

Accesso civico e titoli edilizi

È stata di recente pubblicata su questo sito una sentenza del TAR Lombardia (BS), n. 871/2020, la quale dichiara che *“Non può dirsi sussistente alcuna posizione di controinteresse rispetto alla richiesta di accesso a titoli edilizi rilasciati a terzi. Questi sono infatti atti sottratti al regime di riservatezza... I titoli edilizi sono dunque atti pubblici, perciò chi esegue le opere non può opporre un diritto di riservatezza. Non sussiste privacy quando sussiste un interesse concreto, personale ed attuale ad accedere alle autorizzazioni amministrative in ordine ai permessi edilizi rilasciati (T.A.R. Valle d’Aosta, 15/03/2017, n. 12; T.A.R. Marche, 07/11/2014, n. 923). Né tali conclusioni possono mutare in relazione alla tipologia del titolo edilizio utilizzato: permesso di costruire, SCIA o CILA”*. Tale decisione, sulla scorta di una copiosa giurisprudenza, sostiene che l’unico controllo che deve essere effettuato dalla P.A. e poi dal Giudice in merito all’accesso deve riguardare la non manifesta inutilità della visione degli atti, e non invece l’effettiva utilità dei documenti stessi alla difesa.

Al contrario, il Garante per la Protezione dei Dati Personali ha più e più volte dichiarato che *“Alla CILA e alla SCIA – disciplinate nel medesimo d.P.R. n. 380/2001 (testo unico in materia edilizia) – non è di conseguenza in nessun modo applicabile il limitato regime di pubblicità previsto per la “notizia” dell’avvenuto rilascio del permesso di costruire. Alla luce di tali considerazioni, come già precedentemente evidenziato nel parere n. 360/2017, non è quindi possibile condividere le conseguenze a cui arriva il Difensore civico regionale, laddove sostiene che «con riferimento all’oggetto dell’istanza di accesso in questione [i.e. accesso civico a dati personali contenuti nelle SCIA e nelle CILA], non si profila la sussistenza di un pregiudizio concreto all’interesse privato alla protezione dei dati personali» e che «dal particolare regime di pubblicità di tali atti deriva la impossibilità di qualificare come “controinteressati” [i] soggetti i cui dati personali sono contenuti negli atti oggetto dell’istanza di accesso», per cui sarebbe «facoltà dell’amministrazione comunale trasmettere al richiedente [...] i documenti relativi alle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (SCIA) ed alle Comunicazioni di Inizio Attività Asseverata (CILA)»”* (parere n. 1 del 03.01.2019). Pertanto, secondo il Garante, poiché le SCIA e le CILA non sono per legge oggetto di un marcato regime di pubblicità – contrariamente a quanto previsto per il permesso di costruire dall’art. 20, co. 6 T.U. Edilizia – i relativi dati non possono essere oggetto di accesso agli atti (v. anche, negli stessi termini, pareri n. 360 del 10.08.2017, n. 359 del 22.05.2018, n. 426 del 19.07.2018, n. 517 del 19.12.2018).

Ciò posto, parrebbe essersi creato uno scollamento tra quanto affermato dal Giudice Amministrativo nell’ambito dell’accesso agli atti, e quanto dichiarato dal Garante nei propri pareri: il che comporterebbe per i tecnici comunali che eventualmente decidessero

di concedere l'accesso agli atti, possibili conseguenze da parte del Garante (si v., a tale proposito, la multa comminata dall'Ente ad un consigliere comunale che aveva diffuso a terzi una DIA ottenuta nell'espletamento del suo mandato, provvedimento del 04.04.2019).

La questione è forse risolvibile facendo riferimento al fatto che esistono due tipi di accesso, l'uno defensionale ex l. n. 241/1990, e l'altro cd. "civico", che trova fondamento nel d.lgs. n. 33/2013. Il TAR Brescia, nella sua sentenza n. 871/2020, ha ad oggetto proprio l'accesso defensionale, in quanto si riferisce agli artt. 22 ss. l. n. 241/1990.

In via preliminare, è doveroso evidenziare fin da subito che il problema della diffusione dei dati personali contenuti o ricavabili da titoli edilizi sussiste solo nelle ipotesi in cui tali dati riguardino persone fisiche: e infatti è lo stesso Garante ad evidenziare che per le persone giuridiche non sarebbe applicabile la relativa disciplina di tutela (parere G.P.D.P. n. 359 del 22.05.2018; nonché v., in termini, parere n. 12 del 24.01.2019: *"Occorre evidenziare in via preliminare che per «dato personale» si intende «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»)» (art. 4, par. 1, n. 1, del Regolamento [UE/2016/679]). Di conseguenza, 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 posto, si rileva che il principale problema che il Garante ricollega all'accesso civico, e che rende tale Ente particolarmente rigido nell'applicazione della relativa disciplina – e dunque nella concessione del relativo accesso – riguarda il fatto che i dati oggetto di tale tipo di accesso sono soggetti ad un particolare regime di pubblicità, in quanto *"Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7"* (art. 3 d.lgs. n. 33/2013). Questo risulta evidente anche prendendo a riferimento i pareri pubblicati sul sito dell'Ente (<https://www.garanteprivacy.it/>), che spesso riguardano richieste provenienti non tanto dal vicino confinante che abbia interesse a contestare la legittimità del titolo edilizio (e che a propria tutela può utilizzare – anche – l'accesso defensionale ex art. 22 l. n. 241/1990), ma piuttosto da terzi, quali giornalisti o società di raccolta dati.

I due tipi di accesso (defensionale e civico) si distinguono infatti tra loro in quanto operano su livelli diversi, sia in termini di estensione, sia in termini di approfondimento. Come ha sottolineato il Garante citando l'ANAC e le sue Linee Guida in tema di accesso civico,

“Non bisogna, infatti, confondere i due tipi di accesso disciplinati dal d. lgs. n. 33/2013 e dalla l. n. 241/1990, in quanto «L’accesso generalizzato deve essere [...] tenuto distinto dalla disciplina dell’accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 [che] continua certamente a sussistere, ma parallelamente all’accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi. Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell’accesso 241 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell’accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all’operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l’accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni»” (parere n. 360/2017). Quindi, mentre con l’accesso defensionale (limitato in termini di legittimazione, poiché possibile solo provando un interesse giuridico ad ottenere gli atti) sarà possibile accedere a tutti gli atti del procedimento edilizio, con l’accesso civico gli atti in materia edilizia potranno essere accessibili anche a soggetti di per sé privi di un interesse legittimo concreto, ma solo superficialmente.

Per l’accesso civico in materia edilizia, dunque, sussistono due filoni: da una parte, per SCIA, DIA e CILA l’opinione del Garante per la Protezione dei Dati Personali è abbastanza lineare nel negare l’accesso civico a tali atti; dall’altra lo stesso non può dirsi nel caso di dati relativi a permessi di costruire.

Ed infatti, il citato regime di pubblicità vigente per i permessi di costruire delineato dall’art. 20, co. 6, ult. periodo d.P.R. n. 380/2001 prevede che *“Dell’avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all’albo pretorio. Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio”*. Ne consegue, secondo il Garante (parere n. 75 del 16.04.2020), che *“almeno con riferimento ai permessi di costruire, la normativa di settore prevede uno specifico regime di pubblicità per determinate informazioni, per le quali non è possibile opporre alcun motivo di protezione dei dati personali”*, tanto che l’Ente invita il Comune richiedente il parere a rivalutare il diniego di accesso. Peraltro, ha specificato sempre il Garante in un altro suo parere (n. 68 dell’08.02.2018), **tale accesso civico non può estendersi oltre quanto già obbligatoriamente pubblico per legge**, in quanto *“si ritiene, in conformità ai precedenti orientamenti del Garante in materia di accesso civico alla documentazione inerente pratiche relative a titoli abilitativi edilizi... che – fermo restando la richiamata pubblicità dei dati e informazioni del provvedimento concernente il permesso di costruire di cui al citato art. 20, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 6/6/2001 – l’ostensione dell’ulteriore documentazione richiesta tramite l’accesso civico,*

unita alla generale conoscenza e al particolare regime di pubblicità dei dati oggetto di accesso civico, possa 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."

Secondo il Garante, la riservatezza dei dati personali contenuti negli altri titoli edilizi (CILA, SCIA e, un tempo, DIA) è invece legata all'abrogazione della lett. a) dell'art. 23 d.lgs. n. 33/2013 da parte del successivo d.lgs. n. 97/2016, la quale richiedeva la pubblicazione semestrale di elenchi contenenti i provvedimenti finali dei procedimenti di "autorizzazione o concessione" delle Pubbliche Amministrazioni. Ad oggi, quindi, **i dati relativi alle SCIA e alle CILA non sono conoscibili mediante accesso civico, nemmeno in via mediata** (in tal senso, il G.P.D.P. ha rifiutato l'accesso ai dati relativi al progettista dell'opera, nonché alla via e al mappale su cui si sarebbe andato ad effettuare l'intervento, ritenendoli dati da cui sarebbe stato possibile risalire ai dati personali del titolare dello *ius aedificandi*: pareri nn. 360/2017 e 426/2018).

Ciò che effettivamente emerge da tale scenario delineato è una grande confusione da parte del legislatore e delle PP.AA. coinvolte, specie nel definire i limiti e i contenuti dei vari diritti di accesso agli atti. Per riassumere, però, si potrebbe così evidenziare:

- da un lato sta l'accesso defensionale *ex l. n. 241/1990*, limitato nei soggetti titolari (i cui interessi vengono lesi dall'attività amministrativa), ma che può arrivare all'ostensione anche di titoli la cui pubblicità non è richiesta dalla legge;
- dall'altra sta l'accesso civico *ex d.lgs. n. 33/2013*, possibile a tutti, ma limitato nel suo oggetto; e infatti, finiscono per essere accessibili solo i titoli edilizi (permessi di costruire) che per legge sono sottoposti ad un particolare regime di pubblicità, e solo limitatamente a tali dati ostensibili. Tale attenzione del legislatore e del Garante all'estensione del diritto di accesso è fondamentalmente connessa all'ampia pubblicità che consegue all'ostensione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013.

Verona, 21 gennaio 2021

Post di Daniele Iselle – funzionario comunale