



**GARANTE
PER LA PROTEZIONE
DEI DATI PERSONALI**

Parere su istanza di accesso civico - 10 marzo 2025 [10120246]

[doc. web n. 10120246]

Parere su istanza di accesso civico - 10 marzo 2025

Registro dei provvedimenti
n. 129 del 10 marzo 2025

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 Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale, presentata ai sensi dell’art. 5, comma 7, 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 7, 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 7, 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 Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale ha chiesto al Garante il parere previsto dall'art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33/2013, in ordine a un provvedimento di accoglimento parziale di un'istanza di accesso civico.

Dall'istruttoria è emerso che è stata inoltrata alla predetta Autorità di sistema Portuale un'istanza di accesso civico, avente a oggetto il provvedimento identificato in atti riguardante l'«Approvazione [delle] modalità di ricognizione e [le] schede degli incentivi di liquidazione delle quote spettanti per la ripartizione degli incentivi per le funzioni tecniche di cui all'articolo 113 del D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e ss.mm. e ii. fino alla data del 31.12.2023 al personale dipendente [dell']Amministrazione per Lavori-Servizi-Forniture» con le relative schede e prospetti riepilogativi di liquidazione con essi approvati».

L'amministrazione ha accolto l'accesso, trasmettendo il provvedimento richiesto, nonché – per motivi inerenti alla protezione dei dati personali, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013 – il «dettaglio anonimizzato degli incentivi lordi riconosciuti complessivamente agli aventi diritto per gli anni 2021-2023 in applicazione del Regolamento dell'ente in materia di incentivi per funzioni tecniche», senza fornire – come evidenziato dal RPCT – le schede e i prospetti riepilogativi allegati al provvedimento stesso, in quanto contenenti i nominativi dei dipendenti percettori.

Il richiedente l'accesso civico ha presentato richiesta di riesame del provvedimento di accoglimento parziale al RPCT, rappresentando che l'oggetto della sua istanza di accesso non «riguardava il totale degli incentivi per dipendente, ma esclusivamente le schede dettagliate per ogni singolo appalto, contenenti la ripartizione delle somme per ogni opera, servizio o fornitura». Al riguardo, a sostegno delle proprie ragioni è stato rappresentato che i «nomi dei RUP e di altre figure tecniche coinvolte negli appalti dell'AdSP MTS sono già pubblicamente disponibili nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), gestita da ANAC[, per cui] il diniego all'accesso ai dati presenti negli allegati del Provvedimento[, identificato in atti e già ricevuto tramite l'accesso, sarebbe] incoerente e privo di fondamento giuridico/amministrativo». Il soggetto istante insiste quindi nelle proprie richieste e lamenta, inoltre, il mancato coinvolgimento nel procedimento di accesso civico dei soggetti controinteressati.

OSSERVA

1. Introduzione

La disciplina di settore in materia di accesso civico generalizzato prevede che «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).

L'art. 5-bis prevede, in ogni caso, 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). Per dato personale si intende «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»)» (art. 4, par. 1, n. 1, RGPD) 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, RGPD).

Ciò premesso, occorre 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.

Inoltre, è necessario rispettare, i principi del RGPD di «limitazione della finalità» e di «minimizzazione dei dati», in base ai quali i dati personali devono essere – rispettivamente – «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 dei soggetti interessati e della non prevedibilità delle conseguenze derivanti a quest'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 dei Garante

L'art. 113 del d. lgs. n. 50/2016, citato dal soggetto istante, disciplina, nell'ambito del «Codice dei contratti pubblici», gli «Incentivi per funzioni tecniche». Al riguardo, è previsto che le «amministrazioni aggiudicatrici» destinano specifiche risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti «per le attività di programmazione della spesa per investimenti, di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti» (comma 2). Tali risorse sono «modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara» (ibidem).

In tale contesto, il soggetto istante desidera ricevere tramite l'istituto dell'accesso civico le schede dettagliate per ogni singolo appalto, contenenti la ripartizione delle somme stanziare per i dipendenti per ogni opera, servizio o fornitura.

Nella richiesta di parere al Garante, il RPCT ha evidenziato che «nei recenti orientamenti giurisprudenziali la Corte di Cassazione - Sezione Civile - ha più volte ribadito il carattere "retributivo" dell'emolumento in parola che, pertanto, pare configurarsi come una sorta di "salario accessorio" (cfr. Corte di Cassazione, Sezione Civile, sentenza nn. 10222/2020, 21398/2019, 8522/2015, 19328/2012, 8344/2011, 17536/2010)». Inoltre, sempre secondo quanto riportato dal RPCT, anche la Corte dei conti «ha individuato la ratio degli incentivi tecnici nella "funzione premiale dell'istituto, volto a incentivare, con un surplus di retribuzione, lo svolgimento di

prestazioni intellettive qualificate che, ove fossero svolte invece che da dipendenti interni, da esterni sarebbero da considerare prestazioni di lavoro autonomo professionali” (cfr. Corte dei conti, Sezione controllo Lazio, delibera n. 57 del 6 luglio 2018)».

La questione sottoposta all’attenzione del Garante riguarda quindi l’ostensione, tramite l’istituto dell’accesso civico, di informazioni dettagliate riguardanti le attività lavorative e le funzioni tecniche esercitate nelle procedure di gara di appalto dai dipendenti dell’Autorità di Sistema Portuale – fra cui tipologia di appalto, opera, servizio o fornitura seguita, ruolo svolto e qualifica rivestita (es.: attività di programmazione della spesa, di controllo delle procedure di gara, di RUP, di direzione dei lavori, di collaudatore, ecc.) – unitamente alle componenti della relativa retribuzione, liquidate a titolo di incentivo per le funzioni tecniche esercitate secondo l’art. 113 del Codice dei contratti pubblici.

3. Profili procedurali

In via preliminare, si evidenzia che, ai sensi della disciplina di settore in materia di accesso civico, tutte le persone fisiche cui si riferisce la documentazione oggetto dell’accesso, vanno qualificate come controinteressati, potendo subire un pregiudizio concreto alla protezione dei propri dati personali derivante dalla relativa eventuale ostensione.

Ciò nonostante, visto che Autorità di sistema Portuale ha in ogni caso fornito un accesso civico solo parziale, privo dei nominativi dei dipendenti, il mancato coinvolgimento di tutti i soggetti controinteressati – contestato dal soggetto istante – appare coerente con quanto riportato nelle Linee guida dell’ANAC in materia di accesso civico, laddove è indicato che (par. 8.1.) «il soggetto destinatario dell’istanza, nel dare riscontro alla richiesta di accesso generalizzato, dovrebbe in linea generale scegliere le modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell’interessato, privilegiando l’ostensione di documenti con l’omissione dei “dati personali” in esso presenti, laddove l’esigenza informativa, alla base dell’accesso generalizzato, possa essere raggiunta senza implicare il trattamento dei dati personali. In tal modo, tra l’altro, si soddisfa anche la finalità di rendere più celere il procedimento relativo alla richiesta di accesso generalizzato, potendo accogliere l’istanza senza dover attivare l’onerata procedura di coinvolgimento del soggetto “controinteressato”». A ciò si aggiunge che, nelle medesime Linee guida, è anche precisato che «quando l’oggetto della richiesta di accesso riguarda documenti contenenti informazioni relative a persone fisiche (e in quanto tali “dati personali”) non necessarie [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] oppure informazioni personali di dettaglio che risultino comunque sproporzionate, eccedenti e non pertinenti, l’ente destinatario della richiesta dovrebbe accordare l’accesso parziale ai documenti, oscurando i dati personali ivi presenti» (ibidem).

In ogni caso è anche indicato che le eventuali «motivazioni addotte dal soggetto controinteressato [...] costituiscono un indice della sussistenza di un pregiudizio concreto, la cui valutazione però spetta all’ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato [...]» (ibidem).

4. Sull’ostensione dei dati personali richiesti

La disciplina statale in materia di trasparenza, non prevede obblighi di pubblicazione in generale delle attività e ruoli svolti dai dipendenti pubblici o delle relative retribuzioni, fatta eccezione per soggetti che ricoprono specifici incarichi, quali ad esempio gli organi di vertice, i dirigenti, i consulenti, i collaboratori secondo quanto previsto dagli artt. 14 e 15 del d. lgs. n. 33/2013. Per tali soggetti sussiste una specifica disciplina di settore che prevede specifici oneri di trasparenza fra cui la pubblicità dei relativi compensi connessi all’assunzione della carica e agli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica, con la conseguenza che per questi dati non è possibile richiamare alcun motivo di protezione dei dati personali.

Quanto invece, ai dati personali riferiti a dipendenti e lavoratori, questa Autorità si è già espressa con ampiezza di argomentazioni in numerosi casi sull'accesso civico ad attività lavorative, retribuzioni, buste paga, cedolini dello stipendio, tipologia contrattuale, costo ore lavorate, straordinari, valutazioni, progressioni economiche, ecc., ritenendo sussistere il limite previsto dall'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013 (cfr., fra gli altri, i pareri in materia di accesso civico a valutazioni/schede e progressioni economiche e di carriera dei lavoratori contenuti nei seguenti provvedimenti: n. 308 del 13/7/2023, in www.gpdp.it, doc. web n. 9990570; n. 343 del 3/8/2023, ivi, doc. web n. 9925408; n. 461 del 29/9/2023, doc. web n. 9953581; n. 308 del 13/7/2023, ivi, doc. web n. 9990570; n. 199 del 13/5/2021, ivi, doc. web n. 9672790; 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. 231 del 18/4/2018, ivi, doc. web n. 8983308; n. 142 dell'8/3/2018, ivi, doc. web n. 8684742; n. 574 del 29/12/2017, ivi, doc. web n. 7658152).

In tale contesto – conformemente ai precedenti orientamenti del Garante – si ritiene che, ai sensi della normativa vigente e delle indicazioni contenute nelle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico, l'Autorità di Sistema Portuale abbia correttamente respinto l'accesso civico ai documenti richiesti, che come visto contengono dettagli relativi alle attività lavorative esercitate (partecipazione a procedure di appalto, tipologia di opera, servizio o fornitura seguita, ruolo svolto e qualifica rivestita) e alla retribuzione ricevuta, indicativa peraltro anche situazione economico-patrimoniale dei dipendenti. La relativa ostensione infatti – tenendo conto della tipologia dei dati e delle informazioni personali ivi contenuti nonché il particolare regime di pubblicità dei dati oggetto di accesso civico – determina un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà dei dipendenti controinteressati, i quali potrebbero subire ripercussioni negative sul piano professionale, sociale e relazionale, esponendoli a possibili difficoltà relazionali con i colleghi di lavoro e creando ingiustificati pregiudizi da parte di terzi esterni all'ambiente lavorativo, causando 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. È inoltre necessario tenere conto anche delle ragionevoli aspettative di confidenzialità dei soggetti interessati e alla 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.). L'ostensione di dati di dettaglio dell'attività lavorativa è, inoltre, contraria al principio di minimizzazione dei dati laddove non «limitati a quanto necessario rispetto alle finalità» di trasparenza ai sensi dell'art. 5, par. 1, lett. c, del RGPD. Del resto – come evidenziato dal RPCT nella richiesta di parere al Garante – «il diritto alla conoscibilità del richiedente è [stato] comunque garantito a mezzo del prospetto anonimizzato trasmesso in riscontro alla richiesta di accesso civico, nel quale è data evidenza di ciascun importo percepito e reso anonimo il nome del dipendente percettore, in applicazione del principio di minimizzazione dei dati indicato all'art. 5 del Regolamento UE 2016/679 (c.d. GDPR)».

Sotto tale profilo, è del tutto irrilevante la circostanza – rappresentata dal soggetto istante a sostegno della propria domanda – per la quale i nominativi dei RUP e delle altre figure tecniche coinvolte negli appalti dell'Autorità di sistema Portuale sarebbero già pubblicamente disponibili nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici. Ciò in quanto, la disciplina di settore prevede specifiche regole di pubblicità e accesso ad alcune informazioni contenute nella BDNCP riferite alla stazione appaltante e al RUP incaricato (su cui non è possibile richiamare alcun motivo di protezione dei dati personali), ma in ogni caso, come ricordato anche dal RPCT nella richiesta di parere al Garante, tale conoscibilità non riguarda «eventuali altre figure aventi diritto, individuate nella procedura di affidamento (es. Direttore dell'esecuzione del contratto, Direttore Lavori, ecc.)», in quanto «tali informazioni, infatti, non sono oggetto di trasmissione alla BDNCP ai sensi della delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023».

Per completezza, si ricorda che spetta all'amministrazione destinataria della richiesta di accesso civico – in base al principio di accountability/«responsabilizzazione» del titolare del trattamento (art. 5, par. 2 e 24, del RGPD) – valutare la possibilità di accordare un eventuale accesso civico

parziale ai sensi dell'art. 5-bis, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013, oscurando i dati e le informazioni che potrebbero consentire l'identificazione anche indiretta dei soggetti controinteressati. Ciò tenendo conto della possibilità di re-identificare gli stessi tramite i dati di contesto e le numerose informazioni di dettaglio eventualmente contenute nei documenti richiesti, nonché della possibilità per il soggetto istante (ma, dato il regime di pubblicità propria dell'accesso civico, anche per soggetti terzi come eventuali altri dipendenti) di incrociare e raffrontare i dati ottenuti con altre informazioni ausiliarie già conosciute anche da soggetti estranei o contenute in ulteriori banche dati. Al riguardo, si ricorda che «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 art. 29-WP29, "Opinion 05/2014 on Anonymisation techniques, del 10/4/2014", in https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_en.pdf).

Resta, in ogni caso, salva la possibilità per l'istante di eventualmente accedere ai documenti 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 dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale, ai sensi dell'art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33/2013.

In Roma, 10 marzo 2025

IL PRESIDENTE
Stanzione