



Parere su una istanza di accesso civico - 31 maggio 2017

Registro dei provvedimenti
n. 254 del 31 maggio 2017

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Nella riunione odierna, in presenza del dott. Antonello Soro, presidente, della dott.ssa Augusta Iannini, vice presidente, della prof.ssa Licia Califano e della dott.ssa Giovanna Bianchi Clerici, componenti e del dott. Giuseppe Busia, segretario generale;

Visto l'art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33 del 14 marzo 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»;

Visto l'art. 154, comma 1, lett. g), del Codice in materia di protezione dei dati personali - d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (di seguito "Codice");

Vista la documentazione in atti;

Viste le osservazioni dell'Ufficio formulate dal segretario generale ai sensi dell'art. 15 del regolamento del Garante n. 1/2000;

Relatore la dott.ssa Augusta Iannini;

PREMESSO

Con la nota in atti, il Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Toritto ha chiesto al Garante il parere previsto dall'art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, nell'ambito del procedimento relativo a una richiesta di riesame sul provvedimento di diniego di un'istanza di accesso civico.

La richiesta di accesso civico aveva a oggetto la «copia degli atti relativi alla sanzione disciplinare inflitta [a un] dipendente comunale».

Dagli atti risulta che la predetta istanza non è stata accolta, rappresentando al richiedente che:

- «la conoscenza da parte di chiunque dei dati e documenti richiesti con l'accesso generalizzato, avente ad oggetto gli atti relativi [al] dipendente, p[uò] arrecare un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali in conformità alla disciplina legislativa in materia»;
- «dalla conoscibilità del dato o del documento richiesto da parte di chiunque, poss[on]o derivare conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – nei riguardi dell'interessato, o di altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo, tenuto conto delle implicazioni derivanti dalla previsione di cui all'art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013, in base alla quale i dati e i documenti forniti al richiedente l'accesso civico sono considerati come "pubblici"»;
- «Ai fini della valutazione dell'impatto sfavorevole che potrebbe derivare all'interessato e/o ai suoi congiunti dalla conoscibilità da parte di chiunque, delle informazioni richieste, si è tenuto conto della natura dei dati personali oggetto della richiesta (procedimento disciplinare) e, in particolare, della funzione pubblica esercitata dalla persona cui si riferiscono i predetti dati [...]».

Nella richiesta di riesame è stato, fra l'altro, evidenziato che:

- le predette argomentazioni «non possono incidere sul diritto dei cittadini di avere conoscenza di documenti che, in particolare in questo caso, hanno attinenza con situazioni da cui i cittadini possono aver ricevuto nocimento, non solo morale, ma anche pratico visto che il provvedimento disciplinare di cui [è stato destinatario il dipendente comunale] è direttamente connesso all'emergenza finanziaria che ha coinvolto il Comune di Toritto e conseguentemente tutti i cittadini di Toritto che per effetto della procedura di riequilibrio finanziario hanno visto fortemente ridotti i servizi cittadini, nonché ricevuto "lesioni" anche sul piano morale con la vendita all'asta di beni comunali la cui realizzazione è stata possibile anche attraverso le imposizioni tributarie in capo ai cittadini medesimi e infine con l'aumento delle tassazioni locali».

Nella richiesta di parere al Garante, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha aggiunto che il soggetto controinteressato «benché vi sia prova dell'avvenuta ricezione della comunicazione, non ha fornito alcun riscontro alla suddetta richiesta» e che il dipendente destinatario del provvedimento disciplinare «ha fatto ricorso avverso il predetto atto per il quale, allo stato attuale, pende un giudizio dinanzi al Giudice del Lavoro», pertanto è stato chiesto al Garante:

- «se il fatto che trattasi di provvedimento disciplinare inerente [un] dipendente [...], in un contesto in cui il Comune ha fatto richiesta di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243 bis T.U.E.L. sia di per sé sufficiente a far ritenere che l'interesse della collettività alla conoscenza del provvedimento disciplinare debba addirittura essere prevalente su quello della tutela dei dati personali; [considerando anche] che, al momento, è ancora in corso l'istruttoria [...], per cui alcun taglio sui servizi ai cittadini è stato – ad oggi – attuato»;

- «se in questa fase, come apparrebbe necessario, visto anche che c'è un contenzioso lavoristico in corso e che potrebbero avviarsi anche attività di altre autorità giudiziarie, debba ritenersi comunque prevalente l'interesse del privato e quindi la tutela dei dati della persona – incisa dal provvedimento disciplinare: in tal caso infatti andrebbe reiterato, come sembra necessario, il diniego già opposto alla richiesta di accesso generalizzato, per le suddette motivazioni, in quanto l'ostensione dell'atto sarebbe potenzialmente in grado di ledere l'immagine della persona nella comunità torinese di circa 9000 abitanti».

OSSERVA

La disciplina di settore contenuta nel d. lgs. n. 33/2013 prevede che «Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, 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).

La medesima normativa sancisce che l'accesso civico 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» (art. 5-bis, comma 2, lett. a)) e che «l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso» (art. 5, comma 5).

Per «dato personale» si intende «qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale» (art. 4, comma 1, lett. b), del Codice).

Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico, «l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative» (art. 5-bis, comma 6).

In proposito, l'Autorità Nazionale Anticorruzione-ANAC, d'intesa con il Garante, ha approvato le «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» (Determinazione n. 1309 del 28/12/2016, in G.U. Serie Generale n. 7 del 10/1/2017 e in <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=6666>. Cfr. anche Provvedimento del Garante recante «Intesa sullo schema delle Linee guida ANAC recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico» n. 521 del 15/12/2016, in www.gpdp.it, doc. web n. [5860807](https://www.gpdp.it/Documenti/5860807)).

Nelle predette Linee guida dell'ANAC, è precisato che «La disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento – quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato – deve essere effettuato "nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]", ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione. Nel quadro descritto, anche le comunicazioni di dati personali nell'ambito del procedimento di accesso generalizzato non devono determinare un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà delle persone cui si riferiscono tali dati ai sensi dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della giurisprudenza europea in materia» (cfr., in particolare, il par. 8 intitolato «I limiti derivanti dalla protezione dei dati personali»).

Analogamente, nelle Linee guida è aggiunto che «Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto, tenuto conto delle implicazioni derivanti dalla previsione di cui all'art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013, in base alla quale i dati e i documenti forniti al richiedente tramite l'accesso generalizzato sono considerati come «pubblici», 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. 7 del d. lgs. n. 33/2013). Tali conseguenze potrebbero riguardare, ad esempio, future azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare l'estromissione o la discriminazione dello stesso individuo, oppure altri svantaggi personali e/o sociali. In questo quadro, può essere valutata, ad esempio, l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate, che potrebbero derivare, a seconda delle particolari circostanze del caso, dalla conoscibilità di determinati dati» (ivi).

È, inoltre, precisato che «Nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le

predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati. Per verificare l'impatto sfavorevole che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato deve far riferimento a diversi parametri, tra i quali, anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali di chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati» (ivi).

Con particolare riferimento al caso sottoposto all'attenzione del Garante, risulta che l'accesso civico aveva a oggetto atti relativi alla sanzione disciplinare inflitta a un dipendente comunale, contro la quale risulta tuttora pendente un contenzioso nei confronti del Comune dinnanzi al Giudice del Lavoro.

In tale contesto, l'accesso civico è stato negato, in quanto l'amministrazione ha valutato che l'accesso generalizzato ai predetti atti può arrecare un pregiudizio concreto alla protezione dei relativi dati personali in conformità alla disciplina legislativa in materia. Ciò anche se il soggetto controinteressato, pur avendo avuto comunicazione dell'istanza di accesso civico, non ha presentato opposizione.

Riguardo a tale ultimo profilo, si ricorda, in via preliminare, che anche nelle citate Linee guida dell'ANAC è indicato che le motivazioni adottate dal soggetto controinteressato costituiscono solo «un indice della sussistenza» del pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali «la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato, tenendo, altresì, in considerazione gli altri elementi illustrati di seguito [nel par. 8.1.], con la conseguenza che la mancata opposizione del controinteressato non fa venir meno l'obbligo della p.a. di valutare la sussistenza dei limiti previsti dalla normativa di settore all'accesso civico di cui all'art. 5-bis, del d. lgs. n. 33/2013.

Nel merito, deve essere in generale ricordato che «Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico [...] sono 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, conformemente a quanto già rappresentato da questa Autorità (cfr. provv. n. 50 del 9/2/2017, doc. web n. 6057812), si ritiene che la conoscenza delle informazioni contenute negli atti relativi alla sanzione disciplinare inflitta al dipendente comunale unita al citato regime di pubblicità degli atti oggetto dell'accesso generalizzato – considerando proprio la natura disciplinare del procedimento e la circostanza che per lo stesso è ancora pendente un contenzioso giudiziario – è suscettibile di determinare, a seconda delle ipotesi e del contesto in cui le informazioni fornite possono essere utilizzate da 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.

Si evidenzia, inoltre, che, come indicato anche nelle citate Linee guida dell'ANAC, l'accesso "generalizzato" è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. «Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico» (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013) (cfr. par. 8.1).

Di conseguenza, quando l'oggetto della richiesta di accesso riguarda documenti contenenti informazioni relative a persone fisiche (e in quanto tali «dati personali») non necessarie al raggiungimento del predetto scopo, oppure informazioni personali di dettaglio che risultino comunque sproporzionate, eccedenti e non pertinenti, l'ente destinatario della richiesta, nel dare riscontro alla richiesta di accesso generalizzato, dovrebbe in linea generale scegliere le modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell'interessato (ivi).

Nel caso sottoposto all'attenzione del Garante, la legittima esigenza conoscitiva rappresentata dal richiedente l'accesso generalizzato, come si evince dalla richiesta di riesame, dovrebbe trovare soddisfazione nella conoscenza dei fatti connessi all'emergenza finanziaria che ha coinvolto il Comune, confluyente nella richiesta dell'amministrazione di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis T.U.E.L., indipendentemente dalle valutazioni connesse alla responsabilità disciplinare del singolo dipendente.

I documenti richiesti tramite l'accesso generalizzato contengono invece, nel caso di specie, dati personali che risultano in ogni caso sproporzionati, eccedenti e non pertinenti rispetto alla soddisfazione del bisogno conoscitivo manifestato dall'istante (cfr. anche Linee guida dell'ANAC par. 8.1).

Per tutti i motivi considerati, allo stato degli atti e ai sensi della normativa vigente, si ritiene che l'amministrazione abbia correttamente respinto l'istanza di accesso civico.

Del resto, si ricorda che in generale, proprio in considerazione della particolare incidenza dell'ostensione degli atti del procedimento disciplinare sulla tutela della riservatezza dei rispettivi interessati, i predetti atti, salvo specifiche eccezioni, sono preclusi finanche all'accesso "documentale" ai sensi della legge n. 241/90 dalla normativa di attuazione adottata da diverse amministrazioni, che dovrebbe «consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti», mentre «nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni» (Linee guida ANAC, par. 2.3).

TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE

esprime parere nei termini suesposti in merito alla richiesta del Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Toritto ai sensi dell'art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33/2013.

Roma, 31 maggio 2017

IL PRESIDENTE
Soro

IL RELATORE
Iannini

IL SEGRETARIO GENERALE
Busia