

La trasparenza e l'istituto dell'accesso civico generalizzato

La gestione delle istanze di accesso civico generalizzato: il « test di interesse pubblico» ed il « bilanciamento tra interessi»







Brancaleone: Be' io farò di voi quattro!, un'armata veloce et ardita che sia veltro e lione al tempo istesso!

ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO ANALISI DI CASI

Parere dell'Autorità per la protezione dei dati personali su una istanza di accesso civico

10 agosto 2017 Registro dei provvedimenti n. 360 del 10 agosto 2017





- Al dott. Rossi, Dirigente dell'Ufficio Edilizia del Comune di Caciucco giunge una richiesta di accesso civico generalizzato da parte di una società, la Caciucco Marketing Servizi (CMS).
- La società vorrebbe accedere alla copia in forma riassuntiva contenente:
 - dati del committente,
 - descrizione dell'intervento,
 - o località del cantiere,
 - tecnico progettista,
- delle Segnalazioni Certificate di Inizio Attività (SCIA)
- e delle Comunicazioni Inizio Attività Asseverata (CILA)
- concernenti l'attività degli interventi edili da attuarsi nel territorio comunale,
- presentate dal 01/01/2017 al 25/02/2017.







- Il dottor Rossi decide di avviare l'istruttoria individuando alcuni soggetti controinteressati.
- In particolare:
 - I COMMITTENTI
 - I PROFESSIONISTI
- Ad essi invia una comunicazione, richiedendo di esprimersi.
- Alcuni di loro effettivamente rispondono nei 10 giorni previsti, lamentando una violazione della tutela dei propri dati personali.
- Manifestano una netta opposizione alla richiesta di accesso civico e alla comunicazione dei propri dati personali al soggetto titolare dell'impresa privata.







- Il dottor Rossi è orientato a NEGARE l'accesso civico, dal momento che ritiene fondate le motivazioni dei controinteressati.
- Vuole esperire un ultimo tentativo.
- Invia una mail al titolare della CMS e gli spiega la situazione, invitandolo a rimodulare, se del caso, la sua richiesta.
- Il titolare della CMS, rappresenta, in una successiva mail, di non voler ricevere più i dati del committente, ma solo:
 - il tipo di intervento edile che verrà eseguito,
 - la località dove avviene il lavoro con via e numero civico,
 - il nome del Tecnico Progettista.

CMS

Il dott. Rossi, perplesso, sottopone l'istanza ai suoi due collaboratori, Pernilla, una stagista svedese e Torquemada, uno stagista spagnolo, che la pensano diversamente...

L'opinione di PERNILLA



- Dopo tutte queste istanze di accesso civico che in realtà erano istanze di accesso documentale camuffate,
- Dopo tutte queste «richieste massive» che a volte sembravano più orientate a «vessare» le amministrazioni...
- Una ISTANZA che è nello spirito del Freedom of Information Act!





L'Ordinanza di Sua Maestà concernente la libertà di scrittura e di stampa (*Tryckfrihetsförordningen*) (1766)

Adottato a Stoccolma, nella Sala del Consiglio, il 2 dicembre 1766. Stampato presso la Stamperia Reale



Anders Chydenius (1729-1803)

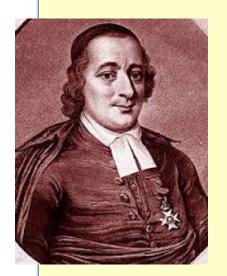
Noi, Adolfo Federico, per Grazia di Dio Re di Svezia e Finlandia...

Proclamiamo che,

- dopo aver considerato quali grandi vantaggi fluiscano al pubblico da una legittima libertà di scrittura e di stampa,
- e che una visibilità <u>reciproca e senza restrizioni</u> in diverse materie favorisce non solo lo sviluppo e la <u>diffusione delle scienze e dei mestieri</u>,
- ma offre anche maggiori opportunità a ciascuno dei nostri fedeli sudditi di acquisire una migliore conoscenza e l'apprezzamento di un sistema di governo saggiamente ordinato;
- e inoltre, tale libertà dovrebbe anche essere considerata come uno dei migliori mezzi per migliorare la moralità e la promozione dell'obbedienza alle leggi, dal momento che abusi e illegalità vengono rivelati al pubblico attraverso la stampa.

L'Ordinanza di Sua Maestà concernente la libertà di scrittura e di stampa (*Tryckfrihetsförordningen*) (1766)

Adottato a Stoccolma, nella Sala del Consiglio, il 2 dicembre 1766. Stampato presso la Stamperia Reale



Anders Chydenius (1729-1803)

Noi, Adolfo Federico, per Grazia di Dio Re di Svezia e Finlandia...
Proclamiamo che,

- dopo aver considerato quali grandi vantaggi fluiscano al pubblico da una legittima libertà di scrittura e di stampa,
- e che una visibilità <u>reciproca e senza</u>
 <u>restrizioni</u> in diverse materie favorisce non
 solo lo sviluppo e la <u>diffusione delle scienze e</u>
 <u>dei mestieri</u>,
- ma offre anche maggiori opportunità a ciascuno dei nostri fedeli sudditi di acquisire una migliore conoscenza e l'apprezzamento di un sistema di governo saggiamente ordinato;
- e inoltre, tale libertà dovrebbe anche essere considerata come uno dei migliori mezzi per migliorare la moralità e la promozione dell'obbedienza alle leggi, dal momento che abusi e illegalità vengono rivelati al pubblico attraverso la stampa.





L'opinione di PERNILLA

- L'utilizzo ai fini commerciali della ricco patrimonio di dati e informazioni in mano alle PA è stato uno dei motivi per cui è nato il FOIA nel mio Paese.
- Inoltre, «secondo un recente report pubblicato dall'<u>Open Data</u> Institute, <u>Open Data Institute (2016) Open enterprise:</u> how three big businesses create value with open innovation, un approccio Open è un fattore di grande vantaggio competitivo per le imprese».



Fonte: Fare business con gli Open Data





L'opinione di PERNILLA



«Rispetto ai gradi di apertura del dato, il passaggio dal "closed by default" all'"open by default" rappresenta un punto di svolta assolutamente degno di nota: il dato "geneticamente aperto", ovvero accessibile a chiunque, fin dalla sua genesi e senza alcuna barriera, consente di superare i retaggi che tendevano a privilegiare la protezione del dato per mero amore della tutela intellettuale, tralasciando l'eccezionale potenziale di valorizzazione della PSI (Public Sector Information).»





L'opinione di PERNILLA



- E poi c'è il «Principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo», che è stato ribadito dalla <u>Circolare n.</u>
 2/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) e che afferma:
- «Nei sistemi FOIA, il diritto di accesso va applicato tenendo conto della tutela preferenziale dell'interesse a conoscere. Pertanto, nei casi di dubbio circa l'applicabilità di una eccezione, le amministrazioni dovrebbero dare prevalenza all'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare».



L'opinione di TORQUEMADA

- lo la penso in maniera del tutto differente!
- Innanzitutto...
- …In base alla più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'articolo 10 della Cedu non conferisce, in via generale, all'individuo il diritto di accesso alle informazioni in possesso delle autorità pubbliche, né obbliga tali autorità a conferire allo stesso le medesime informazioni.
- Un tale diritto, o un tale obbligo, può essere, infatti, ricondotto alla più ampia libertà di espressione tutelata dall'art. 10 della Cedu, soltanto in situazioni particolari e a specifiche condizioni.





Poi... Ho provveduto ad eseguire una visura camerale.





E per quale motivo?

- Volevo vedere CHI ci sta chiedendo questi dati e PERCHE'.
- Così ora siamo in grado di capire cosa la CMS ci dovrà mai fare con queste INFORMAZIONI!







L'opinione di TORQUEMADA

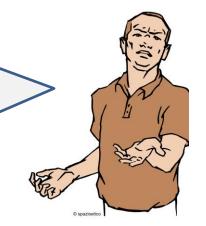
- La visura ha mostrato che l'attività prevalente dell'impresa è "Gestione database, attività delle banche dati».
- Come attività secondaria esercitata nella sede, invece, "Studio e realizzazione di spazi pubblicitari (banner) da pubblicizzare sui propri siti web, per informare, motivare e servire il mercato. Attività di conduzione di campagne di marketing, social media e web marketing. Servizi di gestione dei programmi di fidelizzazione e affiliazione commerciale».







- Ordunque... volete la mia opinione?
 - Ora so cosa ci farà con questi dati la CMS.
 - E' altamente probabile che saranno utilizzati a fini commerciali.
 - Questo rappresenta un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà dei controinteressati.





- Pernilla cade dalle nuvole...
- «Ma perché l'utilizzo di dati e informazioni a fini commerciali non è ricompreso tra le finalità del vostro FOIA?»



L'opinione di TORQUEMADA

- NO. ASSOLUTAMENTE!
- Come indicato anche nelle Linee guida dell'ANAC sull'accesso civico, l'accesso "generalizzato" è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. «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» (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33/2013) (cfr. par. 8.1).









- Beh', forse potremmo oscurare i dati del committente e del progettista. In questo modo potremmo salvaguardare l'interesse della CMS all'utilizzo «statistico» dei dati per fini commerciali, senza invadere la sfera personale dei controinteressati.
- D'altra parte la stessa CMS ha integrato l'istanza richiedendo, in un secondo momento:
 - il tipo di intervento edile che viene eseguito,
 - la località dove avviene il lavoro con via e numero civico,
 - il nome del Tecnico Progettista.

Non ci resta che oscurare anche il nome del Tecnico Progettista ed avremo «salvato capra e cavoli».



L'opinione di TORQUEMADA

- NO.
- Sarebbe comunque un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà dei controinteressati.
- L'indicazione dell'immobile oggetto dell'intervento, infatti, consentirebbe di risalire all'identità del relativo proprietario.
- La CMS si troverebbe così a risalire all'identità dei committenti
- utilizzando tali dati personali a scopi commerciali,
- Nonostante NON ci sia stata una ESPRESSA AUTORIZZAZIONE da parte dei titolari (committenti).
- I dati personali, infatti, devono essere raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini compatibili con tali scopi (art. 11 Codice della Privacy, lett. B)).





L'opinione di TORQUEMADA



- Non vi sono elementi a garanzia del fatto che la società richiedente effettuerà il plausibile successivo trattamento dei dati nel rispetto dei limiti e delle tutele derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali.
- Presumibilmente i controinteressati avevano ragionevoli aspettative di riservatezza circa il trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi erano stati raccolti, e non potevano prevedere che quei dati potessero essere utilizzati per scopi commerciali e di marketing e comunque per scopi estranei a finalità di partecipazione e trasparenza.









- Le evidenze portate da Torquemada sono schiaccianti.
- Convincono il dottor Rossi a negare l'accesso.





fi



- Il dottor Rossi, tuttavia, vuole verificare la LOGICA del processo decisionale che ha portato Torquemada ad un diniego così netto.





	PASSI	ESITO
1	Il richiedente si è identificato?	Sľ
2	L'istanza di accesso identifica in modo preciso i dati, le informazioni o i documenti?	Sľ
3	E' necessario chiedere al cittadino di integrare l'istanza;	NO
4	Quanto richiesto è già soggetto ad obbligo di pubblicazione? E' ancora pubblicato o non più?	NO
5	Esistono esclusioni assolute all'accesso?	NO





	PASSI	ESITO			
6	La richiesta di accesso impatta su interessi pubblici o privati?	SI', sull'interesse alla tutela dei dati personali			
7	Ci sono dei controinteressati?	SI', i COMMITTENTI ed i PROFESSIONISTI			
8	E' possibile contattare i controinteressati?	Si'			
9	Esistono situazioni concrete, in cui la diffusione dei dati, dei documenti e delle informazioni potrebbe causare un danno ad interessi privati?	SI', CHIUNQUE, una volta in possesso dei dati e delle informazioni, si troverebbe a risalire all'identità dei committenti e dei professionisti utilizzando tali dati personali a scopi commerciali o ad altri scopi, nonostante NON ci sia stata una ESPRESSA AUTORIZZAZIONE da parte dei titolari (committenti e professionisti).			



	PASSI	ESITO
10	Calcolare l'attività richiesta per fornire il dato o il documento e le risorse da dedicare a tale attività	OK
11	Valutare se l'impegno richiesto compromette il buon andamento dell'amministrazione	NO





PASSI

Test di interesse pubblico: l'accesso ai dati interessa solo al richiedente, o esiste un interesse pubblico alla conoscenza di quel dato o di quel documento?

L'Amministrazione deve considerare tutte le argomentazioni a favore e contro l'ostensione dei dati e delle informazioni. I criteri da utilizzare sono:

La "probabilità" e la "severità" del danno che l'apertura dei dati e delle informazioni provocherà agli interessi privati (da valutare nel "QUI ED ORA")

La tempestività delle informazioni in riferimento al dibattito pubblico e al controllo da esercitare (da valutare nel "QUI ED ORA")

La rilevanza delle informazioni in riferimento al dibattito pubblico o al controllo da esercitare (da valutare nel "QUI ED ORA")

Se le informazioni richieste sono già di pubblico dominio



... ad esempio, in Inghilterra si esegue il <u>test</u> <u>dell'interesse pubblico</u> nel seguente modo...





	PASSI	ESITO ESITO		
12	Test di interesse pubblico: l'accesso ai dati interessa solo al richiedente, o esiste un interesse pubblico alla conoscenza di quel dato o di quel documento?	Le informazioni richieste sono le seguenti: il tipo di intervento edile che viene eseguito, la località dove avviene il lavoro con via e numero civico, il nome del Tecnico Progettista. Ai fini di un controllo sul complessivo esercizio delle funzioni amministrative del Comune in materia edilizia, e di un eventuale dibattito pubblico in materia: Il danno agli interessi privatl (tutela del dato personale) è PROBABILE? Si tratta di un danno SEVERO? I dati e le informazioni richiesti sono ATTUALI rispetto al dibattito pubblico e al controllo da esercitare? I dati e le informazioni richieste sono RILEVANTI in riferimento al dibattito pubblico o al controllo da esercitare? I dati e le informazioni richieste sono già di PUBBLICO DOMINIO?		



_					
	PASSI	ESITO			
12	Test di interesse pubblico: l'accesso ai	Le informazioni richieste sono le seguenti: o il tipo di intervento edile che viene eseguito, o la località dove avviene il lavoro con via e numero civico, o il nome del Tecnico Progettista.			
	dati interessa solo al	Ai fini di un controllo sul complessivo esercizio delle funzioni amministrative del Comune in materia edilizia, e di			
	richiedente, o esiste un interesse	 un eventuale dibattito pubblico in materia: Il danno agli interessi privatl (tutela del dato personale) è PROBABILE? Si tratta di un danno SEVERO? 	SI'		
	pubblico alla conoscenza di	 I dati e le informazioni richiesti sono ATTUALI rispetto al dibattito pubblico e al controllo da esercitare? I dati e le informazioni richieste sono RILEVANTI in 	SI'		
	quel dato o di quel documento?	riferimento al dibattito pubblico o al controllo da esercitare?	NO		
		 I dati e le informazioni richieste sono già di PUBBLICO DOMINIO? 	NO		



	PASSI	ESITO
13	Bilanciamento: I'interesse pubblico alla trasparenza è pari o superiore alla tutela di altri interessi pubblici o privati?	 L'interesse alla tutela dei dati personali è superiore all'interesse pubblico alla trasparenza. I dati richiesti sembrano essere IRRILEVANTI rispetto all'esercizio di un controllo generalizzato e alla promozione del dibattito pubblico Inoltre esiste una ALTA PROBABILITA' che i dati, una volta PUBBLICI, potranno essere utilizzati in maniera tale da creare pregiudizio ai controinteressati (CHIUNQUE ne entrasse in possesso si troverebbe a risalire all'identità dei committenti e dei professionisti, utilizzando tali dati personali a scopi commerciali o ad altri scopi NON AUTORIZZATI) Il danno potrebbe essere SEVERO, dal momento che i controinteressati non hanno fornito alcuna esplicita autorizzazione al trattamento di tali dati.





	PASSI	ESITO
14	E' possibile autorizzare «pienamente» l'accesso ai dati, ai documenti e alle informazioni?	NO
15	E' possibile autorizzare «parzialmente» l'accesso?	Sl'. Potrebbero, alternativamente, essere forniti dati statistici riguardanti il numero e la tipologia degli atti, la tipologia degli interventi.
16	E' necessario differire l'accesso?	NO
17	E' necessario negare l'accesso?	NO



fi



- Anche la checklist di @spazioetico porta a conclusioni simili.
- Tuttavia, mentre le conclusioni di Torquemada (alias Garante della Privacy) sono «insensibili alle variazione del contesto», la checklist e, in particolare il «test dell'interesse pubblico», è, invece, «SENSIBILE ALLE MODIFICAZIONI DEL CONTESTO».





... proviamo a «MODIFICARE» alcuni elementi di contesto e ripetiamo il test di interesse pubblico ...

- Il Comune di Rocciardente, a pochi chilometri di distanza da Caciucco, è scosso da una vicenda di corruzione.
- Alcuni funzionari e un dirigente del SUE (Sportello Unico Edilizia) del Comune sono stati indagati perché, ipotizzano i Magistrati, facilitavano alcuni professionisti a scapito di altri.
- Secondo la ricostruzione dei Magistrati le asseverazioni di un noto professionista del luogo garantivano sempre la conformità e la completezza della documentazione, anche in presenza di rilevanti difformità sia formali che sostanziali.
- I funzionari e i dirigenti sotto indagine avevano una frequentazione abituale con il suddetto professionista il quale aveva provveduto a realizzare vari lavori presso le abitazioni dei funzionari senza richiedere alcun pagamento.
- Presso il Comune di Rocciardente il suddetto professionista oramai gestiva un vero e proprio monopolio delle asseverazioni.
- Il professionista in questione opera anche a Caciucco, ma non è nota l'estensione della sua operatività.
- Sui giornali di Caciucco è una ridda di voci e smentite. «*L'architetto fa il pieno anche a Caciucco!*», titola un quotidiano locale vicino all'opposizione.
- «Qui a Caciucco non si è mai visto!», replica, invece, un secondo quotidiano, vicino al Sindaco.



... proviamo a «MODIFICARE» alcuni elementi di contesto e ripetiamo il test di interesse pubblico ...

	PASSI	ESITO		
	Le informazioni richieste sono le seguenti: o il tipo di intervento edile che viene eseguito, la località dove avviene il lavoro con via e numero civico, pubblico: l'accesso ai			
	dati interessa	Ai fini di un controllo sul complessivo esercizio delle		
10	solo al richiedente, o	funzioni amministrative del Comune in materia edilizia, e di un eventuale dibattito pubblico in materia:		
12	esiste un interesse	• Il danno agli interessi privatl (tutela del dato personale) è PROBABILE? Si tratta di un danno SEVERO?	SI'	
	pubblico alla conoscenza di	 I dati e le informazioni richiesti sono ATTUALI rispetto al dibattito pubblico e al controllo da esercitare? I dati e le informazioni richieste sono RILEVANTI in 	SI'	
	quel dato o di quel documento?	riferimento al dibattito pubblico o al controllo da esercitare?	SI'	
		 I dati e le informazioni richieste sono già di PUBBLICO DOMINIO? 	NO	

	proviamo a «MODIFICARE» alcuni elementi di contesto e ripetiamo il test di interesse pubblic				
	PASSI	ESITO			
13	Bilanciamento: I'interesse pubblico alla trasparenza è pari o superiore alla tutela di altri interessi pubblici o privati?	L'interesse alla tutela dei dati personali è PARI rispetto all'interesse pubblico al controllo sull'operato dell'amministrazione. I dati richiesti sembrano essere RILEVANTI rispetto all'esercizio di un controllo generalizzato e alla promozione del dibattito pubblico. I cittadini del Comune di Caciucco potrebbero essere interessati a valutare l'estensione dell'operato del PROFESSIONISTA anche presso il loro Comune al fine di richiedere l'innalzamento del livello di vigilanza civica e amministrativa. I dati e le informazioni sono ATTUALI rispetto al dibattito pubblico e al controllo da esercitare. Tali dati, infatti, sono UTILI SOLO SE TEMPESTIVAMENTE FORNITI. I dati richiesti NON SONO DI PUBBLICO DOMINIO. (PARI A) Esiste una ALTA PROBABILITA' che i dati, una volta in possesso del richiedente, potranno essere utilizzati in maniera tale da creare pregiudizio ai controinteressati (CHIUNQUE ne entrasse in possesso si troverebbe a risalire all'identità dei committenti e dei professionisti, utilizzando tali dati personali a scopi, ad esempio, accusatori – naming and shaming). Con una importante distinzione: mentre per i COMMITTENTI non esiste un particolare interesse pubblico a conoscere, per i PROFESSIONISTI esiste un interesse pubblico attuale e rilevante a conoscere. Il danno potrebbe essere SEVERO, dal momento che i controinteressati non hanno fornito alcuna esplicita autorizzazione al trattamento di tali dati.			



... proviamo a «MODIFICARE» alcuni elementi di contesto e ripetiamo il test di interesse pubblico ...

	PASSI	ESITO
14	E' possibile autorizzare «pienamente» l'accesso ai dati, ai documenti e alle informazioni?	NO
15	E' possibile autorizzare «parzialmente» l'accesso?	 SI'. Potrebbero, alternativamente, essere forniti i seguenti dati: il tipo di intervento edile che viene eseguito il nome del Tecnico Progettista. OMETTENDO la località dove avviene il lavoro con via e numero civico.
16	E' necessario differire l'accesso?	NO
17	E' necessario negare l'accesso?	NO







Dunque, una MODIFICAZIONE SIGNIFICATIVA DEL CONTESTO genera un DIVERSO ESITO nella gestione dell'istanza.

Pertanto,

- L'INTERESSE PUBBLICO ALLA TRASPARENZA non deve essere valutato in astratto.
- Esso deve essere valutato nel "QUI ED ORA".
- Cioè, va valutato nello specifico CONTESTO e nel TEMPO in cui la richiesta è presentata.
- Questi due elementi (CONTESTO+TEMPO) fanno sì che ogni istanza sia diversa e che vada gestita in maniera autonoma rispetto ad un'altra apparentemente simile.





Grazie per l'attenzione

Massimo Di Rienzo spazioeticomail@gmail.com

I materiali saranno disponibili su: www.fondazioneifel.it/formazione









Facebook

Youtube

