

VALORIZZAZIONE DEL MERITO: IL DS HA L'OBBLIGO DI RENDERE PUBBLICI I NOMINATIVI E I PUNTEGGI DEI DOCENTI DESTINATARI DEL BONUS?

Alcuni dirigenti scolastici hanno chiesto di conoscere come comportarsi nel caso che un docente chieda, invocando il diritto all'accesso civico (decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97), di conoscere dati, documenti ed informazioni acquisite dall'amministrazione nel corso della procedura di valorizzazione del merito.

Abbiamo girato il quesito alla Dott.ssa **Anna ARMONE**, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

RISPOSTA DELLA DOTT.SSA ANNA ARMONE

Il d.lgs. 97/2016 ha integrato e modificato l'esercizio dell'accesso civico. L'estensione del diritto a tutti i dati, informazioni e documenti detenuti dalla PA è tesa a garantire una completa visibilità e trasparenza dell'azione amministrativa. Ciononostante, l'art. 5 bis, c. 2 costituisce una norma di chiusura prevedendo che "L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;

.....”

Ne deriva che, in caso di accesso richiesto ai sensi dell'art. 5, il dirigente deve valutare il pregiudizio potenziale che può essere arrecato alla riservatezza dei terzi. L'esempio di un docente che chiede di conoscere il punteggio attribuito agli altri docenti al fine dell'attribuzione del bonus, è riconducibile alla previsione dell'art. 5 bis, comma 2.

La ritenuta sussistenza di tale pregiudizio per gli altri docenti comporta il rigetto dell'istanza, a meno che non si consideri di poterla accogliere oscurando i dati personali eventualmente presenti e le altre informazioni che possono consentire l'identificazione, anche indiretta, dei soggetti interessati.

In tal caso, devono essere tenute in considerazione le motivazioni addotte dai docenti controinteressati, che devono essere obbligatoriamente interpellati dal dirigente scolastico destinatario della richiesta di accesso civico, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 33/2013. Tali motivazioni costituiscono un indicatore della sussistenza di un pregiudizio concreto, la cui valutazione però spetta al dirigente e va effettuata anche in caso di silenzio del controinteressato, tenendo, altresì, in considerazione il fatto che il trattamento – comunicazione - 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.

Occorre, pertanto, che vengano rispettati i principi generali sul trattamento e, in particolare, quelli di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza. Nel caso in esame il dirigente può concedere un accesso parziale ai criteri utilizzati e ai punteggi assegnati oscurando i dati di riconoscibilità, laddove l'esigenza informativa, alla base dell'accesso civico, possa essere soddisfatta senza implicare il trattamento dei dati personali.

Qualora il docente richiedente l'accesso civico ritenesse di dover tutelare un proprio interesse diretto, concreto e attuale, rimarrebbe aperta la strada dell'accesso ex art. 22 l. 241/1990. (Anna Arnone)

NOTE

8 Cfr., in particolare, considerando n. 154 e artt. 5 e 86.

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 civico – 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'oblio⁵, 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 civico 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 dei Diritti dell'Uomo, dell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della giurisprudenza europea in materia.

Il richiamo espresso alla disciplina legislativa sulla protezione dei dati personali da parte dell'art. 5-*bis*, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013 comporta, quindi, che nella valutazione del pregiudizio concreto, si faccia, altresì, riferimento ai principi generali sul trattamento e, in particolare, a quelli di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in conformità alla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea⁶, del Consiglio di Stato⁷, nonché al nuovo quadro normativo in materia di protezione dei dati introdotto dal Regolamento (UE) n. 679/20168.

In attuazione dei predetti principi, il soggetto destinatario dell'istanza, nel dare riscontro alla richiesta di accesso civico, 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 civico, 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 civico, potendo accogliere l'istanza senza dover attivare l'onerosa procedura di coinvolgimento del soggetto «controinteressato» (art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 33/2013). Al riguardo, deve essere ancora evidenziato che l'accesso civico 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). 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 Autorità Nazionale Anticorruzione e non pertinenti, l'ente destinatario della richiesta dovrebbe accordare l'accesso parziale ai documenti, oscurando i dati personali ivi presenti⁹

9 Si pensi, ad esempio, a dati di persone fisiche quali, fra l'altro, la data di nascita, il codice fiscale, il domicilio o l'indirizzo di residenza, i recapiti telefonici o di posta elettronica personali, l'ISEE o la relativa fascia, i dati bancari, ecc.

10 Cfr. Gruppo Art. 29, *Opinion 03/2013 on purpose limitation*, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf, p. 25).

11 Si pensi, ad esempio, ai nominativi del personale ispettivo, o di quello coinvolto in attività istruttorie relative a materie di particolare delicatezza, oppure ancora ai dati relativi agli autori di segnalazioni ed esposti.

12 Si pensi, ad esempio, all'indiscriminata circolazione delle firme autografe, dei dati contenuti nel cedolino dello stipendio che sono utili per accedere a prestiti e finanziamenti, oppure ad alcune informazioni contenute nelle dichiarazioni dei redditi che sono richieste ai fini del rilascio delle credenziali di accesso a servizi fiscali telematici quali la dichiarazione dei redditi precompilata.

13 Ai sensi del d. lgs. n. 196/2003, «dati sensibili» sono «i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale» (art. 4, comma 1, lett. d).

14 Ai sensi del d. lgs. n. 196/2003 «dati giudiziari» sono «i dati personali idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato ai sensi degli articoli 60 e 61 del codice di procedura penale» (art. 4, comma 1, lett. e).

15 Cfr. Parere del Garante per la protezione dei dati personali del 3/3/2016 n. 92, in www.gpdp.it, doc. web n. 4772830; nonché *Relazione Illustrativa al Decreto legislativo recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Decreto_legislativo_trasparenza.pdf

16 Vedi, ad esempio, il caso delle cariche dirigenziali di partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, politico o sindacale.

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 civico 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 sociali¹⁰. 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 dati¹¹. Analogamente, vanno tenuti in debito conto i casi in cui la conoscibilità di determinati dati personali da parte di chiunque possa favorire il verificarsi di eventuali furti di identità o di creazione di identità fittizie attraverso le quali esercitare attività fraudolente¹². 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 civico 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 si 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.

Riguardo al primo profilo, la presenza di dati sensibili¹³ e/o giudiziari¹⁴ può rappresentare un indice della sussistenza del predetto pregiudizio, laddove la conoscenza da parte di chiunque che deriverebbe dall'ostensione di tali informazioni – anche in contesti diversi (familiari e/o sociali) – possa essere fonte di discriminazione o foriera di rischi specifici per l'interessato¹⁵. In linea di principio, quindi, andrebbe rifiutato l'accesso civico a tali informazioni, potendo invece valutare diversamente, caso per caso, situazioni particolari quali, ad esempio, quelle in cui le predette informazioni siano state deliberatamente rese note dagli interessati, anche attraverso loro comportamenti in pubblico¹⁶. Autorità Nazionale Anticorruzione.

Analoghe considerazioni sull'esistenza del pregiudizio concreto possono essere fatte per quelle categorie di dati personali che, pur non rientrando nella definizione di dati sensibili e giudiziari, richiedono una specifica protezione quando dal loro utilizzo, in relazione alla natura dei dati o alle modalità del trattamento o agli effetti che può determinare, possano derivare rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali degli interessati (si pensi, ad esempio, ai dati genetici, biometrici, di profilazione, sulla localizzazione o sulla solvibilità economica, di cui agli artt. 17 e 37 del Codice).

Tra gli altri fattori da tenere in considerazione ai fini della valutazione della sussistenza del pregiudizio in esame, merita rilievo anche la circostanza che la richiesta di accesso civico riguardi dati o documenti contenenti dati personali di soggetti minori, la cui conoscenza può ostacolare il libero sviluppo della loro personalità, in considerazione della particolare tutela dovuta alle fasce deboli¹⁷.

Riguardo al secondo profilo, va considerato altresì che la sussistenza di un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali può verificarsi con più probabilità per talune particolari informazioni – come ad esempio situazioni personali, familiari, professionali, patrimoniali – di persone fisiche destinatarie dell'attività amministrativa o intervenute a vario titolo nella stessa e che, quindi, non ricoprono necessariamente un ruolo nella vita pubblica o non esercitano funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse¹⁸. Ciò anche pensando, come già visto, alle ragionevoli aspettative di confidenzialità degli interessati riguardo a talune informazioni in possesso dei soggetti destinatari delle istanze di accesso civico o la non prevedibilità delle conseguenze derivanti a questi ultimi dalla conoscibilità da parte di chiunque di tali dati. Tale ragionevole aspettativa di confidenzialità è un elemento che va valutato in ordine a richieste di accesso civico che possono coinvolgere dati personali riferiti a lavoratori o a altri soggetti impiegati a vario titolo presso l'ente destinatario della predetta istanza.