



**GARANTE
PER LA PROTEZIONE
DEI DATI PERSONALI**

Parere su istanza di accesso civico - 17 dicembre 2020 [9521857]

[doc. web n. 9521857]

Parere su istanza di accesso civico - 17 dicembre 2020

Registro dei provvedimenti
n. 271 del 17 dicembre 2020

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

NELLA riunione odierna, alla quale hanno preso parte il prof. Pasquale Stanzone, 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 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 RGPD);

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");

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»;

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 dott. Agostino Ghiglia;

PREMESSO

Con la nota in atti, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) del Comune di Montepulciano ha chiesto al Garante il parere previsto dall'art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33/2013, nell'ambito del procedimento relativo a una richiesta di riesame, presentata dal soggetto controinteressato, su un provvedimento di accoglimento parziale di un'istanza di accesso civico.

Dall'istruttoria è emerso che il Comune di Montepulciano ha inizialmente ricevuto una richiesta di accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli artt. 22 ss. della legge n. 241 del 7/8/1990 – avente a oggetto tutta la documentazione inerente a una pratica edilizia riferita a un'Azienda agricola (ditta individuale) – e che l'ha respinta per mancanza dei presupposti previsti dalla predetta legge.

A seguito di tale diniego, il medesimo soggetto istante ha presentato una richiesta di accesso civico – ai sensi dell'art. 5 comma 2, del d. lgs. n. 33/2013 – sui medesimi documenti e, precisamente, su tutta la «Documentazione ed elaborati grafici del Permesso di costruire [identificato in atti e] successive varianti e pratica di agibilità».

L'amministrazione ha individuato, come soggetto controinteressato, il rappresentante dell'Azienda agricola, titolare anche della ditta individuale, il quale si è opposto alla richiesta di accesso civico, evidenziando, in primo luogo, che il mutamento della domanda di accesso (da accesso qualificato ad accesso civico) non può portare a una differente valutazione della p.a., nonché, in secondo luogo, che l'accoglimento dell'istanza avrebbe provocato la lesione degli interessi privati di cui all'art. 5-bis, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013, quali la protezione dei dati personali; la libertà e segretezza della corrispondenza; gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi i segreti commerciali.

Ciò nonostante, il Comune di Montepulciano ha accordato un accesso civico parziale «agli atti e documenti relativi a pratiche edilizie e urbanistiche presenti archivio dell'Ente [...], limitando l'accesso a documentazione non contenente dati sensibili e omettendo i dati personali ivi contenuti».

Il soggetto controinteressato ha quindi presentato una richiesta di riesame al Responsabile della trasparenza del provvedimento del provvedimento di accoglimento parziale (art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33/2013), ritenendolo non legittimo e insistendo sui propri motivi di opposizione, chiedendo il rifiuto dell'accesso.

OSSERVA

La questione sottoposta all'attenzione del Garante riguarda l'ostensione, tramite l'istituto dell'accesso civico, di documentazione relativa a una pratica edilizia iniziata nel 2016 – per la demolizione e ricostruzione di un fabbricato, ai fini dell'ampliamento, di un agriturismo in zona rurale – presentata da un'Azienda agricola (ditta individuale) su cui era stato già negato, allo stesso soggetto istante, l'accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli artt. 22 ss. della l. n. 241/1990.

In relazione a tale profilo, contrariamente a quanto eccepito dal soggetto controinteressato, si deve evidenziare che – come indicato anche nelle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico – il precedente diniego ai sensi della l. n. 241/1990, non necessariamente incide sulla possibilità di presentare una diversa domanda di accesso civico sui medesimi documenti, a meno che «l'amministrazione, con riferimento agli stessi dati, documenti e informazioni, abbia negato il diritto di accesso ex l. 241/1990, motivando nel merito, [...] con la necessità di tutelare un interesse pubblico o privato prevalente, e quindi nonostante l'esistenza di una posizione soggettiva legittimante ai sensi della 241/1990» (par. 2.3). Nel caso in esame, invece, dagli atti risulta che il diritto di accesso ai sensi della l. 241/1990 è stato negato per la «mancata indicazione dell'interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata agli atti per i quali era stato chiesto l'accesso», senza entrare nel merito dell'esistenza di ulteriori limiti derivanti da interessi pubblici o privati che potessero inibire l'ostensione della documentazione richiesta. Tale circostanza, quindi, secondo quanto previsto da ANAC, non impedirebbe al soggetto istante di presentare anche una successiva richiesta di accesso civico sui medesimi documenti.

Quanto al merito della questione sottoposta all'attenzione del Garante, deve evidenziarsi che, in relazione al procedimento per il rilascio del permesso di costruire, la normativa statale di settore prevede che «La domanda per il rilascio del permesso di costruire, sottoscritta da uno dei soggetti legittimati [...] va presentata [...] corredata da un'attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali richiesti, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti dalla parte II. La domanda è accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, alle norme relative all'efficienza energetica» (art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 6/6/2001, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»).

È, inoltre, previsto che «Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria

e formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto. Qualora sia necessario acquisire ulteriori atti di assenso, comunque denominati, resi da amministrazioni diverse, si procede ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241» e che «Il responsabile del procedimento, qualora ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario, può, nello stesso termine di cui al comma 3, richiedere tali modifiche, illustrandone le ragioni. L'interessato si pronuncia sulla richiesta di modifica entro il termine fissato e, in caso di adesione, è tenuto ad integrare la documentazione nei successivi quindici giorni» (ivi, commi 3 e 4).

Rispetto a documenti, dati e informazioni, relativi al procedimento inerente al permesso di costruire, occorre considerare che il legislatore statale ha previsto un preciso regime di pubblicità solo per l'atto finale del procedimento, sancendo che «Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio» e che «Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio» (ivi, comma 6).

Rispetto a tali informazioni pubbliche, nel caso in esame, come evidenziato dal RPCT nella nota integrativa alla propria richiesta di parere, l'istanza di accesso civico ha a oggetto una documentazione davvero molto vasta, comprendendo, fra l'altro, oltre gli estremi del permesso di costruire, anche tutta la documentazione integrale presentata nel corso degli anni, fra cui le SCIA presentate con le relative varianti, agibilità, innumerevoli planimetrie, piante architettoniche, relazioni geologiche, prospetti, piante grafiche, rilievi, allaccio utenze (acquedotto-enel-gas-smaltimento acque reflue), impianti (termici ed elettrici), collaudi, tabelle riepilogative, elaborati e relazioni tecniche, lettera di risposta alle richieste e prescrizioni, attestato di pagamento dei diritti di segreteria, materiale fotografico, procure, nonché i Programmi Aziendali Pluriennali di Miglioramento Agricolo Ambientale, con schede programma, relazione, verifiche di conformità, documentazione fotografica/elaborati tecnici (planimetrie, rilievi, progetto architettonico di massima, nonché visure catastali con i dati di ripartizione proprietaria fra i soggetti interessati, schede relative al patrimonio aziendale sia immobiliare che strumentale (dotazione mezzi, attrezzature, ecc.), il numero e la qualifica degli addetti, i dati di produzione, ed ogni altro dato relativo la consistenza e l'organizzazione aziendale (nel caso specifico, oltre quanto sopra, vengono indicati i dati relativi la presenza di due soggetti con invalidità civile al 100% e riportate le piante dei loro alloggi), ecc. Per i predetti atti, compreso le Segnalazioni certificate di inizio di attività-SCIA, non esiste un obbligo di pubblicazione da parte delle pp.aa. (cfr. parere contenuto in provv. n. 1 del 3/1/2019, in www.gpdp.it, doc. web n. [9080951](#)).

Si tratta di materiale contenente atti, dati e informazioni – di tipo anche personale – di natura molto eterogenea. In quasi tutte le parti sono contenuti riferimenti a dati personali. Il riferimento è, ad esempio, ai titoli di proprietà; ai nominativi, data e luogo di nascita, codici fiscali, residenza, e-mail, p.e.c., numeri di telefono riferiti al titolare dell'intervento, in qualità di proprietario, o del relativo rappresentante; ai dati dei tecnici incaricati (progettista, direttore dei lavori, assuntore delle opere, ecc.); a informazioni sulla tipologia di intervento; all'ubicazione, ai dati catastali e di destinazione d'uso dell'immobile oggetto del permesso; alle dichiarazioni concernenti il versamento degli oneri; ai rilievi fotografici dettagliati della proprietà privata, alle procure, alle fotocopie di documenti d'identità, etc. Si tratta in molti casi di dati anche di soggetti terzi diversi dal titolare dell'Azienda controinteressato – che non risultano peraltro essere stati coinvolti nel procedimento di accesso civico – quali progettisti, impiantisti, altri tecnici a vario titolo.

Sul punto, è l'amministrazione destinataria della richiesta a dover valutare, in primo luogo, anche la possibilità – laddove ritenuto necessario – di avviare eventualmente un dialogo cooperativo con il richiedente l'accesso «nel tentativo di ridefinire l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e di proporzionalità» (cfr. Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2/2017 recante «Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)» (parr. 7 e 8). Vd. indicazioni contenute nelle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico par. 4.2. e punto n. 5 dell'«Allegato. Guida operativa all'accesso generalizzato»).

In ogni caso, anche al di là della predetta valutazione, si osserva che i profili di competenza di questa Autorità sono limitati alla sola protezione dei dati personali.

Al riguardo, occorre, in primo luogo, evidenziare che «dato personale» è «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, del Regolamento).

Sono, pertanto, 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 del limite all'accesso civico di cui all'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 33/2013.

Per altro verso, si ricorda che eventuali dati sulla salute presenti nell'ampia documentazione oggetto di accesso civico – quali, secondo quanto rappresentato dal RPCT, «i dati relativi la presenza di due soggetti con invalidità civile al 100% e [...] le piante dei loro alloggi» – sono esclusi dall'accesso civico ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013 in quanto si tratta di dati per i quali è previsto per i quali è previsto un espresso divieto di diffusione da parte dei soggetti pubblici (art. 2-septies, comma 8, del Codice e art. 7-bis, comma 6, del d. lgs. n. 33/2013; cfr. anche art. 9, parr. 1, 2 e 4, del RGPD. Cfr. pareri contenuti nei provvedimenti n. 226 del 16/4/2018, in www.gdpd.it, doc. web n. [8983848](#); n. 188 del 10/4/2017, ivi, doc. web n. [6383249](#); n. 206 del 27/4/2017, ivi, doc. web n. [6388689](#); n. 98 del 22/2/2018, ivi, doc. web n. [8165944](#)).

Ciò chiarito, in relazione agli altri numerosi dati personali sopra descritti, contenuti nella documentazione oggetto di accesso civico, deve essere ricordato che 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 integrale ai documenti richiesti, oppure fornire un accesso parziale.

Inoltre, è necessario rispettare, in ogni caso, i principi del 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 quadro – ai sensi della normativa vigente, delle richiamate indicazioni contenute nelle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico – si ritiene, in conformità ai precedenti orientamenti del Garante in materia di accesso civico alla documentazione inerente pratiche relative a titoli abilitativi edilizi (cfr., fra gli altri, i pareri resi nei provv. n. 68 dell'8/2/2018, in www.gdpd.it, doc. web n. [8052934](#); n. 25 del 18/1/2018, ivi, doc. web n. [7688896](#); n. 1 del 3/1/2019, cit.), che l'ostensione dei dati personali contenuti nella documentazione richiesta tramite l'accesso civico – anche considerando il particolare regime di pubblicità dei dati e informazioni ricevuti tramite l'istituto dell'accesso civico (cfr. art. 3, comma 1, d. lgs. n. 33/2013) – può arrecare ai soggetti interessati, a seconda delle ipotesi e del contesto in cui le informazioni fornite possono essere utilizzate da terzi 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, determinando un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà dei soggetti coinvolti, in violazione del principio di minimizzazione dei dati (art. 5, par. 1, lett. b e c, del RGPD). Ciò anche tenendo conto delle 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 della non prevedibilità, al momento della raccolta dei dati, delle conseguenze derivanti dall'eventuale conoscibilità da parte di chiunque dei dati richiesti tramite l'accesso civico (cfr. par. 8.1 delle Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico, cit.).

Sotto tale profilo, si non si hanno obiezioni rispetto a quanto osservato dal RPCT laddove ha evidenziato che «La richiesta di accesso civico generalizzato de qua, estesa a tutta la pratica edilizia comprensiva anche degli elaborati tecnici e grafici, del materiale fotografico, delle relative varianti nonché della pratica di agibilità investirebbe infatti, oltre ai dati oggetto di pubblicità, anche una ampia ed ulteriore serie di informazioni di diversa specie e natura, quali, in particolare, i dati personali del titolare dell'azienda, del progettista, i dati e le informazioni, anche economiche, sull'azienda medesima nonché i dati tecnici desumibili dagli elaborati grafici, inerenti il progetto assentito da questo Ente» e che «In questi termini, la richiesta di accesso civico generalizzato appare ex se eccedere le finalità di cui all'articolo agli articoli 1 e 5, comma 2, del D. Lgs. n. 33/2013, andando ben oltre allo «scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche», per il quale «al limite, potrebbero bastare utili dati statistici riguardanti il numero e la tipologia degli atti, la tipologia degli interventi, ecc., [...]».

Per altro verso, si richiama, in ogni caso, l'attenzione del Comune sulla necessità di valutare – considerando il richiamato regime di pubblicità dei documenti forniti in sede di accesso civico – l'esistenza di ulteriori interessi privati che vanno adeguatamente presi in

considerazione ai fini del riscontro dell'accesso civico, previsti dall'art. 5-bis, comma 2, lett. c), connessi. Ciò considerando anche la circostanza che, come evidenziato dal RPCT, andrebbe tutelata la protezione dell'opera intellettuale riferibile agli elaborati tecnici e progettuali rispetto al soggetto che li firma e che, nell'opposizione all'accesso civico, anche il soggetto controinteressato ha evidenziato che l'ostensione di tutta la documentazione contenuta nelle pratiche edilizie può comportare un pregiudizio alla propria Azienda e alla protezione «[de]gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali» (art. 5-bis, comma 2, lett. c), del d.lgs 33/2013).

Per tutto quanto sopra considerato, limitatamente ai profili di competenza, si concorda con l'osservazione del RPCT, laddove è indicato che «L'ostensione di tutti i documenti oggetto della richiesta verrebbe quindi a costituire [...] un possibile pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali (del titolare dell'azienda, del progettista, degli altri soggetti coinvolti nell'attuazione del progetto assentito), nonché degli interessi comunque economici e commerciali, tra cui la proprietà intellettuale, con specifico riferimento agli elaborati progettuali» e non vi sono ragioni per dissentire, in relazione al rispetto dei principi in materia di protezione dei dati personali, dalla soluzione proposta dallo stesso Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per la quale sussistono «ragioni per respingere l'istanza di accesso generalizzato ovvero per limitarla esclusivamente al permesso di costruire, quale atto amministrativo, limitatamente ai dati ed alle informazioni già oggetto di pubblicità ai sensi dell'articolo 20, comma 6, del D.P.R. n. 380/2001».

TUTTO CIÒ PREMESSO IL GARANTE

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

Roma, 17 dicembre 2020

IL PRESIDENTE
Stanzione

IL RELATORE
Ghiglia

IL SEGRETARIO GENERALE
Mattei