

Accessibilità, Privacy e tutela dei dati personali: sulla legittimazione del sindacato della polizia di Stato all'accesso agli atti di gestione del personale dipendente

di G. M. Marsico - 24 Gennaio 2024

Il T.A.R. Puglia – Lecce, Sezione Seconda, nella sentenza *de qua* (17 novembre 2023, n. 1282), ha sancito il principio per cui il sindacato degli appartenenti alla polizia di Stato ha diritto ex L. 241/90 di accedere agli atti di gestione del personale riguardanti la programmazione settimanale degli orari di lavoro, gli ordini di servizio giornalieri, i cambi di turno, la reperibilità, gli straordinari programmati e obbligatori, i riposi compensativi, al fine di esercitare le proprie prerogative sindacali a seguito di segnalazioni circa la non corretta applicazione degli istituti

Veniva formulata istanza di accesso agli atti con cui l'organizzazione sindacale della Polizia di Stato ricorrente chiedeva alla Questura di Brindisi la presa visione e l'estrazione di copia di documenti relativi alla gestione del personale di P.S. del Commissariato di Ostuni, relativi alla programmazione settimanale, agli ordini di servizio giornalieri, ai cambi turno, ai servizi di O.P., alle reperibilità, ai fogli firma, allo straordinario programmato ed obbligatorio e ai riposi compensativi.

L'istanza sopra indicata veniva negativamente riscontrata dalla Questura di Brindisi.

Lo S.N.A.P. proponeva ricorso per la declaratoria del diritto di accesso ai documenti di cui alla istanza medesima.

Si costituiva in giudizio l'amministrazione che con successiva memoria richiedeva per il rigetto del ricorso e la condanna di parte ricorrente alle spese di lite.

In primo luogo, ritiene il T.A.R. evidenzia, in adesione ad un orientamento consolidato nella giurisprudenza amministrativa, la legittimazione autonoma all'accesso dell'organizzazione sindacale, la quale ha invero formulato, nel caso che ci occupa, istanza ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. n. 241/1990 al dichiarato fine di esercitare prerogative e tutelare diritti sindacali dopo aver ricevuto segnalazioni circa la non corretta applicazione degli istituti cui la richiesta ostensiva è riferita.

Ribadita la legittimazione attiva autonoma del sindacato quale soggetto collettivo istituzionalmente preposto alla tutela dei diritti dei lavoratori, occorre evidenziare che senz'altro ricorre in suo capo l'interesse diretto, concreto ed attuale alla conoscenza dei documenti sopra indicati, afferendo gli stessi alla gestione dei rapporti di lavoro e, dunque, al rispetto delle regole cui, pur con le peculiarità del rapporto di lavoro in regime di diritto pubblico, è tenuto il datore di lavoro, e da cui deriva il conseguente, indiscusso interesse ostensivo del sindacato, sia al

fine di tutelare i diritti dei lavoratori iscritti che di garantire la tutela delle stesse prerogative sindacali laddove dovesse emergere una gestione dei rapporti di lavoro tale da impedire o ostacolare il disimpegno delle cariche ed attività sindacali, di talché l'interesse sotteso all'istanza di accesso non può certamente ritenersi esplorativo come eccepito dall'amministrazione.

Secondo il Tribunale stesso, sarebbe non meritevole di accoglimento l'eccezione di inammissibilità, per mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato ai sensi dell'art. 116 c.p.a., formulata dalla difesa erariale, in considerazione del fatto che i documenti di cui è stata chiesta l'ostensione non risultano tali da pregiudicare il diritto alla riservatezza di terzi e pertanto tali da configurare posizioni di controinteressati in capo a terzi tanto più che in sede endoprocedimentale non sono stati concretamente individuati dalla stessa amministrazione soggetti controinteressati e che in riscontro alla comunicazione di preavviso di diniego di cui all'art. 10 bis della L. n. 241/1990 lo stesso istante aveva richiesto, al fine di superare i motivi ostativi opposti dell'amministrazione, che all'ostensione dei documenti la stessa procedesse eventualmente oscurando tutti i dati ritenuti "sensibili".

Il Tribunale, pertanto, ordina alla Questura di Brindisi di consentire, entro 30 giorni dalla notifica o comunicazione della presente sentenza, l'accesso agli atti domandati da parte ricorrente (Trojsi, *Il diritto del lavoratore alla protezione dei dati personali*, Torino, 2013, 108).

La questione della convivenza fra la trasparenza amministrativa e la tutela del diritto alla riservatezza dei titolari dei dati in possesso della p.a. si è profilata nel nostro ordinamento in epoca relativamente recente e si è immediatamente rivelata particolarmente complicata. Fin dall'entrata in vigore degli artt. 22 segg., l. 7 agosto 1990, n. 241, si è sviluppato un acceso dibattito, inerente alla corretta definizione del confine fra il legittimo esercizio del diritto di accesso documentale e la protezione dei controinteressati, nonché alla configurazione giuridica del primo in termini di diritto soggettivo o interesse legittimo e, correlativamente, alla possibilità di ravvisare (o meno) di profili discrezionali nell'attività decisoria dell'autorità competente.

Da tempo — ancor prima dell'introduzione dell'accesso civico semplice e di quello generalizzato — si fronteggiano essenzialmente due posizioni: una per cui le decisioni sulle istanze dei privati, in particolare allorché sia indispensabile l'armonizzazione con le possibili esigenze di riservatezza di terzi, richiederebbe una valutazione discrezionale; l'altra per cui, invece, la p.a. dovrebbe svolgere solo un'attività interpretativa complessa nell'ambito di un quadro legislativo comunque esaustivo. È condiviso, poi, l'orientamento in base al quale la valutazione amministrativa necessariamente coinvolge aspetti di discrezionalità nei casi in cui si dispongano il differimento dell'esercizio dell'accesso o l'accesso parziale.

Una importante conferma dell'attenzione riservata dal legislatore all'armonizzazione fra l'accesso ai documenti e la tutela della riservatezza sulle informazioni contenute negli atti, concepita come attività giuridicamente complessa, corrisponde all'approvazione del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196. In primo luogo, infatti, dal c.d. "Codice della privacy" chiaramente si evince che la gestione da parte della p.a. delle istanze ostensive, ove siano presenti controinteressati, indiscutibilmente costituisce un trattamento di dati personali ed è dunque soggetta ai principi generali a questo applicabili, fra cui il criterio della stretta necessità dell'utilizzo di trattamenti

in forma disaggregata. Inoltre, nella formulazione originaria del decreto, era assai significativa, ai fini della corretta configurazione del potere amministrativo coinvolto, la qualificazione del trattamento che scaturisce dalle istanze di accesso su documenti contenenti dati altrui in termini di attività pericolosa, ai fini della responsabilità per danni cagionati a terzi. Così disponeva, in particolare, l'art. 15 del "Codice della privacy", che richiamava l'art. 2050 cod. civ.; l'art. 15 è oggi abrogato, ma trova sostanzialmente conferma nell'impostazione dell'art. 82, Reg. U.E. 679/2016.

Le riforme operate, dapprima dal d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e poi dal d. lgs. 25 maggio 2016, n. 97, hanno quindi ulteriormente complicato una situazione normativa e sistematica già assai intricata, in cui emergono con evidenza i rischi connessi alla razionale gestione dei flussi informativi (Si veda Colosimo, *La moderna declinazione del potere di controllo*, in AA.VV., *Diritti e doveri nel rapporto di lavoro*, Milano, 2018, 67. Tuttavia, come da Ispettorato Nazionale del Lavoro, Circolare n. 5/2018, 19 febbraio 2018, 5, si deve ritenere che il trattamento dei dati biometrici sia legittimo in assenza dell'accordo sindacale, quando la finalità unicamente perseguita consiste nell'accesso ad aree riservate o nell'utilizzo di determinati strumenti considerati pericolosi. Per maggiori approfondimenti si veda Alvino, *I nuovi limiti al controllo a distanza dell'attività dei lavoratori nell'intersezione fra regole dello Statuto dei lavoratori e quelle del Codice della privacy*, in *Labour & Law Issues*, n. 2, 2016, 3 ss.)

Dopo l'entrata in vigore della l. n. 241/1990, a lungo si è dibattuto circa le modalità del bilanciamento fra l'istanza di accesso documentale e l'esigenza di tutela dei dati personali dei possibili controinteressati. Accantonata definitivamente l'idea (che in un primo momento aveva esercitato un certo fascino su una parte degli interpreti) per cui i due interessi si potrebbero armonizzare consentendo l'esercizio dell'accesso mediante mera visione degli atti, con esclusione dell'apprensione di copia, l'attenzione si è infine concentrata sugli elementi sostanziali della singola fattispecie.

Riassuntivamente, può dirsi che, in un primo passaggio, si soppesano reciprocamente l'interesse sotteso alla richiesta di accesso e quello del terzo a mantenere il riserbo sui dati che lo riguardano, dando corso a quello che presenta il maggiore rilievo giuridico, anche sul fronte del radicamento costituzionale. Qualora l'esito di questa valutazione sia di equivalenza fra i due termini, si considera il profilo dell'indispensabilità dell'esercizio dell'accesso affinché l'istante possa efficacemente proteggere la propria situazione, con particolare riguardo per la tutela del diritto di difesa. Come si è accennato, poi, assai utili possono rivelarsi i meccanismi del differimento dell'esercizio dell'accesso e (soprattutto) dell'accesso parziale, che consente di limitare l'ostensione a quella parte del documento la cui conoscenza è realmente necessaria al richiedente. Il compito dell'amministrazione, benché complesso, è agevolato dalla previsione che impone all'istante di motivare la domanda, il che evidentemente offre all'autorità un terreno sufficientemente solido su cui condurre le proprie argomentazioni.

Invece, per rispondere alle richieste di accesso generalizzato l'amministrazione è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore. La p.a., dunque, pur a fronte di istanze che per loro natura non sono giustificate con riferimento all'intento di tutelare specifiche posizioni soggettive, deve indicare chiaramente quale interesse

sarebbe immediatamente e direttamente pregiudicato in concreto dalla *disclosure*, in via altamente probabile e non soltanto possibile (Pisani, Proia, Topo, *Privacy e lavoro: la circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro*, Milano, 2022, 250).

La motivazione è richiesta sia nel caso di risposta negativa alla domanda ostensiva, sia nel caso di risposta positiva, almeno in presenza di controinteressati. D'altro canto, in alcune fattispecie particolarmente complesse, non può escludersi che perfino imporre all'amministrazione di confermare o negare di essere in possesso di alcuni dati (per esempio, con riferimento a persone coinvolte a vario titolo in indagini in corso) potrebbe mettere a repentaglio la piena tutela della riservatezza dei controinteressati all'accesso. In questi casi, l'onere motivazionale che incombe sulla p.a. subisce fatalmente una consistente contrazione; non può, tuttavia, essere totalmente eliminato, dovendosi comunque indicare, a sostegno della decisione assunta, almeno la categoria di interessi ritenuti prevalenti e le pertinenti fonti normative (Levi, *Il controllo informatico sull'attività del lavoratore*, Torino, 2013, 144; Soffientini, *Sistema di videosorveglianza in azienda: progettazione ed errori comuni da evitare*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, n. 5, 2023, 323).

In questa complessa valutazione, il danno conseguente all'esercizio dell'accesso va identificato alla luce delle variabili del caso concreto, considerando tutte le possibili conseguenze derivanti dalla *disclosure* — anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale — che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali costui sia legato da un vincolo affettivo). Inoltre, possono rilevare le ragionevoli aspettative del titolare dei dati al momento in cui sono stati raccolti, riguardo alle modalità del loro trattamento. Ciò evidenzia la necessità di gestire in maniera adeguata — cioè pienamente compatibile con il parametro della trasparenza, che richiede la massima chiarezza comunicativa — il rapporto fra amministrazione e amministrati. Rilevano, poi, sia la condotta del titolare dei dati (il quale, per esempio, potrebbe averli deliberatamente divulgati in precedenza in tutto o in parte), sia la sua condizione personale (con particolare riferimento, per esempio, all'intrinseca oggettiva vulnerabilità delle persone minorenni, che, ove informazioni loro inerenti contraddistinte da peculiare delicatezza fossero rese note, potrebbero subire un pregiudizio alla serenità del proprio libero sviluppo individuale).

La sentenza in analisi sembra rientrare pienamente nel filone maggioritario che opera un attento bilanciamento tra trasparenza, ordine pubblico, sicurezza, privacy e riservatezza, anche avendo riguardo ad atti di matrice “interna”, afferenti alla gestione del personale dipendente del Ministero dell'Interno.

Giuseppe Maria Marsico, dottorando di ricerca in diritto privato e dell'economia e funzionario giuridico-economico-finanziario

Visualizza il documento: [TAR Puglia sez. Lecce, sez. II^a, 17 novembre 2023, n. 1282](#)