



**1806/16/TT
WP 239**

**Parere 2/2016 sulla pubblicazione dei dati personali ai fini della trasparenza
nel settore pubblico**

Adottato l'8 giugno 2016

Il Gruppo di lavoro è stato istituito in virtù dell'articolo 29 della direttiva 95/46/CE. È l'organo consultivo indipendente dell'UE per la protezione dei dati personali e della vita privata. I suoi compiti sono fissati all'articolo 30 della direttiva 95/46/CE e all'articolo 15 della direttiva 2002/58/CE.

Le funzioni di segreteria sono espletate dalla direzione C (Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione) della Commissione europea, direzione generale Giustizia e consumatori, BE -1049 Bruxelles, Belgio, ufficio MO-59 02/13.

Sito Internet: http://ec.europa.eu/justice_home/fsi/privacy/index_en.htm

[NdT] Ai fini del presente parere, con "responsabile del trattamento" e con "incaricato del trattamento" si intendono rispettivamente il "titolare" e il "responsabile" di cui all'articolo 4, lettera f) e lettera g) del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (codice in materia di protezione dei dati personali).

1. INTRODUZIONE

1.1. PORTATA DEL PARERE

Il presente parere spiega come applicare i principi della protezione dei dati al trattamento e alla pubblicazione dei dati personali ai fini della trasparenza nel settore pubblico, in particolare laddove correlati a misure in materia di lotta alla corruzione e di gestione e prevenzione dei conflitti di interesse¹. Il parere non intende definire le informazioni da rendere pubbliche nell'ambito della legislazione degli Stati membri dell'UE in materia di accesso a documenti pubblici/libertà di informazione², non limita la disponibilità di tali informazioni pubbliche prevista dalla legislazione nazionale, né concerne l'attuazione del regolamento (CE) n. 45/2001 e del regolamento (CE) n. 1049/2001³, entrambi applicabili alle istituzioni e agli organismi dell'UE.

In generale gli organismi pubblici possono essere tenuti a raccogliere, registrare e conservare le informazioni concernenti le rispettive attività e il personale e a renderle pubbliche, di norma sul loro sito Internet ufficiale. Questo tipo di trattamento può implicare il trattamento di dati personali, compresa la loro diffusione pubblica.

Il presente parere è rivolto ai legislatori nazionali, a governi, uffici o agenzie nazionali e ad altre istituzioni competenti ("istituzioni competenti") del settore pubblico che si occupano di lotta alla corruzione, misure di prevenzione del conflitto di interessi e altri obblighi relativi alla trasparenza, nonché alle autorità di protezione dei dati. Esso formula raccomandazioni fondate su un'interpretazione comune del quadro in materia di protezione dei dati, nel cui ambito è realizzato tale trattamento. Nello specifico, esamina l'attuazione generale dei principi e dei valori della direttiva 95/46/CE⁴ e del regolamento generale sulla protezione dei dati (qui di seguito "regolamento generale").

Gli articoli 1 e 4 della direttiva 95/46/CE prevedono che gli Stati membri garantiscano la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e particolarmente del diritto alla vita privata con riguardo al trattamento dei dati personali. Gli Stati membri sono tenuti

¹ Settore pubblico — ai fini del presente parere e ferme restando le definizioni fornite nelle legislazioni degli Stati membri, per "settore pubblico" si intendono lo Stato, le autorità regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da una o più di tali autorità o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico.

² Per maggiori informazioni, cfr. il parere 6/2013 del Gruppo di lavoro "articolo 29" sui dati aperti e sul riutilizzo delle informazioni del settore pubblico ("ISP").

³ Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati e regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

⁴ 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, nonché alla libera circolazione di tali dati.

inoltre a garantire che il trattamento dei dati personali nell'ambito di misure anticorruzione intese ad affrontare potenziali conflitti di interesse e gli eventuali obblighi di trasparenza connessi siano disciplinati dalle disposizioni nazionali adottate a norma di detta direttiva e alla luce del regolamento generale.

1.2. FINALITÀ DEL PARERE

L'obiettivo del presente parere consiste nel fornire orientamenti pratici, raccomandazioni ed esempi di migliori prassi, destinati ai legislatori e alle istituzioni competenti degli Stati membri, su come garantire che il diritto alla protezione dei dati sia rispettato, bilanciando e soddisfacendo nel contempo il legittimo interesse pubblico alla trasparenza, nel caso in cui iniziative legislative e politiche in questi ambiti richiedano la divulgazione di informazioni concernenti una persona fisica. La nozione di "trasparenza"⁵ è collegata ai principi di apertura, buona amministrazione e buon governo sanciti dai trattati⁶ e dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la "Carta dell'UE")⁷.

L'imparzialità, la trasparenza e la condotta professionale dei soggetti del settore pubblico sono ritenute essenziali per garantire eccellenza e qualità nell'esercizio delle pertinenti funzioni pubbliche. Occorre stabilire un equilibrio tra il diritto alla protezione dei dati dei soggetti del settore pubblico⁸, da un lato, e l'interesse pubblico alla trasparenza nell'assolvimento dei compiti e delle responsabilità da parte di tali soggetti, dall'altro. La pubblicazione di informazioni concernenti gli interessi privati dei soggetti pubblici fa parte di un insieme di misure utilizzate per gestire i potenziali conflitti di interesse e per accrescere la rendicontabilità e la fiducia dei cittadini. Nonostante le differenze nelle normative e nei regolamenti in materia di gestione dei conflitti di interessi, il presente parere indica come garantire nei diversi Stati membri un pari livello di protezione dei dati per i soggetti del settore pubblico.

2. QUADRO GIURIDICO

L'articolo 7 della Carta dell'UE stabilisce che ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare e delle proprie comunicazioni. Inoltre, l'articolo 8 della Carta stabilisce, tra l'altro, che ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. I dati personali devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Inoltre, a norma dell'articolo 8 della Convenzione europea dei

⁵ Tale riferimento lascia impregiudicate le definizioni specifiche formulate nella legislazione e nelle politiche nazionali ed è fornito esclusivamente per facilitare la comprensione del presente parere.

⁶ Cfr. articoli 10 e 11 del trattato sull'Unione europea e articoli 15 e 298 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁷ Cfr. articolo 41 della Carta dell'UE.

⁸ Il diritto alla protezione dei dati deve essere inteso come diritto a essere tutelati dalla direttiva sulla protezione dei dati e dal regolamento generale sulla protezione dei dati.

diritti dell'uomo (qui di seguito "CEDU"), ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza e non può esservi ingerenza di una 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.

L'articolo 7 della direttiva 95/46/CE stabilisce i criteri per la legittimazione del trattamento dei dati e definisce i principi di base del trattamento dei dati personali (articolo 6 della direttiva 95/46/CE). I considerando del regolamento generale specificano che la direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico non pregiudica in alcun modo il livello di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali ai sensi delle disposizioni di diritto dell'Unione e degli Stati membri.

Conformemente all'articolo 10 della CEDU ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. La CEDU ha riconosciuto in diverse occasioni che tale diritto include "il diritto dei cittadini di essere adeguatamente informati" e "il diritto di ricevere informazioni" in casi che non riguardano soltanto i mass media o i giornalisti professionisti⁹.

Alla luce delle suddette disposizioni, si raccomanda di tenere conto dei seguenti principi nel trattare i dati personali nel contesto delle misure in materia di conflitto di interessi e della relativa trasparenza.

3. PRINCIPI RELATIVI AL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

A norma dell'articolo 6 della direttiva 95/46/CE, i dati personali devono essere:

- trattati lealmente e lecitamente;
- rilevati per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo non incompatibile con tali finalità;
- adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali vengono rilevati e/o per le quali vengono successivamente trattati;
- esatti e, se necessario, aggiornati;

⁹ Tuttavia, sino a tempi recenti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che la libertà di ricevere informazioni, garantita dall'articolo 10, non può essere realizzata imponendo agli Stati un obbligo concreto di diffondere o di rivelare pubblicamente le informazioni (cfr. le cause *Leander/Svezia* (1987), *Gaskin/Regno Unito* (1989), *Guerra/Italia* (1998) e *Sîrbu/Moldova* (2004)). Solo in due casi recenti la Corte sembra essersi orientata verso un'interpretazione ampia della nozione di "libertà di informazione" (cfr. la decisione del 2006 sulla ricevibilità del ricorso nella causa *Sdruženi Jihočeské Matky/Repubblica ceca* e la decisione del 2009 nella causa *Társaság a Szabadságjogokért/Ungheria*).

—conservati in modo da consentire l'identificazione delle persone interessate per un arco di tempo non superiore a quello necessario al conseguimento delle finalità per le quali sono rilevati o sono successivamente trattati.

I suddetti requisiti sono in linea con le disposizioni equivalenti del regolamento generale.

3.1 TRATTAMENTO LEALE E LECITO

La base giuridica per il trattamento dei dati personali nell'ambito delle misure in materia di conflitto di interessi è contenuta nell'articolo 7, lettera c), della direttiva 95/46/CE¹⁰. Conformemente a detto articolo, il trattamento di dati personali può essere effettuato se è necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il responsabile del trattamento. In tale contesto, il trattamento deve essere stabilito dalla legge¹¹. È opportuno evitare disposizioni generali e generalizzate, per garantire che il responsabile del trattamento non abbia un indebito potere discrezionale sulle modalità di adempimento dell'obbligo legale¹².

In queste circostanze, i legislatori hanno il dovere di garantire che gli obblighi giuridici bilancino i diversi interessi in gioco. In effetti, la legislazione deve essere compatibile con il diritto alla vita privata e familiare e alla protezione dei dati di carattere personale, in linea con l'articolo 8 della CEDU e gli articoli 7 e 8 della Carta dell'UE¹³. Ciò implica che l'obbligo giuridico relativo al trattamento dei dati personali deve essere necessario e proporzionato agli obiettivi legittimi perseguiti, nonché conforme al principio di limitazione della finalità.

Le istituzioni possono altresì avvalersi dell'articolo 7, lettera e), della direttiva 95/46/CE, quale base per il trattamento dei dati personali in questo contesto. Nel determinare se le operazioni di trattamento siano conformi all'articolo 7, lettera e), e tenendo conto dei vari interessi in gioco, le istituzioni sono tenute a verificare che:

¹⁰ Per un'analisi più dettagliata, cfr. il parere 6/2014 sul concetto di interesse legittimo del responsabile del trattamento ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 95/46/CE, WP 217. In alcuni paesi è possibile fare riferimento all'articolo 7, lettera f), quale base per il trattamento di questo tipo di dati personali.

¹¹ Nel parere 6/2014 il Gruppo di lavoro "articolo 29" ha riconosciuto che, affinché sia possibile applicare l'articolo 7, lettera c), l'obbligo deve essere imposto dalla legge, la quale deve soddisfare tutte le pertinenti condizioni volte a rendere l'obbligo valido e vincolante. A tal proposito, il Gruppo di lavoro "articolo 29" ha osservato che "in alcuni casi la legislazione potrebbe fissare solo un obiettivo generale, imponendo obblighi più specifici a un livello differente, per esempio o nel diritto derivato o con una decisione vincolante di un'autorità pubblica in un caso concreto". A tal riguardo, il considerando 41 del regolamento generale sulla protezione dei dati precisa: "Qualora il presente regolamento faccia riferimento a una base giuridica o a una misura legislativa, ciò non richiede necessariamente l'adozione di un atto legislativo da parte di un parlamento, fatte salve le prescrizioni dell'ordinamento costituzionale dello Stato membro interessato". Cfr. altresì l'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento generale.

¹² *Ibidem*.

¹³ Cfr. Corte di giustizia dell'UE, sentenza del 20 maggio 2003 nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Rundfunk, e sentenza del 9 novembre 2010 nelle cause riunite C-92/09 e C-93/09, Volker und Markus Schecke.

- l'attività di trattamento sia un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri¹⁴;
- l'operazione di trattamento sia necessaria per la realizzazione di tale compito o per l'esercizio dei suddetti poteri (in altre parole, l'operazione deve essere adeguata al raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non andare oltre quanto necessario per conseguirlo).

ESEMPIO: l'indicizzazione¹⁵ dei dati personali forniti su una piattaforma per la trasparenza, al fine di permettere ai cittadini di consultarli, sarà considerata un'operazione necessaria. L'indicizzazione dei dati sull'identità per un motore di ricerca esterno non sarà considerata sistematicamente necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo di trasparenza.

3.2 PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ, MINIMIZZAZIONE E QUALITÀ DEI DATI

Per mettere in atto questi principi occorre innanzitutto definire le finalità principali del trattamento dei dati. Per esempio, le iniziative per la trasparenza possono essere tese a promuovere una conoscenza diffusa delle decisioni e delle azioni del governo e dei suoi organi amministrativi, che offra una panoramica delle procedure, delle operazioni e del personale. A sua volta, ciò fa sì che i governi debbano rispondere pubblicamente del modo in cui esercitano i loro compiti e gestiscono le risorse pubbliche, promuovendo così efficacia ed efficienza. Le misure oggetto del presente parere sono volte a prevenire, individuare e sanzionare i conflitti di interesse, per evitare che gli interessi privati influiscano sull'esercizio delle funzioni pubbliche e per rafforzare l'integrità, l'obiettività e l'imparzialità dei soggetti del settore pubblico, nonché per accrescere la fiducia dei cittadini nel governo.

ESEMPIO: il ruolo delle istituzioni competenti consiste nel determinare il valore dei beni del soggetto pubblico all'inizio e alla fine del suo mandato e nello stabilirne l'origine. A tal fine può essere necessario raccogliere informazioni sui coniugi e i familiari e sui loro beni. Ciononostante, ciò non implica necessariamente che sia opportuno o proporzionato rendere pubblicamente disponibili online tutte queste informazioni. Ogni intrusione nella vita privata di una persona deve essere necessaria e proporzionata alla finalità legittima del trattamento.

3.2.1 PROPORZIONALITÀ

Il principio di proporzionalità deve essere rispettato durante ogni attività di trattamento e, in particolare, al momento della raccolta e dell'eventuale pubblicazione successiva.

La Corte di giustizia dell'Unione europea (qui di seguito "CGUE") ha sottolineato in diverse occasioni l'importanza di un approccio proporzionato al trattamento dei dati personali.

¹⁴ Come sottolineato dal Gruppo di lavoro "articolo 29" nel parere 6/2014, il compito di interesse pubblico o i poteri pubblici devono fondarsi o derivare da una disposizione giuridica. Cfr. la sezione III, paragrafo 2.5, nonché il considerando 41 e l'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento generale.

¹⁵ Definizione di indicizzazione:

Nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e 139/01, citate in precedenza, la CGUE ha affrontato questa questione chiedendosi *"se l'indicazione del nome delle persone interessate rispetto ai redditi percepiti sia proporzionata alla legittima finalità perseguita e se i motivi fatti valere dinanzi alla Corte per giustificare una simile divulgazione appaiano pertinenti e sufficienti"* (punto 86) e sottolinea che spetta ai giudici nazionali competenti *"verificare se una simile pubblicità sia, al contempo, necessaria e proporzionata alla finalità [...], e in particolare, esaminare se un siffatto obiettivo non potesse essere realizzato in modo ugualmente efficace dalla trasmissione delle informazioni nominative ai soli organi di controllo"* (punto 88). Inoltre, la CGUE pone il problema se esistano alternative fattibili per raggiungere la legittima finalità perseguita, che possano avere una minore incidenza sulla vita privata degli interessati¹⁶.

In aggiunta, al punto 74 delle cause riunite C-92/09 e C-93/09 citate in precedenza la CGUE afferma chiaramente: *"Secondo costante giurisprudenza, il principio di proporzionalità, che è parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che gli strumenti istituiti da un atto dell'Unione siano idonei a realizzare l'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo (sentenza 8 giugno 2010, causa C-58/08, Vodafone e a., Racc. pag. I-4999, punto 51 e la giurisprudenza citata)"*.

Gli Stati membri dovrebbero considerare attentamente quali sono le persone interessate dalle misure in materia di conflitto di interessi e trasparenza. Nel determinare quali dati debbano essere trattati, gli Stati membri possono scegliere di definire criteri obiettivi pertinenti, quali i poteri pubblici di una persona, la capacità di spesa o stanziamento di fondi pubblici, la retribuzione, i termini del mandato, i benefici ricevuti ecc., tenendo conto del fatto che il trattamento non deve andare oltre quanto *"necessario per la realizzazione degli obiettivi legittimi perseguiti, alla luce in particolare della lesione dei diritti riconosciuti dagli artt. 7 e 8 della Carta conseguente ad una simile pubblicazione"*¹⁷.

La pubblicazione online di informazioni che rivelino aspetti irrilevanti della vita privata di una persona non è giustificata alla luce dei principi di lealtà e proporzionalità.

❖ Attuazione del principio di proporzionalità

➤ Differenze tra raccolta e pubblicazione online di dati

Le misure relative al conflitto di interessi concernono in genere due principali attività di trattamento: il trattamento esclusivo non pubblico dei dati personali all'interno delle istituzioni competenti e la pubblicazione online di taluni dati. Le disposizioni giuridiche pertinenti devono specificare espressamente a chi spetti l'obbligo di notificazione alle istituzioni

¹⁶ Nel contesto esaminato, la CGUE chiede nello specifico se *"non sarebbe stato sufficiente informare il grande pubblico delle sole retribuzioni e degli altri vantaggi pecuniari"*. Cfr. punto 88 della sentenza della Corte nelle cause riunite C-465/00, C-138/01, Rundfunk.

¹⁷ La Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata al riguardo nella sentenza sulle cause riunite Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) e Hartmut Eifert (C-93/09)/Land Hessen, punti 79 e 80.

competenti. Devono inoltre specificare quali dati personali sono da includere nelle notifiche e quali da pubblicare in modo proattivo. Il presente parere non intende stabilire quali dati personali debbano essere raccolti dalle istituzioni competenti che si occupano delle misure in materia di conflitto di interessi, né definire quali informazioni debbano essere divulgate online. Tuttavia, è opportuno sottolineare che, nel decidere se rendere un'informazione pubblicamente disponibile online, le istituzioni competenti dovrebbero sempre prenderne in considerazione le conseguenze. Alcuni dati personali raccolti possono essere informazioni di molto personali sul soggetto pubblico e, di conseguenza, la loro pubblicazione online può avere notevoli ripercussioni sul diritto alla tutela della vita privata e alla protezione dei dati personali. È altresì rilevante tenere presente che ciò che è di interesse pubblico non corrisponde a ciò che è nell'interesse pubblico.

In genere, la quantità di dati personali pubblicati online tende a essere più limitata rispetto a quanto trasmesso alle istituzioni competenti, poiché la divulgazione proattiva di alcune informazioni potrebbe essere inopportuna, considerato il probabile impatto della pubblicazione sugli interessati. Inoltre, alcune informazioni non oggetto di divulgazione proattiva potrebbero essere diffuse laddove la legislazione sull'accesso alle informazioni sia applicata in conformità alla legge e/o ad altre normative pertinenti o in base a una decisione giudiziaria che ne richieda la divulgazione. Nel decidere se sia necessario ottenere e/o pubblicare dati personali di soggetti del settore pubblico, occorre considerare se gli affari e/o le operazioni di tali soggetti (finanziari, contrattuali o di altro tipo) hanno avuto luogo prima che assumessero le rispettive funzioni, in quanto cittadini privati senza un pubblico incarico. Le istituzioni competenti possono raccogliere tali dati su questa base, in particolare nelle situazioni in cui si sono verificate attività sospette. Ciononostante, l'automatica pubblicazione online di tutti gli affari/le operazioni dei soggetti pubblici precedenti l'assunzione dell'incarico, rintracciabili per nome e comprensivi di tutte le informazioni senza distinzione riguardo alla natura, al tipo e alla portata di tali dati, può andare oltre quanto necessario per realizzare i legittimi obiettivi perseguiti.

Nel valutare la pubblicazione online di dati personali è necessario tenere conto dei rischi potenziali che tale divulgazione comporta. Laddove si preveda una pubblicazione sistematica ed estesa si raccomanda fortemente una valutazione d'impatto sulla tutela della vita privata, in cui si esaminino altresì modalità alternative per fornire alcune informazioni personali, ad esempio con una sintesi o un formulario collettivo che non consenta l'identificazione della persona.

È inoltre opportuno valutare se la natura e la portata dei dati personali da pubblicare possano dare origine ad altri rischi oltre a quelli connessi alla protezione dei dati. Ad esempio, la pubblicazione di dati personali sulla situazione economica degli interessati può renderli vulnerabili ai criminali. Ciò non esclude la comunicazione di tali dati alle istituzioni competenti incaricate di raccogliervi ed elaborarli.

Inoltre, nel pubblicare le informazioni relative a relazioni contrattuali e/o analoghe di soggetti del settore pubblico, le istituzioni competenti devono essere consapevoli che alcuni dati possono essere protetti da segreto (commerciale, bancario, professionale o di altro tipo).

In questi casi, può essere necessario trovare un equilibrio tra diritto alla protezione dei dati, protezione della segretezza e interesse pubblico nell'accesso a tali informazioni.

ESEMPIO: i dati personali dei familiari o componenti del nucleo familiare di un soggetto del settore pubblico, come ad esempio nomi, recapiti, indirizzi ecc., possono essere raccolti dalle istituzioni competenti per lo svolgimento dei loro compiti in questo ambito. Tuttavia, la pubblicazione online di tutte le informazioni può non essere proporzionata, sebbene ogni caso debba essere valutato in base alle proprie specificità.

➤ *Operazioni di trattamento relative a diversi gruppi di interessati*

Occorre applicare al trattamento di dati personali un approccio selettivo, che faccia distinzione tra diversi gruppi di persone, casi e finalità e che tenga conto delle specifiche situazioni per quanto concerne il contenuto delle informazioni personali pubblicate, nonché ricorrere a seconda dei casi a diversi metodi per rendere disponibili le informazioni.

Nel valutare se il trattamento debba includere la divulgazione pubblica dei dati personali attraverso la pubblicazione online, occorre agire in modo diverso per gestire situazioni differenti. Le istituzioni competenti possono decidere di tenere conto della misura in cui l'istituzione pubblica o il soggetto del settore pubblico interessato è esposto al rischio di corruzione o a situazioni di conflitto di interessi, dell'entità delle azioni o dei compiti da svolgere nell'interesse pubblico e dell'ammontare dei fondi pubblici gestiti dalla persona. In termini generali, può essere opportuno distinguere in base alle responsabilità gerarchiche e decisionali tra: politici, soggetti del settore pubblico di alto livello o altre figure pubbliche in posizioni che comportano responsabilità politiche; persone che occupano una posizione ordinaria di gestione del settore pubblico senza ricoprire cariche elettive e che hanno solo compiti di gestione esecutiva; soggetti del settore pubblico senza responsabilità decisionali proprie.

A tal fine, mentre per il primo gruppo la divulgazione online di dati personali attraverso il sito Internet dell'istituzione competente interessata può ritenersi proporzionata, la stessa soluzione potrebbe non applicarsi al secondo o al terzo gruppo. Per il secondo gruppo, il nome e la posizione potrebbero essere pubblicamente disponibili, mentre non viene pubblicato automaticamente alcun dato personale sugli agenti (anche se solo per quanto concerne i dati personali relativi alle azioni effettuate in qualità di soggetto del settore pubblico o alle relative attività professionali¹⁸), ferma restando la disponibilità di tali dati conformemente alle norme nazionali relative all'accesso pubblico ai documenti.

È opportuno distinguere tra diversi gruppi di soggetti del settore pubblico, funzionari pubblici e altre persone che rientrano nell'ambito di questa normativa specifica, in funzione dei criteri

¹⁸ A tal riguardo, nelle cause riunite Rundfunk, C-465/00, C-138/01, la CGUE attira l'attenzione sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione alla portata dell'espressione "vita privata" dichiarando che "non deve essere interpretata in modo restrittivo" e che «nessun motivo di principio consente di escludere le attività professionali (...) dalla nozione di "vita privata"». Cfr. il punto 79 della decisione della Corte.

menzionati in precedenza, e definire diversi livelli di obblighi di notificazione alle istituzioni competenti, in base a tali distinzioni. Il legislatore deve tenere conto di questa distinzione, in particolare in relazione agli eventuali obblighi di pubblicazione online.

Questo approccio facilita la trasmissione di diverse quantità e diversi tipi di dati personali a seconda del gruppo di persone, contribuendo quindi a garantire la conformità ai requisiti di proporzionalità, secondo cui il trattamento dei dati personali deve riguardare solo il minimo necessario per conseguire l'obiettivo legittimo (accertare e sanzionare il conflitto di interessi).

ESEMPIO: la pubblicazione di dati personali relativi alle dichiarazioni di conflitto di interessi di soggetti del settore pubblico che esercitano attività comportanti unicamente responsabilità amministrative è stata considerata sproporzionata in alcuni casi, non trattandosi di persone che rivestono incarichi elettivi o ministeriali. Al contrario, il deposito di tali documenti presso le autorità di controllo competenti è ritenuto giustificato al fine di rafforzare l'integrità e l'imparzialità di tali soggetti e per prevenire, individuare e sanzionare i casi di conflitto di interessi¹⁹.

3.2.2 PRINCIPIO DI MINIMIZZAZIONE

Per quanto concerne il principio di minimizzazione, è necessario effettuare una rigorosa valutazione della necessità e della proporzionalità dei dati trattati (articolo 6 della direttiva 95/46/CE e disposizioni del regolamento generale). Devono essere definiti esattamente la quantità e il tipo di dati personali oggetto di un trattamento. I dati personali da trattare devono essere adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità specificate, in conformità alla legge, e in ogni caso non devono essere sottoposte a trattamento informazioni che non siano necessarie per dette finalità. Il trattamento di dati personali nell'ambito dell'attuazione di misure in materia di conflitto di interessi e trasparenza deve essere incentrato sulle finalità legittime e pertinenti, in modo da evitare ogni trattamento di dati superfluo. È probabile che ciò, a sua volta, renda il trattamento più efficace ed efficiente.

La pubblicazione online può non sempre essere necessaria per raggiungere la finalità del trattamento. In alcuni casi, potrebbe essere sufficiente fornire informazioni generali di base su uno specifico settore governativo o comunicare informazioni precise sulle decisioni e le azioni del settore pubblico sotto forma di indicatori di prestazione. È possibile trasmettere dati più particolareggiati e completi alle autorità di controllo competenti, consentendo se necessario la pubblicazione online o l'accesso pubblico a tali dati, conformemente alle disposizioni nazionali in materia di accesso ai documenti pubblici.

¹⁹ Cfr. *Conseil constitutionnel de la République Française, Décision n ° 2013-675 DC* del 10.9.2013 in merito alla "Loi organique relative à la transparence de la vie publique" (*Projet de loi adopté 17 septembre 2013 — TA No. 209*).

ESEMPIO: qualora sia necessario raccogliere e pubblicare online le informazioni sui beni di persone connesse al soggetto pubblico (ad esempio, partner, figli e altri familiari o componenti del nucleo familiare), occorre prendere in considerazione il principio di minimizzazione nel determinare se i beni del familiare debbano essere pubblicati separatamente o limitati al loro valore totale. Si deve tenere conto altresì della misura in cui la pubblicazione dell'identità di tutti i familiari o i componenti del nucleo familiare sia necessaria per la finalità perseguita.

ESEMPIO: alcune norme nazionali in materia di trasparenza prevedono la pubblicazione online di informazioni riguardanti l'ammontare del reddito e dei compensi individuali ricevuti da persone che svolgono mansioni amministrative di alto livello (per esempio, i responsabili amministrativi del livello più elevato). In genere, rispettare questi obblighi, conformemente al principio di minimizzazione, può essere sufficiente per pubblicare il montante totale del denaro ricevuto dalla persona in questione. È tuttavia poco probabile ritenere proporzionata la pubblicazione di dati quali il codice fiscale, interi rendiconti finanziari, dati dettagliati tratti da dichiarazioni dei redditi o buste paga, coordinate bancarie, indirizzi privati, numeri di telefono o indirizzi e-mail personali.

ESEMPIO: nel pubblicare online i dati finanziari personali (ossia debiti, prestiti ecc.), si raccomanda, in conformità al principio di minimizzazione, di pubblicare solo informazioni necessarie e/o basilari, tenendo conto della vulnerabilità di questi dati e dei potenziali rischi derivanti dalla loro pubblicazione online. È quindi opportuno che la legge precisi i dettagli relativi alla pubblicazione online dei dati finanziari, al fine di evitare possibili abusi o una pubblicazione eccessiva che potrebbe andare oltre le finalità ragionevoli e/o legittime, prendendo nel contempo in considerazione anche l'interesse pubblico.

❖ Tipo di dati

Nel trattare i dati personali nell'ambito delle misure in materia di conflitto di interessi e trasparenza nel settore pubblico, una delle finalità consisterà nello stabilire la legittimità dei cambiamenti nelle capacità finanziarie dei soggetti del settore pubblico. In genere, tutti i dati raccolti e/o pubblicati dovrebbero essere funzionali, al fine per esempio di rivelare se tali soggetti abbiano acquisito beni illegalmente, violato misure relative al conflitto di interessi o commesso atti illeciti o disonorevoli. Non è opportuno raccogliere e successivamente trattare dati personali non utili ai fini della valutazione di tali violazioni e/o all'individuazione di possibili illeciti. Si raccomanda di elaborare quadri giuridici e pratici incentrati sulla realizzazione della gestione legittima dei conflitti di interessi e sulla relativa trasparenza, al fine di evitare il trattamento non necessario, illegittimo e ingiusto dei dati personali.

ESEMPIO: le relazioni d'affari intrattenute durante il periodo del mandato pubblico potrebbero suggerire comportamenti illeciti ed essere oggetto di un'analisi più approfondita da parte delle istituzioni competenti. Di conseguenza, l'informazione può essere trattata se pertinente ai fini della verifica dell'acquisizione diretta o indiretta (tramite un familiare o un partner) da parte del soggetto pubblico di inopportuni benefici finanziari o di altro tipo.

3.3 TRATTAMENTO DI CATEGORIE SPECIALI DI DATI PERSONALI (DATI SENSIBILI)

L'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 95/46/CE identifica i dati personali che rivelano l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, l'appartenenza sindacale, nonché i dati relativi alla salute e alla vita sessuale come categorie particolari di dati. Il regolamento generale amplia le categorie speciali di dati personali per includere altresì i dati genetici, i dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona e i dati relativi all'orientamento sessuale. Sia la direttiva 95/46/CE che il regolamento generale vietano, in linea di principio, il trattamento di questo tipo di dati, specificando alcune eccezioni in cui è consentito.

Inoltre, l'articolo 8, paragrafo 5, della direttiva 95/46/CE stabilisce che i trattamenti riguardanti i dati relativi alle infrazioni, alle condanne penali o alle misure di sicurezza possono essere effettuati solo sotto controllo dell'autorità pubblica, o se vengono fornite opportune garanzie specifiche, sulla base del diritto nazionale, fatte salve le deroghe che possono essere fissate dallo Stato membro in base ad una disposizione nazionale che preveda garanzie appropriate e specifiche. Il regolamento generale include una disposizione analoga.

Tenendo conto delle suddette disposizioni, la divulgazione proattiva di questi dati dovrebbe essere eccezionale, basata su uno specifico fondamento giuridico e prendere sempre in considerazione il giusto equilibrio tra la tutela della vita privata e il legittimo interesse pubblico.

ESEMPIO: se richiesto dal processo di candidatura, può essere ammissibile pubblicare informazioni relative ai candidati eletti che rappresentano un partito politico che rivelino il loro legame con gruppi politici o organizzazioni sindacali.

3.4 PERIODI DI CONSERVAZIONE

Il periodo di conservazione dei dati personali secondo modalità che consentono l'identificazione degli interessati deve essere definito in funzione delle finalità legittime per cui tali dati sono conservati. I dati devono essere trattati solo per il periodo necessario al raggiungimento delle pertinenti finalità legittime. Il trattamento interno alle istituzioni competenti è da ritenersi distinto dalla finalità di pubblicazione di dati personali. È opportuno precisare chiaramente i periodi di conservazione, nonché includere disposizioni sulla disponibilità online.

Si possono definire diverse fasi: un periodo per il trattamento dei dati per la finalità principale, un periodo per la pubblicazione e un periodo per l'eventuale archiviazione. Si possono applicare periodi diversi per dati o serie di dati differenti.

3.5 ESATTEZZA DEI DATI

I dati personali devono essere esatti e, se necessario, aggiornati. Conformemente all'articolo 6 della direttiva 95/46/CE, devono essere prese tutte le misure ragionevoli per garantire che i dati siano sempre esatti e aggiornati rispetto alle finalità per le quali sono rilevati o sono successivamente trattati. Inoltre, alla luce del regolamento generale, il soggetto del settore pubblico ha il diritto di ottenere dalle istituzioni competenti la rettifica dei dati personali inesatti o non più aggiornati che lo riguardano senza ingiustificato ritardo. Inoltre, l'articolo 16 del regolamento generale stabilisce che, a seconda delle finalità del trattamento dei dati, l'interessato ha il diritto di ottenere l'integrazione dei dati personali incompleti, anche fornendo una dichiarazione integrativa.

Laddove la legge preveda la pubblicazione online di determinati dati, si raccomanda che, alla luce del principio di esattezza, le istituzioni competenti creino formulari/dichiarazioni chiari/unici che contengano soltanto i dati pertinenti.

Si raccomanda inoltre che le istituzioni competenti attuino le procedure del caso per garantire che i dati personali raccolti restino esatti e aggiornati, in linea con l'articolo 6 della direttiva 95/46/CE e alla luce del regolamento generale. È buona pratica indicare la data della pubblicazione o dell'ultimo aggiornamento delle serie di dati pubblicate.

3.6 LIMITAZIONE DELLA FINALITÀ

I dati raccolti possono essere trattati soltanto nell'ambito delle finalità specificate e per altre finalità compatibili. L'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 95/46/CE stabilisce che i dati personali devono essere rilevati per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo non incompatibile con tali finalità.

Inoltre, un'analogia disposizione del regolamento generale prevede che i dati personali siano raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità; l'ulteriore trattamento a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici non è considerato incompatibile con le finalità iniziali.

Va notato che in diversi Stati membri dell'UE alcuni responsabili del trattamento hanno fornito informazioni aggiuntive specifiche per precisare i limiti relativi al riutilizzo dei dati pubblicati. In effetti, come sottolineato dal Gruppo "articolo 29" nel parere 6/2013 sui dati aperti e sul riutilizzo delle informazioni, nel trattare i dati personali i potenziali riutilizzatori devono attenersi alla normativa in materia di protezione dei dati, al pari dei responsabili del trattamento, a meno che le loro attività di trattamento non rientrino nella deroga relativa al carattere domestico di cui all'articolo 3 della direttiva 95/46/CE.

Nel decidere se i dati personali debbano essere accessibili su scala mondiale attraverso i motori di ricerca esterni, è opportuno tenere presente la finalità per cui l'informazione è resa ampiamente disponibile. Laddove sia nell'interesse pubblico globale, in particolare tenendo conto della categoria di interessati, la divulgazione dei dati è probabilmente giustificata, a condizione che si sia tenuto in considerazione l'impatto potenziale sui diritti e le libertà degli interessati. Tuttavia, qualora non vi sia alcun interesse pubblico globale o la diffusione su larga scala non sia ritenuta opportuna, può essere preferibile rendere disponibili i dati attraverso motori di ricerca interni²⁰ o altri strumenti di accesso selettivo (ad esempio, con un login o un "captcha").

Si raccomanda di precisare espressamente se il riutilizzo dei dati è vietato o consentito e, in tal caso, specificare le eventuali condizioni di riutilizzo²¹.

4. MISURE DI SICUREZZA

Le istituzioni competenti, quali i responsabili del trattamento, devono adottare le misure tecniche ed organizzative appropriate per proteggere i dati personali dalla perdita o dalla distruzione accidentale, dall'alterazione o dalla diffusione o dall'accesso non autorizzati, o da qualsiasi altra forma illecita di trattamento di dati personali. Le misure di protezione devono essere adatte alla natura delle attività di trattamento delle istituzioni competenti.

A tal fine, è necessario attuare le misure del caso per ridurre il rischio che le informazioni e i documenti disponibili su Internet possano essere cancellati, modificati, alterati e/o estratti dal loro contesto — ad esempio, è possibile specificare fonti attendibili da cui estrarre i documenti in questione, utilizzare firme elettroniche per garantire l'autenticità e l'integrità dei documenti o inserire "dati contestuali" nei file pubblicati su siti Internet ufficiali, come ad esempio informazioni sul controllo delle versioni, scadenza e organismo amministrativo responsabile.

5. DIRITTI DEGLI INTERESSATI

Per garantire un trattamento leale, il Gruppo di lavoro "articolo 29" raccomanda alle istituzioni competenti di comunicare a tutti coloro che riutilizzano i dati gli obblighi da rispettare relativi ai diritti degli interessati e come ottemperarvi.

Conformemente agli articoli 10 e 11 della direttiva 95/46/CE, prima di raccogliere dati personali, le istituzioni competenti informano il soggetto del settore pubblico i cui dati vengono raccolti. Il diritto a essere informati può derivare dalla pertinente norma che

²⁰ A tal fine possono essere codificate norme di accesso in ogni file di testo (ad es. utilizzando i meta tag noindex/noarchive e il file "robots.txt", da configurare conformemente al protocollo di esclusione robot). Ciò non esclude l'uso di strumenti che possano facilitare l'estrazione delle informazioni e dei documenti da divulgare sul sito Internet ufficiale di un organismo pubblico.

²¹ Cfr. il parere WP 207 del Gruppo di lavoro "articolo 29".

stabilisce quali dati personali debbano essere resi pubblici e possano pertanto essere pubblicati senza il previo consenso del soggetto del settore pubblico.

Inoltre, l'interessato deve poter ottenere dalle istituzioni competenti le informazioni seguenti, salvo in caso sia applicabile un'eccezione di cui alla direttiva 95/46/CE:

— la conferma dell'esistenza o meno di trattamenti di dati in corso che lo riguardano, e informazioni almeno sulle finalità dei trattamenti, sulle categorie di dati trattati, sui destinatari o sulle categorie di destinatari cui sono comunicati i dati;

— la comunicazione in forma intelligibile dei dati che sono oggetto dei trattamenti, nonché di tutte le informazioni disponibili sull'origine dei dati;

— la logica applicata negli eventuali trattamenti automatizzati dei dati che lo interessano, per lo meno nel caso delle decisioni automatizzate.

A norma dell'articolo 14 della direttiva 95/45/CE, l'interessato ha in alcuni casi²² il diritto di opporsi in qualsiasi momento al trattamento. Si raccomanda che il responsabile del trattamento comunichi l'eventuale obiezione a tutti coloro che riutilizzano tali dati²³.

Il diritto di opposizione può essere annullato o limitato dalla legge a seconda della finalità. Ad esempio, può permettere all'interessato di opporsi alla pubblicazione online di alcuni o di tutti i dati che lo riguardano per motivi preminenti e legittimi connessi alla sua situazione particolare, ma non alle operazioni interne di trattamento (diversamente dalla divulgazione dei dati che lo riguardano).

Inoltre, l'interessato deve poter ottenere dalle istituzioni competenti la rettifica, la cancellazione o il congelamento dei dati il cui trattamento non è conforme alle disposizioni della direttiva 95/46/CE. In aggiunta, i terzi cui sono stati trasmessi i dati devono essere informati di tale rettifica, cancellazione o congelamento, salvo che ciò si riveli impossibile o implichi uno sforzo sproporzionato.

Il regolamento generale conferisce all'interessato il diritto di rettifica, cancellazione e limitazione e il diritto di presentare reclamo all'autorità di protezione dei dati.

²² A tal proposito, è opportuno ricordare che l'articolo 14 della direttiva prevede che l'interessato possa avvalersi del diritto di opposizione almeno, tra l'altro, nel caso di cui all'articolo 7, lettera e), della direttiva. In altre parole, laddove il trattamento sia consentito in seguito a una valutazione ragionevole e obiettiva dei diversi diritti e interessi in gioco, l'interessato ha comunque un'altra possibilità di opporsi per motivi derivanti dalla sua situazione particolare. Cfr. il suddetto parere 6/2014 del Gruppo di lavoro "articolo 29", sezione III, paragrafo 3.6.

²³ In Francia questo è un obbligo sancito dall'articolo 97 del decreto legge nazionale in materia di protezione dei dati.