



## **Università di Pisa**

Dipartimento di Giurisprudenza

Master Post – Laurea di I Livello

GAD

GESTIONE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

### **Tributi locali fra privacy e diritto di accesso. A system of checks and balances.**

Relatore:

Dott. Luigi Rufo

Direttore del Master:

Prof. Alfredo Fioritto

Candidato:

Dott.ssa Melissa Gasperini

A.A. 2019 / 2020



*Al mio babbo.*



# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	p. 1
---------------------	------

## **CAPITOLO I**

### **Il trattamento dei dati tributari nell'era della digitalizzazione.**

Introduzione	p. 2
1.1. La digitalizzazione della PA	p. 2
1.2. Digitalizzazione e tributi locali	p. 4
1.3 Lo smart working ed il trattamento dei dati tributari	p. 6

## **CAPITOLO II**

### **I dati trattati nell'ambito dei tributi locali: dai dati personali "semplici" ai dati personali "particolari".**

Introduzione	p. 9
2.1. I dati personali "semplici"	p. 9
2.2. Il trattamento dei dati personali "semplici"	p. 11
2.3. Le categorie particolari di dati personali	p. 14
2.4. Il trattamento dei dati personali "particolari"	p. 15

## **CAPITOLO III**

### **Modalità di accesso ai dati trattati in ambito tributario: accesso documentale, accesso civico e accesso civico generalizzato.**

Introduzione	p. 19
3.1. L'accesso documentale	p. 21
3.2. L'accesso civico "semplice"	p. 23
3.3. L'accesso civico generalizzato	p. 24
3.4. L'accesso da parte dei consiglieri comunali	p. 28

## CAPITOLO IV

### **FOIA: interventi del Garante per la protezione dei dati e dell'Information Commissioner's Office e giurisprudenza italiana. A system of checks and balances.**

Introduzione	p. 30
4.1. <i>Information Commissioner's Office,</i> <i>decision - 07 January 2016</i>	p. 31
4.2. Garante per la protezione dei dati personali, parere su una istanza di accesso civico – 30 novembre 2017	p. 32
4.3. TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, sentenza del 14 maggio 2018, n. 479	p. 35
4.4. Prospettiva soluzione: traslazione del sistema di <i>checks and balances</i> in materia di privacy	p. 37

## Introduzione

La presente trattazione si pone l'obiettivo di analizzare il rapporto fra diritto di accesso e tutela dei dati personali in ambito tributario.

Se di default il bilanciamento fra i suddetti poli risulta delicato, tale complessità si rafforza in ambito tributario, dove i dati trattati si connotano spesso di una particolare sensibilità.

Nell'atto concreto di trattamento dei dati tributari è necessario, come si avrà modo di evidenziare, non solo padroneggiare la normativa in materia, ma anche sviluppare un'impostazione critica nella metodologia di lavoro, tale da consentire un'oggettiva ponderazione degli interessi in campo; in particolare, stante il passaggio all'era della digitalizzazione, il ricorso a procedure informatizzate accessibili da terzi garantisce la trasparenza dell'attività amministrativa, andando a rafforzare il perseguimento degli obiettivi di evidenza pubblica, ma, al contempo, espone la stessa a maggiori rischi di liceità dei trattamenti posti in essere.

*A fortiori* il recente incremento al ricorso dello strumento dello *smart working* rivela le latenti criticità insite nel processo di digitalizzazione, soprattutto in materia di *data protection*.

Il presente elaborato, pertanto, intende analizzare i complessi meccanismi che sorreggono l'equilibrio che si realizza in ambito tributario fra diritto di accesso e tutela dei dati personali, valutando in prima sede gli aspetti teorici e legislativi della *quaestio*, per poi esaminare casi concreti, sviscerandone le ragioni di fatto e di diritto. Tale studio è volto ad offrire, sulla base delle suddette risultanze, una *solutio* interpretativa alla questione, che non si basi esclusivamente sul dettato normativo ma che trovi altrettanta forza nei risvolti autentici che tale delicato rapporto genera.

## Capitolo I

### Il trattamento dei dati tributari nell'era della digitalizzazione.

#### Introduzione.

Con il D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 si è dato una veste formale al processo di informatizzazione che ha investito la Pubblica Amministrazione a partire dagli anni Novanta del secolo scorso.

Il fenomeno digitale ha infatti impattato anche la sfera dell'operato e dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento al rapporto della stessa con i privati cittadini: l'esigenza di semplificazione, quale principio generale caratterizzante l'azione amministrativa affacciata nell'ordinamento giuridico italiano con la L. 7 agosto 1990, n. 241, rappresenta l'*input* primario al processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, nell'ottica di realizzare una collaborazione fra i cittadini e la suddetta.

#### 1.1. La digitalizzazione della PA.

L'intervento normativo prodromico all'avvento del fenomeno della digitalizzazione si rinviene nella L. 7 agosto 1990, n. 24, la quale, dettando una disciplina atta a realizzare un contesto di base idoneo all'instaurazione della semplificazione amministrativa, ha auspicato il ricorso all'impiego di tecnologie per lo scopo prefissato.

Benché i tempi non fossero ancora maturi per lo sviluppo di tecnologie capaci di rendere concreta un'informatizzazione della Pubblica Amministrazione, la *ratio* che muoveva il dettato normativo si incentrava su forme agevolative della partecipazione dei cittadini e di snellimento del rigido procedimento amministrativo, fine che si



raggiungerà nella sua interezza solo quindici anni dopo con la stesura del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

Il D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, in linea con l'informatizzazione della comunicazione globale, ha dettato una sorta di Costituzione del mondo informatico, affrontando *“per la prima volta in modo organico il tema dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nelle pubbliche amministrazioni, nonché della disciplina dei fondamentali principi giuridici applicabili al documento informatico e alla firma digitale”*<sup>1</sup>.

In particolare, il suddetto testo normativo ha, da un lato, definito una classe di nuovi diritti nei confronti della pubblica amministrazione, definendone altresì la relativa disciplina giuridica, e, dall'altro ha introdotto strumenti digitali aventi validità giuridica: il D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, ad esempio, ha sancito il diritto alla partecipazione democratica elettronica al fine di incoraggiare la collaborazione dei cittadini mediante forme di partecipazione alla vita dell'Ente sempre più trasparenti; al contempo ha cristallizzato il valore legale della Posta Elettronica Certificata (PEC), equiparandolo a quello di una raccomandata tradizionale con avviso di ricevimento.

L'introduzione del Codice dell'Amministrazione Digitale e le successive modifiche hanno dunque permesso non solo una modernizzazione dell'impianto dell'intera Pubblica Amministrazione ma hanno altresì fluidificato il dialogo fra la stessa ed i cittadini, favorendo al contempo l'attuazione pratica del principio della trasparenza amministrativa: un apparato più accessibile al cittadino permette un controllo più puntuale sull'operato della Pubblica Amministrazione, il quale, di converso, risulta snellito e semplificato. Le numerose sfaccettature del prisma che è il processo di digitalizzazione possono essere riassunte con l'espressione *“digital*

---

<sup>1</sup> Consiglio di Stato, parere n. 11995/04, punto 3, sullo schema del CAD.

*first*”, principio cardine capace di racchiudere la *ratio* propria dell’intero fenomeno.

Infatti, tale concetto “*pare doversi intendere come proiezione verso la piena e prioritaria digitalizzazione dei servizi, con una loro articolazione centrata sulla loro erogazione digitale prima ancora che secondo modalità tradizionali, senza che resti esclusa questa possibilità*”<sup>2</sup>: il fine primario, anche se non esclusivo, si sostanzia nel carattere preminente da conferire alla fruizione digitale dei servizi, capace di realizzare una sostanziale semplificazione per entrambe le parti interessate dall’attività amministrativa, attivamente o passivamente.

## **1.2. Digitalizzazione e tributi locali.**

La materia dei tributi locali, al pari di altri settori quale quello demografico, ha subito l’impatto dirompente del fenomeno della digitalizzazione.

L’informatizzazione e la correlata semplificazione dei documenti afferenti ai tributi locali permette infatti il raggiungimento di un duplice obiettivo, alla cui base soggiace un intento comune; ad una più agevole comprensione e fruizione dei documenti tributari corrisponde, per un verso, un minor margine di errore da parte del contribuente – il quale è maggiormente edotto sulla pretesa tributaria – e, per altro verso, una defaticazione della fase coattiva, correlata strettamente al raggiungimento del primo obiettivo: se un contribuente ha i mezzi per conoscere ed intendere il presupposto impositivo e gli atti che ne conseguono, il margine di errore ed omissione nelle dichiarazioni e nei versamenti si assottiglierà e ciò permetterà consequenzialmente di

---

<sup>2</sup> E. Carloni, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, n. 2, pp. 148-158.

ridurre le ipotesi in cui l'Ente dovrà attivarsi per la realizzazione della riscossione delle somme dovute.

Il conseguimento di entrambi gli obiettivi porta al soddisfacimento dell'interesse comune all'assolvimento fisiologico della pretesa tributaria: il contribuente non si fa carico delle sanzioni dovute ad omissioni od errori e l'ufficio locale competente limita l'impiego di risorse da canalizzare per la strutturazione ed espletazione dello stadio coattivo.

In tal senso, strumenti essenziali all'uopo sono la pagina web dell'Ente e la piattaforma PagoPa.

La pagina web dell'Ente, con particolare riferimento alla sezione "Amministrazione trasparente", permette la consultazione di documenti essenziali al fine di una comprensione piena della pretesa tributaria: fra di essi sono da ricordare i regolamenti comunali disciplinanti i presupposti impositivi, le relative eccezioni e agevolazioni, le modalità di pagamento e ogni altro aspetto relativo all'oggetto del regolamento; il sito, mediante il collegamento all'albo pretorio online dell'Ente, consente inoltre la visione delle delibere che dispongono delle aliquote e tariffe per ciascun anno di imposta e della nomina del responsabile del tributo, offrendo un mezzo conoscitivo immediato delle disposizioni in materia tributaria adottate dall'Ente. La piattaforma PagoPa, la cui adesione è prevista dall'articolo 5 del CAD, consiste invece in un sistema di pagamenti elettronici verso la Pubblica Amministrazione caratterizzato da immediatezza e semplicità, il quale permette di effettuare i pagamenti direttamente sul sito dell'Ente: questo strumento agevola i pagamenti per il contribuente e consente un più efficace controllo comunale e statale sul gettito, creando al contempo una standardizzazione dei pagamenti che garantisce un più elevato livello di affidabilità sia per i cittadini che per l'Ente stesso.

Questa piattaforma si inserisce all'interno di una visione più ampia che prevede anche l'introduzione di ulteriori programmi, quale quello relativo alle notifiche digitali, che realizzerà la dematerializzazione di tutti quei provvedimenti la cui notifica assume valore legale, e la piattaforma IO, la quale, oltre a racchiudere la suddetta funzionalità, dovrebbe consentire, in futuro anche la digitalizzazione dei documenti personali come la carta d'identità e la patente, così da garantirne una disponibilità agevolata anche sui dispositivi mobili dell'utente. L'analisi di questi strumenti evidenzia l'immane portata dei medesimi, i quali nel complesso consentono in ambito tributario un'accelerazione delle tempistiche procedurali, un accresciuto valore di certezza per entrambe le parti attrici e una consapevolezza ampliata da parte del contribuente.

### **1.3. Lo *smart working* ed il trattamento dei dati tributari.**

Lo sviluppo dell'emergenza sanitaria correlata alla diffusione del virus SARS-CoV-2 ha imposto un massiccio ricorso allo *smart working*<sup>3</sup>, strumento volto a conciliare l'esigenza di continuità lavorativa e quella di limitare l'esposizione al virus e la relativa circolazione.

Se lavorare all'esterno dei locali lavorativi ha favorito la realizzazione dei suddetti obiettivi e l'accelerazione del processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, tale condizione è portatrice naturale di criticità in materia di *data protection*; l'utilizzo di dispositivi propri

---

<sup>3</sup> Ai fini della presente trattazione è opportuno sottolineare le differenze che intercorrono fra la modalità lavorativa dello *smart working* e quella del telelavoro. Il telelavoro, disciplinato prevalentemente dall'Accordo sul telelavoro del 09/06/2004, è uno strumento che consente al lavoratore di svolgere l'attività lavorativa presso una postazione fissa (sovente la propria abitazione) a distanza rispetto alla sede centrale durante i consueti, mantenendo i vincoli relativi alle responsabilità e agli orari lavorativi.

Lo *smart working* o lavoro agile, disciplinato dalla legge del 22/05/2017, n. 81, permette invece al lavoratore di svolgere la propria attività decidendo i tempi ed il luogo di lavoro (anche interno all'azienda), senza necessità di individuare una postazione fissa.

dello *smart worker* mette a repentaglio la sicurezza dei dati trattati a causa del verificarsi di molteplici situazioni: *in primis*, il sistema antivirus di tali dispositivi spesso non è equiparabile a quello di cui sono dotate le apparecchiature aziendali, fertilizzando il terreno per la diffusione di *malware* attivi capaci di intercettare gli scambi di dati personali.

Si deve inoltre tenere di conto dell'ambiente in cui l'attività di *smart working* si svolge, dato che, non essendoci spesso locali adibiti primariamente alla funzione, possono essere frequenti le interferenze di soggetti estranei all'ambito lavorativo, passibili di venire a conoscenza dei suddetti dati.

Tali criticità si rafforzano per il dipendente della pubblica amministrazione che si trova a trattare dati tributari che, come si avrà modo di analizzare, spesso si qualificano come dati sensibili; se la macchina finanziario-tributaria deve preservare il suo livello minimo di efficienza tramite il ricorso allo *smart working*, questa soluzione può causare l'insorgenza di *gap* più o meno significativi nel meccanismo di tutela dei dati sensibili: "*cambiando le condizioni logistiche e strumentali della prestazione lavorativa occorre tener conto che muta anche il contesto in cui deve garantirsi la protezione dei dati*"<sup>4</sup>.

Questa duplice esposizione potenzialmente lesiva della tutela dei dati tributaria può essere ammortizzata facendo ricorso a misure di sicurezza aggiuntive: innanzitutto il titolare del trattamento dei dati personali dovrà adottare comportamenti proattivi quali l'integrazione del registro dei trattamenti con nuove casistiche affini all'attività di *smart working*, formare oculatamente lo *smart worker* e ricalibrare il

---

<sup>4</sup> M. Massimini, *Smart working fra privacy, cybersecurity e controlli datoriali*, consultabile su *Privacy.it* in *Approfondimenti, Artificial Intelligence, Cloud, GDPR, Lavoro, Localization, Salute & E-health, Security & Cybercrime, Smart Device* (<https://www.privacy.it/2020/05/25/smart-working-privacy-cybersecurity-controlli-massimini/>).

suo ambito di autorizzazione di pari passo al rafforzamento della sua *accountability*.

A queste iniziative preliminari dovrà seguire un comportamento dello *smart worker* volto a proteggere la propria postazione di lavoro in un'ottica di preservazione della riservatezza dei dati trattati, individuando locali idonei a tale finalità, proteggendo i documenti fisici attraverso la loro conservazione in spazi a proprio uso esclusivo e distruggendo quelli la cui conservazione non sia strettamente necessaria, avendo cura di proteggere i dispositivi atti all'attività lavorativa mediante l'installazione di buoni antivirus e salvaguardando l'accesso agli stessi con credenziali efficaci.

Tali accortezze operative possono offrire una tutela provvisoria ad i dati trattati nello svolgimento delle mansioni lavorative, in attesa di una disciplina organica che vada a dettagliare le misure tecniche ed organizzative da attuarsi per una salvaguardia piena.

## Capitolo II

### **I dati trattati nell'ambito dei tributi locali: dai dati personali "semplici" ai dati personali "particolari".**

#### **Introduzione.**

L'ufficio tributi di un ente locale nello svolgimento delle pratiche si trova costantemente a trattare dati personali.

L'adempimento delle attività istituzionali, da quelle "fisiologiche" a quelle di contrasto all'evasione, implica il trattamento non solo di dati personali "semplici" ma anche di categorie particolari di dati personali, richiedendo la predisposizione di misure di tutela ferree nel percorso di trattamento.

Questo quadro implica una particolare attenzione da parte di tutti i soggetti coinvolti nel trattamento affinché il perseguimento di finalità di interesse pubblico non vada a minare la tutela dei diritti dell'interessato, rischiando di incorrere in violazioni della normativa in materia di trattamento dei dati personali.

#### **2.1. I dati personali "semplici".**

Nello svolgimento delle attività proprie dell'ufficio tributi di un ente locale si è soliti trattare i cd dati personali "semplici", intendendosi per tali *"qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua*

*identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale*”<sup>5</sup>.

Si tratta, quindi, di tutte quelle informazioni che permettono l’identificazione di una persona fisica, sia in maniera diretta (dati identificativi) che indiretta: nel contesto tributario è infatti possibile individuare una persona fisica sia direttamente tramite informazioni quali il nome e cognome o un numero identificativo, ma altresì attraverso un procedimento indiretto quale la ricerca scaturente dagli identificativi catastali di un’unità immobiliare.

L’avvio del trattamento dei dati personali nell’ufficio tributi può seguire due vie, una “spontanea” e una d’ufficio.

Con riferimento alla prima strada, l’articolo 1, comma 769 della l. 160/2019 e l’articolo 1, comma 684 prevedono che il contribuente, rispettivamente per l’IMU e per la TARI, presentino al Comune una dichiarazione entro il 30 giugno dell’anno successivo alla data di inizio del possesso o della detenzione dei locali e delle aree assoggettabili al tributo.

Sono, pertanto, gli interessati stessi che, nella resa di dichiarazioni a fini tributari (cd “denunce”), mettono a disposizione dell’ufficio informazioni quali le loro generalità, indirizzo di residenza ed identificativi catastali che permettono la loro identificazione univoca. Laddove tali dichiarazioni non siano rese spontaneamente entro il termine prefissato, l’attività di accertamento avviata d’ufficio permette l’accesso, con i dovuti limiti, a banche dati dalle quali ricavare le suddette informazioni: ad esempio l’indirizzo di residenza è consultabile mediante l’accesso all’ANPR o al portale SIATEL -

---

<sup>5</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2016/679, Bruxelles, 27 aprile 2016 (pubb. Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea 04/05/2016), art. 4.



Punto Fisco<sup>6</sup>, mentre gli estremi catastali mediante l'accesso al portale SISTER<sup>7</sup>.

## **2.2. Il trattamento dei dati personali “semplici”.**

L'attività di riscossione si incentra, fin dalla sua fase prodromica, sul trattamento di dati personali e, per tale ragione, necessita dell'osservanza meticolosa della normativa in materia.

In particolare, l'articolo 6 del GDPR elenca le condizioni affinché tale trattamento possa ritenersi lecito, due delle quali assumono una significativa rilevanza nell'ambito dei tributi locali.

La lettera a) del suddetto articolo legittima il trattamento nel caso in cui l'interessato abbia *“espresso il consenso al trattamento dei propri dati personali per una o più specifiche finalità”*<sup>8</sup>.

Tale condizione si riscontra al momento della resa delle denunce tributarie da parte dell'interessato: le dichiarazioni vengono presentate su apposito modulo precompilato messo a disposizione dal Comune, al quale viene allegata l'informativa relativa al trattamento dei dati personali dichiarati.

Tale informativa deve in primo luogo individuare tre figure essenziali ed i relativi contatti: il titolare del trattamento, il responsabile del trattamento ed il responsabile della protezione dei dati.

Il titolare del trattamento è *“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”*<sup>9</sup>: nel caso di specie, titolare del trattamento dei dati

---

<sup>6</sup> Garante per la protezione dei dati personali, provvedimento del 18 ottobre 2018, Registro dei provvedimenti n. 471 del 18 ottobre 2018.

<sup>7</sup> Agenzia del territorio, provvedimento del 16 aprile 2008 recante " Determinazione delle modalità dirette a garantire ai comuni, anche in forma associata, o attraverso le comunità montane e le unioni di comuni, l'accessibilità e l'interoperabilità applicativa per la gestione della banca DATI catastale" (pubb. Gazzetta Ufficiale del 23/04/2018).

<sup>8</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2016/679, Bruxelles, 27 aprile 2016 (pubb. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea 04/05/2016), art 6.

<sup>9</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, *ibidem*, art. 4.

personali è il Comune, il cui legale rappresentante è identificabile nella figura del sindaco *pro tempore*.

La figura del responsabile del trattamento si sostanzia nella *longa manu* del titolare del trattamento, trattando per suo conto i dati personali, ed è quindi da individuarsi nel dirigente o responsabile dell'area delegato dal Sindaco; spesso, tuttavia, la realizzazione del trattamento materiale dei dati vede l'entrata in scena dell'incaricato del trattamento, ossia l'impiegato addetto all'ufficio tributi, il quale sarà delegato a sua volta a tale compito dal dirigente o responsabile suddetto.

Infine, deve essere individuato il responsabile della protezione dei dati, il quale, oltre a informare gli altri soggetti suindicati degli obblighi scaturenti dal GDPR e dalle altre normative in materia di trattamento dei dati personali, sorveglia sull'osservanza delle suddette normative e coopera con l'autorità di controllo.

L'informativa sul trattamento dei dati personali indica successivamente quelle che sono, da un lato, le modalità del trattamento e, dall'altro, le sue finalità.

In particolare, con riferimento alle modalità del trattamento, dovrà essere indicato il luogo del trattamento – che coinciderà con la sede dell'ente locale o con quella dei soggetti responsabili *ex art. 28 del GDPR* -, la tempistica – che non dovrà eccedere quella strettamente necessaria all'espletamento del procedimento per il quale sono raccolte – e gli strumenti utilizzati per la raccolta, l'utilizzo e la conservazione, che potranno essere manuali od informatici/telematici. A corredo di tali informazioni dovranno essere elencate le misure di sicurezza fisiche, tecniche ed organizzative poste in essere dall'ente per garantire la riservatezza, la segretezza, l'integrità e la sicurezza *latu sensu* dei dati.

L'indicazione delle finalità, invece, dovrà essere ricondotta all'ambito di applicazione dell'articolo 6 del GDPR e si sostanzierà nel perseguimento della *ratio* dei procedimenti amministrativi e dei rapporti da essi discendenti: in particolare, in materia di tributi locali, la finalità primaria è la riscossione di versamenti spontanei, dalla quale discendono a cascata altri intenti quali la lotta all'evasione e la gestione degli atti da essa scaturenti.

Il trattamento dei dati personali, infatti, è attuato primariamente al fine di emettere la corretta bollettazione tributaria ed associare i versamenti spontanei del contribuente; laddove, tuttavia, questo percorso fisiologico si interrompa, la finalità del trattamento dei medesimi dati può mutare, rendendosi necessaria la loro utilizzazione per reperire ulteriori informazioni in vista dell'attivazione della fase coattiva della riscossione.

Infine, dovranno essere riportati i diritti dell'interessato, garantiti dal GDPR all'articolo 15 e seguenti: il diritto all'accesso, il diritto alla rettifica e all'oblio, il diritto alla limitazione di trattamento, il diritto di portabilità e il diritto di opposizione.

La comprensione dell'informativa e l'apposizione della firma al termine della suddetta realizza il consenso dell'interessato, definito dall'articolo 4 del GDPR come *“qualsiasi manifestazione di volontà libera, specifica, informata e inequivocabile dell'interessato, con la quale lo stesso manifesta il proprio assenso, mediante dichiarazione o azione positiva inequivocabile, che i dati personali che lo riguardano siano oggetto di trattamento”*<sup>10</sup>.

Si deve tuttavia precisare che tale consenso è presupposto eventuale e non necessario affinché il trattamento dei dati personali per finalità tributarie dell'interessato possa ritenersi lecito: la lettera c) e d) dell'articolo 6 del GDPR prevedono infatti che il trattamento dei dati personali debba ritenersi lecito anche quando questo sia,

---

<sup>10</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, *ibidem*, art. 4.

rispettivamente, “*necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento*” o “*per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento*”<sup>11</sup>.

Il trattamento dei dati personali a fini tributari è realizzato, nello specifico, per un obbligo legale nell'esercizio dei pubblici poteri dell'ente.

La natura eventuale del consenso è dimostrata dal fatto che, qualora il contribuente non assolva spontaneamente alla dichiarazione contributiva, si procede comunque al trattamento dei suoi dati personali nell'attività accertativa d'ufficio mediante l'accesso alle banche dati più opportune, risultando questo lecito in forza dei dispositivi sopra menzionati.

### **2.3. Le categorie particolari di dati personali.**

L'ufficio tributi di un ente locale, oltre ai dati personali “semplici”, procede al trattamento anche delle categorie particolari di dati personali, ovvero quei “*dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona*”<sup>12</sup>.

A titolo esemplificativo si può citare la casistica evocata dall'art. 1 comma 741 lettera c) numero 6) della Legge 160 del 27/12/2019, in base al quale sono considerate abitazioni principali, “*su decisione del singolo comune, l'unità immobiliare posseduta da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito*

---

<sup>11</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, *ibidem*, art. 6.

<sup>12</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, *ibidem*, art. 9.

*di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata. In caso di più unità immobiliari, la predetta agevolazione può essere applicata ad una sola unità immobiliare*<sup>13</sup>.

Tale evenienza presuppone, infatti, inevitabilmente il trattamento di dati relativi alla salute, rilevando, ai fini dell'assimilazione ad abitazione principale, la sussistenza di un ricovero permanente in istituto di ricovero o sanitario e la condizione di disabilità o di anzianità.

Sono infatti definibili come dati relativi alla salute *“i dati personali attinenti alla salute fisica o mentale di una persona fisica, compresa la prestazione di servizi di assistenza sanitaria, che rivelano informazioni relative al suo stato di salute”*<sup>14</sup>.

Con particolare riferimento alla disabilità, l'applicazione di tale casistica presuppone l'accertamento della condizione di disabilità sulla base di idonea documentazione che rivelerà dati diagnostici sensibili.

Allo stesso modo il trattamento del dato personale riferito alla residenza in istituto di ricovero o sanitario, sia esso estrapolato da banche dati quale l'ANPR o denunciato dal contribuente o suo delegato, impone il trattamento di un dato relativo alla salute dell'individuo, presupponendo tale ricovero permanente una condizione di salute deficitaria.

#### **2.4. Il trattamento dei dati personali “particolari”.**

Il verificarsi di situazioni per cui si rende necessario il trattamento di particolari categorie di dati impone, in parallelo, il rispetto di regole più stringenti.

---

<sup>13</sup> L. del 27/12/2019, n. 160 (pubb. Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.304 del 30/12/2019), art. 1, c. 741.

<sup>14</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2016/679, Bruxelles, 27 aprile 2016 (pubb. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea 04/05/2016), art. 4.

Lo stesso articolo 9 del GDPR introduce un divieto generale al loro trattamento, individuando al secondo paragrafo l'elenco tassativo delle casistiche per le quali è ammesso il loro trattamento, ovvero delle condizioni che rendono lecito il suo trattamento, fra le quali vengono indicati alla lettera g) i *“motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri”*<sup>15</sup>.

L'articolo 2-*sexies* del Dlgs n. 196 del 30 giugno 2003 individua con precisione le materie relativamente alle quali è da considerarsi sussistente l'interesse pubblico rilevante; fra di esse, alla lettera i), sono indicate le *“attività dei soggetti pubblici dirette all'applicazione, anche tramite i loro concessionari, delle disposizioni in materia tributaria e doganale, comprese quelle di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale”*<sup>16</sup>.

Stante la legittimità del trattamento di dati relativi alla salute in ambito tributario, è necessario precisare come l'essenza stessa di tale categoria di dati imponga una cautela significativa nel loro trattamento: lo stesso GDPR, al considerando 51, precisa infatti che *“meritano una specifica protezione i dati personali che, per loro natura, sono particolarmente sensibili sotto il profilo dei diritti e delle libertà fondamentali, dal momento che il contesto del loro trattamento potrebbe creare rischi significativi per i diritti e le libertà fondamentali”*<sup>17</sup>.

Da un lato è opportuno domandarsi se il loro trattamento rappresenti una *condicio sine qua non* indispensabile per l'adempimento di dette attività istituzionali, tale per cui non ne sarebbe possibile il soddisfacimento mediante il trattamento dei dati in forma anonima o di altri dati personali “semplici”; dall'altro, si rende necessario un

---

<sup>15</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, *ibidem*, art. 9.

<sup>16</sup> D. Lgs. del 30 giugno 2003, n. 196 (pubb. Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.174 del 29-07-2003).

<sup>17</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2016/679, Bruxelles, 27 aprile 2016 (pubb. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea 04/05/2016), considerando n. 51.

trattamento corroborato da garanzie che tutelino i diritti dell'interessato, prima fra tutti la sua dignità, impedendone la violazione.

Nel caso concreto, il trattamento dei dati relativi alla salute è una condizione imprescindibile per poter attribuire al contribuente l'assimilazione dell'unità immobiliare posseduta ad abitazione principale, permettendo così la mancata imposizione venendo a difettare il presupposto stesso di imposta.

È inoltre necessario procedere al loro trattamento in forma non anonima in quanto, per poter concedere il regime di maggior favore, è indispensabile l'identificazione inequivocabile del contribuente, così da rendere possibili i successivi eventuali accertamenti d'ufficio.

Dato atto della sussistenza della *condicio sine qua non* sopra descritta, sarà opportuno procedere ad un trattamento oculato in grado di prevenire eventuali violazioni: sarà pertanto necessaria *in primis* una conservazione dei dati che impedisca l'accesso da parte di terzi e che contemporaneamente sia limitata al tempo strettamente necessario per l'adempimento dell'attività istituzionale alla base.

Nel caso di specie sarà quindi opportuno conservare i dati in archivi ad accesso controllato (es. schedari con serratura) o mediante tecniche di cifratura e procedere alla cancellazione dei documenti attestanti la determinata condizione di salute una volta che essa venga meno e che, pertanto, non sia più indispensabile per l'attribuzione di particolari regimi tributari.

Si dovrà altresì evitare, oltre l'accesso, una comunicazione di tali dati che non sia giustificata da un'opportuna base giuridica e, *a fortiori*, la diffusione degli stessi, la quale è espressamente vietata dal comma 8 dell'art 2-*septies* del Dlgs n. 196 del 30 giugno 2003.

Tale divieto è stato recentemente ribadito dal Garante per la Privacy ricordando che “*prima di pubblicare documenti sull'albo pretorio online, devono accertarsi che siano oscurate tutte le informazioni che*

*non possono essere diffuse, in particolare i dati sulla salute di una persona*”<sup>18</sup>.

Nell’applicazione di tali misure restrittive nel trattamento dei dati inerenti alla salute giocano un ruolo centrale il Responsabile del trattamento dei dati e la regolare tenuta del registro delle attività di trattamento. Il primo, oltre a svolgere un ruolo centrale nella valutazione d’impatto del trattamento sulla protezione dei dati e nella definizione dei relativi rischi, si erge a garanzia dell’osservanza delle disposizioni volte a tutelare il trattamento dei dati personali e, tanto più, di quelli “sensibili”; il registro delle attività costituisce lo strumento idoneo a fornire una rappresentazione, continuamente aggiornata, dei trattamenti svolti e della loro pianificazione nell’ottica del contenimento dei rischi.

La combinazione di questi due elementi offre una garanzia essenziale nel trattamento di dati quali quelli idonei a rivelare lo stato di salute, soprattutto in un ambito, quale quello tributario, in cui non trovano applicazione le misure di garanzia ex articolo 2-septies del Dlgs n. 196 del 30 giugno 2003, disposte dal Garante con provvedimento n. 55 del 7 marzo 2019.

---

<sup>18</sup> Garante della per la protezione dei dati personali, comunicato del 7 febbraio 2020, consultabile nella newsletter n. 461 del 7 febbraio 2020.



## Capitolo III

### **Modalità di accesso ai dati trattati in ambito tributario: accesso documentale, accesso civico e accesso civico generalizzato.**

#### **Introduzione.**

Preso atto della tutela di cui godono i dati trattati in ambito tributario, lo step successivo nella disamina consiste nell'analisi delle vie tramite le quali tali dati sono accessibili.

L'*input* all'accesso dei dati di un ente locale può provenire dall'ente medesimo, mediante la pubblicazione all'albo pretorio online *ex art.* 32 della Legge 18 giugno 2009, n. 69 o comunque sul sito web dell'ente, oppure su istanza di terzi.

Con riferimento alla prima ipotesi si deve sottolineare che con riferimento ai dati tributari raramente vengono adottati provvedimenti contenenti dati riferibili a determinati contribuenti per i quali è prevista la pubblicazione all'albo pretorio dell'ente.

Tuttavia, qualora ciò si verifichi, fermo il divieto di diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute<sup>19</sup>, si impone una lettura coordinata delle normative che impongono la pubblicazione degli atti delle amministrazioni comunali e di quelle in materia di tutela della privacy; se, da un lato l'art. 10 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 stabilisce che *“tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici”* e l'art. 32 della Legge 18 giugno 2009, n. 69 statuisce che *“a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da*

---

<sup>19</sup> Garante per la protezione dei dati personali, Comunicato del 7 febbraio 2020, consultabile nella newsletter n. 461 del 7 febbraio 2020.

*parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati*”, dall’altro l’articolo 6, comma 1, lett. c) del GDPR definisce lecito quel trattamento - e quindi anche l’operazione di diffusione ex articolo 4 della medesima normativa – quando *“necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento”* e lo stesso articolo 10 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 limita la pubblicazione qualora *“a loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese”*.

Il combinato disposto delle normative summenzionate impone pertanto un bilanciamento critico delle finalità di trasparenza con la necessaria tutela della privacy: in particolare dovranno essere adottate misure tecniche e organizzative adeguate quali la pseudonimizzazione e la minimizzazione, volte ad *“attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati”*<sup>20</sup>.

In materia è da evidenziarsi il comunicato del 28 agosto 2015 del Garante della Privacy, giunto al termine di un’istruttoria aperta in seguito all’intenzione manifestata dal sindaco del Comune di Mulazzo di pubblicare online una *black list* con i nominativi dei morosi, come arma contro l’evasione fiscale.

L’intervento del Garante stigmatizza la procedura ipotizzata come *“irragionevole strumento vessatorio, suscettibile di causare danni e disagi lesivi della dignità della persona”*<sup>21</sup>.

Il panorama delle strade che permettono l’accesso ai dati tributari su istanza di terzi si presenta più battuto, diramandosi nell’accesso documentale, nell’accesso civico “semplice” e nell’accesso civico generalizzato, non potendo trascurare altresì la casistica dell’accesso da parte dei consiglieri comunali.

---

<sup>20</sup> Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2016/679, Bruxelles, 27 aprile 2016 (pubb. Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea 04/05/2016), art. 25.

<sup>21</sup> Garante per la protezione dei dati personali, comunicato del 28 agosto 2015, consultabile nella newsletter n. 405 del 28 agosto 2015.

### 3.1. L'accesso documentale.

La prima via attraverso la quale si può accedere ai dati tributari su istanza è rappresentata dall'accesso documentale.

Il fulcro della normativa in materia è rappresentato dalla legge n. 241 del 7 agosto 1990, la quale, all'articolo 22 – così come novellato dalla L. 15/2005 e dalla L. 69/2009 – introduce la definizione di diritto di accesso quale il *“il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi”*.

Lo stesso articolo individua successivamente gli interessati come *“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”*.

Il quadro normativo introdotto dalla L. 241/90 ha innovato profondamente l'ordinamento italiano sancendo il superamento del principio di segretezza che fino ad allora regnava in materia di documenti amministrativi: si realizza il primo passo per rendere la pubblica amministrazione una “casa di vetro”, come idealizzato da Filippo Turati nel lontano 1908<sup>22</sup>.

Tuttavia, se da un lato la L. 241/90 rappresenta una riforma nel panorama giuridico italiano, dall'altro presenta numerosi limiti intrinseci.

L'accesso documentale, infatti, presuppone un interesse giuridico diretto, concreto ed attuale che si sostanzia in un'istanza necessariamente motivata; la presenza della motivazione permette, invero, di escludere tassativamente *“l'utilizzo del diritto di accesso ivi*

---

<sup>22</sup> *“Dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro”*, F. Turati, *Atti del Parlamento Italiano*, Camera dei Deputati, 17 giugno 1908, p. 22962.

*disciplinato al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato*"<sup>23</sup>.

Con riferimento ai documenti tributari tale limitazione si rafforza nell'ambito dei procedimenti tributari *ex* articolo 24 della L. 241/90 che individua in esso un limite tassativo ed impone pertanto una risposta negativa rispetto all'interesse alla conoscenza degli atti amministrativa.

Tuttavia, il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che *"la norma debba essere intesa nel senso che la inaccessibilità agli atti di cui trattasi sia temporalmente limitata alla fase di pendenza del procedimento tributario, non rilevandosi esigenze di "segretezza" nella fase che segue la conclusione del procedimento con l'adozione del procedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta sulla base degli elementi reddituali che conducono alla quantificazione del tributo*"<sup>24</sup>.

Invero, lo stesso articolo 24, al secondo comma, garantisce l'accesso a quei documenti amministrativi *"la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici"*.

Alla luce di questa interpretazione giurisprudenziale costituzionalmente orientata, si può concludere che l'accesso documentale in materia tributaria trova come unico limite la pendenza del procedimento<sup>25</sup>, senza, tuttavia, poter ovviare alla limitazione soggettiva del richiedente suddetta in quanto connaturata all'istituto dell'accesso documentale come delineato dalla L. 241/90.

In virtù di ciò si può concludere che la natura stessa dell'accesso documentale lo rende uno strumento funzionale per la tutela degli

---

<sup>23</sup> ANAC, *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*, adottate con delibera del 28/12/2016, n. 1309.

<sup>24</sup> Consiglio di Stato, IV sezione, sentenza del 21/10/2008, n. 5144.

<sup>25</sup> Cfr. M. Tasini, *Atti tributari, l'accesso è limitato*, in *Italia Oggi* del 30/03/2009.

interessati ma non un mezzo di controllo diffuso dell'azione della pubblica amministrazione a baluardo del principio di trasparenza<sup>26</sup>.

### **3.2. L'accesso civico "semplice".**

Un'innovazione ancor più significativa è da individuarsi nell'istituto dell'accesso civico, introdotto dal D.Lgs. del 14 marzo 2013, n. 33, nella sua duplice veste di accesso civico "semplice" e "generalizzato". Con riferimento al primo aspetto, l'articolo 5, comma 1 del cd. TU trasparenza – così come novellato dal D.Lgs. 97/2016 – introduce il *"diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione"*<sup>27</sup>.

Tale diritto si configura come l'altra faccia della medaglia dell'obbligo di pubblicazione posto in capo alla pubblica amministrazione: si instaura una relazione di diritto-dovere che permette al privato di accedere a documenti, informazioni e dati oggetto dell'inadempienza. La sostanziale novità dell'istituto dell'accesso civico è da individuarsi nella legittimazione soggettiva del richiedente che beneficia di un corposo ampliamento; a chiunque, infatti, è riconosciuto il diritto di accesso, senza necessariamente essere portatori di un interesse giuridico diretto, concreto attuale, in forza di un'omissione da parte della pubblica amministrazione.

Sul piano dei tributi locali tale istituto non presenta aspetti di particolare rilevanza in quanto, come precedentemente illustrato, non di sovente vengono adottati provvedimenti contenenti dati personali dei contribuenti per i quali è previsto l'obbligo di pubblicazione.

---

<sup>26</sup> Cfr. F. Merloni, *Istituzioni di diritto amministrativo*, G. Giappichelli, Torino, 2018, pag. 297.

<sup>27</sup> D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (pubb. Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 80 del 05/04/2013), art. 5.

### 3.3. L'accesso civico generalizzato.

Risvolti significativi in materia tributaria sono, invece, da ricollegarsi all'istituto dell'accesso civico nella sua accezione "generalizzata".

Il comma 2 dello stesso articolo 5 del D.Lgs. 33/2013 sancisce che *"chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione"*<sup>28</sup>.

L'accesso civico generalizzato realizza concretamente la visione della pubblica amministrazione come "casa di vetro": nasce allo scopo conclamato di favorire il controllo diffuso sull'operato della pubblica amministrazione da parte del privato cittadino.

Si realizza un' *"accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*<sup>29</sup>.

Si perfeziona con l'introduzione dell'accesso civico generalizzato il passaggio dal *need to know*, proprio dell'accesso documentale, al *right to know*<sup>30</sup>: si realizza un diritto sostanziale alla conoscenza dell'attività amministrativa che si traduce a sua volta in un controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione; tale perfezionamento segna l'avvento della "terza generazione"<sup>31</sup> della trasparenza amministrativa quale tappa finale (?) dell'*iter* avviato con la L. 241/90

---

<sup>28</sup> D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (pubb. Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 80 del 05/04/2013), art. 5.

<sup>29</sup> D. Lgs. *ibidem*, art. 1.

<sup>30</sup> Cfr. C. Colapietro, *Diritto alla riservatezza e principi di pubblicità e trasparenza: quale bilanciamento?*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo* nella rivista *Consulta Online*, pagg. 1-16.

<sup>31</sup> Cfr. C. Colapietro, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

e conclusosi con il D.Lgs. 97/2016, passando per il baluardo del D.Lgs. 33/2013.

Se è vero che l'accesso generalizzato realizza un controllo diffuso *“sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*<sup>32</sup>, si deve precisare che tale controllo non è indiscriminato: non si tratta di un valore assoluto, bensì di un istituto che ha come contrappesi altri diritti, fra i quali quello alla privacy; la corsa al perseguimento dell'ideale della “casa di vetro” non giustifica la compressione di altri diritti che trovano tutela nell'ordinamento nazionale ed europeo. L'accesso civico generalizzato, invero, non deve deviare verso uno strumento di natura egoistica, incentrato su interessi di natura privato: la sua *ratio trova* le fondamenta in *“un'esigenza di cittadinanza attiva... poiché qui l'accento cade sul “diritto” non agli open data, che ne sono il mero strumento, bensì al controllo e la verifica democratica della gestione del potere pubblico”*<sup>33</sup>.

Il *right* che viene a configurarsi ha ad oggetto la conoscenza dell'attività della pubblica amministrazione in un'ottica di vigilanza collaborativa, che non deve intralciare l'operato ma bensì porsi in una prospettiva funzionale rispetto al perseguimento dell'interesse pubblico: tale diritto ha nelle sue finalità non solo la sua *ratio* ma anche il suo limite in quanto non può essere disfunzionale rispetto alle ragioni per le quali è stato creato.

Sulla stessa linea si è espressa anche la Corte Costituzionale che, pur rilevando che i principi di pubblicità e trasparenza sono direttamente riferibili non solo a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica ed istituzionale *ex* articolo 1 della Costituzione ma anche al buon funzionamento della pubblica amministrazione come delineato

---

<sup>32</sup> D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (pubb. Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 80 del 05/04/), art. 5.

<sup>33</sup> Consiglio di Stato, VI sezione, sentenza del 13/08/2019, n. 05702.

dall'articolo 97 della Costituzione, sottolinea come *“le esigenze di controllo democratico non possono travolgere il diritto fondamentale alla riservatezza delle persone fisiche, dovendo sempre essere rispettato il principio di proporzionalità, definito cardine della tutela dei dati personali”*<sup>34</sup>.

Nel ricordare tale esigenza di bilanciamento, il Giudice delle Leggi fa leva sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che nella sentenza 9. 11. 2010 — cause riunite c-57/09 e c-101/09 ha il rispetto del principio di proporzionalità permette il bilanciamento fra le esigenze di conoscibilità dell'attività amministrativa e quelle di protezione dei dati personali<sup>35</sup>.

Rilevata la necessità del suddetto equilibrio, occorre traslare la questione sul piano tributario, dove un ago della bilancia spesso è rappresentato da dati personali “sensibili”.

Esemplificativa è il caso sottoposto al Garante della protezione dei dati nel 2018: un cittadino aveva fatto ricorso all'accesso civico generalizzato per ottenere copia autentica delle dichiarazioni e dei pagamenti Imu, Tasi, Tari di alcuni contribuenti *“al fine di difesa e di Giustizia, a tutela dei propri diritti in quanto cittadino di Cosenza”*<sup>36</sup>. Il Garante ha evidenziato come, ex articolo 5 bis, comma 2, lett. a) del D.Lgs. 33/2013, dell'accesso civico laddove questo comporti un pregiudizio concreto a danno delle persone interessate ex normativa sulla privacy: questo si configura nel caso di specie in quanto l'ostensione dei dati fiscali richiesti *“potrebbe comportare ai controinteressati ripercussioni negative, anche sul piano sociale e*

---

<sup>34</sup> Corte Costituzionale, sentenza del 21/02/2019, n. 20.

<sup>35</sup> Cfr. F. Modafferi, *Lo ha detto il giudice*, in *Comuni d'Italia*, Maggioli Editore, n. 9-10/2019, pp. 47-51.

<sup>36</sup> Come indicato nell'istanza di accesso, citata in Garante per la protezione dei dati personali, parere su una istanza di accesso civico - 14 giugno 2018, Registro dei provvedimenti n. 382 del 14 giugno 2018.



*relazionale, con pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali*<sup>37</sup>.

La conoscenza di dati dai quali è possibile ricostruire la posizione tributaria dei contribuenti implica, consequenzialmente, l'acquisizione di informazioni sullo stato economico dei contribuenti, rischiando di ledere la dignità degli interessati<sup>38</sup>, *a fortiori* se si considera che i dati rilasciati sono conoscibili da un numero indeterminato di persone visto l'“*amplificato regime di pubblicità*”<sup>39</sup> proprio dell'accesso civico.

In linea con tale lettura si pone un precedente parere del Garante in materia di accesso civico generalizzato e dati sensibili.

Il parere n. 206 del 27 aprile 2017 analizza, in particolare, l'accesso a dati idonei a rivelare lo stato di salute ed i dati identificativi di persone beneficiarie di sussidi a causa di condizioni di disagio economico-sociale: richiamando le linee guida Anac del 28/12/2016 in materia di FOIA, il Garante sottolinea come tali informazioni meritino una sfera tutela superiore nel bilanciamento con l'esigenza di trasparenza.

Tale casistica si configura laddove venisse richiesto, ad esempio, l'accesso a documenti tributari capaci di rivelare la sussistenza di un ricovero permanente in istituto di ricovero o sanitario e la condizione di disabilità o di anzianità ai fini dell'assimilazione ad abitazione principale: qualora un privato cittadino dovesse richiedere l'accesso civico generalizzato a tali informazioni tale istituto avrebbe le “armi spuntate”<sup>40</sup>, scontrandosi inevitabilmente con la barriera di riservatezza a beneficio dei dati sensibili.

---

<sup>37</sup> Garante per la protezione dei dati personali, Parere su una istanza di accesso civico - 14 giugno 2018, Registro dei provvedimenti n. 382 del 14 giugno 2018.

<sup>38</sup> Cfr. R. Lenzu, *Tributi comunali, la privacy impedisce l'accesso civico ai dati personali*, in *Il Sole 24 Ore* del 07/09/2018.

<sup>39</sup> Garante per la protezione dei dati personali, Parere su una istanza di accesso civico - 14 giugno 2018, Registro dei provvedimenti n. 382 del 14 giugno 2018.

<sup>40</sup> A. Ciccina Messina, *Un'analisi delle pronunce del Garante dati sul Freedom of information act (Foia)*, in *Italia Oggi* del 19/05/2017.

### 3.4. L'accesso da parte dei consiglieri comunali.

In materia di diritto di accesso agli atti amministrativi è da menzionarsi un percorso aspecifico riservato ai consiglieri comunali. Il D.Lgs. 267/2000 introduce all'articolo 43 una sorta di corsia preferenziale destinata ai consiglieri comunali, prevedendo in capo ad essi un diritto "*ottenere dagli uffici (...), nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato*"<sup>41</sup>.

L'impostazione lata conferita al suddetto articolo contribuisce a configurare una forma di accesso altra rispetto a quella garantita al privato cittadino, o quanto meno di bene più ampia portata: il ricorso al termine "utile" permette infatti di individuare come unico limite a tale diritto di informazione ed accesso nell'effettiva rilevanza per l'espletamento del proprio mandato, non dovendo ritenere applicabili le limitazioni altrimenti sussistenti in relazione alla natura riservata dei dati, come nel caso degli atti tributari.

In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato con la sentenza n. 4525 del 05/09/2014 il quale ha precisato che tale forma di accesso di cui godono i consiglieri comunali si delinea come "*un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni*"<sup>42</sup>.

Tale morfologia è dovuta, come specificato nella stessa decisione, dalla diversa *ratio* che sottende a tale diritto, ravvisabile nella funzionalità all'espletamento del proprio incarico: il consigliere agisce in tale sua veste e nel perseguimento del suo mandato, non in qualità di privato cittadino; da tale peculiarità deriva anche l'assenza di oneri motivazionali da parte dei consiglieri al momento della richiesta d'accesso, dato che, in caso contrario, si configurerebbe un

---

<sup>41</sup> D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (pubb. Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28/09/2000), art. 43.

<sup>42</sup> Consiglio di Stato, V sezione, sentenza del 05/09/2014, n. 4525.

esponenziale controllo da parte dell'ente su quello espletato dagli stessi consiglieri nell'esercizio delle proprie funzioni.

Gli unici limiti ulteriori, intrinseci alla natura stesa dell'istituto, sono da ravvisarsi nella genericità e nel carattere emulativo delle richieste, tali da produrre un immotivato aggravio dell'attività degli uffici comunali. In tal senso si è ormai consolidata una giurisprudenza, a cui fa capo anche la summenzionata sentenza del Consiglio di Stato, per la quale alla prerogativa di accesso propria dei consiglieri comunali non sono opponibili profili di riservatezza in forza del segreto d'ufficio a cui essi sono tenuti, essendo pertanto *“ostensibile anche documentazione che per ragioni di riservatezza non sarebbe ordinariamente ostensibile ad altri richiedenti”*<sup>43</sup>.

Inoltre, alla luce del fenomeno della digitalizzazione della pubblica amministrazione, al rilascio di copie cartacee si è andato affiancando quello su supporti informatici nei casi di esibizione di documentazione voluminosa<sup>44</sup> e si è affermata la possibilità accesso diretto al sistema informatico interno dell'ente, in modalità di sola visualizzazione, mediante la concessione di password di servizio<sup>45</sup> al fine di defatigare l'ordinaria attività amministrativa degli uffici.

Tale evoluzione digitalizzata rafforza l'ampiezza del diritto nelle mani dei consiglieri comunali che pertanto segue una via parallela ma differenziata rispetto ai mezzi affidati ai cittadini, che *bypassa* il limite della riservatezza dei dati sensibili, come quelli tributari, in forza del bilanciamento operato del segreto d'ufficio e dell'intrinseco divieto di diffusione.

---

<sup>43</sup> TAR Lombardia – Sezione Milano, sentenza del 23/09/2014, n. 2363.

<sup>44</sup> Consiglio di Stato, I sezione, sentenza del 28/12/2007, n. 6742.

<sup>45</sup> Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, parere del 29/11/2009.

## Capitolo IV

### **FOIA: interventi del Garante per la protezione dei dati e dell'*Information Commissioner's Office* e giurisprudenza italiana. *A system of checks and balances.***

#### **Introduzione.**

Per giungere ad una conclusione della presente disamina non è possibile prescindere da un approfondimento analitico di casi giurisprudenziali e pareri dell'autorità preposta alla tutela della protezione dei dati personali, capaci di mettere in luce i risvolti concreti del difficile bilanciamento fra privacy e diritto di accesso in materia tributaria.

Se da un lato il *Freedom of Information Act*, nelle varie trasposizioni nazionali, garantisce l'accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, sancendo una disciplina pressoché uniforme in oltre cento paesi al mondo, dall'altro, il principio della riservatezza – previsto dalla Costituzione italiana ma anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (artt. 7-8) – impone la tutela della sfera privata degli individui, espandendosi fino ai dati personali in possesso delle stesse pubbliche amministrazioni.

Al fine di esaminare il delicato equilibrio fra i due poli suddetti, il confronto fra due interventi analoghi – uno dell'*Information Commissioner's Office* e l'altro del Garante per la protezione dei dati personali – ed una sentenza dall'esito opposto permette di evidenziare come il rapporto fra il diritto alla riservatezza e quello all'accesso si regga su un sistema di pesi e contrappesi: all'avanzare dell'uno, inevitabilmente si assiste all'indietreggiare dell'altro, e viceversa.

#### **4.1. *Information Commissioner's Office, decision - 07 January 2016.***

Nel gennaio del 2016 l'*Information Commissioner's Office* ha avuto modo di esprimersi su una controversia avente ad oggetto la pretesa di accesso a dati tributari di soggetti terzi rispetto al richiedente. Quest'ultimo chiedeva al *South Derbyshire District Council* di conoscere il soggetto (o i soggetti) che, occupando abusivamente un immobile di sua proprietà, si fosse registrato presso l'indirizzo del suddetto immobile e l'eventuale presenza di pagamenti fiscali in sospeso.

L'autorità inglese proposta alla tutela dei dati personali (in seguito ICO) ha avuto modo di precisare come tale richiesta di accesso debba essere rifiutata in forza della sezione 40 (2) del FOIA, trattandosi di dati personali “*relates to identifiable living individuals*”, grazie a quali è possibile l'identificazione di individui terzi rispetto al richiedente.

La *Schedule 1* del FOIA, come ha ricordato l'ICO, introduce un principio cardine secondo il quale dati personali devono essere divulgati solo in circostanze eque e lecite; ed è proprio in ragione del rispetto dell'equità che l'ICO ha impostato la propria decisione bilanciando “*the reasonable expectations of the individual and the potential consequences of disclosure against the legitimate public interest in disclosing information*”.

In virtù di tale ragionamento ha evidenziato che l'istituto dell'accesso civico generalizzato comporta una divulgazione non limitata al richiedente ma potenzialmente all'intero mondo, andando contro alle “*reasonable expectations*” che i contribuenti ripongono nel *council*: i contribuenti si aspettano che le informazioni fornite al consiglio locale siano utilizzate al solo fine di riscuotere le imposte comunali e

contrastare la relativa evasione, senza che esse diventino di dominio pubblico.

Le conseguenze di tale divulgazione rischierebbero di conferire ai contribuenti una sensazione di vulnerabilità e una sfiducia verso capacità del consiglio locale di trattare dati raccolti per altre finalità: questo esito, seppur raffrontato con la lecita esigenza del proprietario di venire a conoscenza di colui che occupa abusivamente una sua proprietà, ha indotto l'ICO a ritenere prevalente l'interesse alla riservatezza dei contribuenti e a tutelare questi ultimi dalle ricadute sgradevoli che una divulgazione avrebbe prodotto.

#### **4.2. Garante per la protezione dei dati personali, parere su una istanza di accesso civico – 30 novembre 2017.**

Sulla stessa linea di pensiero dell'ICO si pone il parere del Garante per la protezione dei dati personali del 30 novembre 2017.

Il soggetto istante aveva presentato al Comune di Genova richiesta di ottenere in supporto informatico due elenchi: quello dei contribuenti che, a partire dal 2014, avevano corrisposto l'IMU sull'abitazione principale e quello degli immobili ad uso residenziale prima casa per i quali dal 2014 è stata corrisposta l'IMU.

Sostanzialmente, dato che *ex* comma 740 dell'articolo 1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160 (in linea con la previgente disciplina: comma 639 dell'articolo 1 della legge del 27 dicembre 2013, n. 147) non beneficiano dell'esclusione dall'imposizione tributaria dell'IMU quegli immobili che, seppur adibiti ad abitazione principale, sono classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, la richiesta era volta a conoscere gli immobili – ed i relativi proprietari – rientranti nelle suddette categorie.

Il Comune di Genova ha negato l'accesso legittimando il diniego in forza dell'articolo 5 bis, comma 2, del D. Lgs. 33/2013 e proponendo di fornire un dato aggregato quale l'ammontare complessivo di quanto incassato dall'ente con il codice tributo "abitazione principale".

Di fronte al diniego, il richiedente ha proposto istanza di riesame al Responsabile per la trasparenza eccependo che l'elencazione degli immobili – pubblicata comunque in registri pubblici quale il Catasto, anche se in diversa forma – non reca di per sé alcuna indicazione di dati personali e che i dati dei proprietari degli immobili per legge sono contenuti in pubblici registri anche senza il loro consenso.

Il Responsabile per la trasparenza del Comune di Genova, richiedendo parere al Garante per la protezione dei dati personali, ha evidenziato come accogliendo la richiesta di accesso civico generalizzato, potrebbe realizzarsi un'identificazione indiretta dei soggetti interessati con conseguenze pregiudizievoli, stante anche la possibilità di venire a conoscenza di informazioni relative alla situazione patrimoniale a partire dalla categoria catastale propria dell'immobile destinato ad abitazione principale.

Il Garante, chiamato ad esprimere una valutazione in ordine all'esistenza di un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, ha ritenuto opportuno richiamare le Linee guida dell'ANAC in materia di accesso civico per fornire una considerazione sul caso di specie.

In particolare, esse evidenziano tre criticità che devono essere oggetto di attenta analisi: in primo luogo la divulgazione non deve determinare *“un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà delle persone cui si riferiscono tali dati”*<sup>46</sup>.

Vanno poi prese in considerazione le conseguenze che potrebbero derivare all'interessato dalla conoscibilità, da parte di chiunque, dei

---

<sup>46</sup> ANAC, *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*, adottate con delibera del 28/12/2016, n. 1309, par. 8.1.

dati oggetto di richiesta, anche sul piano morale e sociale; sotto questo punto di vista deve essere menzionata l'articolo 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013, in base al quale i dati e i documenti forniti al richiedente tramite l'istituto dell'accesso civico generalizzato assumono il carattere della pubblicità: da questa previsione potrebbero derivare implicazioni ulteriori rispetto all'utilizzo dei dati da parte del richiedente, anche se è bene precisare che permane la tutela garantita dalla normativa in materia di protezione dei dati personali nel caso di un loro ulteriore trattamento.

Infine, facendo eco a quanto affermato dall'ICO, si fa richiamo alle ragionevoli aspettative dell'interessato riguardo al trattamento dei propri dati personali affinché essi siano elaborati per le finalità illustrate al momento della raccolta.

Alla luce delle indicazioni offerte dall'ANAC, il Garante per la protezione dei dati ha ritenuto corretto il diniego opposto dal Comune di Genova in quanto *“l'ostensione dei dati richiesti con l'accesso civico fornirebbe una grande quantità di informazioni personali relative ai proprietari – che dalle stime del Comune di Genova riguardano più di 2000 immobili – di natura e specie diversa. Infatti, oltre ai dati identificativi dei soggetti interessati, è possibile desumere dati come la residenza in un certo comune, l'aver fissato in quell'immobile la propria abitazione principale, la qualità di "proprietario" di un immobile di una certa tipologia con l'identificazione dell'immobile stesso, l'aver versato o meno uno specifico tributo”*<sup>47</sup>.

Inoltre, come già evidenziato dal Responsabile per la trasparenza del Comune di Genova, la divulgazione dei dati richiesti sarebbe idonea a rivelare anche ulteriori elementi quali il tenore di vita del contribuente e la propria situazione patrimoniale dato che richiedere l'elenco degli

---

<sup>47</sup> Garante per la protezione dei dati personali, Parere su una istanza di accesso civico – 30 novembre 2017, Registro dei provvedimenti n. 506 del 30 novembre 2017.



immobili adibiti ad abitazione principale soggetti al tributo IMU equivalgono a conoscere gli immobili appartenenti alle suddette categorie catastali, identificative degli immobili “di lusso”.

In virtù delle suddette considerazioni il Garante ha concluso osservando come *“la conoscenza indiscriminata di informazioni e dati personali contenuti nella documentazione oggetto dell’accesso civico, appare non necessaria o comunque sproporzionata, rispetto allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*<sup>48</sup>: l’ostensione dei dati richiesti andrebbe in contrasto con il parametro della proporzionalità individuato nelle Linee guida ANAC al fine di garantire un equo bilanciamento fra la *ratio* propria dell’accesso civico generalizzato e la tutela dei dati personali detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

#### **4.3. TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, sentenza del 14 maggio 2018, n. 479.**

Sul rapporto fra diritto di accesso e tutela dei dati personali ha avuto modo di esprimersi anche la giurisprudenza italiana.

In particolare, il TAR Lombardia con la sentenza del 14 maggio 2018 si è pronunciata su una richiesta di accesso rivolta al Comune di Caravaggio e non integralmente accolta.

Nel caso di specie la società agricola ricorrente aveva richiesto il rilascio di copie di documenti – fra i quali denunce e avvisi di pagamento o di accertamento – relativi ad imprese esercitanti attività analoga nel territorio comunale, in virtù di necessitata scaturenti dai numerosi contenziosi instaurati con lo stesso Comune.

---

<sup>48</sup> Garante per la protezione dei dati personali, cit.

Il Comune aveva accolto la richiesta di accesso della società agricola oscurando, tuttavia, i dati relativi alla ragione sociale e gli estremi catastali, adducendo un duplice ordine di motivazioni a tale limitazione nell'accesso: in primo luogo l'accoglimento parziale della richiesta era da ricondursi al dissenso manifestato da gran parte delle società agricole interessate dall'istanza; in secondo luogo, il Comune sosteneva che i documenti richiesti non sarebbero stati idonei a spiegare effetti nei contenziosi citati.

Il TAR, esaminate le ragioni di fatto e diritto, ha ribadito il principio espresso nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV – 6/11/2017 n. 5128 *“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”*<sup>49</sup>. Nel caso di specie il TAR ha avuto modo di evidenziare come i molteplici ricorsi tributari proposti permettessero di certificare effettivo legame fra le finalità difensive dichiarate e i documenti verso i quali era rivolta la richiesta di accesso: configurandosi una correlazione con le esigenze di difesa in giudizio, il TAR ha accolto il ricorso della società agricola in forza della prevalenza delle suddette esigenze rispetto alla tutela della riservatezza.

La sussistenza di tale interesse concreto ed attuale esclude, secondo il TAR, un controllo diffuso generalizzato sull'Ente, ritenendo, quindi, la configurazione di una richiesta di accesso documentale piuttosto che di accesso civico generalizzato.

---

<sup>49</sup> Consiglio di Stato, sez. IV – 6/11/2017 n. 5128.

#### **4.4. Prospettiva soluzione: traslazione del sistema di *checks and balances* in materia di privacy**

L'analisi puntuale delle tre casistiche permette di evidenziare un rapporto fra tutela dei dati personali e diritto d'accesso per il quale al dilatarsi di un aspetto si assiste alla compressione dell'altro.

Per prospettare una soluzione all'esigenza di bilanciamento fra i suddetti poli si può esperire il tentativo di traslare su questo piano il sistema di *checks and balances* proprio delle forme di governo.

Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America è improntato sul suddetto sistema, in forza del quale ognuno dei tre poteri – legislativo, esecutivo e giudiziario – esercita un controllo sull'operato degli altri: esemplificativo è il processo, costituzionalmente disciplinato, di nomina dei giudici federali di qualunque grado, che avviene ad opera del Presidente degli Stati Uniti ma con il consenso del Senato.

Se con tale espressione si è soliti indicare “*l'insieme di meccanismi politico-istituzionali finalizzati a mantenere l'equilibrio tra i vari poteri all'interno di uno Stato*”, scaturente da un controllo vicendevole degli stessi, è possibile individuare in esso un principio utile per il mantenimento di un equilibrio anche in materia di privacy: la tutela dei dati personali rappresenta il naturale contrappeso rispetto all'esigenza di trasparenza, e viceversa.

Come si può evincere dal confronto dei casi precedentemente analizzati, non si ha una predominanza *a fortiori* di un aspetto rispetto all'altro ma si assiste ad una continua ricerca di equilibrio che assume declinazioni diverse in relazione al caso concreto: il diritto di accesso viene compresso in presenza di dati personali meritevoli di tutela, mentre la tutela di questi trova un limite qualora il diritto di accesso sia supportato da ragioni superiori, quali le esigenze di difesa in giudizio. Si può evidenziare come il meccanismo di bilanciamento in oggetto è insito nella *ratio* stessa sia del diritto di accesso che della tutela dei dati personali in quanto il diritto d'accesso trova come

limite naturale alla propria espressione la protezione dei dati afferenti alla sfera più intima dell'uomo e, al contempo, il diritto alla salvaguardia della propria privacy non può eludere il principio cardine della trasparenza amministrativa.

Si delinea, pertanto, un procedimento interno che produce un'autoregolazione intrinseca che permette la coesistenza di entrambe le pretese ed il relativo soddisfacimento.

Analizzando questo meccanismo in ambito tributario si evidenzia come ad un generale piano sovraordinato di tutela dei dati tributari, connotati da sensibilità, corrisponda un livello di tutela del contribuente che si muove più o meno parallelamente al suddetto e che si erge sopra di esso in forza di diritti quali quello alla difesa giudiziaria: tale sviluppo è visibile nella sopramenzionata sentenza del 14 maggio 2018, n. 479 del TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, nella quale all'affermarsi della tutela di dati tributari corrisponde un'asserzione uguale e contraria del diritto alla difesa dei propri interessi giuridici, forte, nel caso di specie, di sovrastare l'esigenza di tutela generale dei dati personali.

Tale interpretazione trae forza nel dettato normativo del GDPR, a partire dal Considerando 4, in virtù del quale si precisa che *“il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità”*; alla luce di tale statuizione si può rinvenire nel principio di proporzionalità, quale criterio universale di “giustizia”<sup>50</sup>, un limite al diritto di protezione dei dati personali, come espressamente riconosciuto nell'ordinamento dell'Unione Europea<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> G.E. Degani, *Il principio di proporzionalità nel rapporto tra contribuente e amministrazione finanziaria*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2018, n. 4, CEDAM, p. 1054.

<sup>51</sup> *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 83/389 del 30/03/2010, art. 52, par. 1.

In particolare, il sotto-principio di proporzionalità in senso di stretto (o di bilanciamento), così come delineato da Robert Alexy<sup>52</sup>, risponde ad un'esigenza di valutazione comparativa tale da verificare che ad una compressione necessaria del diritto di protezione dei dati personali corrisponda un parallelo incremento della tutela di un contrapposto diritto, rispettando *“the essence of the right to data protection”*.

Tale impostazione è stata recentemente confermata nelle *“EDPS Guidelines on assessing the proportionality of measures that limit the fundamental rights to privacy and to the protection of personal data”* emanate il 19/12/2019 dall'*European Data Protection Supervisor*<sup>53</sup>; tali linee guida evidenziano come, una volta appurato il prerequisito di necessità nel bilanciamento dei due interessi in gioco, sarà possibile ricorrere al test di proporzionalità in senso stretto per verificare *“se il contenuto e la forma dell'azione legislativa oltrepassi o meno ciò che basta per raggiungere gli obiettivi prefissati”*<sup>54</sup>.

Il principio di proporzionalità, oltre a permeare l'agire della Pubblica Amministrazione nel perseguire il fine pubblico di lotta all'evasione, si configura come baluardo anche nella ricerca di un equilibrio fra il diritto di accesso e l'esigenza di tutela dei dati personali, configurandosi pertanto come un canone di carattere generale necessario al fine di vincolare la discrezionalità propria dell'agire amministrativo<sup>55</sup>.

Non è dunque possibile asserire l'esistenza di una gerarchia predefinita ma sarà necessario applicare di volta in volta un sistema di pesi e contrappesi fra i due poli del rapporto, rispondente al principio di proporzionalità, che darà esiti mutevoli in relazione alle

---

<sup>52</sup> Cfr. R. Alexy, *Balancing, Constitutional Review, and Representation*, in *International Journal of Constitutional Law*, Oxford University Press and New York University School of Law, 2005, 3, 4, pp. 572–581.

<sup>53</sup> Testo disponibile al sito: [https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/guidelines/assessing-proportionality-measures-limit\\_en](https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/guidelines/assessing-proportionality-measures-limit_en)

<sup>54</sup> L. Capo, *Obbligo di fatturazione elettronica tra privati: le prime applicazioni del principio di proporzionalità dettato dalla direttiva IVA e dal regolamento (UE) 2016/679 (GDPR)*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2020, n. 4, CEDAM, p. 109.

<sup>55</sup> Cfr. G.E. Degani, *ibidem*, p. 1061.

sfaccettature del caso concreto: solamente una verifica sostanziale degli interessi in gioco, parificabile al suddetto test di proporzionalità in senso stretto, permetterà un equo bilanciamento, tale da rispettare l'essenza dei diritti che sono alla base.

## **BIBLIOGRAFIA**

- R. Alexy, *Balancing, Constitutional Review, and Representation*, in *International Journal of Constitutional Law*, Oxford University Press and New York University School of Law, 2005.
- L. Capo, *Obbligo di fatturazione elettronica tra privati: le prime applicazioni del principio di proporzionalità dettato dalla direttiva IVA e dal regolamento (UE) 2016/679 (GDPR)*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2020, n. 4, CEDAM.
- E. Carloni, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, n. 2.
- A. Ciccia Messina, *Un'analisi delle pronunce del Garante dati sul Freedom of information act (Foia)*, in *Italia Oggi* del 19/05/2017.
- C. Colapietro, *Diritto alla riservatezza e principi di pubblicità e trasparenza: quale bilanciamento?*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo* nella rivista *Consulta Online*.
- Cfr. C. Colapietro, *La “terza generazione” della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- G.E. Degani, *Il principio di proporzionalità nel rapporto tra contribuente e amministrazione finanziaria*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2018, n. 4, CEDAM
- R. Lenzu, *Tributi comunali, la privacy impedisce l'accesso civico ai dati personali*, in *Il Sole 24 Ore* del 07/09/2018.
- M. Massimini, *Smart working fra privacy, cybersecurity e controlli datoriali*, consultabile su *Privacy.it* in *Approfondimenti, Artificial Intelligence, Cloud, GDPR, Lavoro, Localization, Salute & E-health, Security & Cybercrime, Smart Device* (<https://www.privacy.it/2020/05/25/smart-working-privacy-cybersecurity-controlli-massimini/>).
- F. Merloni, *Istituzioni di diritto amministrativo*, G. Giappichelli, Torino, 2018.
- F. Modafferi, *Lo ha detto il giudice*, in *Comuni d'Italia*, Maggioli Editore, n. 9-10/2019.
- M. Tasini, *Atti tributari, l'accesso è limitato*, in *Italia Oggi* del 30/03/2009.
- F. Turati, *Atti del Parlamento Italiano*, Camera dei Deputati, 17 giugno 1908.



## **FONTI NORMATIVE**

- Agenzia del territorio, provvedimento del 16 aprile 2008 recante " Determinazione delle modalità dirette a garantire ai comuni, anche in forma associata, o attraverso le comunità montane e le unioni di comuni, l'accessibilità e l'interoperabilità applicativa per la gestione della banca DATI catastale" (pubb. Gazzetta Ufficiale del 23/04/2018).
- ANAC, *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*, adottate con delibera del 28/12/2016, n. 1309.
- *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 83/389 del 30/03/2010.
- D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (pubb. Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.174 del 29/07/2003).
- D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (pubb. Gazzetta Ufficiale n. 112 del 16/05/2005 - Supplemento Ordinario n. 93).
- D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (pubb. Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 80 del 05/04/2013).
- L. 7 agosto 1990, n. 241 (pubb. Gazzetta Ufficiale n. 192 del 18/08/1990)
- L. 27/12/2019, n. 160 (pubb. Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 304 del 30/12/2019).
- Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2016/679, Bruxelles, 27 aprile 2016 (pubb. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea del 04/05/2016).

## **FONTI GIURISPRUDENZIALI**

- Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, parere del 29/11/2009.
- Consiglio di Stato, parere n. 11995/04, punto 3, sullo schema del CAD.
- Consiglio di Stato, I sezione, sentenza del 28/12/2007, n. 6742.
- Consiglio di Stato, IV sezione, sentenza del 21/10/2008, n. 5144.
- Consiglio di Stato, V sezione, sentenza del 05/09/2014, n. 4525.
- Consiglio di Stato, VI sezione, sentenza del 13/08/2019, n. 05702.
- Corte Costituzionale, sentenza del 21/02/2019, n. 20.

## **PROVVEDIMENTI AUTORITÀ GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**

- Garante per la protezione dei dati personali, comunicato del 28 agosto 2015, consultabile nella newsletter n. 405 del 28 agosto 2015.
- Garante per la protezione dei dati personali, parere su una istanza di accesso civico - 30 novembre 2017, Registro dei provvedimenti n. 506 del 30 novembre 2017.
- Garante per la protezione dei dati personali, parere su una istanza di accesso civico - 14 giugno 2018, Registro dei provvedimenti n. 382 del 14 giugno 2018.
- Garante per la protezione dei dati personali, provvedimento del 18 ottobre 2018, Registro dei provvedimenti n. 471 del 18 ottobre 2018.
- Garante per la protezione dei dati personali, comunicato del 7 febbraio 2020, consultabile nella newsletter n. 461 del 7 febbraio 2020.
- Information Commissioner's Office, decision - 07 January 2016

## **SITI WEB CONSULTATI**

- [https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/guidelines/assessing-proportionality-measures-limit\\_en](https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/guidelines/assessing-proportionality-measures-limit_en)
- <https://ico.org.uk/>
- <https://www.garanteprivacy.it/>
- <https://www.gazzettaufficiale.it/>
- <https://www.privacy.it/>