

EDOEB raccomandazione-del-20-giugno-2016-ufas-informazioni-concernenti-i-medici-dei-se vom 20. Juni 2016

EDÖB, 2016-06-20, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/edoeb_raccomandazione-del-20-giugno-2016-ufas-informazioni-concernenti-i-medici-dei-se

FR: EDOEB raccomandazione-del-20-giugno-2016-ufas-informazioni-concernenti-i-medici-dei-se du 20 juin 2016

IT: EDOEB raccomandazione-del-20-giugno-2016-ufas-informazioni-concernenti-i-medici-dei-se del 20 giugno 2016

Erwägungen

E. 1

Sentenza del TF A-1757/2014 del 31 marzo 2015; oggetto di questa procedura di ricorso era l'accesso all'elenco dei nomi di tutti i medici dei SMR in Svizzera.

2/13

E. 2

Con lettera del 26 agosto 2015 l'UFAS ha preso posizione in merito alla domanda e ha comunicato al richiedente di disporre degli elenchi del personale di tutti gli uffici AI e dei SMR che questi trasmettono all'UFAS in vista dell'audit annuale². Gli elenchi più attuali disponibili presso l'UFAS riguardano gli audit del 2014 e 2015 e costituiscono documenti ufficiali ai sensi della legge sulla trasparenza. L'accesso ai suddetti documenti può essere concesso limitatamente. È concesso l'accesso completo ai nomi di tutti i collaboratori di tutti i SMR, così come ai nomi dei collaboratori degli uffici AI che occupano funzioni dirigenziali elevate o piuttosto elevate. Non è invece concesso l'accesso ai nomi dei restanti collaboratori degli uffici AI, in base alla ponderazione degli interessi di cui all'articolo 9 capoverso 2 LTras in combinato disposto con l'articolo 19 capoverso 1bis della legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1) in combinato disposto con l'articolo 7 capoverso 2 LTras e in applicazione di una sentenza del Tribunale amministrativo federale³. Visto il carattere astratto della domanda di accesso, che ha come oggetto la divulgazione di tutti i nomi dei collaboratori di tutti gli uffici AI e le relative date d'inizio dell'impiego con le percentuali di lavoro, si ritiene che per un simile accesso generale e illimitato alle suddette informazioni non sussista un interesse pubblico preponderante. Pertanto vanno comunicati solo i nomi dei collaboratori che svolgono funzioni dirigenziali elevate. Sempre a causa del carattere astratto della domanda, si nega l'accesso alle informazioni relative all'inizio dell'impiego e alle percentuali di lavoro, anche se disponibili, per le stesse ragioni per cui non sono stati comunicati i nomi dei collaboratori subalterni degli uffici AI. A differenza dei semplici nominativi, in questo caso non viene fatta eccezione nemmeno per i collaboratori dirigenti, in quanto si tratta di dati che riguardano ancor più la personalità e la sfera privata. Ad ogni modo, non risulta prevalere alcun interesse pubblico preponderante all'accesso alle suddette informazioni. Per quanto riguarda le informazioni richieste relative al luogo di residenza o di domicilio dei collaboratori che svolgono professioni mediche, l'accesso non può essere concesso in quanto questi dati non figurano negli elenchi, né sono a disposizione dell'UFAS.

E. 3

Sentenza del TFA-6054/2013 del 18 maggio 2015.

E. 4

Nel quadro del suddetto riesame, il 12 ottobre 2015 l'UFAS ha inviato una lettera ai dirigenti degli uffici AI preposti ai SMR per orientarli sulla domanda di accesso. Ha dunque comunicato loro che il richiedente l'accesso desiderava ottenere informazioni sull'inizio del rapporto di lavoro, sulle percentuali di lavoro e sul luogo di residenza del corpo medico dei SMR. L'UFAS dispone di dati esaustivi per quel che riguarda le percentuali di lavoro e di dati parziali circa le date d'inizio dell'impiego. Non dispone, invece, di informazioni relative al luogo di residenza dei medici dei SMR, pertanto non è in grado di trasmetterle al richiedente. L'UFAS ritiene che si dovrebbe concedergli l'accesso alle informazioni disponibili relative alle date d'inizio dell'impiego (laddove disponibili) e alle percentuali di lavoro, in quanto nessun interesse pubblico o privato si oppone alla loro pubblicazione. L'UFAS ha chiesto agli uffici AI di fargli pervenire i loro pareri entro il 22 ottobre 2015 nel caso in cui essi ritenessero problematica la prevista concessione di accesso ai dati; un mancato riscontro sarebbe interpretato come tacito assenso.

E. 5

Tra il 20 e il 26 ottobre 2015 l'UFAS ha ricevuto le prese di posizione degli uffici AI e degli istituti delle assicurazioni sociali dei Cantoni di Berna, San Gallo, Vallese, Appenzello Esterno, Lucerna, Argovia, Ticino e Zurigo, come pure della Conferenza degli uffici AI⁵. I nove pareri presentavano un contenuto molto simile e si esprimevano all'unanimità contro la concessione limitata voluta dall'UFAS. In particolare, veniva a più riprese negata o messa in discussione la competenza dell'UFAS in merito alla trasmissione dei dati. Inoltre si sosteneva che, anche ammettendo la competenza dell'UFAS, in applicazione dell'articolo 7 capoverso 2 LTras l'interesse privato al mantenimento del segreto del corpo medico dei SMR in questione prevarrebbe su un eventuale interesse pubblico all'accesso. Per di più, conformemente all'articolo 9 capoverso 1 LTras, i dati richiesti potrebbero essere trasmessi solo dopo essere stati resi anonimi. Infine, un ufficio AI ha fatto notare che, in applicazione dell'articolo 11 LTras, sarebbe necessario consultare ciascun medico interessato. Solo un ufficio AI ha sostenuto la concessione dell'accesso limitata prospettata dall'UFAS, ma unicamente per quanto riguarda la comunicazione dei nomi dei medici dei SMR e dei relativi uffici AI.

E. 6

Con lettera del 22 gennaio 2016, in applicazione dell'articolo 11 capoverso 2 LTras l'UFAS ha ribadito agli uffici AI preposti ai SMR la sua intenzione di concedere un accesso limitato, come annunciato nella lettera del 12 ottobre 2015 (cfr. n. 4). L'UFAS ha spiegato che la concessione dell'accesso prevista non comprende alcun dato sul luogo di residenza dei medici dei SMR, in quanto esso non dispone di tali dati. Ha inoltre confutato gli argomenti addotti nei pareri ricevuti dagli uffici AI, che negavano o mettevano in discussione la sua competenza a trattare la presente domanda di accesso: da un lato, le informazioni richieste erano state comunicate all'UFAS in virtù della sua funzione di autorità di vigilanza e in quanto destinatario principale e, dall'altro, riguardavano l'attuazione e

⁵ La Conferenza degli uffici AI è l'associazione mantello dei 26 uffici AI nei Cantoni, dell'ufficio AI della Confederazione per gli assicurati all'estero e dell'Istituto del

Liechtenstein (vedi <http://www.ivsk.ch/>, stato 1° aprile 2016).

4/13

l'organizzazione dell'assicurazione invalidità e della sua attività di vigilanza. Si tratta dunque di documenti ufficiali ai sensi della legge sulla trasparenza e l'UFAS è competente per la trattazione della domanda di accesso. Per quanto riguarda l'accesso a dati personali nei documenti ufficiali, l'UFAS ha affermato che la possibilità di renderli anonimi va esclusa fin dall'inizio, in quanto è proprio l'accesso a questi dati personali che viene richiesto. Pertanto, occorre giudicare se, nella fattispecie, sono date le condizioni previste dall'articolo 19 capoverso 1bis LPD, secondo cui l'accesso va concesso quando i dati personali richiesti sono in rapporto con l'adempimento di compiti pubblici e sussiste un interesse pubblico preponderante alla loro pubblicazione. Riguardo alla comunicazione dei soli nomi dei medici dei SMR, nella sua raccomandazione del 4 febbraio 2014 (solo in tedesco) l'Incaricato ha riconosciuto nei numeri 19–216 l'esistenza di un interesse pubblico preponderante. La comunicazione dei nomi non causerebbe danni o conseguenze negative alla sfera privata. Tra l'altro alcuni uffici AI pubblicano i nomi dei loro medici dei SMR persino su Internet. Nella fattispecie, visto che la questione dei nomi dei medici dei SMR è già stata giudicata, rimane da discutere la pubblicazione dei dati relativi alla data d'inizio dell'impiego (laddove disponibili) e alle percentuali di lavoro. Secondo l'UFAS non vi è alcuna ragione per cui debbano valere regole diverse per queste informazioni: non si tratta né di dati personali degni di particolare protezione, né di profili della personalità ai sensi dell'articolo 3 LPD. Nei pareri inviati dagli uffici AI non sono state menzionate ragioni concrete né motivazioni di fatto o di ordine giuridico oppure interessi privati o pubblici preponderanti che possano opporsi alla pubblicazione dei dati personali richiesti. Per l'UFAS non vi sono neanche disposizioni particolari ai sensi dell'articolo 4 LTras che si oppongano a un accesso. Per riassumere, l'UFAS intende concedere al richiedente l'accesso ai nominativi, alle date d'inizio dell'impiego (laddove disponibili) e alle percentuali di lavoro dei medici dei SMR, inclusi i dati relativi ai SMR di cui i medici fanno parte. I collaboratori in questione hanno il diritto di presentare una domanda di mediazione all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (Incaricato) in virtù dell'articolo 13 capoverso 1 lettera c LTras. Fino a quando la situazione giuridica non sarà chiarita, l'accesso rimane sospeso in applicazione dell'articolo 12 capoverso 3 LTras. In conclusione, l'UFAS chiede agli uffici AI di informare il corpo medico dei loro SMR. Con lettera pure del 22 gennaio 2016 l'UFAS ha comunicato al richiedente l'intenzione di concedergli un accesso limitato e gli ha fatto pervenire una copia del parere trasmesso agli uffici AI.

E. 7

Tra il 4 e il 12 febbraio 2016 l'UFAS ha ricevuto i pareri degli uffici AI e degli istituti delle assicurazioni sociali dei Cantoni di Berna, San Gallo, Vallese, Argovia, Ticino, Zurigo, Basilea Campagna, Vaud e della Conferenza degli uffici AI. In questi nove pareri, conformemente all'articolo 11 capoverso 2 LTras i suddetti enti hanno reagito alla presa di posizione dell'UFAS del 22 gennaio 2016, in cui l'Ufficio federale comunicava loro la sua intenzione di concedere un accesso limitato (cfr. n. 6). I pareri affermavano all'unanimità che gli uffici AI non sottostanno alla legge federale sulla trasparenza. È quanto risulta anche dalla sentenza del Tribunale federale 1C_125/2015 del 17 luglio 2015, secondo cui agli uffici AI cantonali, che sono istituti di diritto pubblico dei Cantoni, non è applicabile la legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1), bensì le pertinenti disposizioni

cantonali in materia di protezione dei dati. Visto lo stretto rapporto tra le due materie, questa considerazione può e deve valere senz'altro per la legge federale sulla trasparenza. Anche quest'ultima non è applicabile per gli uffici AI. La maggior parte dei Cantoni

6 L'oggetto di questa raccomandazione era un elenco nazionale con i nomi di tutti i medici dei SMR. Cfr. in questo contesto la sentenza del TFA-1757/2014 del 31 marzo 2015 e la sentenza del TF 1C 233/2015 del 5 ottobre 2015.

5/13

ha emanato leggi proprie sull'accesso alle informazioni e l'accesso ai dati degli uffici cantonali AI è regolato dalla rispettiva legislazione cantonale, ragione per cui le domande di accesso devono essere trasmesse agli uffici AI interessati. È inammissibile che le informazioni degli uffici AI che, conformemente alle norme cantonali, non sono accessibili o lo sono soltanto limitatamente debbano essere divulgate, con un aggiramento, dall'UFAS nella veste di organo di vigilanza. Ciò è in contraddizione con lo scopo di tutela sancito dall'articolo 7 capoverso 1 lettera e LTras (compromissione dei rapporti tra la Confederazione e i Cantoni o tra i Cantoni), che intende proprio impedire simili eventualità. Vi sono anche diverse ragioni materiali che si oppongono all'accesso, in particolare se si considera sotto un'altra luce, rispetto alla posizione dell'UFAS, la ponderazione tra l'interesse pubblico all'accesso e quello privato al rifiuto dell'accesso. Gli uffici AI interpellati sono inoltre stati unanimi nell'affermare che la consultazione effettuata dall'UFAS secondo l'articolo 11 LTras non si è svolta correttamente dal punto di vista procedurale. Infatti l'UFAS non ha mai informato personalmente, consultato o spiegato ai medici dei SMR direttamente interessati quali fossero i loro diritti. Una consultazione che avvenga tramite gli uffici AI preposti al corpo medico dei SMR non è corretta dal punto di vista procedurale e, visto che gli uffici AI non sono parte in causa, non sono autorizzati né tenuti a orientare il loro personale dei SMR, né tantomeno a consultarlo per conto dell'UFAS. In definitiva alcuni uffici AI hanno giudicato il modo di procedere dell'UFAS come una grave violazione del diritto di essere consultati e hanno chiesto all'UFAS di svolgere lui stesso le consultazioni degli interessati prescritte dalla legge. Infine, alcuni uffici AI erano dell'opinione che l'UFAS non disponesse delle informazioni richieste sotto forma di documenti ufficiali ai sensi dell'articolo 5 LTras, in quanto le suddette informazioni non hanno alcun rapporto con l'adempimento di compiti pubblici degli uffici AI o dei SMR e che l'UFAS non necessita assolutamente di questi dati per svolgere il suo mandato legale di vigilanza.

E. 8

Con lettera del 16 febbraio 2016 il direttore dell'UFAS si è infine rivolto nuovamente agli uffici AI e agli istituti delle assicurazioni sociali dei Cantoni di Berna, San Gallo, Vallese, Argovia, Ticino, Zurigo, Basilea Campagna e Vaud. Innanzitutto ha chiarito che l'UFAS è competente per la comunicazione dei dati richiesti. In secondo luogo ha affermato che, giusta il messaggio sulla legge federale sulla trasparenza, l'autorità deve consultare le persone interessate secondo l'articolo 11 LTras solo se ciò è possibile. Come detto più volte, l'UFAS non dispone degli indirizzi dei medici SMR, pertanto non può contattarli direttamente. Inoltre, dati quali nomi, data d'inizio dell'impiego e percentuale di lavoro non sono dati personali degni di particolare protezione. Di conseguenza, l'UFAS non sarebbe stato tenuto a svolgere una consultazione. Secondo l'Ufficio federale, al contrario, spetta agli uffici AI e agli istituti delle assicurazioni sociali informare i medici interessati dei

SMR, in virtù degli obblighi previsti dal diritto del lavoro. Esso ha infine richiamato l'attenzione sul fatto che i medici dei SMR, emettendo pareri su potenziali beneficiari di prestazioni, svolgono un compito pubblico che tocca direttamente i cittadini, ragione per cui garantire la trasparenza in questo settore è non solo indispensabile ma anche nell'interesse degli uffici AI e dei SMR.

E. 9

Successivamente, tra il 5 febbraio e il 18 marzo 2016 l'Incaricato ha ricevuto 74 domande di mediazione da parte di medici dei SMR interessati in questa causa, la cui ricezione è stata immediatamente confermata. In due casi la richiesta era a nome e per conto di tutto il corpo medico di un SMR, mentre nei restanti casi si trattava di richieste individuali.

E. 10

Su richiesta dell'Incaricato, già il 1° marzo 2016 l'UFAS ha presentato gli atti preparatori rilevanti. Nella medesima data, l'Incaricato ha informato l'UFAS del numero di richieste di mediazione ricevute fino a quel momento. Inoltre, il 30 marzo 2016 l'UFAS ha presentato gli elenchi in suo possesso relativi ai

6/13

collaboratori degli uffici AI (inclusi i SMR) in questione che contengono le informazioni richieste dal richiedente.

E. 11

Con lettera del 30 marzo 2016, infine, l'Incaricato ha informato il richiedente l'accesso riguardo alla ricezione delle domande di mediazione e all'apertura di un procedimento di mediazione (cfr. n. 15 a seguire).

E. 12

Le ulteriori dichiarazioni dei richiedenti e dell'UFAS e i documenti presentati sono trattati, se necessario, nei considerandi seguenti. II. L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza considera quanto segue: A. Nella forma: mediazione e raccomandazione secondo l'articolo 14 LTras

E. 13

I richiedenti sono tutte terze persone coinvolte nello stesso procedimento riguardante una domanda di accesso. Come tali, sono legittimate a presentare una domanda di mediazione. Le domande sono state presentate all'Incaricato (art. 13 cpv. 2 LTras) nella forma prevista (scritta e semplice) ed entro i termini di legge (entro venti giorni dalla presa di posizione dell'autorità).

E. 14

La procedura di mediazione può essere effettuata in forma scritta oppure orale (alla presenza di tutti gli interessati oppure di alcuni di essi), sotto la direzione dell'Incaricato, che ne decide le modalità in dettaglio.⁷ Se la mediazione non ha successo oppure se non si intravede la possibilità di giungere a una soluzione consensuale, in virtù dell'articolo 14 LTras l'Incaricato emana una raccomandazione fondata sulla propria valutazione della fattispecie.

E. 15

Le 74 domande di mediazione riguardano la stessa domanda di accesso o riguardano per il loro carattere gli stessi documenti ufficiali (elenco dei collaboratori degli uffici AI inclusi i SMR). Per questa ragione è giustificato riunire tutti i procedimenti di mediazione in questa causa ed emanare un'unica raccomandazione.

E. 16

Le domande di mediazione riunite nella presente procedura collettiva sono state presentate in parte in tedesco, in francese e in italiano. La stessa legge sulla trasparenza non contiene disposizioni sulla lingua della procedura. Conformemente all'articolo 33a capoverso 1 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), il procedimento si svolge in una delle quattro lingue ufficiali, di regola quella in cui le parti hanno presentato o presenterebbero le loro richieste. Avendo, nella fattispecie, ricevuto domande di mediazione in tre lingue ufficiali per il medesimo caso, l'Incaricato ha dichiarato determinante la raccomandazione in lingua tedesca, per evitare eventuali contraddizioni o malintesi. La presente raccomandazione è tuttavia tradotta in francese e in italiano per i rispettivi destinatari. B. Nel merito

E. 17

Secondo l'articolo 12 capoverso 1 dell'ordinanza sul principio di trasparenza dell'amministrazione (ordinanza sulla trasparenza; OTras, RS 152.31), l'Incaricato esamina se l'autorità ha agito in modo lecito e opportuno nel trattare la domanda. Nell'ambito di un procedimento di mediazione, l'Incaricato verifica in particolare se l'autorità competente ha applicato correttamente le disposizioni concernenti i documenti ufficiali (art. 5 LTras), le eccezioni (art. 7 e seg. LTras) e la protezione dei dati personali (art. 9 LTras). Negli ambiti in cui

7 Messaggio del 12 febbraio 2003 concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, LTras), FF 2003 1783 (citato FF 2003), FF 2003 1839.

7/13

la legge sulla trasparenza conferisce alle autorità un certo potere di apprezzamento (p. es. le modalità d'accesso a documenti ufficiali), egli può anche esaminare se la soluzione scelta dalle autorità è adeguata e proporzionale alle circostanze della fattispecie. Può inoltre fare delle proposte nell'ambito della procedura di mediazione (art. 12 cpv. 2 OTras) oppure, se del caso, emanare una raccomandazione (art. 14 LTras)8.

E. 18

Alcuni uffici AI e istituti delle assicurazioni sociali affermano che l'UFAS non dispone delle informazioni richieste sotto forma di documenti ufficiali ai sensi dell'articolo 5 LTras, in quanto le suddette informazioni non sono in nessun modo in relazione con l'adempimento di compiti pubblici degli uffici AI o dell'UFAS.

E. 19

Secondo l'articolo 5 capoverso 1 LTras, per documento ufficiale si intende ogni informazione registrata su un supporto qualsiasi (lett. a), in possesso dell'autorità da cui proviene o a cui è stata comunicata (lett. b) e concernente l'adempimento di un compito pubblico (lett. c). I primi due criteri evidentemente sussistono e peraltro non sono messi in questione. Il rapporto con l'adempimento di un compito pubblico va esaminato alla luce

dell'attività legale di vigilanza dell'UFAS sugli uffici cantonali AI inclusi i SMR. Conformemente all'articolo 76 capoverso 1 LPGA in combinato disposto con l'articolo 64a LAI, l'UFAS esercita la vigilanza materiale e amministrativa sugli uffici AI e sui SMR. Il relativo mansionario dell'UFAS (art. 64a LAI in combinato disposto con gli art. 50 e segg. dell'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità; OAI, RS 831.201) disciplina in modo dettagliato quali compiti e competenze gli spettano nel contesto del suo obbligo di vigilanza sui SMR. L'UFAS è dunque competente per la formazione e il perfezionamento del personale dei SMR (art. 50 cpv. 3 OAI), per il controllo volto a garantire l'efficacia, la qualità e l'uniformità dell'adempimento dei compiti da parte dei SMR (art. 51 OAI) come pure per l'approvazione degli organigrammi, del bilancio preventivo e del conto annuale degli uffici AI inclusi i SMR (art. 53 cpv. 1 OAI). Per queste ragioni, secondo l'Incaricato l'UFAS deve aver ricevuto senza alcun dubbio dagli uffici AI le informazioni in questione nel quadro della sua attività di vigilanza. È quanto conferma esplicitamente l'UFAS nella sua lettera del 22 gennaio 2016 agli uffici AI preposti ai SMR, in cui spiega che le informazioni richieste gli sono state comunicate in virtù della sua funzione di autorità di vigilanza e in quanto destinatario principale, e riguardavano l'attuazione e l'organizzazione dell'assicurazione invalidità e della sua attività di vigilanza (cfr. n. 6). Il rapporto con l'adempimento di un compito pubblico conformemente all'articolo 5 capoverso 1 lettera c LTras è pertanto confermato.

E. 20

Per riassumere, l'Incaricato giunge alla seguente conclusione intermedia: le informazioni richieste sono documenti ufficiali ai sensi della legge federale sulla trasparenza, ragione per cui vale la presunzione legale dell'accesso con inversione dell'onere della prova (art. 5 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 6 cpv. 1 LTras).

E. 21

In merito alla competenza dell'UFAS per la valutazione della presente domanda, tutti gli uffici AI e gli istituti delle assicurazioni sociali sostengono che gli stessi uffici AI cantonali non sottostanno alla legge sulla trasparenza (cfr. n. 7). A loro avviso, il Tribunale federale lo avrebbe già affermato, relativamente alla legge sulla protezione dei dati, nella sua sentenza 1C_125/2015 del 17 luglio 2015, constatando che gli uffici AI cantonali sono istituti di diritto pubblico dei Cantoni e pertanto non sottostanno alla legge sulla protezione dei dati a livello federale. Piuttosto sarebbero applicabili le disposizioni cantonali in materia di protezione dei dati. Visto lo stretto rapporto tra queste materie (protezione dei dati e principio di trasparenza), questa considerazione può e deve valere anche per la legge federale sulla trasparenza. Anche

8 GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [ed.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Berna 2008 (cit. Handkommentar BGÖ), art. 13, n. marg. 8.

8/13

la legge federale sulla trasparenza non è applicabile agli uffici dei Cantoni, ragione per cui l'accesso deve essere negato.

E. 22

Occorre sottolineare anzitutto che la questione della competenza dell'UFAS per la presente domanda di accesso non dipende dal fatto che gli uffici AI cantonali siano soggetti o no alla legge sulla trasparenza. Secondo l'articolo 10 capoverso 1 LTras la domanda di accesso ai

documenti ufficiali deve essere indirizzata all'autorità che ha stilato il documento o lo ha ricevuto, quale destinataria principale, da terzi non soggetti a questa legge. Come già spiegato, le informazioni in questione sono state trasmesse all'UFAS nel quadro della sua attività di vigilanza, per cui in questo caso l'UFAS deve essere considerato il destinatario principale ai sensi della disposizione legale, indipendentemente dal fatto che gli stessi uffici AI siano soggetti o no alla legge federale sulla trasparenza. Nella sentenza del Tribunale federale menzionata, ci si poneva invece la questione dell'applicabilità della legge federale della protezione dei dati direttamente a un ufficio cantonale AI. Nella fattispecie il contesto si presenta diverso: non ci si chiede se gli uffici AI siano soggetti alla legge federale sulla trasparenza, in quanto già il messaggio concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione precisava che le autorità cantonali non sono incluse nel campo di applicazione della legge, anche se attuano o eseguono compiti affidati loro dal diritto federale⁹. Nel testo legale si era rinunciato a una precisazione esplicita riguardo agli uffici AI.¹⁰

E. 23

Per riassumere, l'Incaricato giunge alla seguente conclusione intermedia: l'UFAS che si è occupato della domanda di accesso ha ricevuto le informazioni nel quadro della sua attività legale di vigilanza sugli uffici AI in qualità di destinatario principale e si è pertanto dichiarato competente a giusto titolo. Le informazioni richieste rientrano nel campo d'applicazione della legge sulla trasparenza e di conseguenza l'accesso alle stesse deve essere valutato alla luce delle disposizioni derogatorie previste nella legge.

E. 24

Alcuni uffici AI ritengono che la divulgazione dei dati personali richiesti violi l'articolo 7 capoverso 1 lettera e LTras (compromissione dei rapporti tra la Confederazione e i Cantoni o tra i Cantoni). Secondo il messaggio concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione, la divulgazione di documenti provenienti da un Cantone che non conosce il principio della trasparenza o che non lo applica nella stessa misura, e che quindi non sarebbero accessibili in virtù del pertinente diritto cantonale può, secondo le circostanze, compromettere i rapporti tra la Confederazione e il Cantone interessato o tra quest'ultimo e altri Cantoni¹¹. Secondo il tenore della legge, dunque, un pregiudizio dei rapporti tra autorità è possibile sotto due aspetti: da una parte tra la Confederazione e il/i Cantone/i, dall'altra tra i Cantoni.

E. 25

Nel rapporto tra Confederazione e Cantone/i, l'Incaricato ritiene che l'articolo 7 capoverso 1 lettera e LTras non sia applicabile, in quanto nemmeno lo stesso UFAS teme o fa valere un simile pregiudizio. Per questa ragione non sarebbe giustificabile tutelare un interesse dell'UFAS al mantenimento del segreto dei dati personali richiesti appellandosi alla disposizione derogatoria dell'articolo 7 capoverso 1 lettera e LTras, cosa che lo stesso Ufficio federale non intende fare. Dall'ottica dei Cantoni, si deve tener conto che questi adempiono i loro compiti federali per il tramite dei loro uffici AI quali istituti di diritto pubblico sottoposti alla vigilanza legale dell'UFAS. Non si può dunque supporre che gli uffici AI abbiano creduto in buona fede che le informazioni o i documenti confluenti verso l'alto nel contesto di questo rapporto di

⁹ FF 2003 1804. ¹⁰ FF 2003 1806. ¹¹ FF 2003 1826; cfr. nel complesso la sentenza del TF A-5146/2015 consid.5.3 segg.

vigilanza sarebbero rimasti riservati. In particolare in questo caso non si può nemmeno parlare di uno scavalcamento del diritto cantonale, in quanto sin dall'inizio il richiedente ha presentato domanda presso l'autorità di vigilanza e ha richiesto documenti che sono disponibili sul piano federale nel quadro dell'attività di vigilanza.

E. 26

Per quanto riguarda il rapporto tra i Cantoni, l'Incaricato non vede in che modo la divulgazione dei dati personali richiesti potrebbe riguardare o compromettere concretamente la collaborazione tra i Cantoni e di riflesso le loro relazioni. Se vi fosse solo un'eventualità che i rapporti tra i Cantoni risultassero compromessi per il solo fatto che, a causa della domanda presentata all'UFAS, sarebbero divulgati anche gli elenchi del personale dei SMR di quei Cantoni che non conoscono il principio di trasparenza oppure lo applicano in modo meno rigoroso, tale conseguenza giuridica dovrebbe essere presa in considerazione. La domanda di accesso in questione riguarda infatti tutti i Cantoni e una disparità di trattamento di quei (pochi) Cantoni che non conoscono ancora il principio di trasparenza sarebbe oggettivamente ingiustificabile e si rivelerebbe problematica dal punto di vista della certezza del diritto. Occorre infine considerare che la divulgazione delle informazioni richieste riguarda innanzitutto i medici dei SMR, in quanto nei documenti sono contenuti i loro dati personali. Secondo l'Incaricato, dunque, al centro della discussione non stanno gli interessi delle autorità cantonali, bensì piuttosto gli interessi individuali di singole persone (cfr. al riguardo n. 28 e segg.).

E. 27

Per riassumere, l'Incaricato giunge alla seguente conclusione intermedia: la divulgazione dei dati personali richiesti non sembra in grado di compromettere seriamente i rapporti tra i Cantoni. Anche riguardo al suo rapporto con i Cantoni, l'UFAS, preposto all'esame della domanda, non vede alcun pericolo in tal senso. Secondo quanto detto, l'Incaricato ritiene che l'articolo 7 capoverso 1 lettera e LTras non sia applicabile.

E. 28

Gli elenchi sollecitati dal richiedente contengono dati personali ai sensi dell'articolo 3 lettera a LPD, relativi ai medici dei SMR attivi per gli uffici AI. I nomi di tutti i medici attivi nei SMR sono già stati resi noti dall'UFAS (cfr. n. 1 e nota 1). Attualmente rimane ancora in discussione la comunicazione delle date d'inizio dell'impiego e delle percentuali di lavoro di ciascun medico. La domanda di accesso si riferisce alle informazioni più recenti a disposizione dell'UFAS.

E. 29

Secondo l'articolo 9 capoverso 1 LTras i documenti ufficiali che contengono dati personali devono, se possibile, essere resi anonimi prima di essere consultati. Anche se un documento può essere reso anonimo, ciò deve essere fatto nei limiti del possibile. L'obbligo di anonimizzazione non è quindi assoluto, ma varia a seconda delle circostanze del singolo caso, tenendo particolarmente in considerazione il principio della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.).¹² L'anonimizzazione di dati personali in un documento ufficiale è un'operazione esclusa sin dall'inizio se non è possibile eseguirla con un onere proporzionato oppure se la persona richiedente chiede l'accesso specificatamente a questi dati personali.¹³ I dati personali che non possono essere anonimizzati devono essere

valutati secondo l'articolo 19 LPD (art. 9 cpv. 2 LTras), fermo restando che la procedura di accesso si basa come sempre sulla legge sulla trasparenza.¹⁴

E. 30

Secondo l'articolo 19 capoverso 1 LPD gli organi federali possono comunicare dati personali in presenza di una base legale giusta l'articolo 17 LPD oppure nei casi elencati nello stesso

12 Ufficio federale di giustizia e Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, *Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen*, (disponibile in ted. e franc.), 7 agosto 2013, n. 3.1.3. (con ulteriori rinvii).

13 Cfr. nel complesso anche la sentenza del TF 1C_74/2015 del 2 dicembre 2015 consid. 3.4; la sentenza del TF 1C_50/2015 del 2 dicembre 2015 consid. 5.2.2; la sentenza del TF A-3220/2015 del 22 febbraio 2016 consid. 4.2.1; FLÜCKIGER, *Handkommentar BGÖ*, art. 9 n. marg. 20 e segg.; Ufficio federale di giustizia, *Gutachten über die Zugänglichkeit nach dem Öffentlichkeitsgesetz von Angaben über Beratungsmandate*, (in ted.) 5 luglio 2012, GAAC 2013, pag. 9 e segg. 14 Cfr. sentenza del TF A-3220/2015 del 22 febbraio 2016 consid. 4.2.1.

10/13

articolo 19 lettere a–d. Se non esistono tali fattispecie, la divulgazione dei dati personali richiesti è valutata in applicazione dell'articolo 19 capoverso 1bis LPD. Secondo tale capoverso gli organi federali, nel quadro dell'informazione al pubblico, possono comunicare dati personali d'ufficio (informazione attiva) o sulla base della legge sulla trasparenza (informazione passiva), se i suddetti dati sono in relazione con l'adempimento di compiti pubblici (lett. a) e sussiste un interesse pubblico preponderante alla loro pubblicazione (lett. b).

E. 31

Secondo l'articolo 6 capoverso 2 OTras, l'interesse pubblico alla trasparenza può prevalere, tra l'altro, quando la pubblicazione risponde a un particolare bisogno di informazione del pubblico, in particolare in seguito a nuovi eventi (lett. a), la pubblicazione serve a tutelare interessi pubblici specifici, segnatamente l'ordine pubblico, la sicurezza o la salute pubblica (lett. b) o la persona, la cui sfera privata potrebbe essere lesa dalla pubblicazione, ha una relazione di diritto o di fatto con una delle autorità sottostanti alla legge sulla trasparenza, dalla quale ricava vantaggi considerevoli (lett. c).

E. 32

Il richiedente ha chiesto un elenco esaustivo dei medici dei SMR degli uffici AI, nonché le date d'inizio del loro impiego con le percentuali di lavoro e quindi proprio la divulgazione di dati personali. L'anonimizzazione dei dati non è quindi da prendere in considerazione (cfr. n. 28) e l'accesso deve essere valutato secondo l'articolo 19 LPD. Poiché nel caso presente non risulta essere soddisfatta nessuna delle fattispecie di cui all'articolo 19 capoverso 1 lettere a–d LPD, occorre valutare la comunicazione dei dati personali richiesti alla luce dell'articolo 19 capoverso 1bis LPD.

E. 33

La prima condizione (rapporto dei dati personali con l'adempimento di un compito pubblico) deriva dal principio della destinazione vincolata proprio della legislazione sulla

protezione dei dati e risulta già nel quadro della legge sulla trasparenza dalla definizione del concetto di «documento ufficiale» di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettera c LTras. Concretamente, il rapporto tra i dati personali richiesti e l'adempimento dell'attività legale di vigilanza dell'UFAS sugli uffici AI (cfr. n. 19) deve essere confermato.

E. 34

Nel quadro della ponderazione degli interessi, per quanto riguarda l'interesse pubblico alla trasparenza occorre tener conto del fatto che i medici dei SMR svolgono compiti pubblici ed agiscono in nome della sovranità. Nel quadro della loro attività peritale concernente le condizioni personali che danno diritto a prestazioni dell'AI, la perizia dei SMR ha un peso non indifferente. Si presume che la perizia dei medici dei SMR influenzi notevolmente, se non addirittura anticipi, la decisione di diritto amministrativo degli uffici AI riguardo alla concessione di una rendita (anche parziale). Con riferimento all'articolo 6 capoverso 2 lettera c OTras, si può dunque stabilire che, in virtù dei rapporti di impiego e di vigilanza, i medici dei SMR in questione si trovano in una relazione sia di diritto sia di fatto con i rispettivi uffici AI superiori e anche con l'UFAS, quale autorità legale di vigilanza, relazione da cui derivano loro considerevoli vantaggi ai sensi della disposizione dell'ordinanza, già per ragioni economiche. I vantaggi e le interdipendenze sul piano economico che risultano dall'attività peritale del corpo medico dei SMR aumentano in rapporto alla percentuale di impiego del singolo medico.

E. 35

Oltre a questa particolare relazione, in base alla quale si presume prevalga l'interesse pubblico alla trasparenza, occorre anche considerare che sia le qualifiche e l'indipendenza del corpo medico dei SMR sia la qualità delle loro perizie sono state a più riprese oggetto di discussioni pubbliche, informazioni dei media e articoli specialistici talvolta controversi.¹⁵ Tale problematica

15 Cfr.p. es. Markus Föhn/Dominique Strelbel, Beobachter 14/2012, Gutachter Die Gesundheitsreiber, 04.12.2012; Gian Andrea Schmid, Plädoyer 6/2015, IV: Einseitige Auswahl der Gutachter, 23.11.2015.

11/13

è stata affrontata anche sul piano politico e ha già dato luogo a diversi interventi parlamentari.¹⁶ Pertanto, viste le ripetute discussioni negli ambienti politici e nei media su questo tema, si suppone vi sia un particolare bisogno di informazione del pubblico ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 lettera a OTras. Questo particolare bisogno di informazione è ancora più sentito per il fatto che la questione della perizia da parte dei medici coinvolti dall'Amministrazione pubblica nel settore del diritto delle assicurazioni sociali può riguardare personalmente ciascun cittadino in modo diretto e in misura considerevole.

E. 36

D'altra parte, nel quadro della ponderazione degli interessi secondo l'articolo 19 capoverso 1bis LPD si devono considerare gli interessi privati dei medici dei SMR al mantenimento del segreto dei loro dati personali. Tali interessi tuttavia non sono riconoscibili facilmente. Riguardo alla qualità dei dati personali richiesti, l'Incaricato osserva che i nominativi, le date d'inizio dell'impiego e le percentuali di lavoro di tutti i medici dei SMR non costituiscono dati degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c LPD o profili della personalità ai sensi dell'articolo 3 lettera d LPD che necessiterebbero di un

livello di protezione elevato. Secondo l'Incaricato la divulgazione di questi dati personali non può mettere in serio pericolo o persino compromettere la sfera privata degli interessati. Del resto, vista la loro particolare posizione e funzione, i medici dei SMR devono essere equiparati agli impiegati dell'Amministrazione. Secondo la dottrina dominante e la giurisprudenza costante, essi devono mettere in conto interferenze più ampie nella loro sfera privata rispetto a terzi indipendenti dall'Amministrazione.¹⁷ Anche nel caso in cui la comunicazione dei dati personali richiesti lasciasse supporre una lieve lesione della personalità, questa dovrebbe essere accettata in virtù dell'interesse pubblico preponderante alla pubblicazione dei dati personali (cfr. n. 35).

E. 37

Per riassumere, l'Incaricato giunge alla seguente conclusione intermedia: nel quadro della ponderazione degli interessi secondo l'articolo 19 capoverso 1bis LPD, si ritiene che sussista un interesse pubblico preponderante alla comunicazione dei dati personali richiesti relativi al corpo medico dei SMR.

E. 38

Secondo l'articolo 11 capoverso 11 LTras, se la domanda di accesso concerne documenti ufficiali che contengono dati personali, l'autorità, qualora preveda di accordare l'accesso, consulta la persona interessata e le dà la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro dieci giorni.

E. 39

Conformemente al messaggio concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione, la persona interessata deve essere consultata ai sensi dell'articolo 11 LTras solo «se ciò è possibile». Anche nella dottrina, già prima dell'entrata in vigore della legge sulla trasparenza è stato osservato che la consultazione della persona secondo l'articolo 11 capoverso 1 LTras non può essere assolutamente di natura vincolante, anzi in singoli casi dovrebbe essere resa più flessibile. Tutto ciò permette di non prolungare eccessivamente un procedimento concreto di accesso che vede coinvolti molti interessati e nel quale sia realmente impossibile una loro consultazione o se l'onere legato alle consultazioni sia ritenuto sproporzionato.¹⁸ In una recente sentenza concernente la legge sulla trasparenza, il Tribunale federale ha constatato che, sebbene la legge non preveda espressamente un'eccezione, il diritto di essere consultati non può essere applicato in modo assoluto per ragioni sistematiche e teleologiche, bensì sottostà a una riserva. Un'eventuale omissione della consultazione deve rimanere tuttavia

16 Cfr. p. es. Interpellanza 06.3518 del 5.10.2006 della consigliera nazionale Pascale Bruderer; iniziativa parlamentare 11.3869 del 28.09.2011 della consigliera nazionale Maria Roth-Bernasconi; interpellanza 12.4235 del 14.12.2012 della consigliera nazionale Bea Heim; interpellanza 15.4093 dell'1.12.2015 della consigliera nazionale Bea Heim. 17 Cfr. sentenza del TF A-6054/2013 del 18 maggio 2015 consid. 4.2.2. 18 FLÜCKIGER, Handkommentar BGÖ, art. 11 n. marg. 11.

12/13

l'eccezione.¹⁹ Secondo le considerazioni del Tribunale federale, si può rinunciare eccezionalmente alla consultazione se sussistono due presupposti: in primo luogo, la ponderazione degli interessi deve propendere così nettamente a favore della pubblicazione da non poter seriamente considerare che vi siano ancora interessi privati non riconosciuti

che potrebbero portare a un altro risultato; in secondo luogo, l'attuazione del diritto alla consultazione deve sembrare sproporzionata, in particolare poiché la consultazione comporterebbe un onere eccessivo o si tradurrebbe in un insanabile conflitto con lo scopo fondamentale della legge sulla trasparenza, ossia la tutela della trasparenza nell'attività amministrativa.²⁰

E. 40

Nel quadro della consultazione di cui all'articolo 11 LTras non sono stati i medici dei SMR effettivamente coinvolti a prendere posizione nei confronti dell'UFAS, bensì gli uffici AI a cui essi sono subordinati. Vista la possibilità concreta menzionata di una consultazione, si deve constatare che l'UFAS – come più volte spiegato agli uffici AI – non dispone degli indirizzi dei medici dei SMR e non era quindi in grado di contattarli direttamente e personalmente. Evidentemente, però, gli interessati sono stati informati dai loro uffici AI, conformemente alla richiesta dell'UFAS, in merito alla prevista concessione dell'accesso e sono stati informati dei loro diritti; in caso contrario, in qualità di persone interessate non si sarebbero avvalse in misura così cospicua del loro diritto di presentare una domanda di mediazione all'Incaricato conformemente all'articolo 13 capoverso 1 lettera c LTras. Con le argomentazioni addotte nelle loro domande di mediazione, i medici interessati non sono tuttavia riusciti a far valere i loro interessi privati, che avrebbero permesso di giustificare il rifiuto dell'accesso ai loro dati personali. In molti casi sono state espresse soltanto affermazioni generiche riguardo al fatto che i medici si opponevano alla comunicazione dei loro dati per ragioni di protezione della sfera privata o perché non era dato un interesse pubblico preponderante per l'accesso ai dati personali richiesti.

E. 40.21

Conformemente ai documenti presentati dall'UFAS, presso gli uffici AI sono impiegati attualmente più di 300 medici dei SMR. Applicando i criteri derogatori del Tribunale federale, la consultazione di un numero così elevato di interessati può pertanto essere considerata d'acchi- to sproporzionata. Se si ritiene inoltre che una divulgazione dei dati personali richiesti non sembri affatto in grado di pregiudicare la sfera privata degli interessati, si comprende perché si poteva eccezionalmente rinunciare a una consultazione e che questa, di conseguenza, non sarebbe stata necessaria, nemmeno nelle modalità adottate dall'UFAS. Pertanto, i vizi di procedura relativi alla consultazione effettuata, sollevati nelle domande di mediazione, non sono considerati validi e non necessitano di ulteriori discussioni.

19 Sentenza del TF 1C_50/2015 del 2 dicembre 2015 consid. 6.2. 20 TF, loc. cit., consid.6.3. 21 TF, loc. cit., consid.6.5.

13/13

E. 41

Per quanto riguarda gli interessi privati non ancora emersi, che potrebbero portare a un risultato diverso nel quadro della ponderazione degli interessi, l'Incaricato osserva che questi non sono stati espressi nelle domande di mediazione. A questo proposito si deve considerare che l'identità dei medici dei SMR è nota, o resa nota su richiesta, alla persona oggetto della perizia. Allo stesso modo, gli uffici AI pubblicano di norma i posti a concorso dei SMR da cui risultano le percentuali di lavoro. Inoltre l'Incaricato ricorda che nella ponderazione degli interessi secondo l'articolo 19 capoverso 1 LPD è giunto alla

conclusione che sin dall'inizio i dati personali richiesti non sono apparsi di natura tale da pregiudicare seriamente la sfera privata in caso di divulgazione (cfr. n. 36).

E. 42

Per quanto riguarda la questione della proporzionalità della consultazione pretesa dal Tribunale federale, si deve tener conto che questa, nel caso considerato dalla sentenza già citata del Tribunale federale (cfr. nota 19), era già stata negata quando le imprese interessate erano solo

E. 43

Per riassumere, l'Incaricato giunge alla seguente conclusione intermedia: i dati personali da valutare non sembrano di per sé in grado di pregiudicare la sfera privata dei medici interessati dei SMR, in caso di divulgazione. Dal punto di vista procedurale, una consultazione appare sproporzionata visto l'elevato numero di persone coinvolte. Si tratta dunque di una situazione particolare in cui, eccezionalmente, si può rinunciare alla consultazione dei terzi interessati. III. Considerato quanto precede, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza formula le seguenti raccomandazioni:

E. 44

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali si attiene alla sua decisione di concedere un accesso limitato ai nomi, alle date d'inizio dell'impiego e alle percentuali di lavoro di tutti i medici dei SMR.

E. 45

Se non sono d'accordo con questa raccomandazione, i richiedenti e il richiedente l'accesso possono chiedere all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, entro dieci giorni dalla ricezione della presente raccomandazione, l'emanazione di una decisione ai sensi dell'articolo 5 PA (art. 15 cpv. 1 LTras).

E. 46

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali pronuncia una decisione se non è d'accordo con la presente raccomandazione (art. 15 cpv. 2 LTras).

E. 47

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali pronuncia la decisione entro venti giorni dalla ricezione della presente raccomandazione o dalla ricezione della richiesta di decisione (art. 15 cpv. 3 LTras).

E. 48

La presente raccomandazione è pubblicata. Per garantire la protezione dei dati personali dei partecipanti alla procedura di mediazione i nomi dei richiedenti e del richiedente l'accesso sono resi anonimi (art. 13 cpv. 3 OTras).

E. 49

La presente raccomandazione è notificata mediante:

- lettera raccomandata con avviso di ricevimento e posta elettronica a tutti gli uffici AI che ospitano i SMR con la richiesta di inoltrarla ai rispettivi medici dei SMR e alla Conferenza degli uffici AI.

Inoltre, la presente raccomandazione è notificata all'attenzione dei medici SMR coinvolti in analogia con l'articolo 36 lettere c–d PA tramite la pubblicazione della relativa menzione nel Foglio federale, numero 24 del 21 giugno 2016 (FF 2016 4123).

- lettera raccomandata con avviso di ricevimento a X

- lettera raccomandata con avviso di ricevimento all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) 3003 Berna

Adrian Lobsiger

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.