Parere su istanza di accesso civico - 7 luglio 2022 [9799635]

[doc. web n. 9799635]

Parere su istanza di accesso civico - 7 luglio 2022

Registro dei provvedimenti
n. 246 del 7 luglio 2022

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

NELLA riunione odierna, alla quale hanno preso parte il prof. Pasquale Stanzione, 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 27/4/2016, 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, comma 7, 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 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 Stanzione;

PREMESSO

Con la nota in atti, il Difensore civico della Città Metropolitana di Roma Capitale ha chiesto al

Garante il parere previsto dall'art. 5, comma 8, del d. lgs. n. 33/2013, nell'ambito del procedimento relativo a un ricorso a esso presentato su un provvedimento di diniego di un'istanza di accesso civico a informazioni detenute dal Comune di Monte Porzio Catone.

Dall'istruttoria è emerso che è stata presentata una richiesta di accesso civico generalizzato – ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013 – avente a oggetto informazioni personali riferite a 3 soggetti identificati in atti. Nello specifico, il soggetto istante ha indicato di volere «sapere se nei confronti dei [citati soggetti], si è proceduto, secondo le disposizioni del Titolo II del D.P.R. n. 602/1973, recepite dall'art. 30, comma 15, del Regolamento comunale per la disciplina della Tassa sui Rifiuti (TARI), approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 28 del 05.08.2021, alla riscossione coattiva delle somme non versate per il tributo dovuto TARI, già oggetto di n. 2 Avvisi di accertamento per gli anni 2015 e 2016, mediante l'applicazione delle procedure esecutive, segnatamente il pignoramento presso terzi (conti correnti, pensioni INPS ed emolumento di natura privata)».

Il Comune ha negato l'accesso civico richiamando genericamente il limite degli interessi privati previsti dall'art. 5-bis, comma 2, lett. a) - c), del d. lgs. n. 33/2013.

Il soggetto istante ha, quindi, presentato ricorso al Difensore civico, lamentando il mancato coinvolgimento nel procedimento dei soggetti controinteressati e chiedendo una nuova valutazione della questione.

OSSERVA

1. Introduzione

La disciplina di settore in materia di accesso civico contenuta nel d. lgs. n. 33/2013 prevede, fra l'altro, che «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, 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).

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).

Inoltre, l'«amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione» ed «Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso» (art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 33/2013).

Ciò premesso, occorre aver 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, in ogni caso, i principi sanciti nel 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).

In tale contesto, occorre tenere conto anche 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 personali richiesti (cfr. par. 8.1 delle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico, cit.).

2. Profili procedurali

Con particolare riferimento al caso sottoposto all'attenzione di questa Autorità, sotto il profilo procedurale, occorre in primo luogo evidenziare che – contrariamente a quanto previsto dalla disciplina vigente – non risulta che i soggetti controinteressati siano stati coinvolti nel procedimento di accesso civico, impedendogli di presentare un'eventuale motivata opposizione come previsto dal citato art. 5, comma 5, del d. lgs. n. 33/2013.

In ogni caso, come indicato anche nelle Linee guida dell'Anac in materia di accesso civico, le motivazioni addotte dal soggetto controinteressato costituiscono solo «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, tenendo, altresì, in considerazione gli altri elementi illustrati [nelle Linee guida stesse]» (cfr. in particolare par. 8.1).

Analogamente, si rileva che l'amministrazione ha rifiutato l'accesso civico utilizzando una mera formula di stile, richiamando genericamente il limite degli interessi privati previsti dall'art. 5-bis, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013. La motivazione contenuta nel provvedimento di diniego dell'istanza di accesso civico adottata dal Comune di Monte Porzio Catone, eccessivamente generale e sintetica, non consente al soggetto che ha presentato l'istanza di accesso civico di comprendere le ragioni per le quali l'ostensione delle informazioni richieste determinerebbe «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, del d. lgs. n. 33/2013).

Ciò non è conforme alle indicazioni fornite da ANAC, che invece ha evidenziato come «Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i casi di diniego connessi all'esistenza di limiti di cui ai co. 1 e 2 che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute di cui al co. 3, l'amministrazione è tenuta a una congrua e completa, motivazione […]. La motivazione serve all'amministrazione per definire progressivamente proprie linee di condotta ragionevoli e legittime, al cittadino per comprendere ampiezza e limiti dell'accesso generalizzato, al giudice per sindacare adeguatamente le decisioni dell'amministrazione» (par. 5.3).

3. Osservazioni sul caso in esame

Quanto al merito della questione, nel caso sottoposto all'attenzione di questa Autorità, oggetto

dell'accesso civico risultano essere informazioni personali riferite a tre soggetti identificati in atti e inerenti all'esistenza o meno nei loro confronti di attività di riscossione coattiva di somme che non sarebbero state versate al Comune relative al pagamento della Tassa sui rifiuti (TARI) e che sarebbero già state oggetto di precedenti avvisi di accertamento (anni 2015 e 2016). In particolare, il soggetto istante dichiara di voler avere informazioni sull'esistenza di eventuali procedure esecutive, come il pignoramento presso terzi (es.: «conti correnti, pensioni INPS ed emolumento di natura privata»).

Posta in questi termini la questione – conformemente ai precedenti orientamenti del Garante in materia di accesso civico a documenti contenenti dati personali riferiti al pagamento di tributi dei cittadini e in cui è stata evidenziata la sussistenza del limite all'accesso civico derivante da un possibile pregiudizio concreto alla tutela dei dati personali dei soggetti controinteressati (cfr. provv. n. 80 del 4/3/2022, in www.gpdp.it, doc. web n. 9753567; provv. n. 382 del 14/6/2018, ivi, doc. web n. 9001972; provv. n. 506 del 30/11/2017, ivi, doc. web n. 7316508) – si ritiene, ai sensi della normativa vigente e delle indicazioni contenute nelle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico, di poter concordare con la decisione dell'amministrazione comunale di rifiutare l'accesso civico alle informazioni richieste.

Con particolare riferimento al caso in esame, si rappresenta infatti che i dati oggetto di accesso civico generalizzato riguardano la volontà di conoscere informazioni dettagliate sulla regolarità/capacità contributiva dei soggetti controinteressati e sulle attività di riscossione coattive poste in essere dal Comune, compresa l'esistenza di accertamenti, procedure esecutive e di atti di pignoramento presso terzi su conti correnti o pensioni.

Si tratta non solo di dati anagrafici, ma anche di notizie di carattere economico, contributivo e patrimoniale di soggetti privati che, per motivi individuali, non sempre si desidera portare a conoscenza di soggetti estranei e la cui ostensione può arrecare, in relazione ai casi e al contesto in cui possono essere utilizzati da terzi, tenendo conto anche del particolare regime di pubblicità dei dati oggetto di accesso civico, 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.

In tale quadro, considerando la tipologia e la natura dei dati e delle informazioni personali oggetto dell'istanza di accesso civico nel caso in esame, la relativa integrale ostensione determina un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà dei soggetti controinteressati, con possibili ripercussioni negative sul piano personale, sociale, relazionale e professionale (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 considerando le ragionevoli aspettative di confidenzialità dei controinteressati in relazione al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti dal Comune, nonché la non prevedibilità, al momento della raccolta dei dati, delle conseguenze derivanti a questi ultimi dalla eventuale conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste tramite l'accesso civico (cfr. par. 8.1 delle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico, cit.).

Per completezza, si ricorda che resta in ogni caso ferma la possibilità che i dati personali per i quali sia stato negato l'accesso civico possano essere resi ostensibili, laddove il soggetto istante, riformulando eventualmente l'istanza ai sensi della diversa disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi (artt. 22 ss. della l. n. 241 del 7/8/1990), motivi nella richiesta l'esistenza di un interesse "qualificato" e l'amministrazione ritenga sussistere, alla luce di quanto riportato dal soggetto istante, «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso» che possa per altro verso consentire l'ostensione delle informazioni richieste.

TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE

esprime parere nei termini suesposti in merito alla richiesta del Difensore civico della Città

Metropolitana di Roma Capitale, ai sensi dell’art. 5, comma 8, del d. lgs. n. 33/2013.

Roma, 7 luglio 2022

IL PRESIDENTE
Stanzione

IL RELATORE
Stanzione

per il SEGRETARIO GENERALE
IL VICE SEGRETARIO GENERALE
Filippi