



**GARANTE
PER LA PROTEZIONE
DEI DATI PERSONALI**

Parere su istanza di accesso civico - 13 maggio 2021 [9672790]

[doc. web n. 9672790]

Parere su istanza di accesso civico - 13 maggio 2021

Registro dei provvedimenti
n. 199 del 13 maggio 2021

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

NELLA riunione odierna, alla quale hanno preso parte il prof. Pasquale Stanzone, presidente, la prof.ssa Ginevra Cerrina Feroni, vicepresidente, il dott. Agostino Ghiglia e l'avv. Guido Scorza, componenti, e il cons. Fabio Mattei, segretario generale;

VISTO il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 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 giugno 2003, n. 196 (di seguito "Codice");

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»;

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 http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6666 (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 documentazione in atti;

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

Relatore il prof. Pasquale Stanzone;

PREMESSO

Con le note in atti, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) del Comune di Lanciano ha chiesto al Garante il parere previsto dall'art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33/2013, nell'ambito di procedimenti relativi a richieste di riesame su diversi provvedimenti di diniego di più istanze di accesso civico presentate all'ente dal medesimo cittadino.

Nello specifico, è emerso che sono state presentate quattro richieste di accesso civico generalizzato – ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013 – volte a ottenere copia delle determinazioni (identificate in atti) aventi a oggetto «Progressioni economiche orizzontali 01.01.2020. Approvazione graduatorie e attribuzioni», nonché delle attestazioni del numero «dei dipendenti ammessi alla selezione» e del numero dei relativi beneficiari delle predette progressioni economiche per l'anno 2020, «suddiviso per categoria professionale», di tutti i seguenti settori: «Finanze», «Urbanistica», «Affari Generali», «Segreteria generale e Avvocatura».

Dagli atti risulta che il Comune ha accolto parzialmente tutte le istanze, trasmettendo la copia delle determinazioni con i relativi allegati, con i dati personali oscurati per motivi di riservatezza, nonché le attestazioni dei dati numerici richiesti.

Il soggetto richiedente l'accesso civico ha tuttavia presentato richieste di riesame al RPCT del Comune sui provvedimenti di accoglimento parziale (art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33/2013), lamentando l'oscuramento dei dati, chiedendo di ricevere non tanto i dati identificativi dei dipendenti, ma almeno la comunicazione dei punteggi contenuti nelle delibere in quanto «l'estensione dell'oscuramento ai punteggi non risulta accettabile», dato che – secondo quanto riportato nel riesame – «la mera indicazione di dati numerici, accompagnata dall'oscuramento dei nominativi a cui gli stessi sono riferiti, non ne consente la riconducibilità – diretta o indiretta – ad alcuno dei dipendenti in servizio [...] in quanto lo scrivente non è a conoscenza delle generalità dei dipendenti assegnati [alle] unità organizzativ[e], né tanto meno, di coloro che sono stati ammessi alla procedura selettiva; conseguentemente, non ha alcuna possibilità di associare i punteggi [...] oscurati, ai candidati e/o ai beneficiari della progressione orizzontale».

OSSERVA

1. Introduzione

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

L'accesso civico può essere 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, d. lgs. n. 33/2013).

Al riguardo, si ricorda che per dato personale si intende «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»)» e 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, n. 1, RGPD).

Quanto alla possibilità, in generale, di rendere ostensibili tramite l'istituto dell'accesso civico agli atti e le informazioni richieste – anche nella forma più circoscritta indicata in sede di riesame – deve essere ricordato che 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 documenti, o alle informazioni, richiesti.

Inoltre, è in ogni caso necessario rispettare 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. Sull'accesso ai dati delle progressioni economiche orizzontali dei dipendenti

Sulla ostensibilità, tramite l'istituto dell'accesso civico, di graduatorie dei dipendenti relative a progressioni economiche orizzontali, anche con dettaglio dei punteggi attribuiti, questa Autorità si è già espressa in diverse occasioni in ordine all'esistenza di un possibile pregiudizio alla protezione dei dati personali dei dipendenti, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. a) del d. lgs. n. 33/2013 (vd. i pareri resi nei provvedimenti n. 142 dell'8/3/2018, in www.gdpd.it, doc. web n. 8684742; n. 231 del 18/4/2018, ivi, doc. web n. [8983308](#). Cfr. anche gli ulteriori pareri in materia di accesso civico a valutazioni e progressioni economiche e di carriera dei lavoratori: n. 147 del 29/7/2020, ivi, doc. web n. [9445796](#); 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](#)).

In tali casi, infatti, anche considerando il particolare regime di pubblicità prima ricordato dei dati e delle informazioni ricevuti tramite l'istituto dell'accesso civico, è stato evidenziato che un eventuale accesso civico ai dati richiesti, poiché riferiti ai singoli dipendenti, 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 », arrecando ai soggetti interessati, a seconda delle ipotesi e del contesto in cui i dati e 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 (parere n. 142/2018, cit.).

3. Lo specifico caso sottoposto al Garante e l'accesso ai punteggi delle graduatorie

Nel caso sottoposto all'attenzione del Garante risulta che oggetto di accesso civico sia documentazione inerente a selezioni, graduatorie e attribuzioni di progressioni economiche orizzontali dei dipendenti del Comune di Lanciano, assegnati a specifici settori (finanze, urbanistica, affari generali, segreteria generale e avvocatura).

Dagli atti risulta che l'ente ha fornito i documenti richiesti oscurando i dati personali dei dipendenti per motivi legati alla protezione dei dati personali e che volontà del soggetto istante sia di ricevere almeno i singoli punteggi dei diversi dipendenti, senza i nominativi.

Secondo quanto evidenziato dal soggetto istante l'indicazione dei punteggi non comporterebbe un problema di protezione dei dati personali in quanto non sarebbe possibile risalire all'identità dei

dipendenti, anche considerando che lo stesso non conosce le generalità dei dipendenti assegnati alle unità organizzative e di coloro che sono stati ammessi alla procedura selettiva, per cui non avrebbe alcuna possibilità di associare i punteggi con i candidati e/o i beneficiari della progressione orizzontale.

Al riguardo, tuttavia, il RPCT del Comune nella richiesta di parere al Garante ha rappresentato, contrariamente a quanto evidenziato dal soggetto istante, che:

- «in realtà, chiunque ha modo di conoscere la consistenza, i nominativi, la categoria di inquadramento e la posizione economica in godimento di tutti i dipendenti del Comune di Lanciano, distintamente per settore di assegnazione, poiché ciò è contenuto nel PEG/Piano della performance triennale che, annualmente, viene approvato dalla Giunta comunale e soggetto ad integrale pubblicazione all'Albo pretorio on line dell'Ente»;

- «La conoscenza di chi è ammesso annualmente alla procedura delle PEO (personale della categoria, non titolare di Posizione Organizzativa, in possesso di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento), che non corrisponde effettivamente alla totalità dei dipendenti assegnati al settore per categoria, se può essere ricostruito da tutti attraverso l'osservazione del numero, dei nomi, delle categorie economiche dei dipendenti di ciascun settore al 1° gennaio di ogni anno con il PEG, e, quindi, della loro progressione nella categoria di appartenenza, con conseguente ammissibilità o non ammissibilità alle procedure PEO successive, certamente non può sfuggire concretamente ai dipendenti stessi del Settore [di riferimento], ma anche dell'intero Comune di Lanciano, posto che, per l'esiguità del loro numero, sono nella condizione pratica di identificare i dipendenti inclusi nelle graduatorie delle PEO 2020, ammessi alla procedura e beneficiari dell'istituto premiante»;

- «Si aggiunge che, anche dal valore economico complessivo delle PEO assegnate, dato non oscurato in sede di accesso, e dal numero delle PEO assegnate per categoria, pure risultante dalle graduatorie trasmesse al richiedente, è possibile ricostruire i beneficiari delle Progressioni Economiche Orizzontali, posto che i valori di tutti gli incrementi economici delle diverse categorie professionali sono contenuti nel CCNL 21.05.2018 del Comparto Funzioni Locali, accessibile a tutti dal sito dell'ARAN».

In tale contesto, si condivide quanto rappresentato dal RPCT che – sulla base delle valutazioni effettuate per il titolare del trattamento e nel rispetto del principio di responsabilizzazione/accountability (artt. 5, par. 2; 24; considerandi nn. 75 e 76, del RGPD) – in sostanza sostiene che l'ostensione dei punteggi dei singoli dipendenti – anche se privati dell'indicazione del nome e del cognome dei dipendenti – non elimina la possibilità che gli stessi siano identificati indirettamente, pure a posteriori, attraverso ulteriori informazioni facilmente reperibili da chiunque, nonché tramite il complesso delle vicende descritte e gli ulteriori dati di contesto contenuti nella documentazione richiesta, anche all'interno dello stesso luogo di lavoro.

Sotto tale profilo, non è conferente l'eccezione sollevata dal soggetto istante relativa alla circostanza di non essere, allo stato, «a conoscenza delle generalità dei dipendenti assegnati [alle] unità organizzativ[e], né tanto meno, di coloro che sono stati ammessi alla procedura selettiva», in quanto in primo luogo – come evidenziato dal RPCT – tali informazioni sarebbero facilmente reperibili e anche l'istante potrebbe in seguito «associare i punteggi [...] ai candidati e/o ai beneficiari della progressione orizzontale». In secondo luogo, si ricorda che l'esistenza di un possibile pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali dei soggetti controinteressati va valutata, fra l'altro, alla luce del conseguente regime di pubblicità dei dati che si ricevono con l'accesso civico e alla possibilità che i soggetti controinteressati, anche se magari non riconosciuti dal soggetto istante, possano essere identificati anche da terzi venuti legittimamente in possesso della documentazione trasmessa.

Alla luce del complesso di quanto descritto, si ritiene che – ai sensi della normativa vigente e delle indicazioni contenute nelle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico, conformemente ai precedenti orientamenti di questa Autorità in materia di accesso civico – il Comune di Lanciano abbia accordato l'accesso civico parziale in una modalità che risulta conforme alla disciplina in materia di protezione dei dati personali – ossia fornendo la documentazione richiesta oscurando i dati e le informazioni personali ivi presenti, idonei a identificare i soggetti interessati anche indirettamente –, ma che contemporaneamente sia anche rispettosa dell'esigenza conoscitiva alla base dell'accesso civico in maniera da «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, d. lgs. n. 33/2013).

Ciò in quanto il riconoscimento di un eventuale accesso civico anche ai punteggi dei singoli dipendenti, unita alla generale conoscenza e al particolare regime di pubblicità dei dati oggetto di accesso civico, può arrecare ai dipendenti comunali interessati (facilmente re-identificabili), a seconda delle ipotesi e del contesto in cui i dati e 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.

Al riguardo, infatti si deve tener conto che – per quanto riportato dal RPCT nella richiesta di parere al Garante – «Secondo il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance vigente nell'Ente, il punteggio finale conseguito ai fini del riconoscimento della progressione economica è la sommatoria di singole valutazioni attribuite dai dirigenti a fattori diversi, che attengono a competenze, qualità, capacità e caratteristiche personali dei singoli soggetti coinvolti». Tale «valutazione è finalizzata ad individuare, in modo selettivo, i dipendenti cui riconoscere un incremento retributivo derivante dal passaggio ad una posizione economica superiore in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione già menzionato», pertanto la «conoscibilità da parte di chiunque dei dati e documenti richiesti 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 proprie funzioni, realizzando un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei loro diritti e nelle loro libertà».

Tutto ciò considerato, si ritiene che l'ostensione dei punteggi dei singoli dipendenti richiesti, anche considerando i casi e il contesto in cui gli stessi possono essere utilizzati da soggetti terzi, nonché il particolare regime di pubblicità prima ricordato dei dati e delle informazioni ricevuti tramite l'istituto dell'accesso civico (cfr. art. 3, comma 1, d. lgs. n. 33/2013), determina un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà dei soggetti controinteressati, arrecando a questi ultimi un pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali (art. 5-bis, comma 2, lett. a, del d. lgs. n. 33/2013; art. 5, par. 1, lett. b e c, del RGPD). Ciò anche tenendo conto delle ragionevoli aspettative di confidenzialità di questi ultimi in relazione al trattamento dei propri dati personali da parte dell'amministrazione, nonché della non prevedibilità, al momento della raccolta dei dati, delle conseguenze derivanti dalla eventuale conoscibilità da parte di chiunque dei dati richiesti.

Resta, in ogni caso, salva la possibilità per l'istante di accedere ai punteggi richiesti, laddove – utilizzando il diverso istituto dell'accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli artt. 22 ss. della l. n. 241/1990 – dimostri di essere titolare di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso».

TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE

esprime parere nei termini suesposti in merito alla richiesta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di Lanciano, ai sensi dell'art.

5, comma 7, del d. lgs. n. 33/2013.

Roma, 13 maggio 2021

IL PRESIDENTE
Stanzione

IL RELATORE
Stanzione

IL SEGRETARIO GENERALE
Mattei