detrazioni e franchigie:

$$ISP = (\text{totale patrimonio immobiliare} - \text{detrazioni e franchigie}) + (\text{totale patrimonio mobiliare} - \text{detrazioni e franchigie}).$$

Il calcolo dell'ISEE deve essere richiesto anche in tutti i casi in cui vi siano redditi da lavoro dipendente prestati all'estero, tassati esclusivamente nello stato estero in base alle vigenti convenzioni contro le doppie imposizioni e/o redditi, non inclusi nel reddito complessivo ai fini IRPEF, relativi agli immobili all'estero non locati, soggetti alla disciplina dell'imposta sul valore degli immobili situati all'estero (art. 19 comma 15 D.L. 214/2011 convertito con modifiche dalla L. 214/2011), assumendo la base imponibile determinata ai sensi dell'art. 70 comma 2 D.P.R. 917/1986.

Quali dati servono per il calcolo dell'ISEE?

Le informazioni contenute nella DSU (Dichiarazione Sostitutiva Unica) necessarie per il calcolo dell'ISEE sono in parte acquisite direttamente dagli archivi amministrativi dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS e sono in parte autodichiarate.

1. Sono ordinariamente acquisiti dall'Agenzia delle Entrate i dati relativi a:

Reddito complessivo ai fini IRPEF (riferito al secondo anno solare precedente la presentazione della DSU, quindi, per l'ISEE 2021, il reddito percepito nel 2019), di cui: reddito da lavoro dipendente, reddito da pensione, reddito agrario e, in particolari casi, reddito assoggettato ad imposta sostitutiva o a ritenuta a titolo d'imposta;

Spese per le quali spetta la detrazione di imposta o la deduzione dal reddito complessivo, inserite nella dichiarazione dei redditi dell'anno precedente a quello della presentazione della DSU.

2. Sono ordinariamente acquisiti da INPS i dati relativi a:

Trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari non soggetti a IRPEF ed erogati direttamente da INPS. Tali trattamenti sono riferiti al secondo anno solare precedente a quello della presentazione della DSU (nel 2021 i trattamenti percepiti nel 2019).

3. Sono da autodichiarare:

- i dati anagrafici relativi alla composizione del nucleo familiare (rilevati alla data di presentazione della DSU);

- i dati relativi alla casa di abitazione (se di proprietà o in locazione o altro), rilevati alla data di presentazione della DSU;

- i dati relativi al patrimonio mobiliare (depositi e conti correnti bancari e postali, titoli e obbligazioni, etc...): saldo contabile attivo al 31/12/2019 e valore della giacenza media annua del 2019⁵⁵;

⁵⁵ Il patrimonio mobiliare è costituito dalle componenti di seguito specificate, anche detenute all'estero, possedute alla data del 31/12/2019, fatto salvo quanto diversamente disposto con riferimento a singole componenti:

- i dati relativi al patrimonio immobiliare (fabbricati compresa la casa di abitazione di proprietà, terreni edificabili, terreni agricoli), rilevati al 31/12/2019;

- i redditi assoggettati ad imposta sostitutiva o a ritenuta a titolo d'imposta, i redditi esenti da imposta, i proventi agrari da dichiarazione IRAP, i redditi fondiari di beni non locati soggetti alla disciplina IMU, i trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari non soggetti ad IRPEF e non erogati da INPS, i redditi da lavoro o fondiari prodotti all'estero (riferiti al secondo anno solare precedente la presentazione della DSU, quindi al 2019);

- gli assegni periodici percepiti e corrisposti per il mantenimento dei figli (riferiti al secondo anno solare precedente la presentazione della DSU, quindi per il 2021 al 2019);

- gli autoveicoli e altri beni durevoli posseduti alla data di presentazione della DSU.

a) depositi e conti correnti bancari e postali, per i quali va assunto il valore del saldo contabile attivo, al lordo degli interessi, al 31/12/2019, ovvero, se superiore, il valore della consistenza media annua riferita al medesimo anno. Qualora nell'anno precedente si sia proceduto all'acquisto di componenti del patrimonio immobiliare, ovvero a variazioni ad incremento di altre componenti del patrimonio mobiliare, per un ammontare superiore alla differenza tra il valore della consistenza media annua e del saldo al 31 dicembre, può essere assunto il valore del saldo contabile attivo al 31 dicembre dell'anno precedente, anche se inferiore alla consistenza media; ai soli fini di successivi controlli, nella DSU il valore della consistenza media annua va comunque indicato;

b) titoli di Stato ed equiparati, obbligazioni, certificati di deposito e credito, buoni fruttiferi ed assimilati, per i quali va assunto il valore nominale delle consistenze alla data del 31/12/2019;

c) azioni o quote di organismi di investimento collettivo di risparmio (O.I.C.R.) italiani o esteri, per le quali va assunto il valore risultante dall'ultimo prospetto redatto dalla società di gestione alla data del 31/12/2019;

d) partecipazioni azionarie in società italiane ed estere quotate in mercati regolamentati, per le quali va assunto il valore rilevato alla data del 31/12/2019, ovvero, in mancanza, nel giorno antecedente più prossimo;

e) partecipazioni azionarie in società non quotate in mercati regolamentati e partecipazioni in società non azionarie, per le quali va assunto il valore della frazione del patrimonio netto, determinato sulla base delle risultanze dell'ultimo bilancio approvato anteriormente alla data di presentazione della DSU, ovvero, in caso di esonero dall'obbligo di redazione del bilancio, determinato dalla somma delle rimanenze finali e dal costo complessivo dei beni ammortizzabili, al netto dei relativi ammortamenti, nonché degli altri cespiti o beni patrimoniali;

f) masse patrimoniali, costituite da somme di denaro o beni non relativi all'impresa, affidate in gestione ad un soggetto abilitato ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1996, n. 415, per le quali va assunto il valore delle consistenze risultanti dall'ultimo rendiconto predisposto, secondo i criteri stabiliti dai regolamenti emanati dalla Commissione nazionale per le società e la borsa, dal gestore del patrimonio anteriormente alla data del 31/12/2019;

g) altri strumenti e rapporti finanziari per i quali va assunto il valore corrente alla data del 31/12/2019, nonché contratti di assicurazione a capitalizzazione o mista sulla vita e di capitalizzazione per i quali va assunto l'importo dei premi complessivamente versati a tale ultima data, al netto degli eventuali riscatti, ivi comprese le polizze a premio unico anticipato per tutta la durata del contratto per le quali va assunto l'importo del premio versato; sono esclusi i contratti di assicurazione mista sulla vita per i quali alla medesima data non è esercitabile il diritto di riscatto;

h) il valore del patrimonio netto per le imprese individuali in contabilità ordinaria, ovvero il valore delle rimanenze finali e del costo dei beni ammortizzabili per le imprese individuali in contabilità semplificata, determinato con le stesse modalità indicate alla lettera e);

i) per i rapporti di custodia, amministrazione, deposito e gestione cointestati anche a soggetti appartenenti a nuclei familiari diversi, il valore delle consistenze è assunto per la quota di spettanza.

L'Attestazione ISEE riporta analiticamente anche le eventuali omissioni o difformità (ANNOTAZIONI), relative ai dati autodichiarati dal richiedente e all'esistenza non dichiarata di rapporti finanziari, rilevate dall'Agenzia dell'Entrate sulla base di appositi controlli. Alla luce delle omissioni o difformità rilevate, il soggetto richiedente la prestazione può presentare una nuova DSU, ovvero può comunque richiedere la prestazione mediante l'attestazione relativa alla dichiarazione presentata, recante le omissioni o le difformità rilevate. Tale dichiarazione è valida ai fini dell'erogazione della prestazione, fatto salvo il diritto dell'ente erogatore di richiedere idonea documentazione atta a dimostrare la completezza e veridicità dei dati indicati nella dichiarazione.

Figura n.2

Annotazioni:

Omissioni/Difformità.

Patrimoni Mobiliari

Controllo effettuato con Agenzia delle Entrate in data 12/10/2020 sui dati della DSU INPS-ISEE-2020. È seguito del quale è stato rilevato che il valore del patrimonio mobiliare complessivo del nucleo familiare è superiore alla soglia della franchigia riguardante il patrimonio mobiliare, mentre nella DSU è stato dichiarato un valore inferiore alla predetta soglia.

Si riportano di seguito le informazioni relative ai soggetti per cui sono state rilevate omissioni/difformità che hanno determinato il superamento della predetta soglia.

Codice fiscale per cui sono state rilevate omissioni / difformità	Tipologia di omissione / difformità	Specifiche
(Scostamento valore rapporti finanziari Quadro FC2	Vedi tabelle di dettaglio che riportano i rapporti finanziari esistenti nel Sistema informativo dell'anagrafe tributaria

Depositi e conti correnti bancari e postali (Quadro FC2, Sez. I):

Codice Fiscale	Codice Fiscale dell'operatore finanziario	Descrizione dell'operatore Finanziario	Data Inizio	Data Fine
	00348170101	UNICREDIT S.P.A.	08/03/2010	

Altre forme di patrimonio mobiliare (Quadro FC2, Sez. II):

Codice Fiscale	Codice Fiscale dell'operatore finanziario	Descrizione dell'operatore Finanziario	Data Inizio	Data Fine
	00043260140	CREDITO VALTELLINESE S.P.A.	20/02/2006	23/02/2018
	00043260140	CREDITO VALTELLINESE S.P.A.	20/02/2006	26/02/2018
	09722490969	BANCO BPM SPA	09/03/2007	05/03/2018
	03953900010	COMITALIA - COMPAGNIA FIDUCIARIA SPA	26/07/1999	

Fonte: propria elaborazione sulla base del Database ISEE – INPS

Qual è il nucleo familiare di riferimento per il calcolo dell'ISEE?

Il nucleo familiare del richiedente è costituito di norma dai soggetti componenti la famiglia anagrafica alla data di presentazione della DSU (artt. 3⁵⁶ – art- 7⁵⁷ - art. 8⁵⁸ D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159).

56 Art. 3 Nucleo familiare

1. Il nucleo familiare del richiedente e' costituito dai soggetti componenti la famiglia anagrafica alla data di presentazione della DSU, fatto salvo quanto stabilito dal presente articolo.

2. I coniugi che hanno diversa residenza anagrafica fanno parte dello stesso nucleo familiare. A tal fine, identificata di comune accordo la residenza familiare, il coniuge con residenza anagrafica diversa e' attratto ai fini del presente decreto nel nucleo la cui residenza anagrafica coincide con quella familiare. In caso di mancato accordo, la residenza familiare e' individuata nell'ultima residenza comune ovvero, in assenza di una residenza comune, nella residenza del coniuge di maggior durata. Il coniuge iscritto nelle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero (AIRE), ai sensi della legge 27 ottobre 1988, n. 470, e' attratto ai fini del presente decreto, nel nucleo anagrafico dell'altro coniuge.

3. I coniugi che hanno diversa residenza anagrafica costituiscono nuclei familiari distinti esclusivamente nei seguenti casi:

a) quando e' stata pronunciata separazione giudiziale o e' intervenuta l'omologazione della separazione consensuale ai sensi dell'articolo 711 del codice di procedura civile, ovvero quando e' stata ordinata la separazione ai sensi dell'articolo 126 del codice civile;

b) quando la diversa residenza e' consentita a seguito dei provvedimenti temporanei ed urgenti di cui all'articolo 708 del codice di procedura civile;

c) quando uno dei coniugi e' stato escluso dalla potesta' sui figli o e' stato adottato, ai sensi dell'articolo 333 del codice civile, il provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare;

d) quando si e' verificato uno dei casi di cui all'articolo 3 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, e successive modificazioni, ed e' stata proposta domanda di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio;

e) quando sussiste abbandono del coniuge, accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorita' competente in materia di servizi sociali.

4. Il figlio minore di anni 18 fa parte del nucleo familiare del genitore con il quale convive. Il minore che si trovi in affidamento preadottivo fa parte del nucleo familiare dell'affidatario, ancorche' risulti nella famiglia anagrafica del genitore. Il minore in affidamento temporaneo ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, e' considerato nucleo familiare a se' stante, fatta salva la facolta' del genitore affidatario di considerarlo parte del proprio nucleo familiare. Il minore in affidamento e collocato presso comunita' e' considerato nucleo familiare a se' stante.

5. Il figlio maggiorenne non convivente con i genitori e a loro carico ai fini IRPEF, nel caso non sia coniugato e non abbia figli, fa parte del nucleo familiare dei genitori. Nel caso i genitori appartengano a nuclei familiari distinti, il figlio maggiorenne, se a carico di entrambi, fa parte del nucleo familiare di uno dei genitori, da lui identificato.

6. Il soggetto che si trova in convivenza anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e' considerato nucleo familiare a se' stante, salvo che debba essere considerato componente del nucleo familiare del coniuge, ai sensi del comma 2. Il figlio minore fa parte del nucleo del genitore con cui conviveva prima dell'ingresso in convivenza anagrafica, fatto salvo quanto previsto al comma 4. Se della medesima convivenza anagrafica fanno parte il genitore e il figlio minore, quest'ultimo e' considerato componente dello stesso nucleo familiare del genitore.

57 art. 7 Prestazioni agevolate rivolte a minorenni

1. Ai fini del calcolo dell'ISEE per le sole prestazioni sociali agevolate rivolte a minorenni, il genitore non convivente nel nucleo familiare, non coniugato con l'altro genitore, che abbia riconosciuto il figlio, fa parte del nucleo familiare del figlio, a meno che non ricorra uno dei seguenti casi:

a) quando il genitore risulti coniugato con persona diversa dall'altro genitore;

b) quando il genitore risulti avere figli con persona diversa dall'altro genitore;

c) quando con provvedimento dell'autorita' giudiziaria sia stato stabilito il versamento di assegni periodici destinati al mantenimento dei figli;

d) quando sussiste esclusione dalla potesta' sui figli o e' stato adottato, ai sensi dell'articolo 333 del codice civile, il provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare;

e) quando risulti accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorita' competente in materia di servizi sociali la estraneita' in termini di rapporti affettivi ed economici;

I coniugi che hanno diversa residenza anagrafica fanno parte dello stesso nucleo familiare. A tal fine, identificata di comune accordo la residenza familiare, il coniuge con residenza anagrafica diversa è attratto ai fini ISEE nel nucleo la cui residenza anagrafica coincide con quella familiare. In caso di mancato accordo, la residenza familiare è individuata nell'ultima residenza comune ovvero, in assenza di una residenza comune, nella residenza del coniuge di maggior durata. Il coniuge iscritto nelle anagrafiche dei cittadini italiani residenti all'estero (AIRE), ai sensi della legge 27 ottobre 1988, n. 470, è attratto ai fini ISEE nel nucleo anagrafico dell'altro coniuge.

I coniugi che hanno diversa residenza anagrafica costituiscono nuclei familiari distinti esclusivamente nei seguenti casi:

a) quando è stata pronunciata separazione giudiziale o è intervenuta l'omologazione della separazione consensuale ai sensi dell'articolo 711 del codice di procedura civile, ovvero quando è stata ordinata la separazione ai sensi dell'articolo 126 del codice civile;

2. Per le prestazioni sociali agevolate rivolte ai componenti minorenni, in presenza di genitori non conviventi, qualora ricorrano i casi di cui alle lettere a) ed b) del comma 1, l'ISEE e' integrato di una componente aggiuntiva, calcolata sulla base della situazione economica del genitore non convivente, secondo le modalita' di cui all'allegato 2, comma 2, che costituisce parte integrante del presente decreto.

58 Art. 8 Prestazioni per il diritto allo studio universitario

1. Ai fini del calcolo dell'ISEE per le prestazioni erogate nell'ambito del diritto allo studio universitario, trovano applicazione le modalita' definite ai commi successivi.

2. In presenza di genitori non conviventi con lo studente che ne fa richiesta, il richiedente medesimo fa parte del nucleo familiare dei genitori, a meno che non ricorrano entrambi i seguenti requisiti:

a) residenza fuori dall'unita' abitativa della famiglia di origine, da almeno due anni rispetto alla data di presentazione della domanda di iscrizione per la prima volta a ciascun corso di studi, in alloggio non di proprieta' di un suo membro;

b) presenza di una adeguata capacita' di reddito, definita con il decreto ministeriale di cui all'articolo 7, comma 7, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68.

3. I genitori dello studente richiedente tra loro non conviventi fanno parte dello stesso nucleo familiare, definito secondo le modalita' di cui all'articolo 3, comma 2, ad eccezione dei casi di

cui all'articolo 3, comma 3, se coniugati, e dei casi di cui all'articolo 7, comma 1, se non coniugati. Qualora ricorrano i casi di cui all'articolo 7, comma 1, l'ISEE e' integrato di una componente aggiuntiva, calcolata sulla base della condizione economica del genitore non convivente, secondo le modalita' di cui all'allegato 2, comma 2, parte integrante del presente decreto.

4. Il nucleo familiare del richiedente i benefici per i corsi di dottorato di ricerca e' formato esclusivamente dallo stesso richiedente, dal coniuge, dai figli minori di anni 18, nonche' dai

figli maggiorenni, secondo le regole di cui ai commi da 2 a 5 dell'articolo 3, e fatta comunque salva la possibilita' per il beneficiario di costituire il nucleo familiare secondo le regole ordinarie di cui all'articolo 3.

5. Ai sensi dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, la condizione economica degli studenti stranieri o degli studenti italiani residenti all'estero viene definita

attraverso l'Indicatore della situazione economica equivalente all'estero, calcolato come la somma dei redditi percepiti all'estero e del 20 per cento dei patrimoni posseduti all'estero, valutati secondo le modalita' di cui all'articolo 7, comma 7, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68.

b) quando la diversa residenza è consentita a seguito dei provvedimenti temporanei ed urgenti di cui all'articolo 708 del codice di procedura civile;

c) quando uno dei coniugi è stato escluso dalla potestà sui figli o è stato adottato, ai sensi dell'articolo 333 del codice civile, il provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare;

d) quando si è verificato uno dei casi di cui all'articolo 3 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, e successive modificazioni, ed è stata proposta domanda di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio;

e) quando sussiste abbandono del coniuge, accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali.

Le regole dei coniugi, ai sensi della normativa vigente (legge 20 maggio 2016, n. 76), si applicano ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso.

I coniugi permangono nel medesimo nucleo anche a seguito di separazione o divorzio, qualora continuino a risiedere nella stessa abitazione; se la separazione o il divorzio sono avvenuti successivamente alla data del 1° settembre 2018, il cambio di residenza deve essere certificato da apposito verbale della polizia locale.

Il figlio minore di anni 18 fa parte del nucleo familiare del genitore con il quale convive.

Il minore che si trovi in affidamento preadottivo fa parte del nucleo familiare dell'affidatario, ancorché risulti nella famiglia anagrafica del genitore.

Il minore in affidamento temporaneo ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, è considerato nucleo familiare a se' stante, fatta salva la facoltà' del genitore affidatario di considerarlo parte del proprio nucleo familiare.

Il minore in affidamento e collocato presso comunità è considerato nucleo familiare a sé stante.

Il figlio maggiorenne non convivente con i genitori e a loro carico ai fini IRPEF, nel caso non sia coniugato e non abbia figli, fa parte del nucleo familiare dei genitori. Nel caso i genitori appartengano a nuclei familiari distinti, il figlio maggiorenne, se a carico di entrambi, fa parte del nucleo familiare di uno dei genitori, da lui identificato.

Con il D.L. n. 4/2019 è stato ridotto il limite di età di 26 anni per l'inserimento dei figli maggiorenni nel nucleo familiare originario.

All'ammontare del reddito di ciascun componente il nucleo familiare deve essere sottratto, fino a concorrenza:

a) l'importo degli assegni periodici effettivamente corrisposti al coniuge, anche se residente all'estero, in seguito alla separazione legale ed effettiva o allo scioglimento,

annullamento o alla cessazione degli effetti civili del matrimonio come indicato nel provvedimento dell'autorità giudiziaria. Nell'importo devono essere considerati gli assegni destinati al mantenimento dei figli;

b) l'importo degli assegni periodici effettivamente corrisposti per il mantenimento dei figli conviventi con l'altro genitore, nel caso in cui i genitori non siano coniugati, né legalmente ed effettivamente separati e non vi sia provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne stabilisce l'importo;

c) fino ad un massimo di 5.000 euro, le spese sanitarie per disabili, le spese per l'acquisto di cani guida e le spese sostenute per servizi di interpretariato dai soggetti riconosciuti sordi, indicate in dichiarazione dei redditi tra le spese per le quali spetta la detrazione d'imposta, nonché le spese mediche e di assistenza specifica per i disabili indicate in dichiarazione dei redditi tra le spese e gli oneri per i quali spetta la deduzione dal reddito complessivo;

Dalla somma dei redditi di tutti i componenti, nel caso in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, si sottrae il valore del canone annuo previsto nel contratto di locazione, del quale sono dichiarati gli estremi di registrazione, per un ammontare massimo, fino a concorrenza, di 7.000 euro, incrementato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo; la detrazione è alternativa a quella per i nuclei residenti in abitazione di proprietà.

Questa è la disciplina prevista per l'ISEE ordinario, utilizzata con qualche precisazione per le altre forme di ISEE.

Venendo all'argomento del presente paragrafo, si analizzeranno di seguito le caratteristiche dell'ISEE minorenni, al fine di inquadrare la problematica sottesa a questo istituto in caso di richiesta di informazioni da parte del dichiarante.

Orbene, nell'ipotesi in cui nel nucleo familiare siano presenti un solo genitore e un minore, riconosciuto anche dall'altro genitore, non coniugato e non convivente, il dichiarante deve presentare l'ISEE per i minori, che serve al fine di richiedere prestazioni agevolate rivolte ai minorenni, quali l'iscrizione a Asili Nido, Materne, Mense scolastiche, bonus libri, assegni familiari, ed altresì per accedere a prestazioni a favore dell'intero nucleo familiare come il Reddito Di Cittadinanza. Prestazioni quindi che non sono destinate a tutti i cittadini ma solo a quei soggetti che si trovano in determinate situazioni economiche e familiari.

Mentre per quanto riguarda l'ISEE ordinario la norma definisce il nucleo familiare come composto dai soggetti uniti da legami affettivi o di parentela aventi la stessa residenza, per l'ISEE minorenni, al di fuori dei nuclei familiari coincidenti con quanto sopra descritto, e al

fine di evitare frammentazioni fittizie dei nuclei familiari con acquisizione di diverse residenze, la norma prevede che in caso di genitori, non coniugati e non conviventi, anche il genitore con differente residenza rispetto al minore, sia attratto con i propri indicatori economici nel nucleo familiare in cui è compreso il minore stesso⁵⁹.

Per il calcolo di tale tipologia di ISEE occorre, pertanto, prendere in considerazione la condizione del genitore non coniugato e non convivente per stabilire se essa incida o meno sull'ISEE del nucleo familiare del minore.

Ai fini ISEE è possibile distinguere tre ipotesi in cui può trovarsi il genitore non convivente:

- 1) Nel caso in cui il genitore è tenuto a versare assegni stabiliti dall'autorità giudiziaria oppure è escluso dalla vita del figlio minore per esclusione dalla responsabilità genitoriale, provvedimento di allontanamento o accertamento da parte delle amministrazioni competenti della estraneità affettiva ed economica) si deve

59 Allegato 2 D.P.C.M. 159/2013 Componente aggiuntiva (articolo 6, comma 3, lett. b); articolo 7, comma 2; articolo 8, comma 3; articolo 10, comma 4, lett. c) e comma 7, lett. b)

1. Ai fini del computo dell'ISEE del beneficiario delle prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo, per tener conto, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, lettera b), della situazione economica dei figli non inclusi

nel nucleo familiare del beneficiario medesimo, per ogni figlio e' calcolata una componente aggiuntiva, avuto riguardo alle necessita' del nucleo familiare di appartenenza, secondo le modalita' seguenti:

a) e' calcolato l'ISE, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, riferito al solo figlio, indipendentemente da redditi e patrimoni appartenenti ad altri componenti il suo nucleo familiare;

b) le donazioni di cui all'articolo 6, comma 3, lettera c), non entrano nel calcolo di cui alla lettera a);

c) l'ISE di cui alla lettera a) e' diviso per il parametro della scala di equivalenza del nucleo familiare di appartenenza;

d) al valore di cui al punto c) e' sottratto un ammontare di euro 9.000;

e) se la differenza di cui al punto d) e' positiva, tale differenza e' moltiplicata per 0,2; se la differenza e' negativa, non vi e' componente aggiuntiva;

f) la componente aggiuntiva e' ottenuta dividendo l'ammontare di cui alla lettera e) per il parametro della scala di equivalenza del nucleo familiare del beneficiario. Le componenti aggiuntive, calcolate per ciascun figlio secondo le modalita' di cui al presente comma, integrano l'ISEE del beneficiario.

2. Ai fini del computo dell'ISEE per le prestazioni sociali agevolate rivolte ai componenti minorenni, in presenza di genitori non conviventi, qualora ricorrano i casi di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a) e b), per tener conto della situazione economica del genitore non convivente, e' calcolata una componente aggiuntiva secondo le modalita' seguenti:

a) e' calcolato l'ISE, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, riferito al solo genitore non convivente, indipendentemente da redditi e patrimoni appartenenti ad altri componenti il suo nucleo familiare;

b) l'indicatore della situazione economica di cui alla lettera a) e' diviso per il parametro della scala di equivalenza del nucleo familiare di appartenenza e moltiplicato per 0,3;

c) il valore di cui alla lettera b) e' moltiplicato per un fattore di proporzionalita', pari ad 1 nel caso di un solo figlio non convivente e maggiorato di 0,5 per ogni figlio non convivente

successivo al primo; i figli non conviventi che non fanno parte del nucleo familiare del beneficiario non rilevano ai fini del calcolo del fattore di proporzionalita';

d) la componente aggiuntiva e' ottenuta dividendo l'ammontare di cui alla lettera c) per il parametro della scala di equivalenza del nucleo familiare del beneficiario. La componente aggiuntiva, calcolata secondo le modalita' di cui al presente comma, integra l'ISEE del beneficiario della prestazione richiesta, ai sensi dell'articolo 7, comma 2.

indicare il solo codice fiscale del genitore non convivente (il campo Protocollo DSU non verrà visualizzato). Il soggetto indicato non è considerato nè una componente attratta né una componente aggiuntiva.

2) Nel caso in cui il genitore non convivente è coniugato con persona diversa dall'altro genitore e/o risulta avere figli con persona diversa dall'altro genitore si deve procedere all'indicazione del codice fiscale del genitore non convivente e, se presente, all'indicazione degli estremi di una sua DSU in corso di validità. Il soggetto indicato è considerato una componente aggiuntiva.

3) Nel caso in cui il genitore non convivente non si trovi in alcuna delle situazioni precedenti si deve procedere all'indicazione del codice fiscale del genitore non convivente e, se presente, all'indicazione degli estremi di una sua DSU in corso di validità. Il soggetto indicato è considerato una componente attratta.

Figura n.3

COGNOME	NOME	CODICE FISCALE	DATA DI NASCITA	COMUNE O STATO ESTERO DI NASCITA	SESSO	ASSENZA DI REDDITI - TRATTAMENTI / PATRIMONI DEL MINORE
						<input type="checkbox"/>
	SOFLIA		15/02/1989		F	<input type="checkbox"/>
	IGOR		24/06/2012		M	<input checked="" type="checkbox"/>
	LEONARDO		11/07/2013		M	<input checked="" type="checkbox"/>
	RAMONA		11/11/2015		F	<input checked="" type="checkbox"/>
	FABIO		01/09/2018		M	<input checked="" type="checkbox"/>

NUCLEI FAMILIARI CON FIGLI MINORENNI
BARRARE LA CASELLA

NEL NUCLEO FAMILIARE, IN PRESENZA DI FIGLI MINORENNI, ENTRAMBI I GENITORI, O L'UNICO GENITORE PRESENTE, HANNO SVOLTO ATTIVITÀ DI LAVORO O DI IMPRESA PER ALMENO SEI MESI NELL'ANNO DI RIFERIMENTO DEI REDDITI DICHIARATI (ES. NEL 2020 L'ANNO DI RIFERIMENTO È IL 2018)

IL NUCLEO È COMPOSTO ESCLUSIVAMENTE DA GENITORE SOLO CON I SUOI FIGLI MINORENNI (NEL CASO DI GENITORI NON CONVIVENTI E NON CONIUGATI TRA LORO, VEDI ISTRUZIONI)

Fonte: propria elaborazione sulla base del Database ISEE – INPS

Figura n.4

Modulo MB.2, n. 1

COGNOME E NOME DEL GENITORE NON CONVIVENTE	CODICE FISCALE	
	MIRKO	

Codice fiscale dei figli del genitore non convivente indicati nel Quadro A

1	SFR	2	SFR
3	SFR	4	SFR
5		6	

BARRARE LA CASELLA:

IL GENITORE NON CONVIVENTE È IN UNA DELLE SEGUENTI CONDIZIONI:

- è tenuto a versare assegni periodici per il mantenimento del figlio stabiliti dall'autorità giudiziaria;
- il genitore è escluso dalla potestà sui figli o soggetto a provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare;
- è stata accertata dalle amministrazioni competenti (autorità giudiziaria, servizi sociali) la estraneità del genitore in termini di rapporti affettivi ed economici.

Se è stata barrata la casella non è necessaria la compilazione di altri moduli. Altrimenti procedere nella compilazione di questo Quadro.

BARRARE LA CASELLA

IL GENITORE NON CONVIVENTE È CONIUGATO CON PERSONA DIVERSA DALL'ALTRO GENITORE E/O RISULTA AVERE FIGLI CON PERSONA DIVERSA DALL'ALTRO GENITORE. In tal caso deve essere calcolata una "componente aggiuntiva" dell'ISEE relativa al genitore non convivente. A tal fine è necessario associare la presente DSU alla DSU del genitore non convivente ovvero al Foglio componente, inclusivo del quadro FC9 (modulo FC.4). Estremi DSU (o FC) prot. N.

IL GENITORE NON CONVIVENTE NON SI TROVA IN ALCUNA DELLE SITUAZIONI PRECEDENTI. In tal caso va compilato un Foglio componente (FC) relativo al genitore non convivente, da allegare alla presente DSU, ovvero indicare gli estremi della DSU del genitore non convivente da cui estrarre le relative informazioni. Estremi DSU prot. N.

Fonte: propria elaborazione sulla base del Database ISEE – INPS

Quando il nucleo familiare si trova nelle situazioni in cui l'altro genitore non coniugato e non convivente è considerato componente aggiuntiva (punto 2) o componente attratta (punto 3), il dichiarante deve inserire oltre al codice fiscale dell'altro genitore anche il numero di protocollo della DSU di quest'ultimo, o compilare una DSU integrativa con i dati reddituali dell'altro genitore.

All'esito della corretta compilazione della DSU, con tutti i dati richiesti, l'attestazione ISEE risulta completa e nella parte in rosa contiene i dati reddituali dell'altro genitore che vanno a incidere sull'indicatore ISEE.

Figura n.5

ATTESTAZIONE ISEE

L'INPS attesta che, in base ai dati contenuti nella Dichiarazione Sostitutiva Unica con numero di protocollo INPS-ISEE-_____ presentata da _____ in data _____,

- il nucleo familiare del Dichiarante è così composto:

NUCLEO FAMILIARE DEL DICHIARANTE	Relazione con il dichiarante	Cognome	Nome	Codice fiscale
		D		FLORIANA
	F		ANTONIO	

- è stato calcolato il seguente indicatore:

ISEE ORDINARIO	l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) è il seguente:	Euro	0,00
----------------	---	------	------

Nota Bene: l'ISEE ordinario sopra riportato è valido per la generalità delle prestazioni, salvo quanto di seguito specificato.

Ove siano richieste **prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria** (di cui all'articolo 6 del DPCM 5 dicembre 2013, n.159), **prestazioni agevolate rivolte a minorenni** (articolo 7), **prestazioni per il diritto allo studio universitario** (articolo 8), o **l'ISEE corrente** (articolo 9), l'attestazione potrà assumere specifiche connotazioni. Per tali prestazioni, con riferimento al nucleo familiare sopra indicato, l'ISEE ordinario potrà essere utilizzato nei seguenti casi:

- non si applica alle PRESTAZIONI AGEVOLATE RIVOLTE A MINORENNI¹ in favore di _____; Consultare gli ISEE indicati nella relativa tabella alle pagine successive.
- non si applica alle PRESTAZIONI AGEVOLATE PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO
- non si applica alle PRESTAZIONI SOCIO SANITARIE RESIDENZIALI PER PERSONE MAGGIORENNI

L'ISEE ordinario si applica inoltre alle **prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria non residenziali per persone maggiorenni e ai corsi di dottorato**, qualora non si intenda avvalersi della facoltà di considerare un nucleo familiare ristretto (composto dal beneficiario, dall'eventuale coniuge e dagli eventuali figli)².

- relativamente all'indicatore calcolato si fornisce la modalità di calcolo:

1 - MODALITÀ DI CALCOLO ISEE ORDINARIO		Euro	
Somma dei redditi dei componenti del nucleo		Euro	+ 640,00
Reddito figurativo del patrimonio mobiliare del nucleo		Euro	+ 0,14
Detrazioni per spese e franchigie del nucleo		Euro	- 3.960,00
Indicatore Situazione Reddituale (ISR)		Euro	0,00
Patrimonio mobiliare del nucleo		Euro	+ 137,00
Detrazione patrimonio mobiliare		Euro	- 137,00
Patrimonio immobiliare del nucleo		Euro	+ 0,00
Detrazione patrimonio immobiliare		Euro	- 0,00
Indicatore Situazione Patrimoniale (ISP)		Euro	0,00
Indicatore Situazione Economica (ISE)		Euro	0,00
Parametro calcolato in base al numero di componenti del nucleo			1,57
Eventuali maggiorazioni applicate			0,00
Valore della scala di equivalenza			1,57

Il calcolo dell'ISEE è stato effettuato in base ai dati autodichiarati ed a quelli derivanti dagli archivi dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS contenuti nei Quadri FC8 sezioni II e III.

La Dichiarazione Sostitutiva Unica INPS-ISEE-_____ è stata presentata in data _____

La presente attestazione è stata rilasciata in data _____

La Dichiarazione Sostitutiva Unica è valida fino alla data _____

Il Presidente

Fonte: propria elaborazione sulla base del Database ISEE – INPS

Figura n.6



PRESTAZIONI AGEVOLATE RIVOLTE A MINORENNI O A FAMIGLIE CON MINORENNI	COMPONENTI MINORENNI				
	Cognome	Nome	Codice fiscale	ISEE	ISEE calcolato
		ANTONIO		Euro 626,36	ISEE con genitore non convivente aggregato al nucleo

2 - MODALITÀ DI CALCOLO ISEE CON GENITORE NON CONVIVENTE AGGREGATO AL NUCLEO	DATI GENITORE NON CONIUGATO E NON CONVIVENTE CON L'ALTRO GENITORE			
	Cognome	Nome	Codice fiscale	Protocollo DSU precedente / FC.1 e FC.4
Minorenne beneficiario: ANTONIO		GABRIEL		
	Somma dei redditi dei componenti del nucleo e del genitore non convivente		Euro	+ 5.569,60
	Reddito figurativo del patrimonio mobiliare del nucleo e del genitore non convivente		Euro	+ 0,14
	Detrazioni per spese e franchigie del nucleo e del genitore non convivente		Euro	- 3.960,00
	Indicatore Situazione Reddittuale (ISR)		Euro	1.609,74
	Patrimonio mobiliare del nucleo e del genitore non convivente		Euro	+ 676,00
	Detrazione patrimonio mobiliare		Euro	- 676,00
	Patrimonio immobiliare del nucleo e del genitore non convivente		Euro	+ 0,00
	Detrazione patrimonio immobiliare		Euro	- 0,00
	Indicatore Situazione Patrimoniale (ISP)		Euro	0,00
	Indicatore Situazione Economica (ISE)		Euro	1.609,74
	Parametro calcolato in base al numero di componenti del nucleo più il genitore non convivente			1,57
	Eventuali maggiorazioni applicate			1,00
	Valore della scala di equivalenza			2,57

Fonte: propria elaborazione sulla base del Database ISEE – INPS

Tuttavia, qualora non vi fosse accordo tra le parti, per cui tali dati non vengono messi a disposizione del dichiarante, l’ISEE non risulta attestabile, impedendo di fatto l’accesso ai benefici cui il minore o il nucleo familiare (in caso di reddito di cittadinanza) avrebbero diritto.

Figuran.7



PRESTAZIONI AGEVOLATE RIVOLTE A MINORENNI O A FAMIGLIE CON MINORENNI	COMPONENTI MINORENNI				
	Cognome	Nome	Codice fiscale	ISEE	ISEE calcolato
		NATALIE			ISEE non calcolabile

Fonte: propria elaborazione sulla base del Database ISEE – INPS

3. Profili applicativi dell’ISEE minorenni con riferimento alle problematiche connesse al rapporto tra diritto di accesso e protezione dei dati personali

Come è stato sottolineato nel precedente paragrafo quando il nucleo familiare si trova nelle situazioni in cui l’altro genitore non coniugato e non convivente è considerato componente aggiuntiva o componente attratta, perché l’attestazione ISEE sia completata correttamente deve essere indicato oltre al codice fiscale dell’altro genitore anche il numero

di protocollo della DSU di quest'ultimo, o deve essere compilata una DSU integrativa con i dati reddituali dell'altro genitore.

In quei contesti familiari conflittuali in cui tali dati non vengono messi a disposizione del genitore convivente con il figlio, l'ISEE non sarà attestabile e il nucleo familiare non potrà fare richiesta di prestazioni assistenziali a cui avrebbe diritto.

E' evidente che l'impossibilità di accedere a questo tipo di prestazioni, necessarie per contribuire al sostentamento dei minori e dell'intero nucleo familiare, incida sui interessi giuridicamente tutelati e sui diritti fondamentali del richiedente e del minore stesso.

Data l'importanza dei riflessi che una siffatta preclusione andrebbe a produrre, l'indagine in esame impone di verificare come debba essere risolta dall'INPS una eventuale richiesta di informazioni da parte del richiedente in merito ai dati dell'altro genitore, non coniugato e non convivente, necessari per il corretto completamento della Dichiarazione Sostitutiva Unica.

Va premesso che trattandosi di uno strumento introdotto di recente, non risultano al momento contenziosi aventi il presente oggetto e, per tale ragione, andrà individuata la soluzione avendo riguardo ai principi in materia di accesso e di protezione dati personali, ed altresì facendo riferimento a precedenti giurisprudenziali che hanno risolto casi simili.

Si pensi quindi al caso in cui un utente con un minore, riconosciuto dall'altro genitore, presenti formale richiesta di accesso ex art. 24 L. 241/1990 relativamente ai dati contenuti nella DSU 2021 dell'altro genitore, non coniugato e non convivente, al fine di completare e trasmettere correttamente l'attestazione Isee minorenni e conseguentemente accedere alle prestazioni in favore del minore e del nucleo familiare quali bonus asilo nido e reddito di cittadinanza. Di fronte a una richiesta di questo tipo, come può intervenire l'Amministrazione?

Nel precedente capitolo abbiamo visto che in presenza di una richiesta di accesso agli atti avente ad oggetto dati di terzi, deve essere presentato accesso di tipo formale in forma scritta, l'interesse che legittima la richiesta di accesso ai documenti amministrativi deve essere diretto - ossia personale -, attuale, concreto, nonché serio (Tar Lazio 02.05.2019, n. 5518; Tar Marche 25.10.2019, n. 658; Tar Sicilia 15.01.2016, n. 135; Tar Umbria 16.02.2015, n. 69) e adeguatamente motivato ed infine l'oggetto dell'istanza deve essere sufficientemente specificato.

Infatti, il richiedente l'accesso ai documenti amministrativi ha l'onere di motivare la domanda ma anche di indicare con precisione gli estremi del documento o dei documenti oggetto della richiesta, non essendo accessibili le informazioni che siano in possesso della

Pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, poiché la Pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare la richiesta, rischiandosi diversamente di pregiudicare il buon andamento ed efficienza dell'Amministrazione.

A ciò si aggiunge che l'interesse all'accesso deve essere "*corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*" (art. 22, comma 1, lett. b). Al riguardo, il Consiglio di Stato ha precisato che ai fini dell'accertamento del diritto all'accesso dei documenti amministrativi è sufficiente che i documenti di cui si chiede l'accesso siano "*idonei a spiegare effetti sul richiedente, a prescindere dalla lesione di una posizione giuridica*" (Consiglio di Stato 03.08.2010, n. 5173).

Per cui, sulla base di quanto sopra, nell'ipotesi prospettata la necessità di tutela può dirsi reale ed effettiva e non semplicemente ipotizzata in quanto è diretta a curare e difendere il proprio interesse giuridico che è quello di disporre di un'attestazione ISEE valida per richiedere prestazioni in favore del figlio minore e del nucleo familiare. Inoltre, è ravvisabile uno stretto nesso di pertinenza tra il documento richiesto (DSU 2021) e la tutela dell'interesse, in quanto la DSU dell'altro genitore è "*oggettivamente utile ed indispensabile*" al perseguimento del fine di tutela. Al contempo, l'oggetto risulta adeguatamente individuato ed inquadrato in un arco di tempo determinato.

Infine, non vi è dubbio che il documento richiesto rientri certamente nella nozione di documento amministrativo di cui all'art. 22 della L. 7 agosto 1990, nr. 241, trattandosi di atto utilizzabile dall'Amministrazione per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Ciò premesso, sussistendo in astratto le condizioni di attualità e concretezza per l'esercizio del diritto di accesso, va quindi valutato se tale tipo di documento oggetto di richiesta di accesso, faccia parte di quelli ammessi alle richieste d'accesso.

Difatti, ai sensi dell'art. 22 comma 3 Legge 241/1990, tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli espressamente indicati all'art. 24.

Sotto questo profilo, occorre verificare secondo i comuni principi se l'Amministrazione ritenga di sottrarre all'accesso la documentazione *de quibus* con specifico atto, come previsto dall'art. 24 comma 2, L. 241/1990

Al riguardo, nella disciplina di riferimento che si rinviene nel D.M. 29 ottobre 1996, nr. 603 (recante "Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso in attuazione dell'art. 24, comma 2, della L. 7 agosto 1990, n. 241"), il tipo di documento oggetto di istanza di accesso sembrerebbe riconducibile alla previsione dell'art.

5⁶⁰ di tale norma (lettera a) : "*documentazione finanziaria, economica, patrimoniale e tecnica di persone fisiche e giuridiche, gruppi, imprese e associazioni comunque acquisita ai fini dell'attività amministrativa*". Detta disposizione normativa stabilisce che, pur trattandosi di documenti sottratti all'accesso, va comunque garantita "la visione degli atti dei

60 Art. 5. Categorie di documenti inaccessibili per motivi attinenti alla riservatezza di persone, gruppi ed imprese

1. Ai sensi della lettera d) del comma 5 dell'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, ed in relazione all'esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza di persone fisiche e giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, garantendo, peraltro, la visione degli atti dei procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per la cura o la difesa degli interessi giuridicamente rilevanti propri di coloro che ne fanno motivata richiesta, sono sottratte all'accesso, fatte salve le richieste del titolare dell'interesse, le seguenti categorie di

documenti, compresi quelli ad essi direttamente connessi:

a) documentazione finanziaria, economica, patrimoniale e tecnica di persone fisiche e giuridiche, gruppi, imprese e associazioni comunque acquisita ai fini dell'attività amministrativa;

b) documenti contenenti progetti tecnici o studi presentati da concorrenti nel corso delle procedure di acquisizione di beni mobili, immobili e servizi;

c) atti di natura strumentale concernenti la predisposizione di programmi e l'elaborazione di criteri selettivi per l'individuazione delle categorie economiche sottoposte a controlli, nonché gli elenchi dei soggetti selezionati automaticamente ai fini dell'azione accertatrice degli uffici;

d) atti e documenti allegati alle dichiarazioni tributarie;

e) atti registrati che non sono soggetti ad obbligo di trascrizione né ad altra forma di pubblicità verso terzi;

f) documenti caratteristici, matricolari o concernenti situazioni dei dipendenti dell'Amministrazione ovvero dei candidati all'assunzione, salvo quanto previsto dall'art. 3 della legge 5 novembre 1962, n. 1695;

g) documenti riguardanti i procedimenti disciplinari o le inchieste ispettive effettuate a carico dei singoli dipendenti o sull'attività degli uffici, anche a seguito di segnalazione di privati, di organizzazioni di categoria o sindacali;

h) documenti attinenti ad accertamenti medico-legali o comunque relativi alla salute delle persone, ivi comprese le selezioni psico-attitudinali;

i) documenti concernenti i procedimenti di sospensione, di trasferimento per incompatibilità ambientale, dispensa, destituzione o decadenza dal servizio, nonché dei corrispondenti procedimenti previsti per il personale militare;

l) documenti relativi a denunce agli organi dell'autorità giudiziaria ordinaria e contabile all'interno dei quali siano individuati o individuabili soggetti per i quali si configurano responsabilità civili, amministrative e contabili;

m) atti e documenti attinenti alla selezione ed al reclutamento del personale, ai lavori delle commissioni esaminatrici di concorsi e degli organismi preposti alla valutazione ed alle scelte relative alla progressione di carriera del personale dipendente, fino al momento dell'approvazione della graduatoria. Gli atti di cui alla precedente lettera h) restano comunque esclusi anche dopo l'approvazione della graduatoria;

n) documenti riguardanti processi di lavorazione industriale del tabacco, anche se non tutelati da brevetto, comprensivi dell'impiego delle materie prime e sussidiarie;

o) atti e documenti nominativi relativi al pagamento, effettuato dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, dei premi delle lotterie nazionali e delle vincite al gioco del lotto;

p) verifiche tecniche ed analisi effettuate dai laboratori chimici delle dogane, contenenti la specificazione degli elementi del prodotto, anche se non coperto da brevetto industriale;

q) atti e documenti tecnici allegati alle denunce di attivazione di impianti ove si lavorano, si trasformano o trovano impiego prodotti soggetti ad imposte di fabbricazione ed accise, quali:

1) planimetrie di stabilimenti e impianti industriali;

2) relazioni tecniche descrittive dei processi di lavorazione e delle caratteristiche delle strumentazioni di misura;

3) verbali degli esperimenti di lavorazione con l'indicazione dei parametri di impiego e di resa della lavorazione;

4) bilanci delle materie e bilanci energetici.

procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per la cura o la difesa degli interessi giuridicamente rilevanti propri di coloro che ne fanno motivata richiesta".

Tale ultima precisazione rinvia immediatamente alla previsione del comma 7 dell'art. 24 della L. 241/1990 nella parte in cui si prevede che *“Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”*. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art.60 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale", da cui emerge la necessità di effettuare un attento bilanciamento di interessi tra il diritto che si intende tutelare con la visione o l'accesso al documento amministrativo e il diritto alla riservatezza dei terzi. Il comma 7° dell'art. 24 Legge 241/1990 sancisce quindi la prevalenza del diritto di accesso agli atti amministrativi rispetto all'interesse alla riservatezza dei terzi.

L'equilibrio tra accesso e privacy deve essere letto sulla base del combinato disposto degli artt. 59 e 60 del Codice della privacy) e delle norme di cui alla L.241/1990.

Si è detto che è possibile delineare tre livelli di protezione dei dati dei terzi, cui corrispondono tre gradi di intensità della situazione giuridica che il richiedente intende tutelare con la richiesta di accesso: nel più elevato si richiede la necessità di una situazione di "pari rango" rispetto a quello dei dati richiesti; a livello inferiore si richiede la "stretta indispensabilità" e, infine, la "necessità". (Consiglio di Stato 14.05.2014, n. 2472)

Suddette conclusioni sono state fatte proprie dalla giurisprudenza maggioritaria che in numerose sentenze ha statuito che nell'accesso documentale, la cura o la difesa processuale di interessi giuridicamente protetti, devono di regola ritenersi prevalenti rispetto a quelle della riservatezza, ma l'applicazione di tale principio va adeguatamente bilanciata allorchè vengano in considerazione dati sensibili di cui all'art. 24, comma 6 della legge n. 241 del 1990 (origine razziale ed etnica, convinzioni religiose, opinioni politiche, adesione a partiti, sindacati, informazioni fiscali e finanziarie etc.).

Venendo ad alcuni esempi, di norma è stato consentito l'accesso ai documenti di interesse del coniuge necessari per lo svolgimento di giudizi di separazione o divorzio, ricavabili dall'Archivio dei rapporti finanziari, essendosi ritenute prevalenti le esigenze di tutela degli interessi economici e dell'assetto familiare, soprattutto nei riguardi del figlio

minore, rispetto al diritto alla riservatezza di tali documenti “sensibili” del coniuge (sentenza del Consiglio di Stato n. 2472 del 2014, n. 5345/2019 e 5347/2019⁶¹).

L’orientamento maggioritario è stato confermato anche con riferimento a una richiesta di accesso agli atti avente come giustificazione una possibile futura vertenza di recupero dei crediti vantati dal un locatore nei confronti del conduttore moroso. Anche in questa circostanza, il Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza n. 461 del 2014 ha imposto all’Agenzia delle Entrate l’esibizione della documentazione reddituale relativa al conduttore moroso e richiesta dal locatore preoccupato della sua solvibilità, precisando tra l’altro come *“l’interesse “qualificato” debba riferirsi al documento di cui si chiede l’ostensione (in questo caso le dichiarazioni fiscali), mentre la “corrispondenza” sia da intendersi quale nesso strumentale o anche semplice connessione con una situazione giuridica (nel caso di specie, il rapporto di locazione e il suo esatto adempimento) che l’ordinamento protegge attraverso la concessione di strumenti di tutela (indipendentemente dal fatto che essi siano giurisdizionali o amministrativi)”* chiarendo che *“dal punto di vista della tutela dei dati personali - che è un'altra delle questioni problematiche nell'ambito della trasparenza amministrativa - come le dichiarazioni reddituali non coinvolgano dati personali sensibili, essendo il legislatore addirittura intervenuto - con l'art. 42, D.L. n. 112/2008 convertito in Legge n. 133/2008 - per affermare il principio di trasparenza nei rapporti fiscali e confermarne l'ostensibilità.”*

Anche il Tribunale amministrativo di Napoli, con sentenza 28 settembre 2017, n. 4545⁶², ha dichiarato l’illegittimità di un diniego opposto dall’Agenzia delle Entrate avverso un’istanza, tesa a ottenere l’ostensione delle dichiarazioni dei redditi di un terzo, presentata dalla parte soccombente in giudizio la quale, avendo timore di non poter ottenere la restituzione di quanto versato in base a una sentenza di condanna, ove successivamente riformata in sede di legittimità, in ragione del reddito della controparte e volendo in tal modo supportare la richiesta di sospensione di efficacia di detta pronuncia giudiziale, chiedeva copia delle dichiarazioni dei redditi del terzo. In tale sede il Tribunale ha chiarito ancora una

61 Cons. Stato Sez. IV, 29/07/2019, n. 5347

“Il diritto di accesso di cui all'art. 24 l.241/1990 può essere esercitato nei confronti dell'Agenzia delle Entrate (nel caso di specie per l'acquisizione dei documenti relativi all'Archivio dei rapporti finanziari da parte delle banche e degli operatori finanziari) anche nell'ambito di un giudizio di separazione personale.”

62 Sentenze conformi T.A.R. Toscana, Sez. I, 20 marzo 2017, n. 443; T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 16 gennaio 2017, n. 42; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 29 aprile 2015, n. 1419; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 16 marzo 2015, n. 281; Cons. Stato, Sez. IV, 20 settembre 2012, n. 5047.

volta come la tutela della riservatezza sia destinata a recedere allorché l'accesso sia esercitato per consentire la cura o la difesa processuale di interessi giuridicamente protetti⁶³.

Stante quanto sopra è possibile affermare che negli ultimi anni, la questione concernente l'accesso, o meno, a documenti contenenti dati reddituali si è posta con sempre maggiore frequenza all'attenzione dei Giudici amministrativi. Questi ultimi, chiamati a pronunciarsi in ordine alla legittimità dei dinieghi opposti prevalentemente dall'Agenzia delle Entrate avverso le relative istanze, hanno messo in chiaro come nel rapporto tra diritto di accesso e diritto alla protezione dei dati personali il primo sia destinato a prevalere allorché esercitato per consentire la cura o la difesa processuale di interessi giuridicamente protetti.

In tale contesto gli organi giudicanti hanno evidenziato che se è vero che il comma 6, lett. d) dell'art. 24, l. n. 241/1990 espressamente prevede che le Amministrazioni possano, con proprio regolamento, escludere dall'accesso documenti che contengono – fra l'altro - dati personali di terzi, proprio al fine di tutelare la riservatezza degli stessi, parimenti pacifico è che la medesima disposizione legislativa, al successivo comma 7, sancisce che debba comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi “la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”, aggiungendo che, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso sia consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile.

Con un sistema normativo di questo tipo non vi è dubbio che la valutazione in merito alla ammissibilità del diritto di accesso ai dati reddituali di soggetti terzi spetti alla P.A. quanto all'esistenza del rapporto di strumentalità tra la conoscenza del documento e la tutela di un interesse giuridicamente rilevante facente capo all'istante.

A ben vedere, ciò che compete all'Amministrazione (ed eventualmente al giudice in caso di sindacato sull'operato di questa), tenuto conto della motivazione posta alla base dell'accesso, è la verifica dell'astratta inerenza del documento richiesto con la posizione soggettiva dell'istante e gli scopi che questi intende perseguire per il tramite dell'accesso.

Viceversa, la P.A. non può subordinare l'accoglimento della domanda alla (propria) verifica della proponibilità e/o ammissibilità di azioni in sede giudiziaria in quanto il diritto di accesso inteso quale “*principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire*

63 TAR Napoli 4545/2017 “..le dichiarazioni dei redditi, di regola non contengono "dati sensibili" (cfr. art. 4, lett. d) D.Lgs. n. 196 del 2003), ma prevalentemente dati contabili-reddituali, che sono pertanto da ritenersi accessibili ove il richiedente adduca l'esigenza di difendere i propri diritti; esigenza che è, comunque, da considerare di pari rango - e, pertanto, prevalente - rispetto al diritto alla riservatezza della persona cui si riferiscono i dati richiesti. “

la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza" (art. 22, comma 2, l. n. 241/1990), può subire limitazioni esclusivamente nei soli casi indicati dalla legge e non sulla base di unilaterali valutazioni dell'Amministrazione in ordine alla maggiore o minore utilità dell'accesso ai fini di una proficua cura e difesa di interessi giuridici giuridicamente tutelati.

L'amministrazione deve dunque consentire l'accesso se, alla luce di un esame oggettivo, il documento contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dall'istante attengono alla situazione giuridica tutelata (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano) o con essa interferiscono in quanto la ledono, ne diminuiscono gli effetti, o ancora documentano parametri, criteri e giudizi, rilevanti al fine di individuare il metro di valutazione utilizzato in procedure concorsuali .

Accertato il collegamento, ogni altra indagine sull'utilità ed efficacia in chiave difensiva del documento, od ancora, sull'ammissibilità o tempestività della domanda di tutela prospettata, è sicuramente ultronea.

Alla luce di quanto qui esposto, può allora concludersi che nel caso prospettato l'Amministrazione, adeguandosi alle disposizioni normative e all'orientamento giurisprudenziale prevalente, in casi analoghi dovrebbe ammettere le richieste d'accesso alla DSU dell'altro genitore, non coniugato e non convivente, che presentino i requisiti di legge sopra esposti, nei limiti in cui sia strettamente necessario a soddisfare l'interesse giuridicamente rilevante addotto dalla parte istante, interesse che in questo caso sarebbe ancor più fondato in ragione della circostanza che il richiedente non agisce solo per sostenere la propria posizione, ma soprattutto, per garantire l'interesse del figlio minore.

4. La disciplina del Reddito di Cittadinanza e della Pensione di Cittadinanza

Il Reddito di cittadinanza è stato introdotto con il D.L. n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019, ed è definito "quale misura unica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, a garanzia del diritto al lavoro, nonché a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro".

Il Reddito e la Pensione di cittadinanza (di seguito RDC e PDC) sono costituiti da un beneficio economico, su dodici mensilità, con un importo variabile a seconda della

composizione del nucleo familiare, che origina la scala di equivalenza⁶⁴, erogato mensilmente attraverso una carta di pagamento elettronica (Carta RdC), con la possibilità aggiuntiva di fruire di un contributo per affitto o mutuo.

Assume la denominazione di “pensione di cittadinanza” nel caso di nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, adeguata agli incrementi della speranza di vita, fermi restando gli stessi requisiti di accesso e le stesse regole di definizione previsti per il reddito di cittadinanza, salva differente individuazione degli indicatori economici⁶⁵.

Per l’accesso al beneficio concorrono cumulativamente diversi requisiti, quali i criteri di: residenza, soggiorno, reddito, patrimonio, godimento di beni durevoli.

Con riferimento al requisito della residenza e del soggiorno il componente richiedente il beneficio deve essere - in modo cumulativo:

1. in possesso della cittadinanza italiana o di paesi facenti parte dell’Unione europea, ovvero suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo⁶⁶.

2. residente in Italia da almeno 10 anni, anche non continuativi, al momento della presentazione della domanda, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo⁶⁷.

In merito al requisito del reddito e del patrimonio, il nucleo familiare deve possedere:

- a) un valore dell’Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) inferiore a 9.360 euro (al netto delle prestazioni assistenziali); nel caso di nuclei familiari con minorenni, deve essere utilizzato l’ISEE minorenni ed il genitore

64 La scala di equivalenza è pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, incrementata di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1 ovvero sino ad un massimo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza come definita ai fini ISEE).

65 La pensione di cittadinanza può essere concessa anche nei casi in cui, fermo restando il requisito dei 67 anni in capo ad uno o più componenti il nucleo familiare, ricorra anche il requisito della convivenza esclusivamente con una o più persone in condizione di disabilità grave o non autosufficienza (condizioni definite ai fini ISEE), di età inferiore al predetto requisito anagrafico.

66 Per la definizione di “familiare” si fa riferimento al d.lgs. n. 30/2007 e si intende:

- il coniuge;

- il partner che abbia contratto con il cittadino dell’Unione un’unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l’unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante (Legge n. 76/2016 in tema di unioni civili);

- i discendenti diretti del richiedente di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner;

- gli ascendenti diretti del richiedente a carico e quelli del coniuge o partner.

67 Nelle more del completamento dell’Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), la verifica della sussistenza dei requisiti di residenza e di soggiorno richiesti spetta ai comuni. L’ANPR mette comunque a disposizione della medesima piattaforma le informazioni disponibili sui beneficiari del Rdc.

naturale, non coniugato e non convivente, si considera facente parte del nucleo familiare del figlio.

b) un valore del reddito familiare inferiore ad una soglia di euro 6.000 annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza ai fini RdC (non deve essere presa in considerazione la scala di equivalenza ISEE). La soglia è incrementata ad euro 7.560 ai fini dell'accesso alla Pensione di cittadinanza. In ogni caso la soglia è incrementata a 9.360 euro nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione/mutuo, come da dichiarazione sostitutiva unica ai fini ISEE.

c) un valore del patrimonio immobiliare, come definito a fini ISEE, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ad una soglia di euro 30.000, inclusi gli immobili detenuti all'estero. La casa di abitazione viene neutralizzata qualunque sia la valorizzazione, le pertinenze sono considerate come immobili diversi dalla casa di abitazione.

d) un valore del patrimonio mobiliare, come definito a fini ISEE, non superiore a una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni figlio successivo al secondo; i valori sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente con disabilità e di euro 7.500 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficiente come definita a fini ISEE, presente nel nucleo;

Figura n. 8

1 - MODALITÀ DI CALCOLO ISEE ORDINARIO	Somma dei redditi dei componenti del nucleo	Euro	+ 47.951,00
	Reddito figurativo del patrimonio mobiliare del nucleo	Euro	+ 208,61
	Detrazioni per spese e franchigie del nucleo	Euro	- 0,00
	Indicatore Situazione Reddittuale (ISR)	Euro	48.159,61
	Patrimonio mobiliare del nucleo	Euro	+ 40.398,00
	Detrazione patrimonio mobiliare	Euro	- 10.000,00
	Patrimonio immobiliare del nucleo	Euro	+ 101.976,00
	Detrazione patrimonio immobiliare	Euro	- 89.754,67
	Indicatore Situazione Patrimoniale (ISP)	Euro	42.619,33
	Indicatore Situazione Economica (ISE)	Euro	56.683,48
	Parametro calcolato in base al numero di componenti del nucleo		2,04
	Eventuali maggiorazioni applicate		0,00
	Valore della scala di equivalenza		2,04

Il valore da prendere a riferimento per verificare la soglia prevista per l'accesso al RdC/Pdc corrisponde alla voce «**Patrimonio mobiliare del nucleo**» dell'attestazione ISEE

Fonte: propria elaborazione sulla base del Database ISEE – INPS

In aggiunta nessun componente il nucleo familiare deve essere intestatario a qualunque titolo o avere piena disponibilità di autoveicoli immatricolati la prima volta nei sei mesi antecedenti la richiesta, ovvero di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc, nonché motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei due anni antecedenti, fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente. Nè essere intestatario a qualunque titolo o avere piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto, di cui all'art. 3, comma 1, del d.lgs. 171/2005.

La legge di conversione ha introdotto la disposizione che i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea debbano produrre, ai fini del conseguimento del Reddito di cittadinanza, una certificazione, rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, sui requisiti di reddito e del patrimonio e sulla composizione del nucleo familiare. La certificazione deve essere presentata in una versione tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana (che ne attesta la conformità all'originale).

Sono esclusi da tale obbligo:

- i soggetti aventi lo status di rifugiato politico;
- i casi in cui le convenzioni internazionali dispongano diversamente;
- i soggetti nei cui Paesi di appartenenza sia impossibile acquisire le certificazioni (l'elenco di tali Paesi è stato definito con decreto ministeriale⁶⁸).

Ulteriore requisito per la fruizione del Rdc è costituito dalla mancata sottoposizione (per il richiedente del beneficio) a misura cautelare personale, anche adottata all'esito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché per la mancanza di condanna definitiva, intervenuta nei 10 anni precedenti la richiesta, per taluno dei delitti di cui all'articolo 7, comma 3. (*associazione con finalità di terrorismo o eversione dell'ordine democratico (art. 270-bis c.p.)*, *attentato per finalità terroristiche o di eversione (art. 280 c.p.)*, *sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione (art. 289-bis c.p.)*, *associazione di tipo mafioso (art. 416-bis c.p.)*, *scambio elettorale politico mafioso (art. 416-ter)*, *strage (art. 422 c.p.)*,

68 Elenco degli Stati o territori i cui cittadini, ai fini dell'accoglimento della richiesta del Reddito di cittadinanza e della Pensione di cittadinanza, sono tenuti a produrre l'apposita certificazione di cui all'articolo 2, comma 1-bis, del decreto-legge n. 4 del 2019, limitatamente all'attestazione del valore del patrimonio immobiliare posseduto all'estero dichiarato a fini ISEE. Regno del Bhutan, Repubblica di Corea, Repubblica di Figi, Giappone, Regione amministrativa speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese, Islanda, Repubblica del Kosovo, Repubblica del Kirghizistan, Stato del Kuwait, Malaysia, Nuova Zelanda, Qatar, Repubblica del Ruanda, Repubblica di San Marino, Santa Lucia, Repubblica di Singapore, Confederazione svizzera, Taiwan, Regno di Tonga.

nonché per i delitti compiuti avvalendosi delle condizioni attinenti alle associazioni mafiose ovvero al fine di agevolare l'attività di tali associazioni.)

L'erogazione del beneficio avviene in via continuativa, in base all'ipotesi della continuità di possesso dei requisiti sopra descritti, da cui consegue che eventuali variazioni agli stessi vanno comunicate all'Istituto, Più precisamente:

- L'avvio dell'attività di lavoro dipendente é comunicata all'INPS dal lavoratore nel termine di trenta giorni dal suo inizio.
- Il beneficiario ha l'obbligo di comunicare all'INPS, nel termine di quindici giorni, ogni variazione del patrimonio immobiliare che comporti la perdita dei requisiti reddituali richiesti per l'accesso al Rdc. Con riferimento al patrimonio mobiliare, l'eventuale variazione patrimoniale che comporti la perdita dei requisiti è comunicata entro il 31 gennaio relativamente all'anno precedente, se non già compresa nella DSU.
- La perdita dei requisiti si verifica anche nel caso di acquisizione del possesso di somme o valori superiori alle soglie conseguente a donazione, successione o vincite e deve essere comunicata entro quindici giorni dall'acquisizione.

Il reddito di cittadinanza è una prestazione assistenziale che, oltre a riconoscere un contributo economico, è finalizzata al reinserimento dei componenti del nucleo nel mondo del lavoro ed altresì all'inclusione sociale. Per tale ragione la sua attuazione richiede la collaborazione di altri Enti quali i Comuni e i Centri per l'impiego.

Al riguardo Il richiedente il Reddito di cittadinanza e gli altri membri maggiorenni del nucleo (fatte salve le ipotesi di esclusione) sono tenuti a rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio.

I centri per l'impiego, le agenzie per il lavoro e gli enti di formazione registrano nelle piattaforme digitali le competenze acquisite dal beneficiario del Reddito di cittadinanza in ambito formale, non formale e informale. Tali piattaforme rappresentano strumenti per rendere disponibili le informazioni alle amministrazioni centrali ed ai servizi territoriali coinvolti - nel rispetto, dei principi di minimizzazione, integrità e riservatezza dei dati personali.

La legge demanda ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti l'ANPAL ed il Garante per la protezione dei dati personali previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali, la predisposizione di un piano tecnico di attivazione ed interoperabilità delle piattaforme,

l'individuazione delle misure appropriate e specifiche a tutela degli interessati, le modalità di accesso selettivo alle informazioni necessarie per il perseguimento delle specifiche finalità e di adeguati tempi di conservazione dei dati.

Connessa al riconoscimento della prestazione sono le sanzioni previste in caso di dichiarazioni mendaci.

In particolare, la revoca del Reddito di cittadinanza ha efficacia retroattiva (con il conseguente obbligo di restituzione delle somme indebitamente percepite) e avviene in conseguenza:

- di condanna in via definitiva per le fattispecie delittuose introdotte dalla legge, o per il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche;
- di condanna in via definitiva per le seguenti fattispecie delittuose: associazione con finalità di terrorismo o eversione dell'ordine democratico (art. 270-*bis* c.p.), attentato per finalità terroristiche o di eversione (art. 280 c.p.), sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione (art. 289-*bis* c.p.), associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p.), scambio elettorale politico mafioso (art. 416-*ter*), strage (art. 422 c.p.), nonché per i delitti compiuti avvalendosi delle condizioni attinenti alle associazioni mafiose ovvero al fine di agevolare l'attività di tali associazioni.
- della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, per i sopra citati reati.

Il Reddito di cittadinanza viene revocato per i casi in cui l'INPS accerti la non corrispondenza al vero delle dichiarazioni e delle informazioni poste a fondamento della domanda.

La sanzione della decadenza (non retroattiva) è invece prevista qualora uno dei membri del nucleo familiare:

- non effettui la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (ad eccezione dei casi di esclusione ed esonero), anche a seguito del primo incontro presso il centro per l'impiego ovvero presso i servizi competenti per il contrasto alla povertà;
- non sottoscriva il Patto per il lavoro ovvero il Patto per l'inclusione sociale (ad eccezione dei casi di esclusione ed esonero);
- non partecipi, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione in materia di mercato del lavoro;
- non aderisca ai progetti istituiti dai comuni (almeno 8 ore settimanali);

- rifiuti tre offerte di lavoro congrue, ovvero, indipendentemente dal numero di offerte precedentemente ricevute, rifiuti un'offerta congrua dopo l'eventuale rinnovo del beneficio;
- non effettui le comunicazioni, ovvero effettui comunicazioni mendaci, alle quali consegua un beneficio economico (del Reddito di cittadinanza) in misura maggiore;
- non presenti una DSU (dichiarazione sostitutiva unica ai fini dell'ISEE) aggiornata, in caso di variazione del nucleo familiare;
- sia trovato, nel corso delle attività ispettive svolte dalle competenti autorità, intento a svolgere attività di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa, in assenza delle comunicazioni obbligatorie ivi richiamate, ovvero altre attività di lavoro autonomo o di impresa in assenza delle comunicazioni.

La sanzione della decadenza si applica anche nel caso in cui il nucleo familiare abbia percepito il beneficio economico in misura maggiore rispetto a quanto gli sarebbe spettato, per effetto di dichiarazione mendace in sede di DSU, ovvero in sede di altro atto nell'ambito della procedura di richiesta del beneficio.

In tutti i casi di revoca e decadenza sopra esposti, si dispone altresì il recupero delle somme corrisposte in eccesso.

Inoltre, sono previste riduzioni (in misura crescente) del beneficio economico e l'eventuale successiva decadenza (non retroattiva e che non comporta la creazione di un indebito) per le ipotesi di mancata presentazione -da parte anche di un solo membro - alle convocazioni effettuate dai servizi competenti, e sempre che non sussista un giustificato motivo. E' prevista:

- la decurtazione di una mensilità del beneficio economico in caso di prima mancata presentazione;
- la decurtazione di due mensilità alla seconda mancata presentazione;
- la decadenza dalla prestazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.

Analogamente vi sono riduzioni (in misura crescente) del beneficio economico e l'eventuale successiva decadenza (non retroattiva e che non comporta la creazione di un indebito) per le ipotesi:

- di mancata partecipazione - da parte anche di un solo membro del nucleo familiare - alle iniziative di orientamento;

- di mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale, relativi alla frequenza dei corsi di istruzione o di formazione da parte di un componente minorenni ovvero alla tutela della salute (impegni di prevenzione o cura individuati da professionisti sanitari).

In questi casi le sanzioni applicate sono:

- la decurtazione di due mensilità, in caso di prima mancata presentazione;
- la decadenza dalla prestazione in caso di ulteriore mancata presentazione.

Infine, è prevista la sospensione dell'erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza a seguito di specifici provvedimenti dell'autorità giudiziaria penale. In particolare l'erogazione è sospesa se il beneficiario o il richiedente:

- È destinatario di una misura cautelare personale;
- è condannato (con sentenza non definitiva) per uno dei delitti di cui all'art. 7, comma 3;
- è latitante ai sensi art. 296 c.p.p. o si è sottratto volontariamente all'esecuzione di una pena.

Un ultimo cenno spetta all'informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi degli artt. 13 e 14 del GDPR che mette in evidenza le particolarità di questa prestazione che richiede la collaborazione di altri Enti quali Centri per l'impiego e Comuni e, soprattutto, coinvolge non solo il richiedente ma l'intero nucleo familiare. Con riguardo a questo ultimo aspetto la normativa prevede l'onere per il richiedente il beneficio di dare notizia agli altri componenti del nucleo dei contenuti dell'informativa stessa.

Figura n.9

Informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi degli artt. 13 e 14 del Regolamento (UE) 2016/679

I dati contenuti nelle domande di RdC (Reddito di Cittadinanza) e PdC (Pensione di Cittadinanza) - presentate dagli interessati mediante modalità telematiche oppure presso il gestore del servizio integrato di cui all'articolo 81, comma 35, lettera b), del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 o, ancora, presso i centri di assistenza fiscale di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, previa stipula di una convenzione con l'Istituto (INPS) - sono trasmessi all'INPS per l'istruttoria dei relativi procedimenti e la concessione dei benefici richiesti. Il trattamento dei dati personali da parte dell'INPS, compresi quelli appartenenti alle categorie di cui agli artt. 9 e 10 del Regolamento UE 2016/679 (di seguito, Regolamento UE), per le finalità di riconoscimento ed erogazione dei benefici ai sensi del decreto - legge 28 gennaio 2019, n. 4, svolgimento delle eventuali altre funzioni istituzionali connesse e rispetto di obblighi di legge, è effettuato, in qualità di titolare del trattamento dei dati personali, in osservanza dei presupposti e nei limiti stabiliti dal Regolamento UE medesimo, dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 e dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, così come modificato e integrato dal predetto d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101. Il trattamento dei dati personali avverrà mediante l'utilizzo di strumenti informatici, telematici e manuali, con logiche strettamente correlate alle finalità per le quali le informazioni sono raccolte in modo da garantirne la sicurezza e la riservatezza (artt. da 5 a 11 Regolamento UE) e sarà svolto da dipendenti dell'INPS, che operano sotto la sua autorità diretta, appositamente autorizzati ed istruiti. Solo eccezionalmente, i dati potranno essere conosciuti e trattati anche da altri soggetti che, nel fornire specifici servizi o svolgere attività strumentali per conto dell'INPS, operano in qualità di Persone autorizzate o Responsabili del trattamento designati dall'Istituto, nel rispetto e con le garanzie a tale scopo indicate dal Regolamento UE. Ai fini del riconoscimento dei benefici, l'INPS verifica il possesso dei requisiti per l'accesso agli stessi sulla base delle informazioni pertinenti disponibili nei propri archivi (ad esempio ISEE) e in quelli delle amministrazioni titolari dei dati, attraverso un collegamento telematico a tal fine attivato; in tale ambito, a titolo esemplificativo, si individuano i collegamenti con l'Anagrafe tributaria, il Pubblico registro automobilistico, l'Anagrafe nazionale della popolazione residente e i Comuni per la verifica dei requisiti di residenza e di soggiorno. L'INPS procede inoltre alla verifica dei requisiti autocertificati in domanda, ai sensi dell'articolo 71 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. Nei casi indicati da disposizioni normative o, se disposto per legge, di regolamento, e nel rispetto dei limiti dagli stessi fissati, i dati personali possono essere comunicati dall'INPS ad altri soggetti pubblici o privati, che agiscono in qualità di titolari del trattamento e possono operare nei limiti strettamente necessari e per la sola finalità per cui si è proceduto alla comunicazione. L'INPS, una volta riconosciuto il beneficiario, mette a disposizione al gestore del servizio integrato i dati necessari ai fini dell'erogazione delle prestazioni economiche tramite la prevista Carta; l'Istituto, inoltre, secondo le modalità previste dalla legge e per le finalità di rispettiva competenza, mette altresì a disposizione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, dell'ANPAL, dei centri per l'impiego e dei comuni, i dati identificativi dei singoli componenti i nuclei beneficiari delle prestazioni, le informazioni sulla condizione economica e patrimoniale, le informazioni sull'ammontare del beneficio economico e sulle altre prestazioni sociali erogate dall'Istituto ai componenti il nucleo familiare e ogni altra informazione relativa ai beneficiari necessaria alla attuazione della misura e alla profilazione occupazionale. Il conferimento dei dati relativi al telefono e alla posta elettronica è obbligatorio per ottenere la prestazione e per consentire all'INPS di porre in essere gli adempimenti ad essa connessi; la mancata fornitura dei dati richiesti può comportare impossibilità o ritardi nella definizione dei procedimenti, oltre che, in taluni casi individuati dalla normativa di riferimento, l'applicazione di sanzioni, anche penali. Non sono previsti trasferimenti di dati personali verso paesi terzi o organizzazioni internazionali. Nei casi di cui agli artt. 15 e ss. del Regolamento UE, gli interessati hanno il diritto, in qualunque momento, di ottenere la conferma dell'esistenza o meno dei dati personali che li riguardano e/o di verificarne l'utilizzo fatto dall'INPS. Gli interessati, inoltre, hanno il diritto di chiedere, nelle forme previste dall'ordinamento, la rettifica dei dati personali inesatti e l'integrazione di quelli incompleti; per le ipotesi previste dal Regolamento UE, fatta salva la speciale disciplina di alcuni trattamenti, possono altresì chiedere la cancellazione dei dati, decorsi i previsti termini di conservazione, o la limitazione del trattamento; l'opposizione al trattamento, per motivi connessi alla situazione particolare dell'interessato, è consentita salvo che sussistano motivi legittimi per la prosecuzione del trattamento. L'apposita istanza deve essere presentata al Responsabile della protezione dei dati presso l'INPS (INPS - Responsabile della Protezione dei dati personali, Via Ciro il Grande, 21, cap. 00144, Roma; posta elettronica certificata: responsabileprotezionedati.inps@postacert.inps.gov.it). Gli interessati, che ritengono che il trattamento dei dati personali a loro riferiti è effettuato dall'INPS in violazione di quanto previsto dal Regolamento UE, hanno il diritto di proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali (Autorità di controllo nazionale), come previsto dall'articolo 77 del Regolamento UE stesso, o di adire le opportune sedi giudiziarie ai sensi dell'articolo 79 del Regolamento UE. Altre informazioni in ordine ai diritti degli interessati sono reperibili sul sito web del Garante per la protezione dei dati personali all'indirizzo www.garanteprivacy.it. Ulteriori informative ai sensi degli artt. 13 e 14 del Regolamento UE sono predisposte e diffuse a cura degli altri titolari del trattamento che operano nell'ambito del procedimento di erogazione del RdC e della PdC. I contenuti della predetta informativa sono riferibili anche al trattamento effettuato dall'INPS nei confronti degli altri componenti il nucleo familiare ai quali il richiedente è tenuto a dichiarare nel modulo di dover dare notizia.

Fonte: propria elaborazione sulla base del Database ISEE – INPS

5. Profili applicativi del Reddito di Cittadinanza e della Pensione di Cittadinanza con riferimento alle problematiche connesse al rapporto tra diritto di accesso e protezione dei dati personali

Dalle caratteristiche della prestazione descritte nel precedente paragrafo possono emergere una molteplicità di potenziali problematiche connesse con il rapporto tra diritto d'accesso e la protezione dati personali ed in questa sede si intende analizzare una di queste

problematiche probabilmente, la più frequente, a cui i funzionari dell'Inps sono chiamati a dare una risposta all'utenza.

Come è stato precisato, una delle peculiarità della prestazione in oggetto è legata alla circostanza che, pur essendo uno solo il soggetto richiedente, è una prestazione assistenziale a favore dell'intero nucleo familiare, che viene calcolata in base al numero dei componenti il nucleo familiare e prevede una serie di obblighi a carico di tutti i suoi componenti maggiorenni. Per tale ragione, in caso di richiesta di informazioni relative alla pratica RDC, le stesse sembra possano essere fornite esclusivamente al medesimo richiedente e non anche agli altri componenti del nucleo compresi nella prestazione.

In questa fase si intende fornire una soluzione per tale problematica, facendo ricorso a principi normativi e a precedenti giurisprudenziali che hanno disciplinato casi simili, trattandosi, come detto in premessa, di un problema nuovo non ancora oggetto di contenzioso, al fine di individuare la più corretta risposta che l'Amministrazione dovrebbe seguire in casi analoghi.

Ipotizziamo, un nucleo familiare composto da cinque persone: padre, madre, figlio appena maggiorenne e due minorenni. Nello stesso mese sia il figlio maggiorenne che uno dei genitori decidono di presentare domanda di reddito di cittadinanza inserendo l'intero nucleo familiare all'interno della richiesta stessa, ciascuno all'insaputa dell'altro, a causa di rapporti familiari conflittuali. In questi casi la procedura accoglie la domanda presentata per prima e respinge la seconda.

Supponiamo allora che sia il figlio maggiorenne, unico titolare e gestore della carta rdc e dei relativi importi, a percepire già da diversi mesi la prestazione, calcolata sulla base della composizione del nucleo familiare, e non informi il resto della famiglia di tale circostanza. Il genitore verificato lo stato della domanda nella propria area personale del sito INPS, realizza che la stessa è stata respinta e per tale ragione decide di presentarsi allo sportello dell'Istituto per chiedere spiegazioni in merito.

In una situazione di questo tipo il funzionario dovrà comunicare che la domanda è stata respinta in quanto è già presente un'altra domanda in corso di validità per lo stesso nucleo familiare, ma è evidente che davanti a una risposta di questo tipo, la successiva richiesta dell'utente sarà diretta ad avere informazioni sulla domanda attiva in favore del suo nucleo familiare in cui il richiedente è il figlio maggiorenne. Davanti a una siffatta richiesta, la questione è quella di capire che tipo di informazione possa essere fornita all'utenza.

Preliminarmente, merita brevemente di essere ribadito che in presenza di una richiesta di accesso agli atti che si riferisca a dati di terzi, l'istanza deve presentare i caratteri formali

richiesti dalla legge. Per cui la richiesta deve essere presentata in forma scritta, l'interesse che legittima la richiesta di accesso deve essere adeguatamente motivato, in modo da dimostrarne il carattere diretto, concreto e attuale all'accesso, nonché il suo collegamento con il documento per cui si richiede l'accesso, anch'esso specificamente individuato.

Fatta questa premessa, si dovrà dapprima accertare se il genitore possa ritenersi titolare di una posizione soggettiva legittimante l'accesso ad informazioni relative alla domanda di reddito di cittadinanza, posta a favore dell'intero nucleo familiare anche se presentata dal figlio maggiorenne. A seconda della risposta che verrà fornita a tale interrogativo, dovrà valutarsi se l'accesso alla documentazione richiesta sia o meno consentito.

Orbene, approfondendo il primo aspetto, è necessario precisare che l'art. 22 della L.7 agosto 1990, n. 241, delinea la categoria dei soggetti "interessati" alla conoscenza degli atti amministrativi, precisando che tale conoscenza compete esclusivamente ai soggetti che vi abbiano specifico interesse, in relazione alla tutela di una situazione giuridicamente rilevante ossia ai portatori di una situazione qualificata e differenziata, con conseguente esclusione dei titolari di meri interessi di fatto⁶⁹.

Quanto alle caratteristiche che deve possedere l'interesse sotteso all'accesso, si richiede l'attualità (riferita peraltro alla richiesta di accesso ai documenti in sé considerata), la personalità (ossia l'inerenza alla sfera giuridica dell'interessato), la concretezza (intesa nel senso di tangibilità dell'interesse), e serietà (meritevolezza dell'interesse, escludendosi pertanto i cosiddetti interessi meramente emulativi).

Con specifico riferimento alla posizione sostanziale va invece rimarcato che il diritto d'accesso riveste ora natura indubbiamente sostanziale di vero e proprio diritto soggettivo, al quale dunque l'ordinamento riconosce valenza autonoma e non meramente strumentale. Ciò significa che tale diritto deve essere ricondotto a un interesse giuridicamente rilevante del richiedente che sia meritevole di tutela e collegato alla documentazione cui si chiede di accedere.

In particolare, con riferimento alla nozione di "situazione giuridicamente rilevante" contenuta nell'art.22 L.241/1990, l'orientamento costante del Consiglio di Stato ha sostenuto che tale nozione *“è diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto*

69 T.A.R. Lazio Latina Sez. I, 29/04/2019, n. 353 “Il soggetto cui è riconosciuto il diritto di accesso di cui all'art. 22 della Legge n. 241/1990 sono solo quelli che abbiano uno specifico interesse in relazione alla tutela di una situazione giuridicamente rilevante che siano portatori di una situazione qualificata e differenziata, con conseguente esclusione dei titolari di meri interessi di fatto”

soggettivo o di interesse legittimo, così che la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante alla impugnativa dell'atto”(cfr. Cons. Stato, V Sez., n. 6440/06; Cons. Stato Sez. IV, Sent., 03.08.2010, n. 5173⁷⁰).

In tal senso, anche le più recenti pronunce del Tribunale amministrativo confermano detto orientamento, ribadendo che il collegamento tra l'interesse giuridicamente rilevante dell'istante e la documentazione oggetto di richiesta di accesso, di cui all'art.22 L.241/1990, deve essere inteso in senso ampio, ed essere genericamente mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante del medesimo (Cfr. T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 09/02/2021, n. 218).

Inoltre, va puntualizzato che per stabilire se sussiste il diritto all'accesso, occorre anche avere riguardo al documento cui si intende accedere, per verificarne l'incidenza, anche potenziale, sull'interesse di cui il soggetto è portatore.

Applicando tale assunto al caso ipotizzato, il fatto che l'utente (il genitore) chieda motivazioni specifiche sul mancato accoglimento della domanda RDC ed altresì notizie in merito allo stato di un'altra domanda RDC presentata da un terzo (il figlio maggiorenne), i cui effetti e benefici si producono in capo all'utente stesso e al restante nucleo familiare, deve ritenersi circostanza idonea a radicare nell'autore la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che, ai sensi dell'articolo 22 della L. 241/1990, legittima l'accesso nei confronti degli atti della procedura relativa alla domanda rdc in favore del suo nucleo familiare, a ciò non ostando l'estraneità e la sua conseguente qualità di terzo, non avendo l'istante presentato personalmente domanda ⁷¹.

A ciò si aggiunge, la circostanza che sia stata presentata dal figlio maggiorenne una domanda rdc in favore dell'intero nucleo, anche se all'insaputa dello stesso, circostanza

70 Cons. Stato Sez. IV Sent., 03/08/2010, n. 5173 “La nozione di "situazione giuridicamente rilevante" contenuta nell'art. 22 L. n. 241/1990, per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, è nozione diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo (Riforma della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma, sez. III ter, n. 7798/2009)”

71 T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, 28/09/2020, n. 1721 “In materia di accesso agli atti amministrativi la qualità di autore di un esposto, che abbia dato luogo ad un procedimento disciplinare, è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi, a radicare nell'autore la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che, ai sensi della normativa di cui all'art.22 della L.241/1990, legittima all'accesso nei confronti degli atti del procedimento disciplinare che da quell'esposto ha tratto origine.”

questa, che di fatto ha impedito al nucleo familiare di percepire l'aiuto economico previsto dalla legge, ed è da considerarsi condizione sufficiente perché l'interesse rivendicato possa ritenersi quantomeno "concreto e attuale", essendo la documentazione cui si chiede di accedere collegata alla posizione sostanziale, impedendone o ostacolandone il soddisfacimento⁷².

Per le ragioni sopra esposte, in detta ipotesi è quindi riscontrabile la sussistenza, in capo all'istante, di un interesse qualificato, diretto, attuale e concreto all'ostensione della documentazione richiesta (domanda RDC del figlio maggiorenne). Nel contempo, si deve rimarcare che l'istanza in questione, avendo ad oggetto la documentazione relativa allo stato della domanda RDC del figlio maggiorenne, ha altresì un oggetto determinato e specifico.

Una volta riconosciuta la situazione giuridicamente rilevante in capo all'istante, come anticipato, si dovrà affrontare l'ormai nota problematica riguardante il bilanciamento degli interessi del soggetto che propone la domanda di accesso agli atti (il genitore) e l'interesse alla riservatezza dei controinteressati (il figlio maggiorenne).

Abbiamo visto che questa problematica è disciplinata dall'art. 24 della L.241/1990 e dagli artt. 59 e 60 del Dlgs 196/2003, il cui combinato disposto consente di delineare tre livelli di protezione dei dati dei terzi, cui corrispondono tre gradi di intensità della situazione giuridica che il richiedente deve intendere tutelare con la richiesta di accesso: nel grado più basso (quando i documenti contengono dati non qualificati riguardanti terzi) è sufficiente che la richiesta di accesso sia formulata per difendere un interesse giuridico del richiedente; nel grado intermedio (quando i documenti contengono dati sensibili o giudiziari) si richiede la "stretta indispensabilità" di tali dati alla tutela; nel grado più elevato (quando i documenti contengono dati sensibili che attengono allo stato di salute o alla vita sessuale) si richiede la sussistenza in capo al richiedente di un interesse da tutelare "di pari rango" rispetto a quello dei dati richiesti, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale.

72 T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, 04/01/2018, n. 82: "In materia di diritto di accesso agli atti amministrativi l'essere titolare di una situazione giuridicamente tutelata non è condizione sufficiente perché l'interesse rivendicato possa considerarsi "diretto, concreto e attuale", essendo anche necessario che la documentazione cui si chiede di accedere sia collegata a quella posizione sostanziale, impedendone o ostacolandone il soddisfacimento. L'esibizione dei documenti, infatti, è strumentale alla tutela di un interesse concreto e meritevole di tutela e la necessità di un collegamento specifico e concreto con un interesse rilevante impedisce che l'accesso possa essere utilizzato per conseguire improprie finalità di controllo generalizzato sulla legittimità degli atti della P.A."

Secondo dottrina e giurisprudenza, il risultato complessivo di questa disciplina risulta a favore del diritto di accesso il quale - seppur in presenza di presupposti sempre più rigidi a seconda dell'intensità di protezione accordata al diritto alla riservatezza - può sempre prevalere su quest'ultimo.

Con riferimento al caso ipotizzato, va osservato che in realtà non vengono in rilievo dati sensibili (né tanto meno dati che attengono allo stato di salute o alla vita sessuale), e per tale ragione sarebbe sufficiente per il richiedente evidenziare il rapporto di strumentalità fra la documentazione richiesta e le esigenze di tutela di un suo interesse giuridicamente rilevante.

Ebbene, nel caso in cui tale elemento sia messo in evidenza dal richiedente nell'istanza di accesso agli atti, specificando la circostanza di essere un componente del nucleo familiare in favore del quale il beneficio è stato riconosciuto, pur non essendone a conoscenza, ed alla conseguente necessità di valutare eventuali profili di rilevanza civile della condotta tenuta dal componente del nucleo, onde verificare se sussistono gli elementi per intraprendere contro lo stesso un'azione giudiziaria finalizzata alla tutela dei propri diritti (ritenuti lesi per la mancato percepimento di fatto del benefico), l'Amministrazione dovrebbe riconoscere il diritto di accesso.

Concludendo, potrà affermarsi che in casi di questo tipo la P.A. dovrà dapprima accertare caso per caso l'interesse che legittima ciascun soggetto all'istanza che deve essere da un lato diretto, concreto e attuale, e non meramente emulativo o potenziale, e ricollegabile al soggetto stesso da uno specifico nesso e, dall'altro, la documentazione richiesta deve essere direttamente riferibile a tale interesse, oltre che individuata o ben individuabile, e nel caso sussistano tutti i presupposti autorizzare l'accesso all'istante.

Conclusioni

L'analisi svolta ha messo in evidenza come il Reg. UE n. 679/2016 abbia ulteriormente evidenziato il difficile bilanciamento tra il diritto alla protezione dati e il diritto d'accesso, stabilendo un meccanismo di rinvii a normative nazionali.

Il richiamo a più discipline normative ha reso l'intero assetto complesso e stratificato, affidando di fatto alle Pubbliche Amministrazioni il difficile compito di individuare il regime di accesso applicabile caso per caso. Questo in quanto, quando la richiesta di accesso ha ad oggetto documenti amministrativi che investono posizioni di soggetti terzi, la disciplina della protezione dei dati personali è destinata ad intrecciarsi indissolubilmente con il diritto di accesso. Si pone il problema di conciliare il diritto dei terzi (interessati) alla riservatezza dei propri dati personali con il diritto di accesso dell'istante, determinando nel caso concreto la composizione di tale conflitto.

In considerazione della complessità dell'argomento, pur non essendo stato possibile tracciare una soluzione generale univoca, valevole per tutte le richieste di informazioni aventi ad oggetto dati personali di terzi, sono state individuate alcune regole comuni, anche facendo ricorso a pronunce giurisprudenziali, a cui l'Amministrazione può fare riferimento nel caso in cui si trovi a dover gestire questo tipo di richieste.

Più precisamente, la P.A., una volta verificata la sussistenza degli elementi essenziali dell'istanza di accesso di cui alla legge 241/1990, dovrà valutare se la richiesta si riferisca a dati personali del richiedente o di soggetti terzi, in quanto solo in quest'ultima ipotesi sorge la questione del bilanciamento di interessi tra accesso e privacy. Viceversa, nel primo caso trova applicazione esclusivamente la L.241/1990, in quanto il soggetto destinatario di un provvedimento amministrativo è già titolare di per sé di una posizione giuridica tutelata.

Quando le richieste di accesso riguardano i dati personali di soggetti terzi, è stato possibile individuare tre livelli di protezione dei dati dei terzi, a cui corrisponde, a seguito di un attento bilanciamento e verifica dei requisiti, una prevalenza del diritto di accesso rispetto alla protezione dei dati personali, in applicazione del dettato normativo e richiamando la giurisprudenza maggioritaria,

E' necessario distinguere i casi in cui la domanda di accesso riguarda i dati personali comuni, dai casi riferibili ai dati sensibili ed infine sensibilissimi.

Nel primo livello di protezione trova applicazione l'art. 24, comma 2, lett. d), della legge n. 241/1990, che nel contrasto tra diritto di accesso e tutela della riservatezza dà prevalenza

al primo, allorché questo sia necessario per curare o difendere gli interessi giuridici del richiedente.

Nel secondo livello, l'applicazione di tale principio va poi adeguatamente bilanciata, allorché vengano in considerazione i dati sensibili richiamati dall'art. 24, comma 6, della legge n. 241 del 1990 (origine razziale ed etnica, convinzioni religiose, opinioni politiche, adesione a partiti, sindacati, informazioni fiscali e finanziarie etc.) in quanto in questo caso l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile.

Anche in questa ipotesi, è possibile affermare che il diritto di accesso può essere ritenuto prioritario rispetto a quello alla riservatezza dei terzi. Tuttavia, è necessario un bilanciamento tra i due contrapposti interessi, imponendosi un'attenta valutazione caso per caso, attraverso la ricerca e l'identificazione di un punto di equilibrio che tenga conto della necessità di assicurare la tutela dell'interesse giuridicamente rilevante, di cui è titolare il soggetto che esercita il diritto di accesso, nonché di salvaguardare l'esigenza di stabilità delle situazioni giuridiche e di certezza delle posizioni dei controinteressati.

Nella terza ipotesi si è in presenza di dati super-sensibili (ossia di dati personali idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale del soggetto interessato) e trova applicazione l'art. 60 del decreto legislativo n. 196 del 2003, ai sensi del quale l'accesso può essere esercitato soltanto se, in seguito a una delicata operazione di bilanciamento di interessi, la situazione giuridica rilevante sottesa al diritto di accesso viene considerata di rango almeno pari al diritto alla riservatezza dell'interessato, ovvero consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale inviolabile.

L'analisi si è poi concentrata sulle problematiche connesse con due prestazioni dell'INPS, l'ISEE minorenni e il Reddito di Cittadinanza.

Anche in questi casi specifici, ciò che è emerso è la generale tendenza dell'ordinamento a proteggere in modo maggiore le esigenze di accesso su quelle di riservatezza.

In questo scenario, tuttavia, come si è detto, la ricerca di un equilibrio è un'operazione fondamentale che non può essere individuata *tout court* in quanto muta al variare degli strumenti, delle tipologie di dati e degli elementi da valutare caso per caso, richiedendo altresì una approfondita formazione, in materia di protezione dati, dei funzionari chiamati a gestire questa tipologia di richieste.

Bibliografia

1. T. A. Auletta, Riservatezza e tutela della personalità, Milano, 1978, p. 36
2. F. Caringella, Manuale di diritto amministrativo, Roma, 2020.
3. G. Carullo, Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa, Giappichelli, Torino, 2017.
4. S. Niger, Le nuove dimensioni della privacy: dal diritto alla riservatezza alla protezione dei dati personali, Padova, 2006 p. XI., cit., p. 43.
5. F. Pizzetti, Privacy e il Diritto Europeo alla Protezione dei Dati Personali. Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo, Vol. I de I Diritti nella "rete" della Rete, Giappichelli, Torino, 2016, p. 57.
6. S. Rodotà, Tecnologie e diritti, Bologna, 1995.
7. Warren S. e Brandeis L., The Right to Privacy, U.S.A., 1890.

Giurisprudenza

Cons. Stato n. 2068/2006; Cons. Stato n. 5718/2006; Cons. Stato n.6440/2006; Cons. Stato n.590/2008; Cons. Stato Sez. IV Sent., 03/08/2010, n. 5173 ; Cons. Stato, Sez. IV, 20 settembre 2012, n. 5047; Cons. Stato n. 1568/2013; Cons. Stato n. 4321/2013; Cons. Stato n. 461/2014; Cons. Stato n.556/2014; Cons. Stato n. 2472/2014; Cons. Stato n. 3772 del 2014; Cons. Stato N. 4346/2017; Cons. Stato n. 1578 /2018; Cons. Stato Sez. n. 139/2018; Cons. Stato Sez. IV, 29/07/2019, n. 5345 e 5347; Cons. Stato Sez. V, 02/10/2019, n. 6603; Cons. Stato Sez. VI, 08/02/2021, n. 1154.

T.A.R. Abruzzo n. 466/2011; T.A.R. Lazio n. 8772/2012; T.A.R. Lazio - Roma, sez. III, n. 743/2013; T.A.R. Catania n. 2785/2015; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 29 aprile 2015, n. 1419; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 16 marzo 2015, n. 281; T.A.R. Umbria 16.02.2015, n. 69; T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, 29/06/2016, n. 1283; T.A.R. Friuli-V. Giulia Trieste Sez. I Sent., 10/02/2016, n. 38; Tar Sicilia 15.01.2016, n. 135; T.A.R. Toscana, Sez. I, 20 marzo 2017, n. 443; T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 16 gennaio 2017, n. 42; TAR Napoli 4545/2017; T.A.R. Lazio n. 7652/2018; T.A.R. Lazio Roma Sez. II, 09/07/2018, n. 7652; T.A.R. Roma n. 6149/2018; T.A.R. Milano sez. III, 26/09/2018, n. 2151; Tar Lazio – Roma, Sez. I, 22/10/2018, n. 10210; T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, 04/01/2018, n. 82; T.A.R. Lazio n. 2484/2019; Tar Lazio 02.05.2019, n. 5518; T.A.R. Lazio

Roma Sez. I quater, 25/02/2019, n. 2484; T.A.R. Lazio Latina Sez. I, 29/04/2019, n. 353; T.A.R. Napoli, Sez. VI, 09/04/2019, n. 1970; Tar Marche 25.10.2019, n. 658; T.A.R. Lazio n. 11060/2020; T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, 28/09/2020, n. 1721; T.A.R. Lazio n. 336/2020; T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, 25/05/2020, n. 5468 ; T.A.R. Lazio Roma Sez. II, 13/01/2020, n. 336; T.A.R. Lecce n. 218/2021.