

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Nella riunione odierna, in presenza del dott. Antonello Soro, presidente, della dott.ssa Augusta Iannini, vicepresidente, 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. 58, par. 3, lett. b), del 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 "Regolamento");

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 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.gdpd.it, doc. web n. **5860807**;

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 della Città di Cosenza 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 di un provvedimento di diniego di un accesso civico.

Nello specifico, oggetto dell'accesso civico risulta essere la «copia autentica in formato cartaceo per l'immobile di proprietà [di soggetti identificati in atti delle] dichiarazioni IMU- TASI – TARI e rispettive documentazioni dei pagamenti anche di ICI, TARSU, TIA, TARES effettuati prima e dopo [la data] del 23/05/2014».

Nell'istanza di accesso è precisato che la citata documentazione è richiesta «al fine di difesa e di Giustizia, a tutela dei propri diritti in quanto cittadino di Cosenza [...]».

L'amministrazione non ha accolto l'accesso civico rappresentando che:

- l'istanza «è idonea a rivelare dati personali dei controinteressati, quali la situazione di vita e/o la situazione patrimoniale [...]. Infatti l'ostensione degli eventuali atti richiesti comporterebbe una informazione legata ai proprietari e dal quale possono desumersi dati come la residenza nel comune, l'aver fissato in quell'immobile la propria abitazione principale, l'aver versato o meno uno specifico tributo. L'informazione sui contribuenti richiesta è idonea a rivelare anche ulteriori elementi, come il tenore di vita o la situazione patrimoniale (cfr. in tema parere su accesso civico garante della privacy del 30 novembre 2017)»;

- «Al riguardo anche l'Anac, per come richiamato nel parere suddetto, nelle proprie linee guida, ha osservato 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". "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)";

- «Inoltre, come indicato nelle richiamate Linee guida dell'ANAC sull'accesso civico "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)»;

- «L'accesso, pertanto, non può essere accolto, anche per altra motivazione derivante dalla ratio della norma, ovvero per il fatto che le ragioni che hanno condotto alla richiesta di accesso civico riguardano evidentemente una vicenda personale, legata alla necessità di tutelare uno specifico interesse dell'istante, come emerge dalla motivazione "chiedo ai fini di difesa". Tale richiesta potrebbe essere oggetto, qualora ne sussistano i presupposti, in presenza di un interesse giuridicamente rilevante ed adeguatamente motivata, di un'istanza di accesso ai sensi dell'art. 22 della L. 241/1990 con l'ulteriore limitazione riferita agli aspetti tributari».

Nella richiesta di riesame, l'istante ha insistito nella propria richiesta di accesso, evidenziando che «gli immobili non abitazioni per cui si chiede accesso agli atti sono stati demoliti e non v'è più eventuale riservatezza dei dati dei già occupanti/proprietari, tra gli altri, PP.AA., Provincia di Cosenza e successivamente Azienda Sanitaria provinciale di Cosenza». Inoltre, è stato rappresentato che l'accesso civico non deve essere motivato e che il motivo della richiesta risiede nella ricerca di danni erariali per il calcolo e il pagamento dei tributi, lamentando il mancato coinvolgimento nel procedimento di eventuali soggetti controinteressati.

Nella richiesta di parere al Garante il Responsabile della prevenzione della corruzione ha comunicato di essere «orientato a confermare le ragioni del diniego» e che ritiene «che la richiesta documentale di che trattasi porti, in sostanza, ad una puntuale indagine sulla posizione tributaria dei suddetti contribuenti e, di conseguenza, sulla loro situazione economica personale».

OSSERVA

1. Introduzione

La disciplina di settore in materia di accesso civico contenuta nel d. lgs. n. 33/2013 prevede che l'accesso civico è istituito preordinato a «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico» e che, in tale contesto, «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)).

In tale quadro, sotto il profilo procedurale, occorre evidenziare che l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso civico è tenuta a coinvolgere i controinteressati, individuati ai sensi dell'art. 5-bis, comma 2 (art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 33/2013).

Il Garante deve essere sentito dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nel caso di riesame a esso presentato, laddove l'accesso sia stato negato o differito per motivi attinenti alla tutela della «protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia» (artt. 5, comma 7; 5-bis, comma 2, lett. a)).

2. Il caso sottoposto al Garante

Dagli atti inviati al Garante ai fini dell'istruttoria emerge in primo luogo l'esigenza che venga chiarito l'oggetto dell'accesso civico.

Dall'istanza di accesso, infatti, risulta che si voglia ricevere la documentazione inerente il pagamento dei tributi dall'anno 2014 dovuti dalle persone fisiche identificate in atti, proprietari di un immobile di cui vengono forniti i dati catastali.

Nella richiesta di riesame, invece, l'istante sostiene (ma la circostanza è non riscontrabile da questa Autorità allo stato degli atti) che dal 2014, per periodi non specificati l'immobile sia stato di proprietà anche persone giuridiche (enti pubblici), con la conseguenza che per l'acquisizione della relativa documentazione – che comunque sembrerebbe essere oggetto di accesso civico – non potrebbe porsi un problema di protezione dei dati personali.

Al riguardo, occorre, in via preliminare, evidenziare che per «dato personale» deve intendersi «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»)» (art. 4, par. 1, n. 1, del Regolamento) e che, pertanto, sono sottratte dall'ambito di applicazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali le persone giuridiche, gli enti e le associazioni, che non possono beneficiare della tutela di cui al citato art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013 (cfr. anche considerando n. 14 del Regolamento).

Ciò chiarito, con esclusivo riferimento all'esercizio dell'accesso civico alla documentazione riferita al pagamento di tributi sull'immobile descritto da parte di persone fisiche identificate in atti, si rappresenta 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 documenti richiesti.

In tale quadro, con riferimento ai predetti documenti – considerata la tipologia e la natura dei dati e delle informazioni personali ivi contenuti dai quali è possibile ricostruire la «posizione tributaria dei [...]contribuenti e, di conseguenza, [la] loro situazione economica personale» – si ritiene, conformemente ai precedenti orientamenti del Garante in materia (Prov. del 30 novembre 2017, n. 506, doc. web n. 7316508), che l'amministrazione abbia correttamente negato l'accesso civico, in quanto la relativa ostensione potrebbe comportare ai controinteressati ripercussioni negative, anche sul piano sociale e relazionale, con pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013. A ciò si aggiunga che deve essere tenuta in adeguata considerazione la ragionevole aspettativa di confidenzialità riposta dai contribuenti nei confronti dell'amministrazione e la non prevedibilità delle conseguenze derivanti a questi ultimi dalla conoscibilità da parte di chiunque dei dati personali richiesti (cfr. par. 8.1 delle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico, cit.).

Rimane, in ogni caso, salva la possibilità per l'istante di accedere alla documentazione richiesta, laddove dimostri l'esistenza di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso», ai sensi degli artt. 22 ss. della l. n. 241 del 7/8/1990.

TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE

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

Roma, 14 giugno 2018

IL PRESIDENTE
Soro

IL RELATORE
Iannini

IL SEGRETARIO GENERALE
Busia