

# Trasparenza e privacy: i Comuni tra l'incudine e il martello

---

Avv. Fabrizio Brignolo

## SCALETTA ARGOMENTI

- Introduzione alla normativa sulla protezione dei dati personali;
- Il principio di minimizzazione dei dati personali;
- Le “Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi” del Garante per la Protezione dei Dati Personali;
- Cosa si deve pubblicare e come rispettare le norme in materia di privacy;
- Casistica in materia di concorsi, contribuzioni economiche, edilizia;
- L’accesso agli atti documentale, l’accesso civico, l’accesso ex art. 10 D. Lgs 267/2000;
- Il diritto di accesso dei consiglieri comunali;
- Casistica in materia di accesso agli atti.

## OBIETTIVI - QUESTIONI DI MAGGIOR IMPATTO PER L'ENTE

Il webinar fornisce indicazioni operative finalizzate a contemperare i principi (talvolta confliggenti) contenuti nella normativa in materia di trasparenza e accesso agli atti e nella normativa in materia di protezione dei dati personali.

Vengono affrontate sia le problematiche relative alla pubblicazione sull'albo pretorio e sulla sezione «Amministrazione trasparente» che le problematiche inerenti l'accesso agli atti (documentale, civico, etc.).

Si affrontano anche tematiche specifiche ma ricorrenti, quali il diritto di accesso da parte dei consiglieri comunali.

# Regolamento generale sulla protezione dei dati personali UE 679/2016 GDPR

- ▶ Articolo 4 Definizioni
- ▶  **Titolare del trattamento**: la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali.
- ▶ Il COMUNE è il TITOLARE DEL TRATTAMENTO (non il Sindaco o un dirigente)
- ▶  **Dato personale**: qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»)
- ▶ Interessato: persona fisica identificata o identificabile cui si riferiscono i dati
  
- ▶ Articolo 5 Principi
- ▶  **Minimizzazione dei dati**: ossia, i dati devono essere adeguati pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità del trattamento.

Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati (Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2014)

- ▶ PARTE PRIMA PUBBLICITÀ PER FINALITÀ DI TRASPARENZA
- ▶ d. lgs. 14 marzo 2013 n. 33
  
- ▶ PARTE SECONDA PUBBLICITÀ PER ALTRE FINALITÀ DELLA P.A.
- ▶ Tra cui pubblicazione su albo pretorio
  
- ▶ Per anonimizzare un documento non basta sostituire il nome e cognome con le iniziali dell'interessato ma occorre oscurare del tutto il nominativo e le altre informazioni riferite all'interessato che ne possono consentire l'identificazione anche a posteriori.

# Linee guida

- ▶ Valutare sussistenza dell'obbligo di pubblicazione e **pubblicare solo se sussiste l'obbligo**.
- ▶ **Espungere dati personali non necessari e proporzionati** alla finalità di trasparenza perseguita nel caso concreto.
- ▶ Se sono “sensibili” ex art. 9 GDPR o giudiziari, solo se indispensabili. Tendenzialmente mai.
- ▶ È vietato diffondere dati personali idonei a rivelare lo stato di salute o di disagio economico-sociale
- ▶ **NON INDICIZZARE** (salvo quanto previsto da D.lgs. 33/2013)
- ▶ **NON** andare **MAI oltre i TERMINI** di pubblicazione (es 15 gg. su albo pretorio, cinque anni per Amministrazione Trasparente, ridotti a tre per incarichi, salvo dichiarazioni relative a situazioni patrimoniali alla cessazione dell'incarico)
- ▶ **Quando non c'è più obbligo di pubblicazione il Comune può mantenere sul sito (esempio sezione archivio) ma NON CI DEVE ESSERE più NESSUN dato personale.**

# Delibere organi politici e determinazioni dirigenziali

- ▶ Art. 124 del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267 «Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante pubblicazione **all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi**, salvo specifiche disposizioni di legge» Determinazioni si pubblicano come le deliberazioni degli organi collegiali.
- ▶ Art. 23 del D. Lgs 33/2013 «Le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione Amministrazione trasparente, **gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti**»
- ▶ Se si pubblicano (per scelta politica) delibere e determinazioni per intero (non solo in elenco) devono essere totalmente prive di dati personali, altrimenti l'ente è esposto a rischio sanzione

# Le “Linee guida” del GDPR

- ▶ Indicazioni per specifici obblighi di pubblicazione
- ▶ **Curricula professionali**: Non devono formare oggetto di pubblicazione dati eccedenti, quali ad esempio i recapiti personali oppure il codice fiscale degli interessati, ciò anche al fine di ridurre il rischio di c.d. furti di identità. Deve inoltre essere garantita agli interessati la possibilità di aggiornare periodicamente il proprio curriculum ai sensi dell'art. 7 del Codice
- ▶ **Dichiarazione dei redditi** dei componenti degli organi di indirizzo politico: copia della dichiarazione dei redditi previo oscuramento delle informazioni eccedenti e non pertinenti rispetto alla ricostruzione della situazione patrimoniale degli interessati (quali, ad esempio, lo stato civile, il codice fiscale, la sottoscrizione, etc.); familiari a carico tra i quali possono essere indicati **figli disabili; spese mediche e di assistenza per portatori di handicap** o per determinate patologie; **erogazioni liberali in denaro a favore dei movimenti e partiti politici**; erogazioni liberali in denaro a favore delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, delle iniziative umanitarie, religiose, o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri nei paesi non appartenenti all'OCSE; contributi associativi versati dai soci alle società di mutuo soccorso che operano esclusivamente nei settori di cui all'art. 1 della l. 15 aprile 1886, n. 3818, al fine di assicurare ai soci medesimi un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia, oppure, in caso di decesso, un aiuto alle loro famiglie; spese sostenute per i servizi di **interpretariato dai soggetti riconosciuti sordomuti** ai sensi della l. 26 maggio 1970, n. 381; erogazioni liberali in denaro a favore delle **istituzioni religiose; scelta per la destinazione dell'otto per mille; scelta per la destinazione del cinque per mille.**

# Sovvenzioni contributi anche a privati

- ▶ L'art. 26, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013 stabilisce l'obbligo di pubblicazione degli atti di concessione "delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro«
- ▶ Non possono essere pubblicati i dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici, nonché gli elenchi dei relativi destinatari:
  - ▶ a) di importo complessivo inferiore a mille euro nel corso dell'anno solare a favore del medesimo beneficiario;
  - ▶ b) di importo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare a favore del medesimo beneficiario "qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute" (art. 26, comma 4, d. lgs. n. 33/2013; nonché artt. 22, comma 8, e 68, comma 3, del Codice);
  - ▶ c) di importo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare a favore del medesimo beneficiario "qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative [...] alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati" (art. 26, comma 4, d. lgs. n. 33/2013).

Sanzionato comune di Napoli pubblicato su albo pretorio online la "Graduatoria definitiva degli aventi diritto al sostegno economico per il fitto delle abitazioni principali per situazioni di emergenza socio-economica", il quale riportava dati degli aventi diritto (tra cui nome, cognome, codice fiscale, indirizzo, importo del canone, importo erogabile e posizione in graduatoria)

# Bandi di concorso

- ▶ D. Lgs 33/2013 Art. 19 «Fermi restando gli altri obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni pubblicano i **bandi di concorso** per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione, nonché i criteri di valutazione della Commissione, le tracce delle prove e **le graduatorie finali, aggiornate con l'eventuale scorrimento degli idonei non vincitori**»
- ▶ Secondo il Garante per la Protezione dei dati personali «la disciplina di settore applicabile al caso di specie contenuta nell'art. 15, comma 6-bis, del d.P.R. 9/5/1994, n. 487 (Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi), dispone, in primo luogo, che siano pubblicate “nell'albo pretorio del relativo ente” le sole graduatorie definitive dei vincitori di concorso presso gli enti territoriali e **non anche, come nella questione sottoposta all'attenzione del Garante, gli esiti delle prove intermedie o dei dati personali dei concorrenti non vincitori, non ammessi o che si sono ritirati**» (Ordinanza ingiunzione nei confronti di Comune di Casaloldo - 3 settembre 2020 [9468523]).

- ▶ Il Garante ha interpretato l'art. 19 comma 1 D. Lgs. 33/2013 secondo cui «Fermi restando gli altri obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni pubblicano [...] le graduatorie finali, aggiornate con l'eventuale scorrimento degli idonei non vincitori» nel senso «che siano pubblicate le sole graduatorie definitive dei vincitori di concorso e **non anche [...] i dati personali dei concorrenti non vincitori o non ammessi [...] con l'eventuale scorrimento degli idonei non vincitori**». Sulla base di questo principio, il Garante ha **sanzionato l'ente** che ha «pubblicato sul proprio sito web istituzionale una graduatoria, rispetto alla quale non è stato effettuato lo scorrimento, e **quindi contenente anche gli estremi dei candidati idonei ma non vincitori**» (Provvedimento del 23 marzo 2023 [9888096]).
- ▶ Occorre quindi che la graduatoria sia pubblicata solo con il **nominativo del vincitore (o dei vincitori) e che venga aggiornata «con l'eventuale scorrimento degli idonei non vincitori»** nel senso che se viene escluso o rinuncia un vincitore la graduatoria pubblicata viene aggiornata con la sola indicazione del soggetto che per scorrimento si aggiudicano il posto.

# Provvedimenti materia edilizia

- ▶ **Permesso di costruire**
- ▶ Art. 20 comma 6 DPR 380/2001: «Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire e' data notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio».
- ▶ Su albo pretorio la notizia dell'avvenuto rilascio con l'indicazione degli estremi dell'atto, del Nome e Cognome del richiedente, degli estremi identificativi dell'immobile, della tipologia di lavori per 15 giorni.
- ▶ DOPO: solo elenco ex art. 23 d. lgs. 33/2013 e senza dati personali.
- ▶ **Ordinanza di demolizione**
- ▶ In quanto provvedimento dirigenziale va pubblicata su albo pretorio 15 giorni
- ▶ SI: dati identificativi dell'immobile, nome e cognome del proprietario, non altro (es. no data nascita, residenza, etc.).

- ▶ **Garante privacy - Provvedimento n. 166 del 27-04-2023** su ordinanza demolizione. Sanzionato Comune
- ▶ «*La diffusione dei dati e informazioni personali del **reclamante, che ha segnalato l'abuso al Comune**, prima descritti, risulta non conforme al principio di «minimizzazione» dei dati»;*
- ▶ «*Analogamente, per gli stessi motivi, risulta non conforme al principio di «minimizzazione» dei dati, anche la diffusione dei **dati anagrafici (luogo e data di nascita) e di residenza** [quindi SI nome e cognome] del soggetto destinatario dell'ordine di demolizione, nonché la notizia della **segnalazione del professionista** incaricato al Collegio dei geometri, in quanto del tutto irrilevanti, e dunque sproporzionati, rispetto alla medesima finalità sopra indicata»;*
- ▶ «*parimenti in violazione del citato art. 5, par. 1, lett. c), del RGPD. Inoltre, trattandosi di un'ordinanza del XX, la diffusione dei dati personali ivi contenuti risulta in ogni caso priva di idonei presupposti normativi per il periodo **eccedente i quindici giorni previsti dall'art. 124, comma 1, del d. lgs. n. 267/2000 per la pubblicazione nell'albo pretorio**».*

- ▶ **ORDINANZA DEMOLIZIONE DOPO pubblicazione su albo pretorio solo elenco** (art. 23 D. Lgs 33/2013).
- ▶ Se si vuole lasciare ordinanza va privata di ogni dato personale **ANCHE DATI CATASTALI**
- ▶ **Provvedimento Garante del 21 settembre 2017 [7422028]:** Oscuramento, **non solo dei nominativi ma anche dei dati catastali dell'immobile** di proprietà dei ricorrenti, adottando altresì le misure tecniche idonee ad evitare il persistere del collegamento, tramite i motori di ricerca generalisti, tra il nominativo della ricorrente e la pagina del sito contenente le ordinanze del settore edilizio.
  
- ▶ **ACCERTAMENTO IMMOBILI ABUSIVI**
- ▶ Art. 31 comma 7 DPR 380/2001 “Il segretario comunale redige e pubblica **mensilmente, mediante affissione nell'albo comunale, i dati relativi agli immobili e alle opere realizzate abusivamente...**”
- ▶ la pubblicazione, in forma di elenco, riguarda “**i dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente**” e non deve contenere alcun dato personale. Quindi si riferimenti catastali ma non nomi.
- ▶ Se si vuole pubblicare oltre termine occorre rimuovere anche riferimento catastali perché il proprietario è identificabile

# Albo pretorio notifiche

- ▶ Notifica cartella esattoriale e atti fiscali (unici atti per cui rimasta notifica albo pretorio) degli irreperibili elenco di nomi e corrispondenti codici di cartella o atto
  - ▶ articoli 26, comma quarto, del DPR 29/09/1973 n.602
  - ▶ e art.60, comma1, lett. e), del DPR 29/09/1973 n.600.
- ▶ Nome e cognome si deve lasciare perché identifica il destinatario.
- ▶ Nei casi previsti dall'art. 140, del codice di procedura civile si ha per eseguita nel giorno successivo a quello in cui l'avviso del deposito è affisso nell'albo del comune.
- ▶ Quando nel comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi è abitazione, ufficio o azienda del contribuente, si ha per eseguita nell'ottavo giorno successivo a quello di affissione.
- ▶ Attenzione ai termini (1 e 8 gg).

# Accesso documentale art. 22 L. 241/1990

- ▶ Art. 22 legge 241/1990 per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano **un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata** e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso
- ▶ «al **proprietario del fondo vicino** a quello su cui siano state realizzate nuove opere spetta il diritto di accesso a tutti gli atti abilitativi edilizi quando faccia valere l'interesse ad accertare il rispetto delle previsioni urbanistiche.» (ex multis Consiglio di Stato sez. V, 14/05/2010, n.2966; Cons. St. Sez. IV, sent. 21.11.2006, n. 6790);
- ▶ **Interesse concorrenziale** «il titolare di un'autorizzazione amministrativa vanta sicuramente un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti a conoscere gli atti amministrativi concernenti l'esercizio, da parte dell'ente pubblico, del **potere autorizzatorio relativo al medesimo settore di attività commerciale, con riferimento all'ambito territoriale all'interno del quale si radica la posizione giuridica del richiedente**, a fronte di possibili lesioni (ancorché non attuali) della sua posizione, qualificata e differenziata, di controinteresse all'illegittimo allargamento della concorrenza [...] Pertanto il titolare di un esercizio commerciale è legittimato ad accedere agli atti amministrativi autorizzatori **relativi all'apertura di un nuovo centro commerciale anche in un comune vicino, che possa rivelarsi un polo di potenziale sottrazione di clientela**» (T.A.R. Lazio, sentenza 26 novembre 2009, n. 11753 cfr. sul punto T.A.R. Lombardia Brescia, 13 gennaio 2003, n. 24).

- ▶ **Richiesta copia dell'esposto**
- ▶ Consiglio di Stato sez. III, **01/03/2021, n.1717** «...l'esposto del privato ha il solo effetto di sollecitare il promovimento d'ufficio del procedimento, senza acquisire efficacia probatoria, con la conseguenza che in tali evenienze, di regola, per il destinatario del provvedimento finale **non sussiste la necessità di conoscere gli esposti al fine di difendere i propri interessi giuridici**, a meno che non siano rappresentate particolari esigenze; ciò, del resto, corrisponde al fatto che, di fronte al diritto alla riservatezza del terzo, la pretesa di conoscenza dell'esposto da parte del richiedente, se svincolata dalla preordinazione all'esercizio del diritto di difesa, acquista un **obiettivo connotato ritorsivo** che l'ordinamento non può tutelare».
- ▶ Consiglio di Stato sez. IV, **01/03/2022, n.1450** afferma che «il nostro ordinamento, ispirato a principi di **trasparenza e responsabilità, non può ammettere la preclusione all'accesso anche sugli esposti**. Colui il quale subisce un procedimento di controllo o ispettivo ha dunque un interesse qualificato a conoscere integralmente tutti i documenti amministrativi utilizzati nell'esercizio del potere di vigilanza, a partire dagli atti di iniziativa e di pre-iniziativa quali, appunto, denunce, segnalazioni o esposti [...]. **Al di fuori di particolari ipotesi, in cui il soggetto denunciante potrebbe essere esposto, in ragione dei rapporti con il soggetto denunciato, ad azioni discriminatorie o indebite pressioni, la tutela della riservatezza non può assumere un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato** dei soggetti che abbiano assunto iniziative comunque incidenti nella sfera giuridica di terzi».
- ▶ Importante avviso i controinteressati e valutazione dei motivi dell'opposizione (se dedotte sole ragioni di privacy o se dedotte concrete ragioni di rischio per l'incolumità o altro).

- ▶ **Avviso ai controinteressati**
- ▶ **DPR 184/2006 Art. 3. Controinteressati**
- ▶ 1. Fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, 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. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2.
- ▶ 2. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione di cui al comma 1.
  
- ▶ **Accesso documentale con procedimento in corso:** oggi tende a prevalere l'orientamento secondo cui «... escludere che l'accesso possa essere differito, per gli atti endoprocedimentali, sino alla conclusione del procedimento, allorquando gli atti richiesti possano avere un'immediata utilizzazione» T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 17/02/2023, n.2860; TAR Lombardia, Sezione sez. III, 21/12/2020, n. 2561 e altri.

# Accesso documentale nei concorsi

- ▶ Art. 24, co. 1, lett. d, l. 241/1990: 1. Il diritto di accesso è **escluso**: d) nei **procedimenti selettivi**, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti **informazioni di carattere psicoattitudinale** relativi a terzi.
- ▶ La giurisprudenza è orientata nel senso che il candidato in una procedura concorsuale o paraconcorsuale è titolare di un diritto di accesso ai relativi atti, quale portatore di un interesse sicuramente differenziato, in vista della tutela di una posizione giuridicamente rilevante, fino a che questa non risulti esaurita. La possibilità di accesso è riconosciuta rispetto agli **elaborati delle prove**, ai **titoli esibiti dagli altri candidati**, ai **verbali della commissione** (GAROFOLI, *Manuale di diritto amministrativo*).

- ▶ Rispetto alla richiesta di accesso, di un candidato al pubblico concorso, agli **elaborati degli altri concorrenti** è discusso se si ponga o meno un problema di riservatezza.
- ▶ Orientamento più recente. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 10 settembre 2013, n. 8199; Id. 8 luglio 2008 6450: non si pone alcun problema di riservatezza che quindi non può costituire motivo di rigetto dell'istanza.
- ▶ Orientamento più risalente. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II quater, 14 marzo 2007, n. 2300: rispetto alle prove a contenuto complesso (come i temi) che presentano un grado notevole di soggettività e costituiscono una forma di espressione della personalità ed un'occasione per esprimere giudizi e opinioni che non si vorrebbe veder divulgati e esporre tesi frutto di ricerche e studi personali in corso di pubblicazione, non può essere disconosciuta (in alcuni casi) agli autori degli elaborati la qualità di controinteressati. Con la conseguenza pratica che deve riconoscersi agli autori delle prove complesse la possibilità, mediante la partecipazione al processo, di esporre ragioni contrarie all'ostensione degli elaborati o quantomeno i motivi che rendono necessario subordinare l'accesso all'adozione di determinate modalità o accorgimenti a tutela della riservatezza delle opinioni e tesi riportate. Deve quindi procedersi nel contraddittorio delle parti all'effettuazione del giudizio di bilanciamento degli interessi che l'art. 24 l. 241/1990 prescrive a tutela della riservatezza dei terzi.

# Diritto alla riservatezza per accesso documentale

- ▶ Art. 24 l. 241/1990 prescrive a tutela della riservatezza dei terzi.
- ▶ Per quanto riguarda i dati personali si può dire che in applicazione dell'art. 24, co. 6 e 7:
  - ▶ rispetto ai dati personali **ordinari** vale la prima parte del co. 7 dell'art. 24 per cui «Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza **sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici**».
  - ▶ Rispetto ai dati personali **sensibili e giudiziari (artt. 9 e 10 GDPR)** vale la seconda parte del medesimo co. 7 per cui «l'accesso è consentito nei limiti in cui sia **strettamente indispensabile**».
  - ▶ Rispetto ai dati personalissimi (idonei a rivelare informazioni sullo stato di **salute e vita sessuale**) vale l'ultima parte del co. 7 per cui «l'accesso è consentito nei limiti in cui **sia strettamente indispensabile** e nei termini previsti dall' articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196» che prevede: «Quando il trattamento concerne dati **genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale**».

# Diritto di accesso e di informazione ex art. 10 D. Lgs. 267/2000 (accesso solo per Enti locali)

- ▶ «Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese».
- ▶ Quindi rispetto all'accesso documentale non occorre argomentare l'interesse.
- ▶ Ad esempio per richiesta accesso atti permesso di costruire non occorre dedurre la «vicinitas» del fondo.
- ▶ Istituto oggi meno utilizzato da quando vi è accesso civico

# Accesso civico «generalizzato»

- ▶ D. Lgs 33/2013 Art. 5 comma 2 «...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 bis comma 2 «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...»
- ▶ Salva la possibilità, se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune **parti del documento richiesto**, consentire l'accesso agli altri dati o alle altre parti (co. 4).

- ▶ Qui esigenza di tutela dei dati personali superiore a quella dell'accesso documentale perché richiedente non ha un interesse giuridicamente tutelato
- ▶ Per accesso civico SU ABUSO EDILIZIO
- ▶ **Parere su una istanza di accesso civico - 7 agosto 2018 [9044701]** «si ritiene che il Comune abbia **correttamente respinto l'accesso civico** alla documentazione richiesta.
- ▶ **Parere su una istanza di accesso civico - 25 gennaio 2018 [7828631]** «Esulano dall'accesso generalizzato **gli atti giudiziari, cioè gli atti processuali** o quelli che siano espressione della funzione giurisdizionale»
- ▶ Però più di recente: **Parere su istanza di accesso civico - 29 gennaio 2023 n. 35** «... copia di ordinanze di demolizione relative ad abusi edilizi effettuati nel garage del condominio identificato in atti [...] nulla osta all'ostensione tramite l'istituto dell'accesso civico generalizzato dei dati resi pubblici in virtù di un obbligo di pubblicazione online [elenco mensile “i dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente”] ... il numero di protocollo del rapporto, la data, l'organo da cui proviene il rapporto, la località, il tipo di abuso, anche se contenuti nell'ordinanza di demolizione dell'opera abusiva. Quanto invece agli altri dati personali contenuti nell'ordinanza di demolizione dell'opera abusiva (**come il nominativo, la data di nascita, l'indirizzo del proprietario committente; i nominativi dei tecnici incaricati dal Comune o di altri soggetti incidentalmente citati; nonché gli eventuali dati catastali, indirizzi e numeri civici**) si ritiene [...] che la relativa integrale ostensione [...] un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà dei soggetti controinteressati.

# Accesso civico generalizzato su concorsi

- ▶ GDPD Parere su istanza di accesso civico - 3 agosto 2023 [9921143] atti istruttori, connessi e consequenziali, relativi a procedura concorsuale (un interpello per la copertura di 84 posizioni dirigenziali non generali). **Salva la inopponibilità della riservatezza rispetto a atti, documenti e informazioni per i quali la disciplina statale in materia di trasparenza prevede il regime della pubblicità la conoscenza di altre informazioni e ai dati personali di dettaglio (i curricula prodotti per la partecipazione alla procedura possono contenere dati ulteriori e più dettagliati rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria);** le valutazioni comparative fra dirigenti riguardanti le manifestazioni di interesse per l'interpello a ricoprire incarichi dirigenziali; l'indicazione dell'incarico/sede per il quale è stata dichiarata la disponibilità; le valutazioni/punteggi riguardanti attitudini e capacità professionali, competenze gestionali e organizzative, risultati conseguiti esperienze di direzione che non sono dati pubblici) **determina un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà dei dirigenti.**

# ACCESSO AGLI ATTI DI GARA

- ▶ Si può fare sia l'accesso documentale che l'accesso civico generalizzato in quanto il nuovo art. 35 d. lgs. 36/2023 supera il dibattito circa la **possibilità anche di accesso generalizzato** prevedendo esplicitamente l'operatività della disciplina anche rispetto agli atti della **fase esecutiva**:
- Art. 35 co. 2 e 3: distinguendo a seconda della tipologia di procedura (aperta, ristretta, negoziata, gara informale) prevede in che tempi si può ottenere la documentazione di interesse e dispone che fino alla conclusione delle fasi o alla scadenza dei termini gli atti, i dati e le informazioni non possono essere resi accessibili o conoscibili pena la violazione dell'art. 326 c.p.;
- Art. 35, co. 4 e 5: limiti all'accesso. Interessante il limite facoltativo di cui al co. 4 lett. a rispetto al segreto tecnico o commerciale.

# In generale su accesso civico generalizzato

- ▶ T.A.R. Lazio, Roma, 2 luglio 2018, n. 7326 individua un limite implicito nell'art. 5 co. 2: è **necessario che l'istanza sia diretta a soddisfare un interesse che presenti una valenza pubblica** e non un bisogno conoscitivo esclusivamente privato.
- ▶ Art. 5 comma 7 «Il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati»
- ▶ Comma 8: ricorso al TAR e anche facoltà ricorrere al difensore civico (se non c'è quello dell'ente territorialmente superiore).

# Facoltà di accesso dei consiglieri comunali

- ▶ Art. 43 comma 2 D. Lgs. 267/2000 «I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, **utili all'espletamento del proprio** mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge».
- ▶ Diritto in passato considerato quasi assoluto, oggi rivalutato in senso restrittivo non considerato «diritto tiranno» rispetto alla protezione dati personali.
- ▶ In passato si è ritenuta lecita anche la richiesta di accesso agli atti relativi al **pagamento dei tributi con riferimento alla posizione di singoli contribuenti**: «l'efficacia e l'imparzialità dell'azione amministrativa in un settore particolarmente nevralgico come quello dell'effettiva riscossione delle imposte comunali da parte dell'amministrazione competente e pertanto sono da ritenere accessibili dal consigliere comunale» **Parere Min. Interno 23 Maggio 2014**; «**copia dell'elenco IMU anno 2013 con nominativi ed immobili**; copia della nota prot. 2113 del 17 luglio 2013 proveniente dalla Banca di Credito Cooperativo Comuni Cilentani di Moio della Civitella, avente ad oggetto "Riconciliazione saldi..."» **Consiglio di Stato sez. V, 05/09/2014**,

- ▶ Solo in casi riferiti a dati particolarmente sensibili la giurisprudenza ha iniziato a considerare lecita la mascheratura dei nominativi degli interessati ([minori, familiari e operatori indicati nel registro degli affidi di un comune](#)) laddove è risultato che “l'attività che il consigliere intende effettuare una volta presa conoscenza delle informazioni - per come indicata in ricorso - non ha necessità di avere contezza dei dati personali dei singoli soggetti (né minori, né genitori, né operatori), che quindi non risultano utili, ai sensi del citato art. 43 del T.U.E.O.L.”. **Tribunale Amministrativo della Lombardia, sentenza n. 2363/2014, Parere Ministero Interno 26 Ottobre 2016.**
- ▶ **Parere Ministero Interno 9 Novembre 2022** - «istanza di accesso, l'elenco dei contribuenti, relativo alle posizioni contributive Imu e Tari, completo dei dati anagrafici e fiscali nonché della posizione contributiva di ciascun contribuente. Il sindaco ha precisato di aver, sulla base del parere n.9753567 reso dal Garante per la Protezione dei dati personali in data 4 marzo 2022, consentito l'accesso [all'elenco per estratto delle posizioni contributive richieste, privo dei dati anagrafici e fiscali di ciascun contribuente \[...\]](#) l'esercizio del diritto di accesso è finalizzato, certamente [all'espletamento del mandato, costituendone il presupposto che lo legittima ma è anche, al tempo stesso, un suo limite](#), in quanto è funzionale esclusivamente allo svolgimento della missione del consigliere comunale (Cons. Stato, sez.V, sentenza 26 settembre 2000, n.5109)».

- ▶ **Parere Ministero Interno 4 Giugno 2020** Accesso dei consiglieri all'elenco nominativo dei **buoni alimentari erogati dal comune**. I consiglieri comunali hanno **diritto alla visione ed eventuale rilascio delle copie** di atti detenuti dall'amministrazione, fermi restando l'obbligo di tutela del segreto ed i divieti di divulgazione dati personali.
- ▶ **Consiglio di Stato 2089/2021: il consigliere comunale aveva chiesto l'elenco dei nuclei familiari a cui sono stati concessi i buoni spesa e elenco dei nuclei familiari esclusi.** Il Comune di Ruoti aveva comunicato: l'importo del contributo stanziato dall'ente locale (€ 39.841,81); il numero dei beneficiari ammessi (96) e delle istanze ancora in esame (48); e l'ammontare complessivo erogato (€ 30.450,00). Allegato un elenco delle domande, recante l'indicazione della data di ricezione e del numero di protocollo assegnato, della composizione del nucleo familiare del richiedente, del reddito mensile dichiarato, di eventuali altre indennità già percepite (tra cui il reddito di cittadinanza), dell'esito dell'istanza e dell'importo erogato. Era omessa l'indicazione del nominativo del soggetto istante. *«Alla regola del ragionevole bilanciamento propria dei rapporti tra diritti fondamentali di pari rango non si sottrae l'accesso del consigliere comunale. [...] L'originario ricorrente non ha dimostrato invece quale utilità concreta ed aggiuntiva rispetto ai dati acquisiti avrebbe per l'esercizio del suo mandato la conoscenza dei nominativi dei soggetti richiedenti. A questo riguardo va sottolineato che nell'ambito della poc'anzi richiamata funzione di indirizzo politico-amministrativo non rientra quello di sostituirsi al singolo interessato né un riesame di legittimità di singoli provvedimenti, che comunque è consentito al consigliere comunale sulla base delle dettagliate indicazioni contenute nell'elenco allegato alla nota di riscontro all'istanza di accesso».*

# Facoltà di accesso dei consiglieri comunali

- ▶ Accesso protocollo informatico dell'Ente
- ▶ In passato considerato pressoché illimitato il diritto di accesso del consigliere
- ▶ **Parere Ministero Interno 18 Maggio 2017** Accesso al sistema informativo comunale da parte di consiglieri. «... Riguardo agli atti classificati con “oggetto riservato”, il Sindaco ipotizza la possibilità di abilitare i consiglieri alla lettura dell'oggetto al fine di valutare l'interesse e chiederne l'accesso formale. Riterrebbe, invece inaccessibili i documenti contenenti dati personali ultrasensibili (attinenti alla salute e alla vita sessuale), nonché gli atti (appunti, documenti in formazione o infraprocedimentali) identificati con numero interno...gli Uffici comunali non hanno il potere di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazioni avanzate da un Consigliere comunale e le modalità di esercizio del munus da questi espletato ... l'accesso diretto tramite utilizzo di apposita password al sistema informatico dell'Ente, ove operante, è uno strumento di accesso certamente consentito al consigliere comunale che favorirebbe la tempestiva acquisizione delle informazioni richieste senza aggravare l'ordinaria attività amministrativa».

- ▶ **Consiglio di Stato sez. V, 03/02/2022, n.769** consigliere comunale del Comune di Pinzano al Tagliamento (Friuli Venezia Giulia), impugnava diniego e rifiuto opposto dall'amministrazione municipale all'«accesso con uso da remoto al sistema informatico comunale, in particolare al protocollo informatico ed al sistema informatico contabile con utilizzo di credenziali e password». Il ricorso del consigliere viene respinto. «**L'oggetto della contestazione in giudizio non è un diniego all'accesso ad un singolo documento amministrativo ma è, in termini sostanziali, il diniego di un'innovazione organizzativa radicale, che consiste nella disponibilità, da parte del consigliere comunale, delle credenziali di accesso alla documentazione digitale o digitalizzata di tutta l'attività amministrativa dell'ente territoriale:** tale da metterlo in condizione di avere immediato ingresso, a discrezione e senza una ragione particolare, a qualsivoglia - anche se allo stato indeterminato e indeterminabile - passato, presente o futuro atto o documento amministrativo contemplato dal sistema in discorso».
- ▶ **Parere Ministero Interno 15 maggio 2024** «la giurisprudenza ha ritenuto che l'ente, previa regolamentazione, **può certamente consentire l'utilizzo di postazioni informatiche presso i propri locali per l'accesso ai dati di sintesi contenuti nel protocollo informatico**, ma deve comunque valutare l'**opportunità** di consentire ai consiglieri l'accesso da remoto». **TAR Lombardia n.2317/2022** «ove l'ente non sia in grado di garantire un elevato livello di sicurezza nella trasmissione dei dati di sintesi del protocollo informatico, è tenuto ad individuare **modalità alternative di trasmissione, quali l'utilizzo di postazioni informatiche sicure presso i locali dell'ente** o la consegna dei dati di sintesi su supporto analogico. **Cons. Stato n.3564/2023** «... principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, in quanto tale accesso comporterebbe una “innovazione organizzativa radicale”».

- ▶ **Parere Ministero Interno 7 Maggio 2024** «Il Comune è tenuto a consentire l'accesso agli atti oggetto dell'istanza del consigliere con esclusione di quelli effettivamente svolti nell'esercizio di attività di **polizia giudiziaria** coperti da segreto investigativo».
- ▶ **Parere 6 Giugno 2023** «I consiglieri possono accedere agli atti del comune, se necessari all'esercizio della funzione e se non riguardino i provvedimenti formati dalla **commissione di gara e fino alla chiusura del procedimento**, tenendo presente il principio del ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali».
- ▶ **Parere Ministero Interno 20 Ottobre 2023** «si ritiene che nel caso in esame l'ente possa rilasciare al consigliere **l'elenco anagrafico dei cittadini del comune** qualora la richiesta nasca da una effettiva esigenza del consigliere ad acquisire tutte le informazioni e le notizie ritenute utili all'espletamento del proprio mandato e qualora la richiesta non incida sulle prerogative proprie degli altri organi comunali (sindaco e giunta), essendo l'accesso strumentale all'esercizio del mandato consiliare».
- ▶ **Parere Ministero Interno 9 Luglio 2024** «I dati riferiti **al pagamento IMU di una società concessionaria del Comune** possono essere forniti ai consiglieri in quanto gli stessi vantano uno specifico interesse a valutare il corretto operato dell'amministrazione nella gestione delle imposte».

# Accesso agli atti per i sinistri stradali - finalità privatistiche

- ▶ Sentenze recenti dei TAR: le immagini della **videosorveglianza** urbana sono atto amministrativo e come tali possono costituire oggetto di atto di accesso agli atti; «Chi resta coinvolto in un sinistro ha diritto ad avere copia di eventuali filmati catturati dagli impianti di videosorveglianza comunale per valutare nelle sedi opportune tutte le responsabilità dei soggetti coinvolti. E il regolamento comunale o il contrario parere di un automobilista antagonista non possono limitare l'esercizio di questa opportunità difensiva che in ogni caso dovrà avvenire **nel pieno rispetto della tutela della riservatezza di tutti i soggetti coinvolti**» TAR Puglia, sez. II, 2 novembre 2021, n. 1579 e TAR Campania, sez. VI, 2 maggio 2023, n. 2608, Tar Marche sent. 4.09.2023 n. 538
- ▶ (coprire pixel volti privati e targhe veicoli estranei)

# Videosorveglianza per sanzionare abbandono rifiuti

- ▶ Provvedimento 18 luglio 2023, n. 312 Garante Privacy
- ▶ Sanzione 45.000 euro ad un Comune siciliano - telecamere per il controllo della raccolta differenziata
- ▶ In generale possibile con motivazione relativa all'insufficienza di altre modalità di controllo (motivazione sul punto non richiesta per videosorveglianza finalizzata a sicurezza urbana)
  - ▶ cartello direttamente sul cassonetto, poco visibile e sprovvisto delle informazioni richieste dalla normativa in materia di privacy; (informativa su due livelli: cartelli e informativa dettagliata)
  - ▶ non precisato o individuato i tempi di conservazione dei dati;
  - ▶ non nominato, con apposito contratto, le aziende responsabili del trattamento
- ▶ videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico per la tutela della sicurezza urbana, “la conservazione dei dati, delle informazioni e delle immagini raccolte mediante l'uso di sistemi di videosorveglianza è limitata ai sette giorni successivi alla rilevazione, fatte salve speciali esigenze di ulteriore conservazione”).

# Riconoscimento facciale

- ▶ Fino a tutto il 2025, ricorda l'Autorità, vige una moratoria sull'installazione di impianti di videosorveglianza con sistemi di riconoscimento facciale attraverso l'uso di dati biometrici, in luoghi pubblici o aperti al pubblico, da parte delle autorità pubbliche o di soggetti privati. Tale trattamento è consentito solo all'autorità giudiziaria, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, e alle autorità pubbliche, a fini di prevenzione e repressione dei reati, e comunque previo parere favorevole del Garante privacy.

## Mappa telecamere di contesto - accesso civico non c'entra tutela protezione dati personali

- ▶ Il Ministero dell'Interno- Dipartimento della Pubblica Sicurezza- con propria Circolare prot. n. 558/A/421.2/70/195960 del 6 agosto 2010 ha sottolineato che “appare importante rilevare come l'utilizzazione di sistemi di videosorveglianza per i luoghi pubblici o aperti al pubblico, qualora si profilino aspetti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre a quelli di sicurezza urbana, possa determinare (..) l'affievolimento di alcuni principi di garanzia, quali, in particolare, quello dell'informativa”. Sulla questione è però opportuna una valutazione preventiva del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. E questa linea interpretativa risulta condivisa anche dall'Anci.
- ▶ In sintesi il Ministero richiamando la propria circolare del 8 febbraio 2005 avente ad oggetto la definizione di linee guida in materia di videosorveglianza, quale mezzo di prevenzione e repressione del crimine ribadisce che, pur non essendo necessaria l'informativa per gli impianti comunali di videosorveglianza utilizzati anche per il controllo della sicurezza urbana e dell'ordine pubblico, è ad ogni modo opportuno che sia il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza a esprimersi preventivamente.

# Casistica

- ▶ Richiesta da agenzia immobiliare che chiede a scopi commerciali l'elenco degli immobili vuoti sul territorio comunale.
- ▶ Richiesta elenco residenti per campagne informative su iniziative culturali, etc.
- ▶ Non è possibile accogliere la richiesta, perché la fattispecie non rientra in nessuno dei casi di liceità del trattamento previsti dall'art. 6 paragrafo 1 Regolamento UE 2016/679

- ▶ Richiesta **copia liste elettorali** - Associazione “onlus” scrive “stiamo organizzando una campagna informativa, sull'uso/abuso e dipendenza da sostanze stupefacenti e malattie sessualmente trasmissibili... per capire le ragioni che portano all'uso di sostanze stupefacenti .... analizzare il fenomeno .... sensibilizzare tutti i giovani...”
- ▶ Art. 51 comma 5 DPR 223/1967 «Le liste elettorali **possono** essere rilasciate in copia per finalità di applicazione della disciplina in materia di elettorato attivo e passivo, di studio, di ricerca statistica, scientifica o storica, o carattere socio-assistenziale o per il perseguimento di un interesse collettivo o diffuso»
- ▶ POSSONO quindi l'amministrazione deve effettuare una valutazione discrezionale che deve evidentemente **tenere conto dei contrapposti interessi: quello vantato dal richiedente e quello alla riservatezza proprio dei cittadini** il cui nominativo e contenuto nella lista. La richiesta manca di una compiuta illustrazione del progetto, non documenta altre forme di proficua collaborazione tra la società richiedente e il Comune o altre amministrazioni, pertanto pare difficile affermare una sicura ricaduta positiva per gli abitanti del Comune o per la collettività nazionale.
- ▶ Richiesta di integrazioni o preavviso diniego ex art. 10 bis 241/1990



**Per consultare la Banca dati di Anci Risponde**

<https://ancirisponde.ancidigitale.it/>

**Per richieste di informazioni sul Servizio Anci Risponde e/o sugli altri servizi:**

- Tel. 06 83394257-2
- [info@ancidigitale.it](mailto:info@ancidigitale.it)
- [www.ancidigitale.it](http://www.ancidigitale.it)

**Per informazioni sulle formule di abbonamento**

- ✓ <https://www.ancidigitale.it/servizi/>



N° IT315348