

Pubblicato il 29/05/2023

N. 00370/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00827/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 827 del 2022, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Irene Melis, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Irene
Lepori, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

dei provvedimenti del Comune di -OMISSIS- di diniego di accesso agli
atti e di rigetto dell'istanza riesame presentate dal ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2023 il dott. Gabriele Serra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente ha rappresentato di aver presentato un esposto alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di -OMISSIS-, denunciando l'illegittima situazione involgente l'Assessora alla programmazione economica del Comune di -OMISSIS-, dott.ssa -OMISSIS-, beneficiaria - in uno alle sorelle coeredi in regime di comunione ereditaria e co-obbligate in solido per i debiti relativi alla comunione - del provvedimento del 30.07.2021 con il quale il Comune di -OMISSIS- ha concesso il pagamento dilazionato della *res debita* in capo alle predette comuniste e pari alla somma complessiva di Euro 416.962,00 a titolo di mancato versamento delle imposte IMU e TASI sul patrimonio immobiliare relitto dal dante causa -OMISSIS-, siccome maturata dal 2012 al 2020.

Per effetto della predetta denuncia e successive integrazioni, veniva radicato nanti il Tribunale di -OMISSIS- il procedimento penale iscritto al n. 1068/2022 R.G.N.R., attualmente pendente.

2. Con istanza di accesso agli atti del 05.09.2022, il ricorrente ha richiesto l'accesso ai documenti in possesso del Comune di -OMISSIS- e, in particolare:

“1).- *Copia conforme all'originale di atti di accertamento per mancato*

versamento IMU e Tasi relativi alle annualità 2012-2019 a carico di -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-. 2).- Copia conforme all'originale di reversali di incasso dei versamenti IMU e TASI dal 2012 al 2020 a nome di -OMISSIS-. 3). - Copia conforme all'originale di atti di accoglimento di istanze di rateizzazione IMU e TASI presentate da -OMISSIS- tra il 2012 ed il 2021. 4).- Copia conforme all'originale di Nota 30.07.2021 dell'Ufficio Bilancio del Comune di -OMISSIS- a firma dott. -OMISSIS- e dott.ssa -OMISSIS- (Oggetto: Riscontro istanza di rateizzazione Prot. 39022 del 14.07.2021). 5) - Copia conforme all'originale di Autocertificazioni annuali a firma -OMISSIS- di assenza di cause di incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità ed inconferibilità per gli anni 2018 – 2020 e 2021-2022 (ai sensi dell'art. 1, comma 49 e 50, L. n. 190/2012). 6).- Copia conforme all'originale di reversali di incasso pagamenti eseguiti da -OMISSIS- relativamente a IMU e TASI 2012-2019. 7) - Copia conforme all'originale del piano di ammortamento ventennale concesso alle eredi -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- per debiti IMU e TASI 2012- 2020 (con decorrenza al 01.08.2021)".

3. Con provvedimento del 30.09.2022, il Comune di -OMISSIS- ha rigettato l'istanza di accesso agli atti, in quanto, posta l'assenza di qualificazione giuridica esplicita dell'istanza, in merito all'accesso ex L. n. 241/1990, il Comune ha rilevato che "il sig. -OMISSIS-, qualificato in missiva quale "querelante", in realtà ha presentato un esposto per segnalare eventuali responsabilità che esulano dai reati perseguibili a querela di parte (minaccia, percosse, lesioni, ecc.) e che presuppongono appunto la lesione di un interesse giuridicamente rilevante dell'istante.

Pertanto, non si rinvencono affatto, nel caso concreto, gli estremi del c.d. "accesso difensivo".

In merito invece alla qualificabilità dell'istanza come istanza di accesso civico generalizzato ex art. 5, comma 2 D.lgs. n. 33/2013, il Comune ha rilevato, previo richiamo al Parere del Garante per la protezione dei dati personali n. 246 del 7 luglio 2022, ritenuto applicabile ad un caso consimile, che *"appaiono palesi che le richieste di ostensione e copia avanzate riguardano proprio notizie di carattere economico, contributivo e patrimoniale direttamente riferite alle signore -OMISSIS-, meglio identificate nella nota in riferimento. La fattispecie, pertanto, si attaglia perfettamente con quella già decisa dal GDP nei pareri citati. L'istanza di accesso civico in oggetto presenta infatti tutti gli elementi per affermare che 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)".*

Tali motivazioni peraltro sono espressamente rapportate a tutti i docs. sopra citati, esclusi i documenti sub. 5) dell'istanza, ritenuti dal Comune inconferenti rispetto alla situazione prospettata.

A seguito di istanza di riesame del ricorrente, il Comune, con la nota del 17.11.2022, ha confermato il precedente provvedimento di diniego.

4. Il ricorrente ha impugnato i citati provvedimenti, deducendo:

- di essere titolare di un interesse giuridicamente rilevante direttamente connesso al procedimento penale attualmente pendente nante il Tribunale di -OMISSIS- e avente ad oggetto fatti ricavabili dalla documentazione che ha formato oggetto della istanza di accesso in parola;
- che analogo interesse qualificato in capo all'attuale ricorrente deriva

dall'essere stato, il medesimo, destinatario, nell'anno 2021, a distanza di soli 10 giorni dal provvedimento di rateizzazione concesso alla Assessora -OMISSIS-, di un accertamento esecutivo TARI per mancato versamento dell'omonima imposta comunale per l'anno 2016, con applicazione della maggiorazione del 48% circa sulla sorte capitale (Euro 172,00=), con patente disparità di trattamento *in peius* rispetto allo "sconto" che il ricorrente assume sia stato concesso all'amministratrice locale per debiti di notevole entità, in essere al momento della sua elezione e successiva attribuzione di incarico esecutivo;

- che sussiste comunque il proprio diritto d'accesso ai sensi dell'art. 5, comma 2 D.lgs. n. 33/2013 c.d. accesso civico generalizzato, non ravvisandosi ragioni di tutela della riservatezza della controinteressata, posto anche che le questioni – hanno formato oggetto di una specifica interrogazione consiliare e della conseguente risposta resa dalla Assessora in seno al Consiglio e successivamente pubblicata sui quotidiani locali, di talché è la medesima titolare del diritto alla riservatezza ad avere rinunciato ad avvalersi dello stesso;

- in via subordinata, è illegittimo il non avere acconsentito neppure all'ostensione parziale di taluno dei documenti richiesti ovvero di solo alcune parti dei medesimi, secondo quanto disposto dall'art. 5 bis, comma 4, del D. Lgs n. 33/2013, eventualmente con l'inserimento della dicitura "omissis";

- in merito al doc. 5), rileva il difetto di motivazione, basato su una non meglio qualificata inconferenza dei documenti richiesti (autocertificazioni annuali della dott.ssa -OMISSIS- relative alla assenza di cause di ineleggibilità).

5. Resiste il Comune di -OMISSIS-, che ha richiesto il rigetto del ricorso

siccome infondato.

6. Alla camera di consiglio del 27 aprile 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

In termini generali, si rileva come il Comune di -OMISSIS- abbia, nella sostanza, affrontato l'istanza di accesso ai documenti amministrativi presentata dal ricorrente, priva di una qualificazione giuridica esplicita, tanto ai sensi dell'accesso c.d. documentale ex artt. 22 e ss. L. n. 241/1990, quanto ai sensi dell'accesso civico generalizzato, ex art. 5 comma 2 del D.lgs. n. 33/2013.

Ciò in quanto la valutazione circa l'assenza di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridica soggettiva protetta dall'ordinamento e collegata ai documenti richiesti, seppur fatta per spiegare la ragione per cui l'istanza dovesse essere allora qualificata come accesso civico generalizzato e non come accesso documentale, si sostanzia nella valutazione sulla sussistenza dei presupposti per accordare l'accesso documentale, ritenuti insussistenti.

Tale *modus procedendi* è conforme a quanto chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che ha affermato che *"il solo riferimento dell'istanza ai soli presupposti dell'accesso documentale non preclude alla pubblica amministrazione di esaminare l'istanza anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato, laddove l'istanza contenga sostanzialmente tutti gli elementi utili a vagliarne l'accoglimento sotto il profilo "civico", salvo che il privato abbia inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo solo all'uno o all'altro aspetto; (...) la p.a. deve esaminare l'istanza nel suo complesso, nel suo "anelito ostensivo", evitando inutili formalismi e appesantimenti*

procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame" (Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10).

8. Ciò chiarito, quanto al rigetto dell'istanza quale accesso c.d. documentale, ad avviso del Collegio è corretta la motivazione resa dal Comune di -OMISSIS- in ordine all'insussistenza del presupposto soggettivo legittimante l'istanza di cui all'art. 22, comma 1, lett. a) della l. n. 241/1990.

9. In termini generali, può ricordarsi, in uno con la più recente giurisprudenza (cfr. T.A.R. Roma, (Lazio) sez. IV, 23/09/2022, n. 12129) che in materia di accesso documentale, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. b), della legge n. 241/1990, per interessati si intendono tutti i soggetti che abbiano un *"interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*. La giurisprudenza amministrativa ha sul punto chiarito che *"La disciplina dell'accesso agli atti amministrativi, infatti, non condiziona l'esercizio del relativo diritto alla titolarità di una posizione giuridica tutelata in modo pieno, quale il diritto soggettivo [...] essendo sufficiente il collegamento con una situazione giuridicamente riconosciuta anche in misura attenuata. La giurisprudenza afferma, infatti, che la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto (Consiglio di Stato, sezione VI, 09 marzo 2011, n. 1492)"* (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., sent. n. 7 del 24 aprile

2012).

Tale orientamento è stato ribadito a più riprese anche dalla giurisprudenza successiva, che a riguardo ha affermato che *"Deve escludersi che la titolarità del diritto d'accesso risieda soltanto in una situazione funzionale all'esercizio di un interesse giuridicamente protetto suscettibile di tutela giurisdizionale: la richiesta di accesso, pur non potendo configurarsi quale forma di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'Amministrazione, si può basare su un interesse anche non funzionalmente connesso ad un'immediata tutela in via giudiziale, purché concreto ed attuale (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, 11 giugno 2012, n. 3398, nonché Consiglio di Stato, Ad. Plen. 24 aprile 2012, n. 7). In altri termini, la nozione di "interesse giuridicamente rilevante", che fonda il diritto di accesso, è più ampia rispetto a quella di "interesse all'impugnazione" (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. V, sent. n. 1370 del 17 marzo 2015).*

Da ciò si desume che, anche a prescindere da esigenze di riservatezza di terzi controinteressati, l'accesso ai documenti amministrativi ex L. n. 241/1990 è subordinato alla sussistenza, in capo all'istante, di un interesse giuridicamente rilevante, connotato dai requisiti di direzione, concretezza e attualità, collegato ai documenti per cui è chiesto l'accesso. Laddove poi la conoscenza di tali documenti determini una compressione del diritto alla riservatezza di terzi, come nel caso di specie, è noto che il legislatore della L. n. 241/1990, abbia espresso un *favor* per l'accessibilità di essi, laddove tale conoscenza sia necessaria alla cura o alla difesa degli interessi giuridici dell'istante.

In tal senso infatti, l'art. 24 l. n. 241/1990 prevede, al comma 7, un'esclusione basata su un giudizio valutativo di tipo comparativo di

composizione degli interessi confliggenti facenti capo al richiedente e, rispettivamente, al controinteressato, modulato in ragione del grado di intensità dei contrapposti interessi ed improntato ai tre criteri della necessità, per i dati ordinari, dell'indispensabilità, per i dati c.d. sensibili, e della parità di rango, per i dati c.d. supersensibili.

In merito all'accesso in questione, c.d. difensivo, la giurisprudenza amministrativa ha, anche di recente, affermato che *"nel suo ultimo comma, invece, l'art. 24 cit. enuclea un'autonoma funzione dell'accesso, diversa da quella per l'innanzi disciplinata, e la costruisce tecnicamente come una 'eccezione' rispetto all'elenco delle esclusioni dal diritto di accesso che danno la rubrica all'articolo in parola. [...] L'utilizzo dell'avverbio "comunque" denota la volontà del legislatore di non 'appiattare' l'istituto dell'accesso amministrativo sulla sola prospettiva della partecipazione, dell'imparzialità e della trasparenza, e corrobora la tesi che esistano, all'interno della fattispecie giuridica generale dell'accesso, due anime che vi convivono, dando luogo a due fattispecie particolari, di cui una (e cioè quella relativa all'accesso cd. difensivo) può addirittura operare quale eccezione al catalogo di esclusioni previste per l'altra (e cioè, l'accesso partecipativo), salvi gli opportuni temperamenti in sede di bilanciamento in concreto dei contrapposti interessi (v. Cons. Stato, Sez. VI, ord. 7 febbraio 2014, n. 600). [...]"* (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 19 del 25 settembre 2020).

Con specifico riferimento al nesso di strumentalità che deve sussistere tra il diritto di accesso e la situazione giuridica "finale" controversa (alla quale sono correlate le pretese astrattamente azionabili in giudizio dal soggetto che intraprende l'iniziativa di disclosure), l'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 richiede che l'accesso debba essere necessario o

strettamente indispensabile (a seconda della tipologia di dati di cui si chiede l'ostensione) "*per curare o difendere i propri interessi giuridici*". In proposito, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che tale rafforzato nesso di strumentalità sussiste se l'ostensione dei documenti richiesti - valutata sulla scorta di un giudizio prognostico *ex ante* - costituisca il tramite per acquisire gli elementi di prova inerenti alla fattispecie costitutiva della situazione giuridica finale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 19/2020 cit.).

Dunque, emerge come, in presenza del controinteresse della riservatezza dei terzi alla conoscenza del documento, l'istante debba chiarire la ragione per cui l'accesso al documento risulti necessaria (ovvero indispensabile o anche il rango del diritto da tutelare, a seconda dei dati che verrebbero conosciuti) per curare o difendere i propri interessi giuridici.

Risulta chiaro dunque come la riferibilità all'istante di un interesse diretto concreto ed attuale giuridicamente rilevante, sufficiente per ottenere l'accesso in assenza di esigenze di riservatezza di terzi, si caratterizzi per una maggiore specificità in presenza di tale controinteresse, nel senso che deve essere provata la necessità del documento per curare o difendere tale interesse.

10. Ciò posto in diritto, ad avviso del Collegio il ricorrente non ha dimostrato la sussistenza di un interesse diretto concreto ed attuale giuridicamente rilevante a sé riferibile né che la conoscenza del documento, che importerebbe la divulgazione di dati personali della controinteressata, sia necessaria per la cura o la difesa di un tale proprio interesse.

In tal senso infatti, il ricorrente vanta, rispetto ai documenti per cui è

richiesto l'accesso, la posizione soggettiva di "esponente" alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di -OMISSIS-, sulla cui base è stato avviato un procedimento penale, nei confronti della odierna controinteressata per eventuali profili di ineleggibilità alle elezioni comunali della stessa o incompatibilità con la attuale carica politica ricoperta.

Tuttavia tale posizione del ricorrente non corrisponde ad un interesse giuridicamente rilevante contemplato dall'ordinamento, essendo questi un generico denunciante rispetto a una fattispecie nell'ambito della quale non si palesa alcuna interferenza con la sua sfera giuridica, per la cui tutela si possa ravvisare l'utilità dei documenti per cui è richiesto l'accesso.

L'interesse in questione è invero di carattere generale, eventualmente presidiato dalla presenza di norme penali che non contemplano la posizione del generico denunciante, e la cui protezione è rimessa all'Autorità giudiziaria che, nell'esercizio delle proprie prerogative, ben potrà eventualmente conoscere gli atti in discorso.

Manca dunque quel carattere di interesse diretto, concreto ed attuale riferibile alla persona dell'istante-ricorrente, per la cui cura sarebbe necessario conoscere i documenti richiesti; essi, al contrario, non assumono alcuna rilevanza per la sua sfera giuridica, ma, al più, per la cura e tutela di un interesse di carattere pubblico e generale.

In altre parole, la semplice presentazione di una denuncia alla Procura della Repubblica non fonda, *ex se* e sempre una "situazione giuridicamente tutelata" ai sensi dell'art. 22 l. n. 241/1990 legittimante alla richiesta d'accesso, dovendosi verificare se in base ad essa il denunciante risulti allegare un proprio interesse, diretto concreto e

attuale giuridicamente rilevante e per la cui tutela sono necessari i documenti richiesti alla pubblica amministrazione.

Volendo esemplificare, senz'altro è tale la situazione della persona offesa da una condotta che asserisce essere penalmente rilevante e per cui presenta una denuncia-querela alla Procura della Repubblica, in ciò a prescindere dalla perseguibilità a querela o d'ufficio del reato, che potrebbe perciò domandare l'accesso a documenti amministrativi che ritiene necessari per difendere la sua posizione nel procedimento penale. Ma, nel caso di specie, come visto, tale situazione non sussiste, essendo il ricorrente un *quisque de populo*, un cittadino, rispetto alla fattispecie descritta nell'"esposto" sulla cui base è poi stato avviato il procedimento penale attualmente pendente.

Conseguentemente, non è fondata la deduzione attorea per cui la semplice presentazione dell'esposto alla Procura della Repubblica sulla cui base è stato avviato un procedimento penale radica quella legittimazione all'accesso documentale ex L. n. 241/1990, poiché da esso non si desume la sussistenza di una situazione giuridicamente tutelata facente capo al ricorrente da tutelare mediante l'acquisizione dei documenti detenuti dal Comune di -OMISSIS-.

11. Del pari, è inidonea a fondare tale legittimazione l'allegazione in ordine all'essere stato destinatario di un accertamento esecutivo TARI per mancato versamento dell'omonima imposta comunale per l'anno 2016, con applicazione della maggiorazione del 48% circa sulla sorte capitale (Euro 172,00).

In tal senso, oltre alla circostanza, di per sé sufficiente, che tale allegazione non era stata esposta in alcuna forma nell'istanza di accesso ai documenti e pertanto non poteva essere valutata dal Comune nel

riscontrare tale istanza, si deve comunque rilevare come da essa non si colga quel necessario nesso di pertinenzialità a fini difensivi rispetto alla documentazione richiesta.

Ciò in quanto le condizioni attraverso le quali accedere ad una determinata rateizzazione del debito sono prettamente soggettive e non possono evidentemente essere poste come *tertium comparationis* in termini generali; non è dunque sufficiente allegare di essere destinatario di un avviso di accertamento TARI per vantare un diritto d'accesso ai documenti relativi alla situazione contributiva di tutti i cittadini del medesimo Comune, per verificare le condizioni alle quali questi sono stati eventualmente ammessi a saldare il debito tributario.

D'altronde il ricorrente non ha neppure allegato di voler utilizzare i documenti per contestare l'avviso di accertamento ricevuto, la quale eventualità peraltro mal si concilia con la volontà invece manifestata dal ricorrente in ordine all'utilizzo di tali documenti sottesa alla presentazione dell'esposto alla Procura della Repubblica nei confronti dell'Assessora -OMISSIS-.

12. Se così è, esclusa una legittimazione del ricorrente all'accesso c.d. documentale, deve ora essere vagliata la sussistenza dei presupposti per consentire l'accesso c.d. civico generalizzato ex D.lgs. n. 33/2013.

13. In diritto vale ricordare che, accanto alla prima forma di accesso ex L. n. 241/1990, sono state introdotte nell'ordinamento altre fattispecie di accesso, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo del 14 marzo 2013 n.33, come modificato dal decreto legislativo n. 97 del 2016, che prevede, per quanto qui rileva, che, al fine 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 abbia diritto di accedere ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche a quelli per i quali non sussiste un obbligo di pubblicazione.

Come rilevato in giurisprudenza, il nuovo accesso civico, c.d. generalizzato, che attiene alla cura dei beni comuni a fini d’interesse generale, si affianca senza sovrapposizioni alle forme di pubblicazione on line del 2013 (oggi accesso civico c.d. semplice ex art. 5, comma 1 D.lgs. n. 33/2013) ed all’accesso agli atti amministrativi del 1990, consentendo, del tutto coerentemente con la *ratio* che lo ha ispirato e che lo differenzia dall’accesso qualificato previsto dalla citata legge generale sul procedimento, l’accesso alla generalità degli atti e delle informazioni, senza onere di motivazione, a tutti i cittadini singoli ed associati, in guisa da far assurgere la trasparenza a condizione indispensabile per favorire il coinvolgimento dei cittadini nella cura della “Cosa pubblica”, oltreché mezzo per contrastare ogni ipotesi di corruzione e per garantire l’imparzialità e il buon andamento dell’Amministrazione.

Dunque, sia l’accesso documentale ex art. 22 della legge n. 241/1990, sia l’accesso civico ex art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, hanno lo scopo di assicurare l’imparzialità e la trasparenza dell’attività amministrativa e di favorire la partecipazione dei privati, ed entrambi gli istituti scontano talune limitazioni risultanti dalla ponderazione con altri interessi costituzionalmente rilevanti. Tuttavia nel primo caso il diritto di accesso è riconosciuto solamente al soggetto titolare di un interesse qualificato in relazione ad un procedimento amministrativo. Nel caso dell’accesso civico, viceversa, tale diritto è esteso a qualunque soggetto, singolo o associato, e non vi è la necessità di dimostrare un particolare interesse

qualificato a richiedere gli atti o le informazioni, secondo il modello del Freedom of Information Act (FOIA), che trae ispirazione dalle esperienze storiche d'oltralpe e d'oltreoceano (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546).

13.1. Richiamati i già sopra tratteggiati limiti all'accesso documentale ex art. 24 L. n. 241/1990, l'art. 5 *bis* del decreto legislativo n. 33/2013, individua i limiti all'accesso civico generalizzato, nel senso che:

“1. L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

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; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990”.

Sulla questione l'ANAC ha emanato nel 2016 le 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”, che evidenziano come *"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"*.

Ne deriva perciò chiaramente come la limitazione soggettiva a monte posta dalla disciplina dell'accesso documentale, determina una minore operatività dei limiti all'accesso per controinteressi, in specie quello alla riservatezza del controinteressato, poiché anche l'istante è titolare di un interesse giuridicamente rilevante da tutelare mediante l'accesso ai documenti; l'assenza di tale "sbarramento" a monte nella disciplina dell'accesso civico generalizzato, esercitabile da "chiunque" e senza motivazione, ha portato il legislatore a prevedere, a valle, una più ampia portata operativa dei limiti all'accesso esposti all'art. 5 *bis* citato.

Proprio in ragione della chiara diversità di formulazione letterale delle due discipline, la dottrina ha efficacemente rilevato allora che in relazione al rapporto tra accesso procedimentale con finalità difensiva e tutela della riservatezza, il bilanciamento risulta già effettuato dall'art. 24, comma 7 l. 241/1990; dunque *"nell’ipotesi dell’accesso gergalmente detto defensionale, la regola di composizione di un ipotetico conflitto è"*

dunque fissata direttamente dal legislatore e non è pertanto più rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione; con la conseguenza che l'Amministrazione non ha più il potere discrezionale di stabilire essa quale sia l'interesse prevalente nel caso concreto".

Diversamente, nella disciplina dettata in materia di accesso civico generalizzato, la costruzione dell'art. 5 bis del Decreto Trasparenza, che valorizza l'esame di un pregiudizio concreto da parte dell'amministrazione, è evidentemente costruita nel senso di affidare all'amministrazione la ponderazione e il temperamento degli interessi, tipicamente espressione di un potere discrezionale: "*è l'amministrazione che deve decidere se la conoscenza pregiudichi un contrapposto interesse, pubblico o privato che sia; il che significa apprezzare e ponderare i diversi interessi per giungere alla conclusione che il diniego è necessario per evitare il pregiudizio dell'interesse ritenuto prevalente dal legislatore".*

Tale impostazione, oltre che discendere dalla piana lettura delle norme di diritto positivo, trova una sua precisa *ratio* proprio nella diversità di presupposti che sono alle base delle due diverse tipologie di accesso e, in particolare, della legittimazione diffusa e immotivata sottesa all'istituto dell'accesso civico generalizzato, per cui dunque non è possibile operare a monte un bilanciamento di meritevolezza da parte della legge, ma deve ciò essere riguardato nel caso concreto da parte dell'amministrazione.

13.2. Con specifico riferimento poi alla limitazione di cui all'art. 5 bis, comma 2, lett. a), *i.e.* la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia, rilevante nel presente giudizio, le stesse Linee Guida Anac condivisibilmente espongono che "*ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le*

conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all’interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto (...) Tali conseguenze potrebbero riguardare, ad esempio, future azioni da parte di terzi nei confronti dell’interessato, o situazioni che potrebbero determinare l’estromissione o la discriminazione dello stesso individuo, oppure altri svantaggi personali e/o sociali. In questo quadro, può essere valutata, ad esempio, l’eventualità che l’interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate, che potrebbero derivare, a seconda delle particolari circostanze del caso, dalla conoscibilità di determinati dati. (...) Per verificare l’impatto sfavorevole che potrebbe derivare all’interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l’ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato deve far riferimento a diversi parametri, tra i quali, anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l’attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati".

14. Al lume di questi principi, può ora essere scrutinato il provvedimento impugnato di diniego all'accesso civico generalizzato del Comune di -OMISSIS-, che peraltro, in motivazione, richiama il Parere del Garante per la protezione dei dati personali n. 246 del 7 luglio 2022 ove "*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)", che ha così disposto: "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".

15. Orbene, ad avviso del Collegio, il bilanciamento operato dall'amministrazione nel caso di specie è legittimo e non si ravvisano vizi di legittimità scrutinabili da questo giudice.

In primo luogo infatti, le pur valide considerazioni generali spese dal ricorrente in ordine al mutato paradigma dell'attività amministrativa quale attività trasparente e conoscibile, in via di regola, dal cittadino, sottese all'istituto dell'accesso civico generalizzato, non determinano, come sopra visto, una generale maggiore recessività delle esigenze di protezione dei dati personali, le quali anzi si pongono in termini di

controinteresse specifico rilevante rispetto al generico interesse di chiunque all'accesso e che devono essere oggetto di bilanciamento, nell'esercizio di un potere discrezionale in senso proprio, da parte della pubblica amministrazione.

A ben vedere infatti, le riforme legislative che hanno ampliato l'operatività del principio di trasparenza della pubblica amministrazione, lo hanno fatto estendendo la platea dei soggetti legittimati a conoscere, che possono anche non essere titolari di un interesse giuridicamente rilevante e senza esplicitare la motivazione sottesa all'istanza, ma, allo stesso tempo, non hanno pretermesso le esigenze di riservatezza dei privati.

Come risulta infatti dal citato parere del Garante per la protezione dei dati personali, la prevalenza della protezione dei dati personali di natura contributiva e patrimoniale sull'istanza di accesso civico generalizzato, condivisibilmente ritenuta dal Garante, potrebbe invece non sussistere a fronte di un interesse all'accesso qualificato e individualizzato, siccome diretto, concreto e attuale, che consentirebbe, in applicazione della disciplina di cui alla legge n. 241/1990, di farlo prevalere, per esigenze difensive, su quello alla riservatezza, proprio perché in tal caso l'istanza è volta alla tutela di un interesse giuridicamente rilevante facente capo all'istante.

Se così è, il bilanciamento operato dall'amministrazione comunale a favore dell'esigenze di riservatezza ex art. 5 bis, comma 2, lett, a), non appare al Collegio esorbitare dai canoni giuridici di logicità e congruità che ne presidiano l'esercizio, valorizzandosi, oltre a tutte le condivisibili considerazioni riportate nel parere del Garante citato, altresì i possibili pregiudizi, menzionati nelle Linee Guide Anac, rispetto al "*ruolo*

ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati".

Esso dunque, lungi dall'assumere una portata riduttiva delle esigenze di riservatezza, come vorrebbe la parte ricorrente, colora in misura più pregnante l'esigenza di riservatezza della controinteressata, poiché se ne colgono le implicazioni pregiudizievoli maggiori in ragione del ruolo ricoperto.

Né può valere la deduzione per cui è pendente un procedimento penale nell'ambito del quale tali documenti potrebbero rilevare, poiché, proprio per tale ragione, debbono operare nei confronti della controinteressata le garanzie proprie di ciascun indagato e, d'altro canto, l'eventuale rilevanza dei documenti citati dal ricorrente potrà ben essere vagliata, con eventuale acquisizione, dall'Autorità giudiziaria nell'ambito del procedimento in essere.

La generica funzione di controllo dell'operato delle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini, quale esigenza sottesa all'introduzione dello strumento dell'accesso civico generalizzato, non può d'altronde trasmodare nel diritto di chiunque di esercitare un potere sostanzialmente analogo (e riservato) a quello dell'Autorità giudiziaria nell'esercizio dell'azione penale; al diritto d'accesso generalizzato del cittadino possono dunque legittimamente opporsi, come nel caso di specie, esigenze di protezione dei dati personali dei privati, che il legislatore del 2016 ha infatti lungimirantemente posto quali limiti all'accesso in un giudizio di bilanciamento da operarsi da parte della pubblica amministrazione.

16. Nel solco di queste considerazioni, il Collegio non condivide

l'impostazione di parte ricorrente per cui proprio il ruolo pubblico svolto dalla controinteressata, eletta in Consiglio Comunale e nominata Assessora del Comune di -OMISSIS-, dovrebbe comportare una piena accessibilità e pubblicità delle informazioni richieste.

In senso contrario, sotto il profilo del diritto positivo, si rileva che il legislatore del Codice della Trasparenza ha espressamente individuato gli obblighi di pubblicazione dei dati personali di natura patrimoniale relativi ai titolari di incarichi politici, quali i compensi di qualsiasi natura e incarico (art. 14, comma 1, lett. c) ed e) D.lgs. n. 33/2013), nonché *"le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso"* (art. 14, comma 1, lett. f) D.lgs. n. 33/2013).

A tali obblighi non risulta che la controinteressata non abbia ottemperato, come peraltro evidenziato dal Comune di -OMISSIS- nel riscontro all'istanza di riesame, né il profilo è contestato dal ricorrente.

Di tal che, delineato il perimetro normativo in ordine alla trasparenza che i titolari di incarichi politici debbono osservare in relazione alla propria situazione patrimoniale, coercibile mediante lo strumento dell'accesso civico c.d. semplice di cui all'art. 5, comma 1 D.lgs. n. 33/2013, rispetto ad istanze di accesso civico generalizzato aventi ad oggetto altre informazioni inerenti alla sfera patrimoniale del titolare di incarico politico, valgono le regole, generali, già sopra tratteggiate, in merito al bilanciamento da compiersi da parte dell'amministrazione tra il generico interesse *uti cives* alla conoscenza di determinati dati e

documenti e quello alla riservatezza inerente alla pubblicità di dati personali.

17. Neppure, nel caso di specie, sono condivisibile le deduzioni attoree in merito alla circostanza per cui ormai le informazioni hanno acquisito pubblicità per scelta della stessa controinteressata, essendo non solo la questione emersa sugli organi di stampa, ma altresì la stessa controinteressata avrebbe risposto ad interrogazioni in seno al Consiglio Comunale sul punto.

Come correttamente evidenziato dal Comune di -OMISSIS- in merito, le informazioni rese pubbliche assumono carattere decisamente più generico, rispetto agli specifici dati e informazioni oggetto dell'istanza di accesso, attraverso la quale il ricorrente, in assenza di un proprio interesse diretto, concreto e attuale diverso da quello proprio di qualsivoglia cittadino, richiede di conoscere specificamente gli avvisi di accertamento, i versamenti effettuati, l'istanza di rateizzazione del debito tributario, il piano di ammortamento concesso dal Comune.

Tutti questi elementi specifici non sono già resi noti e conosciuti dalla collettività e impingono nella sfera di riservatezza della ricorrente, in quanto *"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"* (Parere Garante n. 246/2022 cit.).

18. Ancora, neppure può condividersi la censura relativa alla violazione dell'art. 5 *bis*, comma 4 del D.lgs. n. 33/2013, per omessa ostensione almeno parziale dei documenti, rispetto alla quale il Comune di -OMISSIS- ha replicato che *"la stessa lettura della richiesta avanzata dall'istante presentava un grado di dettaglio nell'indicazione degli atti per i quali si è richiesto l'accesso da non consentire neanche l'ostensione parziale, con l'inserimento della dicitura omissis"* e che *"non si comprenderebbe il senso di chiedere accesso agli atti nei termini formalizzati per ottenere poi un'ostensione parziale (con omissione di nominativi o di dati di natura economica e tributaria) che non avrebbe ovviamente potuto soddisfare le illegittime richieste dell'istante"* (pp. 15-16 memoria).

Il Collegio condivide tali osservazioni del Comune di -OMISSIS- e rileva che l'ostensione parziale, nel caso che occupa, si pone in termini di oggettiva incompatibilità con la natura dei dati richiesta, in quanto, da un lato, l'eventuale oscuramento dei dati economici e tributari non soddisferebbe l'istanza di accesso formulata dal ricorrente, che mira proprio a conoscere tali profili; dall'altro, l'eventuale oscuramento dei nominativi delle persone contenuti nei documenti per cui è richiesto l'accesso sarebbe, all'evidenza, del tutto inutile ai fini di bilanciare il diritto d'accesso civico generalizzato con quello alla riservatezza della controinteressata, in quanto è pacifico in causa che sia circostanza nota, anche alla collettività, la riferibilità soggettiva dei documenti che verrebbero acquisiti all'assessoria -OMISSIS- e alle di lei sorelle.

Di tal che, legittimamente l'amministrazione non ha proceduto all'ostensione parzialmente oscurata dei documenti.

19. Infine, nel provvedimento si legge che i documenti richiesti sub. 5),

le autocertificazioni imposte dal D.lgs. n. 39/2013, risultano inconferenti rispetto all'istanza di accesso, statuizione censurata dal ricorrente, per cui non si comprenderebbe la ragione dell'inconferenza.

Invero, come evidenziato dal Comune di -OMISSIS-, il provvedimento svolge tale riferimento in quanto la normativa richiamata è riferita alle ipotesi di conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice, non comprendendo anche la nomina ad Assessore, ruolo ricoperto dalla controinteressata.

20. In conclusione, il ricorso deve ritenersi complessivamente infondato ed essere rigettato.

La complessità e peculiarità, fattuale e giuridica, delle questioni controverse, anche in ordine all'applicabilità degli orientamenti giurisprudenziali ad essi, costituiscono eccezionali ragioni che giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le

parti e le altre persone ivi citate.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lensi, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Gabriele Serra, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Gabriele Serra

IL PRESIDENTE
Marco Lensi

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.