



**GARANTE
PER LA PROTEZIONE
DEI DATI PERSONALI**

Parere su istanza di accesso civico - 5 febbraio 2024 [9986254]

[doc. web n. 9986254]

Parere su istanza di accesso civico - 5 febbraio 2024

Registro dei provvedimenti
n. 59 del 5 febbraio 2024

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

VISTO il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27/4/2016, «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)» (di seguito “RGPD”);

VISTO l’art. 154, comma 1, lett. g), del Codice in materia di protezione dei dati personali - d. lgs. 30/6/2003, n. 196 (di seguito “Codice”);

VISTO l’art. 5, del d. lgs. n. 33 del 14/3/2013, recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»;

VISTA la Determinazione n. 1309 del 28/12/2016 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione-ANAC, adottata d’intesa con il Garante, intitolata «Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013», in G.U. serie generale n. 7 del 10/1/2017 e in <https://www.anticorruzione.it/-/determinazione-n.-1309-del-28/12/2016-rif.-1> (di seguito “Linee guida dell’ANAC in materia di accesso civico”);

VISTO il provvedimento del Garante n. 521 del 15/12/2016, contenente la citata «Intesa sullo schema delle Linee guida ANAC recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico», in www.gpdp.it, doc. web n. 5860807;

VISTA la richiesta di parere del Difensore civico della Regione Basilicata, presentata ai sensi dell’art. 5, comma 8, del d. lgs. n. 33/2013 recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»;

CONSIDERATO che il predetto art. 5, comma 8, prevede che il Garante si pronunci entro il termine di dieci giorni dalla richiesta;

RITENUTO che il breve lasso di tempo per rendere il previsto parere non permette allo stato la convocazione in tempo utile del Collegio del Garante;

RITENUTO quindi che ricorrono i presupposti per l’applicazione dell’art. 5, comma 8, del Regolamento n. 1/2000 sull’organizzazione e il funzionamento dell’ufficio del Garante, nella parte

in cui è previsto che «Nei casi di particolare urgenza e di indifferibilità che non permettono la convocazione in tempo utile del Garante, il presidente può adottare i provvedimenti di competenza dell'organo, i quali cessano di avere efficacia sin dal momento della loro adozione se non sono ratificati dal Garante nella prima riunione utile, da convocarsi non oltre il trentesimo giorno» (in www.gpdp.it, doc. web, n. 1098801);

Vista la documentazione in atti;

PREMESSO

Con la nota in atti il Difensore civico della Regione Basilicata ha chiesto al Garante il parere previsto dall'art. 5, comma 8, del d. lgs. n. 33/2013, in ordine a un ricorso a esso presentato su un provvedimento di diniego di un'istanza di accesso civico presentata a un'agenzia regionale.

Dall'istruttoria è emerso che è stata presentata ad ALSIA (Agenzia Lucana di Sviluppo e di Innovazione in Agricoltura) – ente strumentale della Regione Basilicata – una richiesta di accesso civico generalizzato (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013) da parte di un'associazione sindacale avente a oggetto la «copia dei verbali o documenti simili [...], contenenti le valutazioni comparative all'esito delle quali sono stati attribuiti [n. 18] incarichi» di elevata qualificazione al personale del comparto, identificati in atti.

L'amministrazione, richiamando un precedente parere del Garante, ha rifiutato l'accesso per motivi inerenti alla protezione dei dati personali dei soggetti controinteressati ai sensi dell'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013.

Avverso tale provvedimento il richiedente l'accesso civico ha presentato ricorso al Difensore civico regionale, ritenendo il rifiuto non corretto e insistendo nelle proprie richieste di ricevere le «valutazioni comparative formulate dai Dirigenti all'esito delle quali sono stati attribuiti gli incarichi».

OSSERVA

1. Introduzione

Ai sensi della normativa di settore in materia di accesso civico generalizzato, «chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis» (art. 5, comma 2, d. lgs. n. 33/2013).

In relazione ai profili di competenza di questa Autorità, si evidenzia, come il citato art. 5-bis prevede che l'accesso civico generalizzato è "rifiutato", fra l'altro, «se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela [della] protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia» (comma 2, lett. a).

In tale quadro, si precisa che per dato personale si intende «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»)» (art. 4, par. 1, n. 1, RGPD) e che «si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale» (art. 4, par. 1, RGPD).

Occorre inoltre avere presente che nelle valutazioni da effettuare in ordine alla possibile ostensione di dati personali (o documenti che li contengono), tramite l'istituto dell'accesso civico,

deve essere tenuto in considerazione che – a differenza dei documenti a cui si è avuto accesso ai sensi della l. n. 241 del 7/8/1990 – i dati e i documenti che si ricevono a seguito di una istanza di accesso civico divengono «pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7», sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013). Di conseguenza, è anche alla luce di tale amplificato regime di pubblicità dell'accesso civico che va valutata l'esistenza di un possibile pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali dei soggetti controinteressati, in base al quale decidere se rifiutare o meno l'accesso ai dati, informazioni o documenti richiesti.

È poi necessario rispettare, in ogni caso, i principi del RGPD di «limitazione della finalità» e di «minimizzazione dei dati», in base ai quali i dati personali devono essere «raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità», nonché «adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati» (art. 5, par. 1, lett. b e c).

Ciò anche tenendo conto delle ragionevoli aspettative di confidenzialità degli interessati e della non prevedibilità delle conseguenze derivanti a questi ultimi dalla conoscibilità da parte di chiunque dei dati richiesti (cfr. par. 8.1 delle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico, cit.).

2. Il caso sottoposto all'attenzione del Garante

La questione sottoposta all'attenzione del Garante riguarda la possibilità di rendere ostensibili, tramite l'istituto dell'accesso civico, dati e informazioni personali contenuti nei verbali o documenti relativi alle valutazioni comparative dei funzionari assegnati alle diverse aree organizzative di un'agenzia regionale effettuate per l'attribuzione di 18 incarichi di elevata qualificazione.

Al riguardo, si evidenzia in via preliminare che la normativa statale in materia di trasparenza prevede degli specifici obblighi di pubblicazione sui siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni di dati e informazioni riguardanti i soggetti «titolari di posizioni organizzative». In particolare, per tali soggetti è previsto l'obbligo di pubblicazione online del curriculum vitae (art. 14, comma 1-quinquies, ultimo periodo, del d. lgs. n. 33/2013).

Inoltre, nel caso in cui agli stessi siano anche affidate deleghe (cfr. art. 17, comma 1-bis, del d. lgs. n. 165 del 30/3/2001; art. 4-bis, comma 2, del d. l. n. 78 del 19/6/2015) «e in ogni altro caso in cui sono svolte funzioni dirigenziali», si applicano i medesimi obblighi di trasparenza previsti per i dirigenti dall'art. 14, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013, quali, la necessità di pubblicare oltre il curriculum, anche l'atto di nomina con l'indicazione della durata dell'incarico, i compensi, gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici, ecc. (cfr. comma 1-quinquies, del medesimo articolo e par. 2.4. della Determinazione dell'ANAC n. 241 dell'8/3/2017 recante le «Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 “Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali, come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016”»).

Per le predette informazioni riguardanti i soggetti «titolari di posizioni organizzative», considerando il regime di trasparenza previsto dal legislatore statale, non è possibile richiamare esigenze di riservatezza dei soggetti controinteressati, a eccezione dei limiti derivanti dal principio di minimizzazione dei dati personali ai sensi dell'art. 5, par. 1, lett. c, del RGPD, come indicato nella parte prima, par. 9.a. del provvedimento del Garante n. 243 del 15/5/2014 recante le «Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati» (in G.U. n. 134 del 12/6/2014 e in www.gpdp.it, doc. web n. 3134436).

Quanto, invece alla richiesta di accesso civico alle valutazioni comparative all'esito delle quali sono stati attribuiti i 18 incarichi – riguardanti tutti i partecipanti (vincitori e non) – contrariamente a quanto sostenuto nella richiesta di riesame, si ritiene che l'amministrazione, ai sensi della normativa vigente in materia di accesso civico e delle richiamate indicazioni contenute nelle Linee guida dell'ANAC, abbia correttamente rifiutato l'accesso civico generalizzato ai documenti richiesti.

Le valutazioni comparative riportano dati e informazioni personali di tutti i partecipanti di natura delicata e riguardanti, fra l'altro, le caratteristiche individuali relative, ad esempio, alla preparazione professionale e alla migliore o minore attitudine a svolgere un determinato incarico quale un ruolo di elevata qualificazione (che costituiscono aspetti valutabili nella selezione dei partecipanti). L'uso di tali informazioni, «che si traduce, segnatamente, nel successo o nel fallimento del candidato all'esame di cui trattasi, può avere un effetto sui diritti e interessi dello stesso, in quanto può determinare o influenzare, per esempio, le sue possibilità di accedere alla professione o all'impiego desiderati» anche considerando che qualsiasi esame è diretto a verificare e a stabilire le prestazioni individuali di una specifica persona (cfr. sent. CGUE, C-434/16 del 20/12/2017, punto n. 39).

In tale quadro, un eventuale accesso civico ai documenti richiesti (verbali o documenti contenenti le valutazioni comparative dei partecipanti alla selezione), in quanto riferiti ai singoli dipendenti e riguardanti anche informazioni di carattere attitudinale, potrebbe esporre gli interessati a difficoltà relazionali con i colleghi di lavoro e creare ingiustificati pregiudizi da parte degli utenti esterni che venissero a contatto con gli stessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Pertanto, alla luce del complesso delle osservazioni riportate – conformemente ai precedenti orientamenti del Garante in materia di accesso civico alle valutazioni comparative dei dipendenti (cfr. da ultimo il parere n. 1 dell'8/1/2024, in corso di pubblicazione sul sito web istituzionale, reso su un caso di accesso civico alla documentazione integrale relativa alla procedura di conferimento degli incarichi di responsabilità all'interno di una P.A.; ma vd. anche i precedenti pareri ivi citati n. 2 del 7/1/2022, in www.gpdp.it, doc. web n. 9742743; n. 156 del 17/9/2020, ivi, doc. web n. 9464939; n. 200 del 7/11/2019, ivi, doc. web n. 9196072; n. 162 del 30/3/2017, ivi, doc. web n. 6393422; n. 36 del 29/1/2023, ivi, doc. web n. 9867345; n. 433 del 26/10/2017, ivi, doc. web n. 7156158; n. 246 del 24/5/2017, ivi, doc. web n. 6495600; n. 366 del 7/9/2017, ivi, doc. web n. 7155171; n. 147 del 29/7/2020, ivi, doc. web n. 9445796; n. 421 dell'11/7/2018, ivi, doc. web n. 9037343; n. 142 dell'8/3/2018, ivi, doc. web n. 8684742; n. 574 del 29/12/2017, ivi, doc. web n. 7658152; n. 466 dell'11/10/2018, ivi, doc. web n. 9063969; n. 421 dell'11/7/2018, ivi, doc. web n. 9037343; n. 142 dell'8/3/2018, ivi, doc. web n. 8684742; n. 574 del 29/12/2017, ivi, doc. web n. 7658152) – si ritiene che l'ostensione dei documenti richiesti, considerando la descritta tipologia e natura dei dati e delle informazioni personali ivi contenuti, nonché il particolare regime di pubblicità dei dati e documenti oggetti di accesso civico, è suscettibile di determinare, a seconda delle ipotesi e del contesto in cui possono essere utilizzati da soggetti terzi, proprio quel pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali previsto dall'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013, causando inoltre un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà dei partecipanti alla selezione, con possibili ripercussioni negative sul piano sociale, relazionale e professionale (art. 5-bis, comma 2, lett. a, del d. lgs. n. 33/2013).

Ciò anche considerando le ragionevoli aspettative di confidenzialità dei controinteressati che hanno partecipato alla selezione in relazione al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti dalla p.a., nonché la non prevedibilità, al momento della raccolta dei dati, delle conseguenze derivanti a quest'ultimi dalla eventuale conoscibilità da parte di chiunque dei documenti richiesti tramite l'accesso civico e dall'eventuale trattamento da parte di terzi non autorizzati per finalità non conosciute o conoscibili dai soggetti interessati (cfr. par. 8.1 delle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico, cit.).

Le predette considerazioni, nel caso in esame, impediscono di accordare anche un accesso civico parziale (art. 5-bis, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013), fornendo la copia dei documenti richiesti privi

del nominativo dei soggetti controinteressati. Tale accorgimento, infatti, considerando il contesto e le informazioni di dettaglio contenute nei documenti oggetto di accesso civico, consentirebbe agevolmente di re-identificare i dipendenti sia all'interno che all'esterno del contesto lavorativo.

Al riguardo, risulta rilevante anche quanto rappresentato dall'Agenzia regionale nel riscontro all'accesso civico nella parte in cui è evidenziato che «essendovi nell'ALSIA un numero esiguo di dipend[enti] appartenenti all'Area dei funzionari, distribuiti in 4 Aree organizzative più la Direzione dell'ente, ed essendo nota a tutto il personale e, dunque, anche alle Rappresentanze Sindacali (in quanto pubblicata su sito "Amministrazione trasparente") l'assegnazione nominativa di ciascun dipendente alle singole Aree, l'eventuale trasmissione degli elenchi sopra indicati, pur debitamente omissati dei dati personali riferiti a nome e cognome, non ne avrebbe assicurato la concreta protezione in quanto l'identità del(i) singolo(i) sarebbe risulta oggettivamente riconoscibile, essendo possibile, in ragione della notorietà sia dell'assegnazione di ogni dipendente alle singole unità organizzative, sia del segmento professionale di appartenenza, associare le posizioni descritte nei singoli elenchi [...] ai nomi dei dipendenti interessati, rendendo riconoscibili, per ciascuno di essi, i dati concernenti le valutazioni di merito (o di demerito) effettuate». Si ricorda, al riguardo, che – come evidenziato anche a livello europeo – per identificazione «non si intende solo la possibilità di recuperare il nome e/o l'indirizzo di una persona, ma anche la potenziale identificabilità mediante individuazione, correlabilità e deduzione» (Gruppo di Lavoro Art. 29, Parere 05/2014 sulle tecniche di anonimizzazione, adottato il 10/4/2014 WP216; cfr. anche provv. n. 65 del 2/3/2023, in www.gdpd.it, doc. web n. 9874480; provv. n. 68 del 25/2/2021, ivi, doc. web n. 9567429; provv. 2/7/2020, n. 119, ivi, doc. web n. 9440042; provv. n. 118 del 2/7/2020, ivi, doc. web n. 9440025).

In relazione, infine, alla posizione soggettiva del sindacato, non bisogna confondere l'istituto dell'accesso civico generalizzato riconosciuto a chiunque (indipendentemente dalla qualifica soggettiva posseduta e dalla motivazione) a cui si applicano i soli limiti di cui all'art. 5-bis del d. lgs. n. 33/2013 (e il bilanciamento caso per caso che esso implica dato il particolare regime di pubblicità), dal diverso diritto di accesso riconosciuto al soggetto che dimostra di essere titolare di un interesse qualificato ai sensi della l. n. 241 del 7/8/1990, riconosciuto, in taluni casi, anche le organizzazioni sindacali «per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione» (cfr. Cons. Stato, n. 6098 del 30/8/2021; n. 1034 del 23/1/2012; n. 24 del 11/1/2010).

Per questi aspetti, resta ferma ogni autonoma valutazione dell'amministrazione sull'esistenza di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso» e dei presupposti per l'esercizio del diverso accesso ai documenti amministrativi secondo la procedura e i limiti di cui agli artt. 22 ss. della l. n. 241/1990.

TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE

esprime parere nei termini suesposti in merito alla richiesta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Difensore civico della Regione Basilicata, ai sensi dell'art. 5, comma 8, del d. lgs. n. 33/2013.

In Roma, 5 febbraio 2024

IL PRESIDENTE
Stanzione