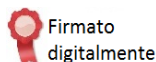


Pubblicato il 16/04/2024

N. 01436/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00116/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 116 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

O.S. U.S.B. (Unione Sindacale di Base) Pubblico Impiego Agenzie Fiscali Sicilia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Bartoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Agenzia delle Entrate Direzione Regionale Sicilia, in persona del Responsabile pro tempore;

Agenzia delle Entrate Direzione Provinciale Catania, in persona del legale Responsabile pro tempore, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, ed ivi domiciliati in via Vecchia Ognina, 149;

nei confronti

████████████████████, non costituita in giudizio;

████████████████████, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

con il ricorso principale,

del provvedimento di diniego emesso dalla Direzione Regionale Sicilia relativamente all'istanza di accesso civico generalizzato ex decreto legislativo n. 33/2013 presentata dalla ricorrente;

per quanto riguarda i motivi aggiunti:

del diniego parziale emesso relativamente alla richiesta di riesame dell'istanza di accesso civico generalizzato ex decreto legislativo n. 33/2013 presentata dalla ricorrente;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agencia delle Entrate Direzione Regionale Sicilia e dell'Agencia delle Entrate Direzione Provinciale Catania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2024 il dott. Gustavo Giovanni Rosario Cumin e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La O.S. U.S.B. (Unione Sindacale di Base) Pubblico Impiego Agenzie Fiscali Sicilia, ha formulato una istanza di accesso civico generalizzato ex D.lgs. 33/2013, acquisita al protocollo nel R.U. al n. 259557/2023, mediante la quale richiedeva l'accesso in relazione alla “*documentazione integrale e gli atti dell'Ufficio relativi alla procedura di conferimento degli incarichi di responsabilità prot. 3513 del 31/07/2023 (CAPO AREA GOVERNO E ANALISI DP CATANIA, CAPO TEAM UP-T 1 - AREA SERVIZI CARTOGRAFICI E CATASTALI- CAPO TEAM GESTIONE E CONTROLLI ATTI 2 - AREA 2 - UFFICIO TERRITORIALE DI CATANIA)*”.

L'Amministrazione interpellata, dopo aver comunicato quella richiesta ai soggetti controinteressati titolari dei dati personali che sarebbero stati resi pubblici a seguito della ostensione della documentazione richiesta – i quali a loro volta, il 30.11.2023, avevano proposto una motivata opposizione, in particolare perché “*(omissis) la generica e omnicomprensiva richiesta della documentazione non consente (omissis) di individuare la tipologia dei documenti che verranno resi noti a terzi, paventandosi l'ipotesi di lesione della protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali tutelata dal Regolamento Europeo UE/2016/679 (GDPR)Q*” -, con provvedimento 0088171 del 6 dicembre 2023 respingeva totalmente le sopra indicata istanza.

La O.S. U.S.B. (Unione Sindacale di Base) Pubblico Impiego Agenzie Fiscali Sicilia, malgrado con richiesta del 19 dicembre 2023 avesse attivato l'intervento sostitutivo ex art. 43 del D. Lgs. n. 33/2013 del Responsabile Anticorruzione e Trasparenza dell'Agenzia delle Entrate, in assenza di notizie circa cosa fosse stato fatto dal soggetto menzionato da ultimo prima che potesse scadere il termine per poter tempestivamente presentare ricorso a norma dell'art. 116 c.p.a. avverso il provvedimento 0088171 del 6 dicembre 2023 della Direzione Regionale della Sicilia dell'Agenzia delle Entrate, con ricorso notificato il 5 gennaio 2024 impugnava quest'ultimo per vizi di violazione e falsa applicazione degli artt. artt. 5, secondo comma, e 5-bis del D. Lgs. n. 33/2013

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione intimata.

Successivamente alla notifica del ricorso e al deposito in segreteria della sua copia notificata, avvenuto il 18 gennaio 2024, l'Amministrazione intimata depositava in segreteria il 13/02/2024 della documentazione in allegato alla propria memoria di costituzione, dalla conoscenza della quale l'organizzazione sindacale (già) ricorrente apprendeva che con nota prot. n. 3209 del 22 gennaio 2024 del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza era stata concessa una parziale ostensione della documentazione richiesta, limitatamente “*ai curricula vitae dei tre dipendenti che hanno superato la selezione*”.

Di conseguenza la O.S. U.S.B. (Unione Sindacale di Base) Pubblico Impiego Agenzie Fiscali Sicilia, conservando un interesse alla ostensione (anche) dei curricula vitae dei soggetti non selezionati e dei verbali dei colloqui e alle schede di valutazione di tutti i partecipanti – dei quali invece il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza aveva ritenuto legittima la non ostensione da parte dell'Amministrazione intimata -, impugnava il provvedimento di quest'ultimo con un ricorso per motivi aggiunti notificato il 07/03/2024.

In data 11 aprile si teneva la camera di consiglio per l'esame dei proposti gravami, che venivano tutti trattenuti in decisione. Qui il difensore di parte ricorrente contestava la tempestività del deposito di memoria ad opera di controparte in data 5 aprile 2024. In ragione di ciò, il rappresentante dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato presente in udienza reiterava oralmente le argomentazioni di cui alla predetta memoria. A conclusione dei predetti interventi avveniva poi la chiusura della discussione dinnanzi al Collegio, con rimessione in decisione della causa.

Innanzitutto è da dire che la nota prot. n. 3209 del 22 gennaio 2024 del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha fatto venire parzialmente meno l'interesse a tutela del quale era stato proposto il ricorso principale, per suo tramite essendosi ottenuta una – anche se soltanto parziale – *discovery* della documentazione di cui era stata richiesta l'ostensione. Il ricorso principale e quello per motivi aggiunti – che possono invero essere esaminati congiuntamente, in quanto il secondo si limita ad aggiungere talune considerazioni circa la dignità dell'interesse a tutela del quale l'associazione sindacale ricorrente ha agito, rispetto alle censure (già) proposte con il primo – devono quindi essere scrutinati soltanto in relazione a quanta parte della istanza di accesso civico generalizzato ex D.lgs. 33/2013, acquisita al protocollo nel R.U. al n. 259557/2023, non è stata soddisfatta dalla nota prot. n. 3209 del 22 gennaio 2024 del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza; per il resto dovendosi ritenere che il provvedimento menzionato da ultimo abbia determinato

una parziale improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse del ricorso principale.

Nel provvedimento di totale rifiuto di ostensione degli atti richiesti l'Amministrazione intimata si è innanzitutto richiamata a quanto rappresentato dai controinteressati che erano stati notiziati circa la presentazione della relativa istanza; ovvero al fatto che:

“la generica e omnicomprensiva richiesta della documentazione non consente (omissis) di individuare la tipologia dei documenti che verranno resi noti a terzi, paventandosi l'ipotesi di lesione della protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali tutelata dal Regolamento Europeo UE/2016/679 (GDPR).

Come da provvedimento direttoriale denominato Disposizioni in materia di accesso documentale, accesso civico semplice e accesso civico generalizzato, prot. n. 280693/2020, si rileva che sono specificatamente sottratti al diritto di accesso i documenti dei procedimenti selettivi e i documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale, riferiti a terzi. Tali informazioni sono riconducibili nell'area dei dati personali cd. supersensibili e, pertanto, meritevoli di maggior tutela.

Come da linee guida sul tema, deliberate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (delibera 1309 del 28/12/2016), l'accesso civico consente una larga conoscibilità e diffusione di dati, documenti e informazioni tale che, rispetto all'accesso documentale effettuate da titolari di posizione giuridica qualificata, prevede un accesso meno in profondità.

Si rileva, inoltre, e si richiede la necessaria tutela delle ragionevoli aspettative di confidenzialità riposte (omissis) al momento della presentazione dei documenti al soggetto destinatario dell'istanza di accesso (mail, numero di telefono, indicazioni di carattere religioso o politico).

La conoscibilità da parte di chiunque di dati e documenti personali, che tramite accesso generalizzato sono considerati come “pubblici”, potrebbe comportare

situazioni future di svantaggio personale e sociale, estromissione e discriminazione (omissis), non essendo prevedibili le conseguenze derivanti dalla conoscibilità diffusa dei dati”.

L'Amministrazione intimata, dal canto suo, ha ritenuto di dover nella sostanza condividere le ragioni a base della opposizione proposta dai controinteressati, in particolare affermando che:

“Nel caso di specie, anche alla luce della articolate considerazioni svolte dai controinteressati nelle opposizioni pervenute e del parere reso in materia dal Garante per la Protezione dei Dati Personali il 7.11.2019, ritengo che l'accesso arrecherebbe ai partecipanti alle procedure di interpello proprio quel pregiudizio concreto alla tutela dei dati personali previsto dall'art. 5 bis, c. 2, lett. a), del D.lgs n. 33/2013, in quanto tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico diventerebbero pubblici e chiunque avrebbe diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'art. 7 del medesimo decreto.

Nella fattispecie in esame, oggetto dell'accesso civico sono i curricula vitae dei partecipanti alle procedure d'interpello, i verbali dei colloqui, in cui, in particolare, sono riportate fedelmente le domande formulate dalla Commissione e le risposte dei candidati, nonché le schede di valutazione.

Gli altri documenti inerenti le procedure d'interpello, compresi il bando e gli atti di nomina, sono stati già pubblicati sulla intranet aziendale.

Per gli specifici profili inerenti l'accesso civico alla copia dei verbali dei colloqui, al pari degli elaborati scritti di una procedura di selezione, “si deve tenere presente che tali documenti, in generale, sono indicativi di molteplici aspetti di carattere personale circa le caratteristiche individuali, relativi ad esempio alla preparazione professionale, alla cultura, alle capacità di espressione, o al carattere del candidato, che costituiscono aspetti valutabili nella selezione dei partecipanti”.

Inoltre, in alcuni casi, e a seconda della domanda sottoposta (analogamente ad una traccia) il contenuto della risposta (assimilabile ad un elaborato scritto) “è capace di rivelare anche informazioni e convinzioni che possono rientrare nelle «categorie particolari di dati personali» di cui all’art. 9, par. 1, del Regolamento”; mi riferisco, in particolare, a risposte dalle quali potrebbero evincersi opinioni politiche e convinzioni filosofiche o di altro genere.

Evidenzio, inoltre, che “i contenuti generalmente inseriti nel curriculum vitae sono molteplici e la relativa ostensione può consentire l’accesso, a seconda di come è redatto il cv, a numerosi dati (es.: nominativo, data e luogo di nascita, residenza, telefono, e-mail, nazionalità) e informazioni di carattere personale (es.: esperienze e competenze professionali, istruzione e formazione, competenze personali, competenze comunicative, competenze organizzative e gestionali, pubblicazioni, presentazioni, progetti, conferenze, seminari, riconoscimenti e premi, appartenenza a gruppi/associazioni, referenze, menzioni, corsi, certificazioni, ecc.), che per motivi individuali non sempre si desidera portare a conoscenza di soggetti estranei”.

A sua volta il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, all’interno della nota prot. n. 3209 del 22 gennaio 2024, ha smentito soltanto parzialmente quella ricostruzione, affermando che:

“con riferimento ai curricula vitae dei soggetti che non hanno superato la selezione e ai verbali dei colloqui, nonché alle schede di valutazione di tutti i partecipanti alla selezione, si conferma, in sede di riesame, il diniego all’accesso.

I curricula vitae dei soggetti non selezionati contengono, infatti, numerosi dati personali e dettagliate informazioni sull’attività lavorativa/professionale svolta dai controinteressati. Si tratta non solo di dati identificativi, anagrafici, di residenza, di contatto (es. e-mail e numeri di telefono professionale e personale), nazionalità, codice fiscale e stato civile; ma anche di notizie di carattere professionale e privato che, per motivi individuali, non sempre si desidera portare a conoscenza di soggetti estranei (es.: esperienze professionali effettuate e lavori svolti con dettagli

sull'inquadramento e funzioni assunte; istruzione e formazione ricevuta; competenze linguistiche e informatiche; delle competenze relazionali e organizzative; partecipazione a corsi di formazione e aggiornamento, a convegni, seminari, ecc.).

Quanto ai verbali dei colloqui e alle schede di valutazione di tutti i partecipanti, come evidenziato dal Garante, "si ricorda che gli stessi riportano le domande formulate dalla Commissione e le risposte dei candidati, nonché i giudizi formulati. Al riguardo, come evidenziato dalla Corte di Giustizia UE, si evidenzia che il contenuto delle risposte fornite da un candidato in una prova concorsuale o selettiva, riflette il relativo livello di conoscenza e di competenza in un dato settore, nonché i suoi processi di riflessione, il suo giudizio e il suo spirito critico, indicando anche molteplici aspetti di carattere personale circa le caratteristiche individuali relative, ad esempio, alla preparazione professionale, alla cultura, alle capacità di espressione o al carattere della persona (che costituiscono aspetti valutabili nella selezione dei partecipanti) e «La raccolta di tali risposte ha, poi, la funzione di valutare le capacità professionali del candidato e la sua idoneità a esercitare il mestiere di cui trattasi» (punti nn. 36-38 della sent. della CGUE C-434/16 del 20/12/2017). Sempre secondo la medesima giurisprudenza «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 come detto che qualsiasi esame è diretto a verificare e a stabilire le prestazioni individuali di una specifica persona"

In tale quadro, un eventuale accesso civico ai documenti in parola (curricula vitae dei soggetti non selezionati nonché verbali e valutazioni riferiti a tutti i partecipanti), 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.

La conoscibilità da parte di chiunque di dati e documenti personali, che tramite l'accesso generalizzato sono considerati come "pubblici", potrebbe comportare situazioni future di svantaggio personale e sociale, estromissione e discriminazione, non essendo prevedibili le conseguenze derivanti dalla conoscibilità diffusa dei dati".

Il Collegio non ritiene di poter condividere le valutazioni espresse prima dall'Amministrazione intimata e poi dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Infatti, come da autorevole e condiviso precedente, *"la riservatezza, dunque, non può concepirsi al punto da comprendere anche l'attività esercitata da un pubblico dipendente nel suo complesso considerata, essendo limitata, per quanto di interesse in questa sede, soltanto alla sfera della persona fisica in quanto tale che sia eventualmente coinvolta dall'attività esercitata nella qualità di pubblico dipendente, come ad esempio, nel caso in cui vengano in rilievo, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, questioni concernenti lo stato di salute, le opinioni politiche espresse, le credenze religiose, l'adesione ad associazioni sindacali o dati personali di altro tipo, come per ipotesi, l'indirizzo di residenza.*

L'art. 5 bis co. 2 lett. a) D.Lgs. n. 33 del 2013, infatti, ritiene potenzialmente ostativa all'ostensione dei documenti richiesti tramite l'accesso civico generalizzato "la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia" e, quindi, soltanto gli elementi concernenti la persona fisica del controinteressato nel senso sopra precisato, ma non anche una valutazione sulla qualità dell'attività di pubblico servizio dal medesimo espletata nell'esercizio delle mansioni di pubblico impiegato. Diversamente opinando, infatti, lo scopo dell'istituto dell'accesso civico generalizzato sarebbe pregiudicato, poiché, essendo l'agire della Pubblica Amministrazione sempre contraddistinto dall'attività di

persone fisiche con le quali intercorre un rapporto di pubblico impiego, la riservatezza declinata in senso ampio, vale a dire quale esigenza di non pubblicità di qualsivoglia dato concernente la propria persona, e non in senso stretto, ossia limitata soltanto ai dati personali identificativi o ai dati sensibili o ai dati sensibilissimi, impedirebbe un effettivo controllo sull'operato degli Enti pubblici”(Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza 17 novembre 2022, n. 10123).

Con specifico riguardo alla presente controversia, sul presupposto che *“l'art. 5 bis co. 2 lett. a) D.Lgs. n. 33 del 2013 ... ritiene potenzialmente ostativa all'ostensione dei documenti richiesti tramite l'accesso civico generalizzato "la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia" e, quindi, soltanto gli elementi concernenti la persona fisica del controinteressato nel senso sopra precisato, ma non anche una valutazione sulla qualità dell'attività di pubblico servizio dal medesimo espletata nell'esercizio delle mansioni di pubblico impiegato”*, il Collegio esclude innanzitutto che – come invece ritenuto dai soggetti autori dei provvedimenti impugnati - possa essere precluso l'accesso ai verbali dei colloqui e alle schede di valutazione di tutti i partecipanti: poiché ove anche per loro tramite potessero venir conosciuti *“aspetti di carattere personale circa le caratteristiche individuali relative, ad esempio, alla preparazione professionale, alla cultura, alle capacità di espressione o al carattere della persona (che costituiscono aspetti valutabili nella selezione dei partecipanti)”*, essi rimangono comunque estranei alla *“sfera della persona fisica in quanto tale che sia eventualmente coinvolta dall'attività esercitata nella qualità di pubblico dipendente”* intesa in senso proprio e stretto; ed in ogni caso recedono dinnanzi alla superiore esigenza di *“garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa”*(*ex plurimis* e più di recente, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 3 febbraio 2023, n. 1195), che nel caso a mani si specifica ulteriormente come *“esercizio delle prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale delle categoria specifica dei lavoratori dell'Amministrazione interessata, sia per la tutela*

del principio di imparzialità dell'amministrazione, della meritocrazia nell'attribuzione degli incarichi, del regime giuridico del personale impiegato".

Per quanto invece attiene ai *curricula vitae* dei soggetti non selezionati, il fatto che essi contengano o possano contenere *“numerosi dati personali e dettagliate informazioni sull'attività lavorativa/professionale svolta dai controinteressati. Si tratta non solo di dati identificativi, anagrafici, di residenza, di contatto (es. e-mail e numeri di telefono professionale e personale), nazionalità, codice fiscale e stato civile; ma anche di notizie di carattere professionale e privato che, per motivi individuali, non sempre si desidera portare a conoscenza di soggetti estranei”* è del tutto irrilevante in mancanza di una indicazione puntuale e specifica di quali essi siano in relazione distintamente a ciascuno dei partecipanti non selezionati. La ostensione dei documenti richiesti non potrà quindi giammai riguardare la intera categoria dei *“curricula vitae dei soggetti non selezionati”*: ma soltanto dati puntuali inseriti all'interno di ciascun curriculum, dei quali l'Amministrazione intimata avrà il potere/dovere di garantire la riservatezza non già mediante rifiuto dell'ostensione, ma mediante loro previo oscuramento a norma dell'art. 5 bis, comma 4, del D. Lgs. n. 33/2013.

Il Collegio pertanto, conclusivamente pronunciando:

- 1) dichiara in parte improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse ed in parte accoglie il ricorso principale;
- 2) accoglie interamente il ricorso per motivi aggiunti;
- 3) per gli effetti ordina all'Amministrazione intimata l'ostensione di tutta la documentazione richiesta con istanza acquisita a prot. n. 259557/2023 entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, salvo il parziale previo oscuramento dei dati sensibili relativi alla sfera della persona fisica intesa in senso proprio e stretto dei partecipanti alla selezione diversi dai tre soggetti selezionati nell'esercizio dei poteri di cui all'art. 5 bis, comma 4, del D. Lgs. n. 33/2013.

Le statuizioni in materia di refusione delle spese di lite fra le parti seguono come

da soccombenza, con rinvio al dispositivo per la loro liquidazione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda): 1) dichiara in parte improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse ed in parte accoglie il ricorso principale; 2) accoglie interamente il ricorso per motivi aggiunti; 3) per gli effetti ordina all'Amministrazione intimata l'ostensione di tutta la documentazione richiesta con istanza acquisita a prot. n. 259557/2023 entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, salvo il parziale previo oscuramento dei dati sensibili relativi alla sfera della persona fisica intesa in senso proprio e stretto dei partecipanti alla selezione diversi dai tre soggetti selezionati nell'esercizio dei poteri di cui all'art. 5 bis, comma 4, del D. Lgs. n. 33/2013; 4) con dannata l'Amministrazione intimata alla refusione delle spese di lite nei confronti dell'associazione sindacale ricorrente, che liquida nell'importo di euro 1.500,00 (millecinquecento/00), più accessori così come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 11 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Consigliere, Estensore

Emanuele Caminiti, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Gustavo Giovanni Rosario Cumin

IL PRESIDENTE
Daniele Burzichelli

IL SEGRETARIO