

**SELEZIONE DI PARERI PIÙ RILEVANTI ADOTTATI  
DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO**

**Categorie di documenti inaccessibili per la salvaguardia dell'ordine pubblico**

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in data 9.10.2012, rivolgeva al Consiglio di Stato una richiesta di parere in ordine alla portata giuridica delle disposizioni di cui agli articoli 2, 3 e 4 del D.M. n. 392/1997- che individuano le categorie di documenti inaccessibili per la salvaguardia dell'ordine pubblico, della prevenzione e della repressione della criminalità, della sicurezza, della difesa nazionale, delle relazioni internazionali e della riservatezza di terzi, persone, gruppi o imprese, in relazione ai casi di esclusione, di cui all'art. 8 del d.p.r. n. 352/1986, espressamente richiamato dall'art. 14, comma 1, terzo periodo del d.p.r. n. 184/2006-, chiedendo, in particolare, a tale autorevole consesso, di pronunciarsi sulla possibilità di considerare tali disposizioni come limiti soccombenti rispetto al c.d. accesso difensivo, disciplinato dall'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, precisando altresì la natura delle esigenze difensive idonee a giustificare la prevalenza di tale diritto.

Il Consiglio di Stato - sezione seconda, all'esito dell'adunanza del 13 novembre 2013, invitava l'Amministrazione ad acquisire le valutazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento affari giuridici e legislativi, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali e dell'Ufficio legislativo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nonché a precisare le categorie di atti in relazione alle quali più frequentemente si è configurato un contrasto interpretativo.

L'Amministrazione, con nota del 5.3.2014, individuava tali categorie di atti in quelle contemplate dall'art. 2, lettera c), e), f), g), i), l), o) nonché dall'art. 4 lett. b), o), p).

Successivamente, in data 23.1.2014, l'Amministrazione invitava la Commissione a pronunciarsi sulla questione sottoposta al Consiglio di Stato.

Innanzitutto si deve precisare che, come ha avuto occasione di affermare, anche recentemente, il Consiglio di Stato (Ordinanza collegiale n. 600/2014 della VI Sez. del Consiglio di Stato) - nonostante la formulazione letterale dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 possa indurre a ritenere che l'esigenza di tutela del diritto di difesa sia prevalente sulle finalità sottese alle disposizioni regolamentari che prevedono casi di sottrazione di documenti all'accesso, in attuazione di quanto previsto dall'art. 24, comma 6 della predetta legge- tale esigenza deve essere ritenuta prevalente solo rispetto al diritto alla riservatezza, salvo il disposto dell'art. 60 del decreto legislativo n. 196/2003.

Ne consegue la legittimità delle norme regolamentari contenute negli artt. 2 e 3 del D.M. n. 392/1997 che sottraggono all'accesso determinate categorie di documenti amministrativa in funzione della salvaguardia dell'ordine pubblico, della prevenzione e la repressione della criminalità, da un lato, e della salvaguardia della sicurezza, della difesa nazionale e delle relazioni internazionali, dall'altro.

Quanto all' 4 del D.M. n. 392/1997 che individua i documenti inaccessibili per la salvaguardia della riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, la Commissione rileva preliminarmente la non correttezza della limitazione della garanzia prevista nell'ultima parte del comma 1 di tale disposizione alla sola possibilità di prender visione degli atti la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere gli interessi giuridicamente rilevanti degli accedenti, alla stregua del disposto dell'art. 22, comma 1, lettera a) della legge n. 241/1990, a norma del quale il diritto di accesso ha ad oggetto sia la visione, sia l'estrazione di copia dei documenti amministrativi ai quali gli accedenti siano interessati.

Inoltre la Commissione ritiene che tale disposizione debba essere interpretata risolvendo il conflitto tra l'esigenza di salvaguardare la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, che giustifica la sottrazione all'accesso di siffatti documenti, e l'esigenza di tutela del diritto di curare o difendere in giudizio gli interessi degli accedenti, alla luce del combinato disposto tra l'art. 24, comma 7, della legge n. 241 e l'art. 60 del d.lgs. n. 196/2003.

In forza di tale combinato disposto l'accesso difensivo ai documenti contenenti dati sensibili e giudiziari è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e, laddove si tratti di documenti

idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, solo a condizione che la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare sia di rango almeno pari a quello del titolare dei dati contenuti nei documenti in questione, ovvero consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile.

Roma, 18 marzo 2014

**Accesso di un parlamentare agli atti amministrativi, nell'ambito  
di attività di sindacato ispettivo**

Espone il Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso pubblico e della difesa civile che la Senatrice ... in data 18 febbraio ha infiltrato ai comandi provinciali dei vigili del fuoco di Prato e di Pistoia richiesta d'accesso ad atti amministrativi concernenti, rispettivamente , il nuovo ospedale di Prato e il nuovo ospedale di Pistoia.

In particolare viene richiesta specifica documentazione in possesso dei citati comandi relativa al procedimento di prevenzione incendi delle citate strutture" avendo necessità di completare una attività di sindacato ispettivo.

Nel chiedere il parere a questa Commissione sull'accessibilità ai chiesti documenti, codesto Dipartimento richiama un parere espresso da questa Commissione il 15 maggio 2003 in cui si precisava che al fine di esercitare il controllo del Parlamento sull'attività amministrativa del Governo, non può essere utilizzato lo strumento del diritto d'accesso in quanto a tale scopo sono previsti dall'ordinamento altri e più specifici mezzi d'indagine.

Al riguardo questa Commissione, nel confermare il citato parere del 15 maggio 2003 osserva, tra l'altro, che nei confronti delle richieste d'accesso provenienti dai membri del Parlamento non può trovare applicazione neppure la disciplina dettata per i consiglieri Comunali e provinciali, stante la natura di norma speciale della disposizione di cui all'art. 43 del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante il T.U. degli enti locali.

Infatti, secondo il costante orientamento espresso da questa Commissione (cfr, ad es., parere 14 ottobre 2003 e parere 27 marzo 2012) la disciplina dettata dall'art. 43 del D.Isl.18 agosto 2000, n. 267, che indubbiamente assicura ai Consiglieri comunali e provinciali un diritto di accesso ai documenti amministrativi dell'amministrazione di appartenenza dai confini più ampi di quello riconosciuto agli altri soggetti, nel senso che le istanze di accesso non devono neppure essere motivate, non è applicabile ai Consiglieri regionali, ne tantomeno ai Deputati e ai Senatori tenuto conto che si tratta di una norma avente carattere speciale come tale in suscettibile di altra interpretazione che non sia quella strettamente letterale.

Tuttavia, nel caso di specie, pervenendo la richiesta di documentazione non già dal singolo Senatore a titolo personale ma dal Senatore nella sua funzione di Senatore Questore ed essendo rivolta ufficialmente all'amministrazione esponente nell'esercizio dell'attività di sindacato ispettivo, si deve ritenere applicabile il principio di cui all'articolo 22, comma 5 della legge n.241 del 1990, in forza del quale l'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

Tale principio, naturalmente, va inteso come una accessibilità maggiore rispetto a quella prevista dalla legge n. 241 del 1990 ed, inoltre, non è necessaria alcuna notifica ai controinteressati all'accesso ne possono mai avere rilevo, in caso di acquisizione di documenti da parte di soggetti pubblici, profili di riservatezza astrattamente ipotizzabili, in quanto, comunque, il soggetto pubblico richiedente è tenuto al rispetto delle regole di riservatezza nella trattazione dei dati contenuti nei documenti acquisiti .

Pertanto, premesso quanto sopra, ad avviso della Commissione, codesto Dipartimento appare obbligato a dover fornire, alla luce del suddetto principio di leale cooperazione istituzionale, tutte le informazioni e i documenti richiesti, a prescindere dai limiti stabiliti dalla L. 241/90 che non trovano applicazione nel caso di specie, inerente una richiesta di documentazione rivolta da soggetto pubblico ad un'altra amministrazione.

Roma, 18 marzo 2014

### **Accesso a titoli edilizi e concessioni di passo carrabile**

Il Sig. ... con nota del 19 settembre 2013, ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

In data 9 agosto 2013 il richiedente ha chiesto all'amministrazione comunale di poter accedere ai titoli edilizi ed alle concessioni di passo carrabile relative ad un manufatto limitrofo a quello di residenza dell'istante.

Nella domanda di accesso, allegata alla richiesta di parere, il ..... faceva constatare sia la propria qualità di rappresentante di palazzina del condominio di residenza che il suo *status* di cittadino residente nel Comune acceduto.

L'amministrazione, a seguito di opposizione dei soggetti controinteressati, chiedeva al Sig. ..... di chiarire meglio il proprio interesse all'accesso e le asserite esigenze di tutela del condominio.

Chiede, pertanto, il Sig... se l'agire dell'amministrazione locale sia o meno conforme ai precetti che regolano il diritto di accesso ed il suo esercizio previsti dal legislatore.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

In termini generali l'amministrazione, qualora abbia dubbi sulla legittimazione attiva del richiedente l'accesso, ha la facoltà di chiedere a quest'ultimo di meglio specificare le ragioni della istanza ostensiva (in tal senso depone la lettera dell'art. 6, commi 1 e 5 del d.P.R. n. 184/2006).

Tuttavia occorre altresì osservare che nel caso di specie l'accesso è stato richiesto ad un'amministrazione locale da parte di un cittadino residente nel relativo territorio e pertanto a disciplinare la fattispecie è la disciplina speciale di cui all'art. 10 TUEL il quale non contempla la motivazione della richiesta da parte dell'accendente al contrario di quanto previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990.

Peraltro, anche alla luce della normativa da ultimo richiamata la legittimazione del Sig. ..... si reputa sussistere, attesa la *vicinitas* del proprio luogo di residenza con quello cui si riferiscono i documenti oggetto di domanda di accesso.

Roma, 9 aprile 2014

### **Portata e limiti dell'accesso ambientale**

Il Sig. ..., con nota del 19 settembre 2013, ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

In data 13 agosto 2013 il richiedente ha chiesto all'amministrazione comunale di poter accedere ai documenti relativi ad un'ordinanza emessa a seguito di esposti e segnalazioni a carico dello stabilimento balneare ... in Portovenere per presunti abusi edilizi.

La richiesta veniva effettuata ai sensi della disciplina in materia di c.d. accesso ambientale. L'amministrazione con note interlocutorie ha chiesto una serie di precisazioni ed integrazioni circa le ragioni poste a fondamento dell'istanza ostensiva prodotta dal sig. ..... il quale, a sua volta, chiede alla scrivente Commissione se ciò sia conforme o meno alla disciplina in materia di accesso alle informazioni ambientali.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

In termini generali l'accesso ambientale trova la sua fonte normativa nel decreto legislativo n. 195/2005 e nel decreto legislativo n. 152/2006. Tali disposizioni riconoscono a chiunque il diritto di accedere non solo ai documenti ma anche alle informazioni ambientali, senza che all'uopo sia necessario dimostrare la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante. La nozione di informazione ambientale è molto ampia e tale da ricoprire al suo interno certamente anche quelle relative ad eventuali abusi edilizi siccome potenzialmente in grado di incidere sul bene ambiente.

Alla luce di ciò, le richieste di integrazione sulla titolarità di situazione giuridicamente rilevante in capo all'istante, appaiono ultronee giusto il dettato normativo di cui sopra.

Nei suesposti sensi è il parere della scrivente Commissione.

Roma, 9 aprile 2014

### **Accesso dei consiglieri comunali a procedimenti disciplinari dei dipendenti comunali**

Il Comune di ... ha ricevuto richiesta da un consigliere comunale di accedere al decreto, con allegati, riguardanti la rimozione e i procedimenti disciplinari, tuttora in corso, di tre dipendenti dell'Amministrazione. Il Comune, al fine di tutelare la riservatezza dei dipendenti, e coerentemente col parere reso dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri nel 2002 su analoga fattispecie, ha riscontrato la richiesta parzialmente, negando, fino alla conclusione del procedimento, le schede riepilogative delle condotte imputabili ai tre, allegate al decreto ed oggetto dell'avvio del procedimento disciplinare. Chiede il Comune il parere di questa Commissione sul proprio orientamento.

Il parere è nel senso che segue.

Consolidata giurisprudenza ha chiarito che i consiglieri comunali godono di un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato: ciò al fine di poter valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Il diritto di accesso loro riconosciuto ha infatti una ratio diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini (ex articolo 10 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ovvero a chiunque sia portatore di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (ex art. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241): esso è strettamente funzionale all'esercizio del mandato, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale, ai fini della tutela degli interessi pubblici, ed è peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

Posto che l'accesso del Consigliere non può essere soggetto ad alcun onere motivazionale, giacché diversamente opinando sarebbe introdotto una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale, e che il termine "utili", contenuto nell'articolo 43 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, garantisce l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio del mandato (cfr. C.d.S. n.6963/2010) senza che alcuna limitazione possa derivare dall'eventuale natura riservata delle informazioni richieste, essendo il consigliere vincolato al segreto d'ufficio (fra gli altri C.d.S., sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716, Tar Trentino Alto Adige, Trento, Sez.I, 7 maggio 2009, n.143) si ritiene che gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali si rinvengano, per un verso, nel fatto che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulativa (fermo restando che la sussistenza di tali caratteri necessita di attento e approfondito vaglio, al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso), nonché, per altro verso, nel fatto che esso debba avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali.

Tanto premesso, è necessario stabilire se è legittimo, in tale quadro, il differimento operato dall'Amministrazione, e il parere di questa Commissione è orientato a un sostanziale consenso alla prudenziiale posposizione opposta dal Comune a tutela della riservatezza. Pur la richiamata e amplissima previsione normativa, difatti, non travolge le diverse ipotesi di cautele previste dall'ordinamento e finalizzate a tutelare interessi specifici, diversi da quello riconducibile, secondo l'impostazione più tradizionale, alla mera protezione dell'esercizio della funzione amministrativa, e connesse, nel caso di specie, al fatto che i documenti, pur se richiamati nel decreto di rimozione, sono alla base di una

contemporanea fase istruttoria di un procedimento disciplinare. In tali eventualità i documenti, seppur detenuti dall'amministrazione, non sono suscettibili di divulgazione, perché il principio di trasparenza cede, quantomeno sul piano temporale, a fronte dell'esigenza di salvaguardare l'interesse protetto da speciali normative di segretezza, o della necessità di tutelare, in fase di iniziale chiarificazione, la riservatezza del controinteressato (cfr. in tal senso CdS sez. V sent. n. 1893/2001).

Roma, 9 aprile 2014

### **Diritto di accesso agli atti da parte di un ex consigliere comunale**

Il Comune di ... chiede il parere di questa Commissione in merito alla legittimità del diniego che ha opposto alla richiesta d'accesso avanzata da un proprio ex consigliere comunale.

Nello specifico l'amministrazione riporta che il signor ...., in qualità di consigliere comunale nel periodo 18 giugno 2008 - 11 giugno 2013, ha avanzato richiesta di ottenere il tabulato della corrispondenza protocollata in entrata tra il 1 luglio 2012 e il 31 maggio 2013, nonché le missive intercorse con l'Ufficio scolastico provinciale di Venezia - Mestre e con la sezione di San Donà di Piave del Tribunale di Venezia tra il 18 giugno 2008 e il 12 giugno 2013. L'amministrazione ha negato l'ostensione, sul presupposto del fatto che la qualità soggettiva di ex consigliere comunale non è in alcun modo tutelata dall'ordinamento, e che considerando quindi l'istanza alla luce della legge 241/90 la richiesta appare priva dell'indicazione di un necessario interesse attuale e concreto, nonché generica.

Dai documenti in possesso di questa Commissione non è possibile dedurre se l'istante rivesta o meno la qualità di residente nel territorio comunale.

Il parere di questa Commissione è nei sensi che seguono.

Pur non condividendo l'eccezione di genericità opposta dal Comune (gli atti chiesti appaiono sufficientemente individuati e datati) questa Commissione ritiene corretto il diniego operato dall'Amministrazione qualora l'istante non rivesta la qualità di residente nel territorio comunale. Sono nel giusto difatti gli Uffici civici nel ritenere priva di tutela ordinamentale la qualifica soggettiva di ex consigliere comunale, e insufficiente l'indicazione dell'interesse sottostante alla domanda d'ostensione, tale da non permettere di qualificarla in alcun modo diversa da quella, di per sé inammissibile, fondata sulla mera curiosità di quivis de populo.

Qualora invece l'istante rivesta la qualità di residente nel territorio comunale, in tal caso l'istanza andrebbe accolta. In conformità al proprio consolidato orientamento (e a quello del Giudice amministrativo: cfr. ex multis T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 12-04-2005, n. 2067; T.A.R. Marche, 12-10-2001, n. 1133) questa Commissione ritiene difatti che, qualora l'istante sia un cittadino residente nel Comune, il diritto di accesso non sia soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che in effetti richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza della situazione sottostante al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente. Pertanto, considerato che il diritto di accesso ex art 10 TUEL si configura alla stregua di un'azione popolare, il cittadino residente può accedere alle informazioni dell'ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta, dovendosi cautelare la sola segretezza degli atti la cui esibizione è vietata dalla legge o da esigenze di tutela della riservatezza dei terzi, che nella specie non risultano né dedotti né sussistenti.

Roma, 9 aprile 2014

**Accesso dei consiglieri comunali a procedimenti disciplinari dei dipendenti comunali**

Il Comune di ... ha ricevuto richiesta da un consigliere comunale di ottenere copia di tutta la documentazione riguardante la sospensione disciplinare cautelare di un dirigente del Comune nei confronti del quale è stato avviato un procedimento penale. L'accesso agli stessi atti è stato chiesto anche da un altro consigliere, che ha delegato un cittadino terzo alla consultazione e al ritiro dei documenti. L'amministrazione riporta di ritenere corretto, al fine di tutelare la riservatezza del dirigente, delimitare la richiesta di accesso tramite il rispetto della fase procedimentale soggetta alla tutela della riservatezza, e differire quindi l'estensione alla conclusione del procedimento. Chiede il Comune il parere di questa Commissione sul proprio orientamento, e inoltre se sia possibile concedere l'accesso nella forma della sola presa visione, escludendo l'estrazione di copia, e se sia lecito delegare l'esercizio dell'accesso a un terzo.

Il parere è nel senso che segue.

Consolidata giurisprudenza ha chiarito che i Consiglieri comunali godono di un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato: ciò al fine di poter valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Il diritto di accesso loro riconosciuto ha infatti una ratio diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini (ex articolo 10 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ovvero a chiunque sia portatore di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (ex art. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241): esso è strettamente funzionale all'esercizio del mandato, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale, ai fini della tutela degli interessi pubblici, ed è peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

Posto che l'accesso del Consigliere non può essere soggetto ad alcun onere motivazionale, giacché diversamente opinando sarebbe introdotto una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale, e che il termine "utili", contenuto nell'articolo 43 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, garantisce l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio del mandato (cfr. C.d.S. n.6963/2010) senza che alcuna limitazione possa derivare dall'eventuale natura riservata delle informazioni richieste, essendo il consigliere vincolato al segreto d'ufficio (fra gli altri C.d.S., sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716, Tar Trentino Alto Adige, Trento, Sez.I, 7 maggio 2009, n.143) si ritiene che gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali si rinvengano, per un verso, nel fatto che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulativa (fermo restando che la sussistenza di tali caratteri necessita di attento e approfondito vaglio, al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso), nonché, per altro verso, nel fatto che esso debba avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali.

Tanto premesso, è necessario stabilire se è legittimo, in tale quadro, il differimento operato dall'Amministrazione, e il parere di questa Commissione è orientato a un sostanziale consenso alla prudenziiale posposizione opposta dal Comune a tutela della riservatezza. Pur la richiamata e amplissima previsione normativa, difatti, non travolge le diverse ipotesi di cautele previste dall'ordinamento e finalizzate a tutelare interessi specifici, diversi da quello riconducibile, secondo l'impostazione più tradizionale, alla mera protezione dell'esercizio della funzione amministrativa, e connesse, nel caso di specie, alla contemporanea fase istruttoria di un procedimento disciplinare, e all'avviamento di un giudizio penale. In tali eventualità i documenti, seppur detenuti dall'amministrazione, non sono suscettibili di divulgazione, perché il principio di trasparenza cede, quantomeno sul piano temporale, a fronte dell'esigenza di salvaguardare l'interesse protetto da speciali normative di segretezza, o della

necessità di tutelare, in fase di iniziale chiarificazione, la riservatezza del controinteressato (cfr. CdS sez. V sent. n. 1893/2001).

Per quanto riguarda poi la possibilità di concedere ai consiglieri comunali ostensione degli atti nella forma della sola visione, essa, a opinione di questa Commissione, non è praticabile: seppure la normativa di cui alla legge 241/90, ad autorevole parere del Supremo giudice amministrativo, non può essere lo strumento normativo impiegato per disciplinare le fattispecie in trattazione nel TUEL, proprio la diversa e più ampia portata di tale ultima legge renderebbe illogico ipotizzare la possibilità di consentire ai consiglieri comunali un accesso solo rivolto alla visione degli atti (e quindi affievolito nei modi), nel momento in cui, a seguito della novella della legge 15/2005, tale cautela è risultata obsoleta anche nei casi d'accesso partecipativo e informativo previsti dalla disciplina generale della materia.

Circa infine la possibilità, da parte del consigliere, di delegare un cittadino terzo al materiale esperimento dell'acquisizione documentale, essa non è ammissibile. Il diritto di controllo del consigliere sull'attività amministrativa dell'ente locale radica infatti il proprio vastissimo raggio d'azione nel munus connaturato alla funzione svolta, e ad esso è insindibilmente connesso: non può considerarsi tale potestà quale privilegio in disponibilità di utilizzo funzionalmente immotivata, ma sempre e solo quale strumento fornito dall'ordinamento per l'esplicazione della propria singolare - e personale - qualità esponenziale della comunità civica; né sarebbe poi possibile consentire a tale delega in quanto solo il consigliere, e non il terzo, è sottoposto all'obbligo del segreto d'ufficio, posto dalla legge stessa a contemperamento del diritto d'accesso nei casi di contatto con dati riservati, della cui illegittima diffusione egli stesso è responsabile.

Roma, 9 aprile 2014

### **Accesso da parte di un funzionario intervenuto nel procedimento**

La Prefettura di Siena chiede il parere di questa Commissione sulla legittimità, anche riguardo alla titolarità di un interesse specifico diretto alla salvaguardia di una situazione giuridicamente rilevante, della richiesta di accesso avanzata da un funzionario responsabile del contenzioso dell'Amministrazione provinciale senese ad una lettera privata, prodotta da un terzo, indirizzata al Prefetto, e citata nel fascicolo di parte ricorrente in un ricorso al Giudice di pace avverso contestazione di illecito stradale elevato dalla stessa Amministrazione provinciale già respinto in prima istanza dal Prefetto.

Il parere di questa Commissione è nei sensi che seguono.

Qualora il funzionario abbia presentato la richiesta ostensiva in qualità di privato, la titolarità all'accesso deve essere valutata nello specifico, soppesando i motivi portati dall'istante stesso a giustificazione della richiesta. Non potrà così essere meritevole la domanda basata su mera curiosità, o i cui presupposti siano la pura astratta prospettazione della necessità di difesa dei propri interessi, mentre ben potrà essere accolta la pretesa fondata sulla necessità di difendere un puntuale interesse giuridico, quale ad esempio quello alla tutela del proprio buon nome, qualora la lettera richiamata nel fascicolo del ricorso riporti doglianze sull'operato del funzionario, o comunque espressioni potenzialmente lesive. Non sarebbe sufficiente, in tal caso, opporre la natura non ufficiale dell'atto per giustificare il diniego, posto che l'art. 22 c. 1 lett. d) definisce documento amministrativo ogni rappresentazione del contenuto di atti, anche interni o non relativi a uno specifico provvedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse (quale nella fattispecie l'accertamento dei fatti nell'evenienza di una contestazione di illecito stradale), indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale, né sarebbe sufficiente ad evitare l'ostensione la considerazione delle esigenze di riservatezza del terzo autore della lettera, anche qualora egli negasse il proprio consenso, essendo il diritto di accesso prevalente su tali cautele, a norma dell'art. 24 c. 7 della legge 241/90, qualora esso venga in rilievo per la cura o difesa degli interessi giuridici del richiedente - salvo solamente la possibilità di oscurare le parti della lettera manifestamente inconferenti con l'interesse azionato, qualora presenti.

Qualora il funzionario abbia presentato invece la richiesta in qualità di rappresentante della Pubblica amministrazione coinvolta nella vicenda, nello svolgimento quindi dei propri compiti istituzionali, in tal caso l'accesso è regolato dall'art. 22 c. 5 l. 241/90, il quale stabilisce che l'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'art. 43 c. 2 DPR 445/00 (consultazione diretta da parte di una pubblica amministrazione o gestore di servizio pubblico degli archivi dell'amministrazione certificante per l'accertamento d'ufficio di stati, qualità e fatti ovvero di dichiarazioni sostitutive presentate dai cittadini), si informa al principio di leale collaborazione istituzionale, il cui solo limite è, in via generale, l'esigenza di rapporti di tipo interorganico o intersoggettivo improntati al buonsenso, e pertanto non sproporzionalmente gravosi né manifestamente irragionevoli.

9 aprile 2014

### **Visione del protocollo informatico tramite password da parte del consigliere comunale**

Il sig. ..., consigliere comunale a ... (FR), chiede se esiste o meno per i consiglieri il diritto ad accedere al protocollo comunale tramite accesso informatico diretto, in quanto il Segretario comunale, per evitare l'occupazione delle postazioni informatiche dell'ufficio da parte dei consiglieri, ha rifiutato di fornirgli la relativa password di accesso, indirizzandolo invece a rivolgersi a piacimento, fra le 9 e le 13 di ogni giorno, ai dipendenti comunali per ottenere la visione degli atti protocollati.

A parere di questa Commissione il comportamento del Comune è legittimo.

Consolidata giurisprudenza ha chiarito che i Consiglieri comunali godono di un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato: ciò al fine di poter valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Il diritto di accesso loro riconosciuto ha infatti una ratio diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini (ex articolo 10 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), ovvero a chiunque sia portatore di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (ex art. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241): esso è strettamente funzionale all'esercizio del mandato, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale, ai fini della tutela degli interessi pubblici, ed è peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

Posto che l'accesso del Consigliere non può essere soggetto ad alcun onere motivazionale, giacché diversamente opinando sarebbe introdotto una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale, e che il termine "utili", contenuto nell'articolo 43 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, garantisce l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio del mandato (cfr. C.d.S. n.6963/2010) senza che alcuna limitazione possa derivare dall'eventuale natura riservata delle informazioni richieste, essendo il consigliere vincolato al segreto d'ufficio (fra gli altri C.d.S., sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716, Tar Trentino Alto Adige, Trento, Sez.I, 7 maggio 2009, n.143) si ritiene che gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali si rinvengano, per un verso, nel fatto che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative (fermo restando che la sussistenza di tali caratteri necessita di attento e approfondito vaglio, al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazione al diritto stesso), nonché, per altro verso, nel fatto che esso debba avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali.

La modalità attraverso cui minimizzare tale aggravio può variare, a seconda delle specifiche condizioni ambientali in cui l'amministrazione concretamente opera: talvolta potrebbe essere preferibile consentire autonomia di accesso ai consiglieri, tramite la fornitura di password (procedura di per sé

perfettamente lecita, come in passato espresso da questa Commissione), altre volte, al contrario, tale modalità, invece di snellire le incombenze, ben potrebbe rischiare di moltiplicarle. Nell'odierna fattispecie la valutazione dell'amministrazione è stata nei sensi di non consentire l'accesso diretto tramite password, per evitare problematiche occupazioni delle postazioni informatiche. A fronte di tale diniego, appunto orientato a non aggravare l'efficienza dell'operato amministrativo, l'attestazione di disponibilità alle necessità dei consiglieri appare tuttavia sufficiente a non far nutrire dubbi sulla sostanziale praticabilità, per il consigliere, dello svolgimento del proprio munus.

Roma, 9 aprile 2014

#### **Accesso a titoli edilizi e concessioni di passo carrabile – amministrazione comunale di ....**

Il Sig... ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

Il richiedente ha chiesto all'amministrazione comunale di poter accedere ai titoli edilizi ed alle concessioni di passo carrabile relative ad un manufatto limitrofo a quello di residenza dell'istante.

Nella domanda di accesso, allegata alla richiesta di parere, il ..... faceva constare sia la propria qualità di rappresentante di palazzina del condominio di residenza che il suo *status* di cittadino residente nel Comune acceduto.

L'amministrazione, a seguito di opposizione dei soggetti controinteressati, chiedeva al Sig. ... di chiarire meglio il proprio interesse all'accesso e le asserite esigenze di tutela del condominio.

Chiede, pertanto, il Sig. ... se l'agire dell'amministrazione locale sia o meno conforme ai precetti che regolano il diritto di accesso ed il suo esercizio previsti dal legislatore.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

In termini generali l'amministrazione, qualora abbia dubbi sulla legittimazione attiva del richiedente l'accesso, ha la facoltà di chiedere a quest'ultimo di meglio specificare le ragioni della istanza ostensiva (in tal senso depone la lettera dell'art. 6, commi 1 e 5 del d.P.R. n. 184/2006).

Tuttavia occorre altresì osservare che nel caso di specie l'accesso è stato richiesto ad un'amministrazione locale da parte di un cittadino residente nel relativo territorio e pertanto a disciplinare la fattispecie è la disciplina speciale di cui all'art. 10 TUEL il quale non contempla la motivazione della richiesta da parte dell'accendente al contrario di quanto previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990.

Peraltro, anche alla luce della normativa da ultimo richiamata la legittimazione del Sig. ..... si reputa sussistere, attesa la *vicinitas* del proprio luogo di residenza con quello cui si riferiscono i documenti oggetto di domanda di accesso.

Roma, 29 aprile 2014

#### **Portata e limiti dell'accesso ambientale**

Il Sig... ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

Il richiedente ha chiesto all'amministrazione comunale di poter accedere ai documenti relativi ad un'ordinanza emessa a seguito di esposti e segnalazioni a carico dello stabilimento... in ... per presunti abusi edilizi.

La richiesta veniva effettuata ai sensi della disciplina in materia di c.d. accesso ambientale. L'amministrazione con note interlocutorie ha chiesto una serie di precisazioni ed integrazioni circa le ragioni poste a fondamento dell'istanza ostensiva prodotta dal sig. ... il quale, a sua volta, chiede alla scrivente Commissione se ciò sia conforme o meno alla disciplina in materia di accesso alle informazioni ambientali.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

In termini generali l'accesso ambientale trova la sua fonte normativa nel decreto legislativo n. 195/2005 e nel decreto legislativo n. 152/2006. Tali disposizioni riconoscono a chiunque il diritto di accedere non solo ai documenti ma anche alle informazioni ambientali, senza che all'uopo sia necessario dimostrare la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante. La nozione di informazione ambientale è molto ampia e tale da ricomprende al suo interno certamente anche quelle relative ad eventuali abusi edilizi siccome potenzialmente in grado di incidere sul bene ambiente.

Alla luce di ciò, le richieste di integrazione sulla titolarità di situazione giuridicamente rilevante in capo all'istante, appaiono ultronerie giusto il dettato normativo di cui sopra.

Nei suesposti sensi è il parere della scrivente Commissione.

Roma, 29 aprile 2014

### **Accesso del consigliere comunale alla Password del programma di contabilità del Comune**

Il signor ..., consigliere comunale del Comune di ... (SA), chiedeva all'Amministrazione il rilascio della *password* del programma di contabilità del predetto Ente locale.

Tale richiesta era riscontrata dall'Amministrazione, giustificando il mancato rilascio della *password* in questione in considerazione del fatto che il programma di contabilità del Comune di ..... risiedesse in un *server* esterno potesse implicare delle questioni involgenti la tutela della riservatezza nonché la protezione delle banche dati.

Il signor ... chiedeva alla Commissione di esprimere il proprio parere in merito alla possibilità del rilascio della *password* in questione.

La Commissione ritiene che il rischio, paventato dall'Amministrazione, che il rilascio della *password* del programma possa pregiudicare l'esigenza di tutela della riservatezza e di protezione delle banche dati non possa giustificare il rigetto dell'istanza del rilascio della stessa ad un consigliere comunale, essendo evidente che l'utilizzazione di tale *password* dovrà esser rispettosa di tutte le vigenti norme giuridiche preordinate alla tutela della riservatezza ed alla protezione delle banche dati e che di eventuali illeciti commessi dall'utilizzatore questi potrà esser chiamato a risponderne di fronte alle autorità competenti.

La Commissione esprime l'avviso che l' Amministrazione debba provvedere al rilascio della *password* del programma di contabilità del Comune al consigliere comunale.

Roma, 29 aprile 2014

### **Accesso del consigliere comunale**

La signora ..., consigliera comunale di minoranza del Comune di ..., avendo presentato una mozione contenente, tra l'altro, la richiesta al Sindaco di attribuire le funzioni dirigenziali esclusivamente al personale con qualifica dirigenziale e di approntare un sistema di controlli rispettoso della terzietà ed imparzialità del Segretario comunale, successivamente al rigetto di tale mozione, in data 17.2.2014, chiedeva a diverse autorità statali e regionali di valutare il comportamento tenuto dal Sindaco del predetto Comune, con specifico riferimento al conferimento al Segretario Comunale dell'Ente di una serie di funzioni dirigenziali aggiuntive al suo incarico istituzionale.

La Giunta comunale del Comune di .... conferiva all'avvocato ..., l'incarico di pronunciarsi sulla questione sollevata dalla consigliera comunale istante.

In data 21 marzo 2014, la consigliera comunale... chiedeva all'Amministrazione comunale di consentire l'accesso al parere redatto dall'avvocato Sartori.

L'Amministrazione comunale avrebbe riferito alla consigliera ..... che tale parere non risultava agli atti del Comune, essendo stato inviato all'Amministrazione dall'avvocato ..... per mero errore.

La consigliera ..., in data 2.4.2014, adiva la Commissione affinché valutasse il comportamento tenuto dall'Amministrazione.

In data 18.4.2014, l'Amministrazione inviava una nota nella quale precisava che alla nota ricevuta dal Comune in data 11.3.2014 dall'avvocato .....- contenente la quantificazione del compenso per l'attività professionale svolta dal predetto legale- risultava allegato il documento indirizzato al Sindaco ed al Segretario generale che veniva registrato come allegato alla predetta nota, documento che, in pari data, l'avvocato ..... comunicava di aver inviato per mero errore.

La Commissione, preliminarmente, ritiene di esser competente a fornire il parere richiesto dalla consigliera ....., in virtù della funzione di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione ex art. 25, comma 5, della legge n. 241/1990.

La Commissione ritiene che la signora ....., nella qualità di consigliera comunale, sia legittimata ad accedere al documento inviato all'Amministrazione, sia pure per mero errore, dall'avvocato ..... in data 11.3.2014 dal momento che lo stesso, essendo stata regolarmente registrato dal Comune di ..... quale documento allegato alla nota contenente la quantificazione del compenso spettante al predetto legale, non può non esser considerato come documento detenuto dall'Amministrazione.

La Commissione esprime l'avviso che debba esser consentito l'accesso al documento richiesto dalla consigliera ...

Roma, 29 aprile 2014

#### **Accesso ai documenti relativi ad un affidamento diretto ai sensi dell'art. 125, d.lgs. 136/2006**

Il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

Riferisce l'amministrazione che in data 24 aprile u.s. l'Associazione ... ha chiesto di poter accedere alla documentazione relativa "alla procedura avviata in data 07/12/12 relativa al progetto Educare alla diversità a scuola ed, in particolare, della documentazione relativa alla descrizione del progetto, della documentazione relativa alla definizione dei requisiti richiesti agli operatori invitati e dei criteri di scelti degli stessi, della documentazione relativa allo stanziamento economico per la realizzazione del progetto e della proposta dell'Istituto .... .

Chiede in particolare il Dipartimento, se l'associazione istante sia titolare di interesse qualificato all'accesso in considerazione che l'affidamento è avvenuto senza espletamento di una vera e propria gara, rientrando l'appalto nella soglia di cui al comma 11, art. 125, d.lgs. n. 136/2006 che, come noto, consente l'affidamento diretto per lavori di importo inferiore ad € 40.000,00.

Sulla richiesta di parere si osserva quanto segue.

Il c.d. codice dei contratti pubblici all'art. 13 effettua un rinvio alla disciplina di cui alla legge n. 241/1990 per ciò che concerne l'accessibilità dei documenti in materia di appalti di lavori, forniture e/o servizi.

Come è noto, l'art. 22 della legge da ultimo menzionata, stabilisce che l'accendente per essere titolare di posizione qualificata e differenziata, debba far constare un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso.

Tuttavia qualora, come nel caso di specie, i documenti siano stati pubblicati sul sito dell'amministrazione che ha provveduto all'affidamento diretto, tale qualità dei documenti consente di ritenere che essi debbano essere ostesi a chi ne faccia richiesta.

Inoltre l'Associazione istante si duole nello specifico di non aver avuto contezza per tempo della procedura preordinata al relativo affidamento e di non aver, quindi, potuto presentare una propria offerta.

Tale profilo fa emergere altresì un interesse sufficientemente qualificato all'accesso che rende meritevole di favorevole considerazione la domanda di accesso presentata in data 24 aprile 2014.

Roma, 20 maggio 2014

**Accesso dei Consiglieri comunali alla corrispondenza dell'Amministrazione comunale con la Procura della Corte dei conti**

Il Comune di ......., il Comune di ......., e il sig..., consigliere comunale del Comune di ..., chiedono a questa Commissione se un consigliere comunale ha diritto ad accedere alla corrispondenza tra Comune e Procura regionale della Corte dei conti.

Chiede inoltre il Comune di ..... a) se, in caso positivo all'accessibilità, rilevi l'apposizione della dicitura "riservato" che spesso il procuratore contabile appone alle richieste informative; b) se occorra comunque chiedere il consenso o il nulla osta della medesima Procura; c) se, in caso di risposta positiva, siano accessibili tutti gli atti ovvero solo quelli precedenti l'eventuale notifica dell'invito a dedurre; d) quali siano le norme applicabili, e cioè se esistono norme specifiche del processo contabile, ovvero siano applicabili altre norme, ad esempio quelle del processo penale.

Il parere di questa Commissione è nel senso dell'inaccessibilità dei documenti in questione.

Consolidata giurisprudenza ha chiarito che i Consiglieri comunali godono del diritto di accedere, senza neppure che la domanda sia soggetta ad onere motivazionale alcuno, a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato: ciò al fine di poter valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale.

Anche un tale generalizzato diritto di accesso deve essere tuttavia coordinato con il complesso dell'ordinamento vigente, nel senso in cui quest'ultimo introduce eccezioni al generale regime di trasparenza degli atti.

Sia l'articolo 7 della legge 8 giugno 1990 n. 142 che gli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990 n. 241 riconoscono il diritto di accesso ai documenti amministrativi a tutti i soggetti interessati alla tutela di una situazione giuridicamente rilevante, definendo inoltre, all'articolo 22 della legge n. 241/1990, un concetto ampio di documento amministrativo, comprensivo anche degli atti provenienti da soggetti diversi dalla stessa amministrazione, purché correlati al perseguimento degli interessi pubblici affidati alla cura dell'amministrazione.

E tuttavia la normativa di rango statale, pur affermando l'ampia portata della regola, la quale rappresenta la coerente applicazione del principio di trasparenza che governa i rapporti tra amministrazione e cittadini, introduce alcune limitazioni di carattere oggettivo, definendo le ipotesi in cui determinate categorie di documenti sono sottratte all'accesso, in ragione del loro particolare collegamento con interessi e valori giuridici protetti dall'ordinamento in modo differenziato.

In particolare, l'articolo 7 della legge n. 142/1990, pur affermando il principio della pubblicità degli atti comunali, introduce una rilevante eccezione, riferita ai "documenti riservati per espressa indicazione di legge". Dunque, nello stesso ambito delle amministrazioni locali, pure caratterizzato da un accentuato livello di trasparenza, legato, fra l'altro, alle dinamiche partecipative della comunità autoamministrata, l'accessibilità ai documenti amministrativi non è indiscriminata, ma è sottoposta ad alcune puntuali limitazioni di ordine oggettivo.

Il principio è espresso, in modo coerente, ed in un ambito più generale, dall'art. 24 della legge n. 241/1990, il quale stabilisce che il diritto di accesso "è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento".

Il significato delle disposizioni citate è chiaro: sia la legge n. 241/1990 che la normativa sull'accesso dedicata agli enti locali ridimensionano la portata sistematica del segreto amministrativo, il quale, ora, non esprime più un principio generale dell'agire dei pubblici poteri, ma rappresenta un'eccezione al canone della trasparenza, rigorosamente circoscritta ai soli casi in cui viene in evidenza la necessità obiettiva di tutelare particolari e delicati settori dell'amministrazione. Ma l'innovazione legislativa, per quanto radicale, non travolge le diverse ipotesi di segreti, previsti dall'ordinamento, finalizzati a tutelare interessi specifici, diversi da quello, riconducibile, secondo l'impostazione più tradizionale, alla mera protezione dell'esercizio della funzione amministrativa.

In tali eventualità i documenti, seppur formati o detenuti dall'amministrazione, non sono accessibili, perché il principio di trasparenza cede (o, quanto meno, viene circoscritto sul piano oggettivo o temporale) a fronte dell'esigenza di salvaguardare l'interesse protetto dalla normativa speciale sul segreto.

L'esatta delimitazione delle discipline sul segreto non travolte dalla nuova normativa in materia di accesso ai documenti talvolta può risultare disagevole, ma possono indicarsi al riguardo due criteri direttivi (cfr. CdS sez. V n. 9686/00):

il “segreto” che impedisce l'accesso ai documenti non deve costituire la mera riaffermazione del tramontato principio di assoluta riservatezza dell'azione amministrativa;

il segreto fatto salvo dalla legge n. 241/1990 deve riferirsi esclusivamente ad ipotesi in cui esso mira a salvaguardare interessi di natura e consistenza diversa da quelli genericamente amministrativi.

Sulla base di queste indicazioni ermeneutiche è possibile affermare che nell'ambito dei documenti legittimamente sottratti all'accesso in base a segreto rientrano gli atti intercorsi fra Amministrazione comunale e Procura regionale della Corte dei conti.

Tali documenti, difatti, pur se soggettivamente prodotti da un'Amministrazione pubblica, non sono oggettivamente formati nell'esercizio di una attività amministrativa istituzionale. Essi vengono invece espressamente formati nell'alveo di una più complessiva attività istruttoria, quella azionata dalla Procura contabile, e in risposta ad essa; rivestono pertanto natura di veri e propri atti di indagine, formati dalla P.A. nell'esercizio, per conto di un organo estraneo all'amministrazione stessa, di funzioni di polizia giudiziaria specificamente attribuite dall'ordinamento (vedi art. 74 R.d. 1214/34, art. 16 D.l. 152/91, art. 2 c. 4 e art. 5 c. 6 D.l. 453/93), e come tali, similmente a quanto accade in ambito processual-penalistico, sono assoggettati al regime della segretezza istruttoria (cfr. CdS VI 22/99 e 7389/06), senza neppure la necessità, per negare l'accesso, che vi sia stato un preventivo sequestro del magistrato, come invece nel caso di documenti, seppur contenenti notizie d'illecito, formati dall'Amministrazione nello svolgimento dei propri compiti amministrativi istituzionali. Sottratti all'ambito del diritto di accesso agli atti amministrativi, tali documenti potranno essere eventualmente chiesti all'Autorità giudiziaria contabile.

Per quanto riguarda infine le ulteriori richieste proposte dal Comune di ..... , esse, nei punti a), b) e c), appaiono superate dal tenore complessivo del presente parere. Per quanto riguarda il punto d), le norme che regolano la materia risultano essere a questa Commissione i regolamenti sull'accesso adottati dalla Corte dei conti con deliberazione n. 4 del 17 luglio 1996 e n. 4 del 4 novembre 2010.

Roma, 8 luglio 2014

### **Accesso del cittadino residente di accesso a documenti da parte di un cittadino residente**

Il Comune di ..... (NO) ha chiesto a questa Commissione il proprio parere sulla richiesta presentata da un proprio cittadino residente di accedere, a fini di controllo politico, a un contratto di concessione di impianti natatori e alle fatture emesse dall'Ente durante due mensilità del 2013. L'Amministrazione ritiene l'istanza inaccoglibile, perché non sorretta da sufficiente interesse se presentata ai sensi della legge 241/90, e non rivolta ad atti sottoposti ad obbligo di pubblicazione se presentata ai sensi della normativa sull'accesso civico, ma ha sospeso l'emissione di un formale provvedimento nell'attesa del parere di questo Collegio e dell'Autorità nazionale anticorruzione, che risulta essersi nel frattempo dichiarata incompetente.

Il parere è reso nei sensi che seguono.

Secondo l'orientamento consolidato e costante della giurisprudenza amministrativa e di questa Commissione, il diritto garantito dal TUEL al cittadino-residente di accedere agli atti degli enti locali non è condizionato (diversamente da quanto l'art. 22, comma 1, lett. b, legge n. 241/90 prescrive per l'accesso ai documenti di amministrazioni centrali dello Stato) alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino

all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa.

L'Amministrazione dovrà quindi procedere senz'altro all'ostensione, non essendo possibile, nel caso di specie, subordinare il diritto di accesso del cittadino-residente alla dimostrazione della titolarità di un interesse giuridicamente rilevante.

Roma, 8 luglio 2014

### **Accesso a documentazione di procedimenti disciplinare**

La qualità di autore di un esposto, al quale abbia fatto seguito un procedimento disciplinare, a carico di terzi, è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi, a radicare nell'autore medesimo la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante, che ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241/1990 legittima l'accesso nei confronti degli atti del procedimento disciplinare (coinvolgente terzi) che dall'esposto ha tratto origine”.

In particolare poi, più recentemente, il Consiglio di Stato nella decisione n. 3742 del 22 giugno 2011, ha precisato che “ove risultì un suo personale interesse il denunciante ha senz'altro titolo ad avere copia dell'atto disciplinare emesso dall'amministrazione, a seguito dell'esposto da lui presentato [...] anche se si trattì dell'atto di archiviazione del procedimento”.

Emerge dunque con chiarezza da queste e da altre pronunce del supremo organo amministrativo (da ultimo, si veda Consiglio di Stato, decisione n. 31621 del 2013) che la sola qualità di autore di un esposto che abbia dato luogo ad un procedimento disciplinare, non costituisce di per sé circostanza idonea a radicare in capo all'autore la titolarità della situazione giuridicamente rilevante cui fa riferimento l'art. 22, L. n. 241/1990, in assenza di una prova sulla natura diretta, concreta ed attuale dell'interesse ad accedere agli atti per i quali è formalizzata la richiesta di accesso.

Nella specie, l'istante, nonostante esplicito invito in tale senso da parte della amministrazione, non ha indicato elementi ulteriori idonei a radicare un suo interesse all'accesso corrispondente ai canoni del citato articolo 22, manifestando ad esempio l'intenzione di volersi costituire parte civile nel processo penale iniziato per gli stessi fatti, ovvero di iniziare un processo civile in caso di condanna in sede disciplinare. D'altro canto, questa Commissione non è a conoscenza dei fatti posti a fondamento dell'azione disciplinare e quindi non è in grado di apprezzare né i rapporti intercorrenti fra il denunciante e la denunciata, né, le possibili conseguenze in caso di accertamento (o di non accertamento) di una responsabilità disciplinare per il richiedente l'accesso.

Infine, può altresì osservarsi che quest'ultimo non può reputarsi titolare di un diritto all'accesso ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 241/1990, attesa l'estranéità dell'autore dell'esposto al procedimento disciplinare e la sua conseguente qualità di terzo rispetto al medesimo.

Ne consegue che il parere di questa Commissione sulla questione di cui sopra è il seguente: la qualità di autore di un esposto non è di per sé sufficiente a radicare in capo all'istante la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che, ai sensi dell'articolo 22 della legge n.241/1990 legittima l'accesso nei confronti degli atti disciplinari che da quell'esposto hanno tratto origine. E' necessario, infatti, individuare ulteriori elementi idonei a configurare in capo all'istante un interesse con le caratteristiche indicate dal predetto articolo 22, elementi che vanno apprezzati alla luce delle circostanze specifiche del caso concreto.

Roma, 8 luglio 2014

### **Accesso del sindacato di polizia a documentazione con dicitura riservata amministrativa**

Il Dirigente della Sezione di Polizia Stradale di ....., premesso:

-di aver ricevuto dal segretario del sindacato di Polizia COISP – Coordinamento per l'indipendenza sindacale delle forze di polizia- richiesta di accesso ad una serie di documenti riguardanti la mancata autorizzazione del Questore di ....., alla consumazione di pasti presso un esercizio esterno convenzionato, da parte del personale dipendente in forza al distaccamento della Polizia Stradale di ....., impiegato in servizio di ordine pubblico;

- di aver già provveduto a consentire l'accesso alla maggior parte dei documenti richiesti; formula richiesta di parere sull'accessibilità della nota n. .... del 19 aprile 2014 con la quale il Questore di ..... ha risposto alle spiegazioni fornite dall'istante in merito alla vicenda su indicata e sulla quale è stata posta la dicitura "Riservata amministrativa".

Va in primo luogo osservato che la qualifica "Riservata amministrativa" non è di per sé sufficiente ad escludere l'accesso: al riguardo ciò che rileva, infatti, non è la qualifica formale con cui l'amministrazione classifica e conserva i documenti, ma la loro natura oggettiva e la corrispondenza degli stessi alle specifiche categorie individuate dal legislatore, ai fini dell'esclusione del diritto di accesso. Pertanto il documento in oggetto può ritenersi escluso dall'accesso non perché protocollato riservatamente, ma, esclusivamente, nell'ipotesi in cui, per la sua natura, rientri in una delle categorie specifiche per le quali è prevista l'esclusione dall'accesso.

Va dunque verificato, da un canto, il contenuto del documento e, dall'altro, il soggetto richiedente l'accesso.

In relazione al primo profilo, la nota oggetto della richiesta di accesso contiene valutazioni (negative) espresse dal Questore sulla condotta, tenuta nella vicenda sopra sommariamente descritta, dalla dirigente della sezione di polizia stradale di ....., condotta ritenuta non conforme all'ordine di servizio dallo stesso emesso e di cui è già stato consentito l'accesso. A tale valutazione negativa consegue la restituzione della fattura dei pasti consumati e del buono pasto cumulativo con indicazione dei nomi, dei cognomi, delle qualifiche, dei reparti di appartenenza ed infine la sottoscrizione dei dipendenti che hanno consumato i pasti. Tali documenti vengono allegati alla nota.

In relazione al secondo profilo. Il soggetto che ha presentato richiesta di accesso è il sindacato di polizia. Nell'istanza depositata agli atti il sindacato fonda la propria legittimazione "*sull'interesse della categoria rappresentata e dunque dell'organizzazione sindacale, di verificare che nei confronti dei dipendenti in questione sia stata correttamente applicata la vigente disciplina contrattuale e non riguardante la fruizione del vitto in occasione di servizi di O.P., verifica che costituisce il presupposto di ogni prerogativa sindacale (compreso il diritto di critica), costituzionalmente tutelato*".

Alla luce di tali elementi si esprime il seguente parere :

La richiesta di accesso pur motivata da un interesse, ritenuto concomitante, della categoria indifferenziata di soggetti rappresentata dal sindacato e dei singoli lavoratori, appare nella sostanza afferire esclusivamente all'interesse dei singoli lavoratori coinvolti, atteso che il documento suddetto (a differenza degli ordini di servizio per i quali già è stata accolta la richiesta di accesso) non ha ad oggetto l'interpretazione, in generale, di una normativa incidente sulle prerogative sindacali, ma, come la stessa normativa è stata interpretata nella concreta situazione accaduta nella quale sono coinvolti soggetti ben determinati. Ne consegue che al riguardo rileva non solo il profilo della riservatezza dei lavoratori (afferente alla tutela dei loro dati personali riportati nel documento allegato alla nota), ma anche, e soprattutto, della stessa situazione giuridicamente rilevante per la cui tutela è attribuito l'accesso, posto che l'atto di cui si chiede l'accesso ha indubbiamente inciso sulla sfera giuridica di quei lavoratori.

Pertanto si esprime il seguente parere: la richiesta di accesso in oggetto incide su interessi giuridicamente rilevanti di lavoratori ben identificabili, rimasti estranei al procedimento atteso che, in assenza di una delega ad hoc, essi non possono ritenersi rappresentanti dal sindacato istante. Non si ravvisa in relazione alla nota su indicata ed ai documenti allegati la legittimazione ad accedere iure proprio da parte del sindacato istante.

Roma, 8 luglio 2014

**Accesso di un consigliere della regione Lombardia agli atti dell'Agenzia del Demanio  
inerenti la gestione del complesso monumentale della ....**

La Signora ..., Consigliere regionale della Lombardia, si è rivolta prima al Difensore Civico regionale e poi, con nota del 29 aprile 2014, a questa Commissione, riferendo di aver inoltrato, in data 7 novembre 2013, all'Agenzia del Demanio – filiale Lombardia, Sede di Milano, richiesta d'accesso volta ad ottenere copia dei documenti amministrativi relativi alla gestione del complesso monumentale della .... dal 2003 ad oggi e lamentando che tale istanza d'accesso è di fatto rimasta inesistente.

Dalla corrispondenza intercorsa con l'Agenzia del Demanio – Filiale Lombardia –Sede di Milano, allegata in copia dall'istante, si evince quanto segue.

In data 8 gennaio 2014, con nota prot. n.2014/186, l'Agenzia del Demanio – Direzione regionale Lombardia - rispondeva al Consigliere regionale ..., invitando la stessa a prendere visione della documentazione, presso gli uffici del Demanio, in virtù del principio di leale cooperazione istituzionale, precisando nel contempo che parte della documentazione chiesta non era presente agli atti.

Successivamente, in data 9 gennaio 2014, Il Consigliere regionale rinnovava la propria richiesta di accesso, specificando che la documentazione era richiesta sia in quanto necessaria per l'espletamento delle funzioni di Consigliere regionale della Lombardia, sia che per esercitare il diritto d'accesso in qualità di cittadina ... ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5 del D. lgs. n. 33 del 2013, richiamando l'obbligo di pubblicazione delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni ed il connesso diritto di chiunque di richiedere i medesimi, attraverso l'accesso civico, nel caso in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

Con nota del 10 gennaio 2014, Prot.2014/374, l'Agenzia del Demanio comunicava al Consigliere regionale di aver provveduto a dare ottemperanza agli obblighi di pubblicazione di cui al D. lgs n.33 del 2013, pubblicando sul proprio sito istituzionale la documentazione prevista e confermando la disponibilità dell'incontro fissato per il successivo 10 gennaio.

Successivamente, in data 13 gennaio 2014, prot.2014/594, l'Agenzia del Demanio, integrava la precedente nota del 10 gennaio, comunicando al Consigliere regionale ..... il diniego d'accesso rispetto all'istanza del 7 novembre

In particolare, nella succitata comunicazione l'Agenzia del Demanio affermava che "l'accesso ai documenti amministrativi presuppone che l'istante abbia un interesse personale, diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, così come disciplinato dall'articolo 22, comma 1, punto b) della legge n.241 del 1990 e dal regolamento adottato dall'Agenzia del demanio il 24 gennaio 2007". Nella stessa nota si affermava che l'istante non poteva ritenersi soggetto legittimato all'esercizio dell'accesso, ai sensi della richiamata normativa, e che, pertanto, non poteva essere accolta l'istanza d'accesso datata 7 novembre u.s.

A supporto del diniego d'accesso, nella stessa nota, veniva richiamato un parere di questa Commissione del 12 maggio 2009, nel quale, tra l'altro, la Commissione per l'accesso specificava che la qualità di deputato e l'esercizio di attività inerenti l'espletamento del proprio mandato non esprimono una posizione legittimante l'accesso ai documenti amministrativi.

Infine, sempre nella stessa nota, veniva segnalato che sul sito dell'Agenzia del demanio era pubblicata la documentazione prevista dal D.lgs n.33 del 2013.

Al riguardo - premesso che la Commissione per l'accesso, ai sensi del d.lgs n.33 del 2013, non è competente in materia di accesso civico - si osserva, che la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ha in più occasione sottolineato ( cfr, ad es., da ultimo, parere del 18 marzo 2014) che, alla luce della normativa vigente, la disciplina dettata dall'art. 43, comma 2 del D.lgs.18 agosto 2000, n. 267, che assicura ai Consiglieri comunali e provinciali un diritto di accesso dai confini molto più ampi di quello riconosciuto agli altri soggetti, non è applicabile ai Deputati nazionali , ne ai consiglieri regionali, tenuto conto che si tratta di una norma avente carattere speciale e come tale insuscettibile di altra interpretazione che non sia quella strettamente letterale.

La Commissione ha, tuttavia, ritenuto applicabile, in fattispecie simili all'odierna, il principio di cui all'articolo 22, comma 5 della legge n.241 del 1990, in forza del quale l'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

Tale principio, naturalmente, va inteso come un' accessibilità maggiore rispetto a quella prevista dalla legge n. 241 del 1990 ed, inoltre, nell'ambito della acquisizione di documenti tra soggetti pubblici, non è affatto necessaria e neppure ipotizzabile alcuna specificazione dell'interesse personale diretto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, contrariamente a quanto affermato da Codesta Agenzia del Demanio nel caso di specie. Il soggetto pubblico richiedente è certamente tenuto al rispetto, a sua volta, delle regole di leale cooperazione tra amministrazioni nonché delle regole di riservatezza nella trattazione dei dati contenuti nei documenti acquisiti, certamente, non possono trovare applicazione le norme di cui al citato comma 1, lettera b) dell'articolo 22, l. 241 del 1990.

Pertanto, premesso quanto sopra, ad avviso della Commissione, codesta Agenzia del demanio appare tenuta a dover fornire al Consigliere regionale istante, alla luce del suddetto principio di leale cooperazione istituzionale, tutte le informazioni e i documenti richiesti, a prescindere dai limiti stabiliti dalla L. 241/90, che non trovano applicazione nel caso di specie, inerente una richiesta di documentazione rivolta da soggetto pubblico ad un'altra amministrazione.

Roma, 24 luglio 2014

### **Accesso ad atti parte di un procedimento non concluso da parte delle organizzazioni sindacali**

Il capo dell'ufficio VII della direzione generale per le risorse e l'innovazione ...premesso :

che ai sensi dell'articolo 93 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 : “*il personale dell'Amministrazione degli affari esteri è costituito dalla carriera diplomatica, disciplinata dal proprio ordinamento di settore, dalla dirigenza e dal personale delle aree funzionali come definiti e disciplinati dalla normativa vigente, nonché dagli impiegati a contratto in servizio presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e gli istituti italiani di cultura*”;

che con riferimento a quest'ultima categoria di personale l'articolo 154 del citato d.P.R. stabilisce che i contratti sono regolati dalla legge locale e che le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari accertano periodicamente, “*sentite anche le rappresentanze sindacali in sede*”, la compatibilità del contratto con le norme locali a carattere imperativo;

che nella fattispecie è in corso di revisione la bozza contrattuale degli impiegati a contratto in servizio presso le sedi diplomatico-consolari e istituti di cultura in ... ed un gruppo di impiegati, sostenuti dall'organizzazione sindacale di riferimento, ha presentato richiesta di accesso: a) alla bozza di contratto di impiego redatta nel 2012 da uno studio legale a cui era stata commissionato lo studio della questione, b) a due messaggi identificati con numero di protocollo e data inviati dall'ambasciata al Ministero

Formula richiesta di parere in merito all'accesso ai documenti suddetti.

La Commissione osserva quanto segue:

Appare in primo luogo opportuno un cenno sul quadro normativo nel quale si inserisce la richiesta.

Il citato articolo 154 non sembra fondare un diritto di accesso del sindacato, ma, piuttosto, il diritto dello stesso ad essere informato del contenuto del contratto al fine di verificare un particolare aspetto della materia da esso disciplinata: la compatibilità del contratto con le norme locali a carattere imperativo.

Il diritto di accesso del sindacato rinviene invece il suo fondamento nell'articolo 25 della legge n. 241/1990 e nel più generale interesse del sindacato a conoscere la disciplina del rapporto di lavoro di una determinata categoria lavoratori, anche al fine di adottare eventuali iniziative a tutela degli interessi collettivi che gli sono propri e che si riferiscono alla intera categoria rappresentata.

Sussiste pertanto nella fattispecie, un interesse concreto attuale e personale del sindacato all'accesso al contratto.

D'altro canto trattandosi di una richiesta specifica e diretta alla conoscenza di un documento ben determinato e connesso all'interesse proprio del sindacato, non ricorre l'ipotesi di esclusione dall'accesso prevista dall'articolo 24, comma 3, della legge n. 241/1990 quando esso miri ad un controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione.

Ciò posto in punto di legittimazione del sindacato, nel merito, si osserva che dalla richiesta emerge con chiarezza che la documentazione a cui si chiede di accedere è una bozza di contratto redatta da uno studio legale e che non risulta sia stata recepita dall'Amministrazione datrice di lavoro. Nella situazione concreta, pertanto, non sembra allo stato rinvenibile un interesse concreto e diretto ed attuale del sindacato alla conoscenza del documento, ma al più una aspettativa di mero fatto.

Alla luce degli elementi su esposti si esprime il seguente parere: va riconosciuta al sindacato la legittimazione all'accesso al contratto di lavoro e tuttavia tale legittimazione sorge solo al momento in cui vi sia un contratto ascrivibile all'Amministrazione datrice di lavoro, sia pur in una versione preliminare, in quanto ancora non perfezionato in tutti i suoi elementi. Pertanto si ritiene che nella fattispecie l'accesso vada differito ad un momento successivo.

In relazione all'accesso ai due messaggi, si osserva che in assenza dell'individuazione sia pur minima dell'oggetto degli stessi, non è possibile fornire un parere in merito all'accessibilità agli stessi da parte del sindacato.

Roma, 24 luglio 2014

### **Ammissibilità della produzione a terzi di documenti oggetto di diritto di accesso**

L'istante premesso: di aver formulato richiesta di accesso agli atti al Ministero del lavoro ed all'Ufficio nazionale del servizio civile al fine di verificare se un'associazione a carattere nazionale abbia commesso delle irregolarità; di aver ricevuto i documenti oggetto della richiesta dal Ministero del lavoro e di aver riscontrato l'esistenza delle temute irregolarità "che interessano anche al Servizio civile"- formula il seguente seguito: se sia ammissibile produrre al Servizio civile la documentazione oggetto della precedente istanza di accesso.

Va in primo luogo osservato che, ai sensi dell'articolo 11 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 in materia di accesso ai documenti amministrativi, la Commissione per l'accesso agli atti amministrativi: "*esprime pareri per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottavano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio ed all'organizzazione del diritto di accesso*".

Ebbene, nessuna delle ipotesi elencate dalla predetta norma ricorre nella fattispecie, ove, come si è sopra esposto, è richiesto un parere sulla possibilità di *divulgare* un documento già oggetto di diritto di accesso, ad un terzo, in particolare, ad un'amministrazione pubblica sul presupposto che la stessa possa essere interessata alla conoscenza delle notizie contenute nello stesso.

### **Limiti al diritto di accesso del consigliere comunale**

La dott.ssa..., consigliere del comune di ... lamenta che alcune previsioni degli articoli del regolamento del Comune di ..., siano lesive del proprio diritto di informazione ed accesso, chiede pertanto un parere a questa Commissione sulla legittimità delle disposizioni successivamente indicate del regolamento comunale.

In via preliminare, la Commissione osserva che: il regolamento comunale, come dichiarato dalla stessa istante, non è stato a suo tempo trasmesso a questa Commissione, in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 11, comma 3, del d.P.R. 12 aprile 2006. n. 184. Si segnala pertanto l'esigenza che a ciò si provveda; questa Commissione non ha il potere di annullare le determinazioni contenute nel

regolamento che reputi illegittime, ma può soltanto formulare considerazioni al riguardo, rimanendo nella autonoma valutazione del Consiglio comunale eventuali modifiche del regolamento.

Nel merito la Commissione formula alcune considerazioni: - in relazione al comma 3 dell'articolo 16 (*diritto di informazione e di accesso agli atti amministrativi*) l'istante censura l'introduzione dei seguenti limiti alle modalità di esercizio del suo diritto di accesso: a) limite temporale: settimanale (due giorni alla settimana, fissato e comunicato dal Segretario comunale) ed orario (due ore per ogni giorno); b) limite "procedurale": obbligatoria presenza, al momento della consultazione, del dipendente dell'ente a ciò individuato con ordine del Responsabile di servizio, competente per materia a seconda dell'accesso richiesto.

La Commissione osserva al riguardo che l'esercizio della funzione di consigliere comunale comporta il diritto ad ottenere i documenti amministrativi e le notizie richieste, ma non a disporre senza limiti di tempo del personale degli uffici. Ne consegue che ferma restando la legittimità astratta dei suddetti limiti è necessario che nel concreto essi tengano conto delle discussioni politiche e dei procedimenti amministrativi urgenti o in corso al fine di garantire al consigliere lo svolgimento effettivo delle attività connesse al suo mandato.

In relazione all'articolo 17 (*diritto al rilascio di copie di atti e documenti*). L'istante si duole di alcune previsioni, contenute nei commi 2 e 3, aventi ad oggetto le modalità di esercizio di detto diritto e riguardanti, in particolare: a) l'introduzione di un termine di 30 giorni per evadere la richiesta di accesso, b) l'obbligo di compilare apposita modulistica, allo stato ancora inesistente, ovvero in alternativa la trasmissione via mail all'indirizzo PEC con firma digitale; c) il ritiro diretto degli atti con l'unica alternativa dell'invio tramite posta certificata; d) il termine di trenta giorni per comunicare l'eventuale diniego.

La Commissione osserva al riguardo che il previsto termine di trenta giorni per il rilascio delle copie, ovvero per comunicare l'eventuale diniego, potrebbe in astratto determinare la concreta soppressione delle prerogative del consigliere nei casi di procedimenti urgenti o che richiedano l'espletamento delle funzioni politiche entro un limite inferiore a quello previsto. Onde scongiurare tale pericolo è necessario che l'ente garantisca l'accesso nell'immediatezza o comunque nei termini più celeri o ragionevoli possibili. In relazione poi alla necessaria compilazione del modulo, qualora questo non sia disponibile dovrebbe essere comunque consentito il deposito dell'istanza da parte del diretto interessato, ovvero la trasmissione dell'istanza via e-mail, all'indirizzo PEC, sempre che la PEC sia stata fornita.

Roma, 2 ottobre 2014

### **Possibilità di derogare all'obbligo di preventiva informativa all'interessato per l'accesso ai documenti amministrativi**

Il Sig. ... premesso che il figlio aveva ricevuto dalla moglie, tramite il suo legale, lettera di separazione consensuale e che trovandosi attualmente nella fase negoziale aveva necessità di richiedere all'INPS i seguenti documenti relativi alla posizione della moglie:

- estratto conto previdenziale;
- periodi indennizzati dall'INPS
- attuale tipo di lavoro Part Time/Full Time
- attuale contratto se a tempo determinato (con la data della scadenza) o a tempo indeterminato;
- ultima retribuzione mensile

formula il seguente quesito alla Commissione: se è consentito all'INPS fornire questi dati in deroga all'obbligo di preventiva informativa all'interessato, precisando che l'assenza di comunicazione costituisce condizione irrinunciabile per l'accesso .

Al riguardo la Commissione rileva che nella fattispecie è applicabile l'articolo 3 del d.p.r. 184/1996 il cui dettato è chiarissimo “*1. Fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della*

*legge, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2.”*

Ai sensi dell'articolo 22 della legge n.241/1990 sono "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza: tale è senza dubbio la moglie del figlio dell'istante atteso che i documenti si riferiscono alla posizione previdenziale della stessa.

Alla fattispecie non si reputano applicabili le invocate disposizioni di cui all'articolo 13. comma 5, lettera b) e 26 comma 4, lettera c) del decreto legislativo n. 196/2003, atteso che esse operano nell'ambito delle indagini difensive e dunque in un contesto diverso da quello di cui alla fattispecie caratterizzato, soggettivamente, dalla richiesta di un soggetto diverso da un difensore munito di mandato e, oggettivamente, da un fase “negoziale”, e non da un giudizio penale.

Roma, 2 ottobre 2014

### **Limiti del diritto di accesso dei consiglieri comunali ai sensi dell'articolo 43, comma 2 del D.lgs. n.267 del 2000**

Il Segretario Generale del Comune di ... chiede alla Commissione per l'accesso un parere circa i limiti entro i quali è possibile esercitare il diritto di accesso di all'articolo 43, c. 2 del Dlgs. n.267 del 2000.

In particolare lo stesso Segretario Generale specifica che l'Amministrazione comunale ha ricevuto una richiesta d'accesso agli atti da parte di un consigliere comunale di opposizione, volta ad ottenere informazione circa l'elenco delle imprese con o senza personalità giuridica operanti nel territorio cittadino, la cui posizione risulti essere debitoria, nei confronti dell'amministrazione comunale, relativamente alle imposte IMU, ICI, TARES, TOSAP ed imposta sulla pubblicità e le pubbliche affissioni, con riferimento alle annualità ricomprese tra il 2007 ed il 2013.

L'amministrazione istante - nel chiedere alla Commissione per l'accesso se la richiesta del consigliere di minoranza di cui sopra sia o meno compatibile con i principi di proporzionalità e ragionevolezza, così come definiti ed applicati dal Consiglio di Stato (Cons. di stato n. 846/2013) - afferma che, per far fronte alla richiesta, sarebbe opportuno un impegno di mezzi e personale tali da paralizzare l'operato di diversi uffici comunali, anche in riferimento al numero di annualità cui fa riferimento l'istanza d'accesso.

Afferma, inoltre, l'amministrazione comunale che *“l'omissione di qualsivoglia motivazione che giustifichi l'accesso impedisce di valutare l'esistenza di mezzi alternativi per il raggiungimento dei fini perseguiti dal Consigliere comunale.”*

Preliminarmente, questa Commissione ritiene opportuno rammentare che l'art 43 del TUEL riconosce ai consiglieri comunali un *“diritto pieno e non comprimibile”* all'informazione”.

In particolare, nella scia di una ormai consolidata giurisprudenza del Giudice amministrativo, la Commissione ha avuto più volte occasione di affermare che il “diritto di accesso” ed il “diritto di informazione” dei consiglieri comunali sono specificamente disciplinati dall'art.43 del d.lgs. 267/2000 (T.U. Enti locali) che riconosce loro ( e ai consiglieri provinciali) il diritto di ottenere dagli uffici tutte le notizie e tutte le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato. Si tratta, all'evidenza, di un diritto dai confini più ampi del diritto di accesso riconosciuto al cittadino nei confronti del Comune di residenza (art. 10 T.U. Enti locali) o, più in generale, nei confronti della P.A., disciplinato dalla legge n. 241 del 1990.

Tale maggiore ampiezza trova la propria giustificazione nel particolare “munus” espletato dal consigliere comunale, affinché questi possa valutare con piena cognizione di causa la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, onde poter esprimere un giudizio consapevole sulle questioni di competenza della P.A., opportunamente considerando il ruolo di garanzia democratica e la funzione pubblicistica da questi esercitata, soprattutto se, come nel caso di specie, il consigliere

comunale appartenga alla minoranza, istituzionalmente deputata allo svolgimento di compiti di controllo e verifica dell'operato della maggioranza.

Tuttavia, il diritto di accesso del consigliere comunale non ha carattere generalizzato ed indiscriminato in quanto vanno rispettate alcune forme e modalità di esercizio, tra cui la necessità che l'interessato alleghi la sua qualità di consigliere comunale, posto che l'accesso è funzionale ad acquisire notizie ed informazioni connesse all'esercizio del proprio munus ed è attribuito al fine di compiere, attraverso la visione dei provvedimenti adottati e l'acquisizione delle notizie in possesso dell'ente locale, una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale. Comunque, occorre valutare di volta in volta se le istanze di accesso siano irragionevoli, sproporzionate e come tali se abbiano o meno aggravato gli uffici pregiudicandone la funzionalità. In questi ristretti limiti, la declaratoria di principio dell'inammissibilità di un "accesso indiscriminato e generalizzato" di per sé non costituisce un limite alle prerogative del consigliere.

Si segnala altresì che la fattispecie normativa delineata dall'art. 43 del D.Lgs. n. 267/2000 non pare compatibile con l'obiezione, opposta nel caso di specie da codesto Ente comunale, della mancata motivazione della richiesta d'accesso, in quanto ciò appare contrastante con l'ampiezza del diritto soggettivo pubblico riconosciuto ai consiglieri comunali, di fronte al quale recede ogni altro interesse. La richiesta di motivazione appare quindi illegittima in quanto volta a costituire un ingiustificato limite all'accesso.

In particolare, si osserva che il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni e documenti, perché, altrimenti, la P.A. si ergerebbe impropriamente ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi, con la conseguenza che gli uffici comunali non hanno il potere di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazione e le modalità di esercizio della funzione esercitata dal consigliere comunale (in tal senso la Commissione si è già espressa, tra gli altri, con parere del 29.11.2011).

Inoltre, si rammenta che, seppur anche le richieste di accesso ai documenti avanzate dai Consiglieri comunali ai sensi dell'art. 43, co. 2, d.lgs. n. 267/2000 debbano rispettare il limite di carattere generale – valido per qualsiasi richiesta di accesso agli atti - della non genericità della richiesta medesima (cfr. C.d.S., Sez. V, n. 4471 del 2.9.2005 e n. 6293 del 13.11.2002), non è generica l'istanza relativa all'accesso agli atti inerenti specifiche pratiche o problematiche, qualora, come appunto risulta essere avvenuto nel caso di specie, nell'istanza siano indicati gli elementi necessari e sufficienti alla puntuale identificazione dei documenti richiesti e delle informazioni richieste.

Infine, si rammenta che il contemperamento tra esigenze di accesso e funzionalità degli uffici non può mai tradursi in limitazioni o impedimenti di fatto dell'esercizio pieno del diritto d'accesso del consigliere comunale.

Infatti, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che il diritto di accesso del consigliere comunale non può subire compressioni di sorta per pretese esigenze di natura burocratica dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale, con l'unico limite di poter esaudire la richiesta (qualora essa sia di una certa gravosità sia organizzativa che economica per gli uffici comunali) secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività di tipo corrente (cfr., fra le molte, Cons. Stato, sez. V, 22.05.2007 n. 929).

Rientra, quindi, nelle facoltà del responsabile del procedimento, la possibilità di dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l'esigenza di assicurare il normale funzionamento dell'attività ordinaria degli uffici comunali, ma giammai potrà essere negato l'accesso.

Pertanto, non può mai essere giustificato un diniego di accesso con l'impossibilità di rilasciare l'eccessiva documentazione richiesta, in quanto è comunque obbligo dell'amministrazione di dotarsi di un apparato burocratico in grado di soddisfare gli adempimenti di propria competenza (cfr. T.A.R Veneto Venezia Sez. I Sent., 15-02-2008, n. 385).

Proprio al fine di evitare che le richieste di accesso si trasformino in un aggravio dell'ordinaria attività amministrativa dell'ente locale, la Commissione per l'accesso ha sempre riconosciuto la

possibilità per il consigliere comunale di avere accesso diretto al sistema informatico interno (anche contabile) dell'ente attraverso l'uso di password di servizio e, più recentemente, anche attraverso l'accesso del Consigliere comunale al protocollo informatico. (Vedi in tal senso, tra gli altri, i pareri della Commissione del 6 aprile 2011 e del 17 gennaio 2013)

Roma, 28 ottobre 2014

### **Accesso alla SCIA del confinante**

Il Sig ... premesso:

- di avere presentato richiesta di accesso agli atti con visione immediata di una SCIA al comune di .....;
- di avere motivato l'istanza sulla sua qualità di confinante e sulla necessità di poter verificare la legittimità delle opere edilizie del vicino e, quindi, di poter tutelare propri interessi anche in sede legale, attraverso una eventuale richiesta di interruzione dei lavori;
- di aver ricevuto una risposta negativa da parte del Comune "condizionando la stessa alla successiva comunicazione e determinazione del controinteressato".

osservato che :

Il perdurante ritardo nella decisione sull'accesso da parte del Comune consente al vicino di concludere i lavori, verosimilmente illegittimi, rendendo difficile l'eventuale rispristino dello stato dei luoghi

chiede

alla Commissione se la condotta del Comune su descritta sia legittima e quindi se nella fattispecie sussista o meno il suo diritto all'accesso immediato alla SCIA

La Commissione osserva:

che va riconosciuto in capo all'istante un interesse diretto, concreto ed attuale ad accedere alla SCIA in qualità di confinante, trattandosi di un atto la cui conoscenza è necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. L'opposizione del controinteressato, pur conseguenza di un passaggio necessario (quale è quello della notifica della richiesta a coloro che rivestono tale qualifica come definita dall'articolo 22 comma 1 lettera c) della legge 241/1990 e dall'articolo 3 del D.P.R n.184 del 2006) non può essere posta a fondamento unico del diniego di accesso, in quanto la normativa in materia di accesso agli atti, lungi dal rendere i controinteressati arbitri assoluti delle richieste che li riguardino, rimette sempre all'amministrazione destinataria della richiesta di accesso il potere di valutare la fondatezza della richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata dai controinteressati (in tal senso T.A.R. Sicilia Catania, sez. IV, 20 luglio 2007 , n. 1277).

Roma, 28 ottobre 2014

### **Tutela della riservatezza e dell'anonimato- accesso ed esposto nell'ambito del procedimento disciplinare**

Il Dirigente del Compartimento della polizia stradale... premesso:

- di aver ricevuto un'istanza di accesso agli atti nell'ambito di un procedimento disciplinare scaturito da un esposto all'Autorità giudiziaria di un dipendente, avente ad oggetto il mancato recupero di tre ore di permesso orario fruito da altro dipendente, esposto sfociato in un procedimento penale poi archiviato;
- che, in seguito al decreto di archiviazione erano iniziati procedimenti disciplinari a carico di entrambi i dipendenti

osservato :

che la giurisprudenza in casi siffatti ha sempre ritenuto prevalente il diritto all'accesso agli atti e quindi alla difesa, rispetto a quello della tutela alla riservatezza; che tuttavia nella fattispecie sorge la

necessità di verificare se tale orientamento possa essere confermato alla luce del recente intervento normativo contenuto nell'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, il quale sancisce la non punibilità ed il diritto all'anonimato del dipendente che segnala illeciti stabilendo espressamente, al comma 4 che “*la denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e sgg della legge n. 241/1990*”

formula il seguente quesito alla Commissione:

se alla luce della giurisprudenza e della normativa da ultimo intervenuta deve consentirsi in tale situazione accesso all'esposto in versione integrale ovvero previa apposizione di appositi “Omissis” a tutela della riservatezza del segnalante al fine di garantire i diritti di entrambi i dipendenti senza venir meno agli obblighi di trasparenza e di correttezza.

La Commissione reputa che nella fattispecie sia prevalente, in quanto norma speciale, il disposto dell'articolo 54-bis ai sensi del quale l'identità del segnalante nell'ambito del procedimento disciplinare non può essere rivelata senza il suo consenso e dunque l'identità è sottratta all'accesso. L'identità potrà essere rivelata solo ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'inculpato.

Roma, 28 ottobre 2014

### **Accesso agli atti di una dirigente scolastica**

Il Capo dell'ufficio ... premesso:

- che una dirigente scolastica aveva partecipato alla procedura selettiva relativa alla destinazione all'estero di dirigenti scolastici per l'anno scolastico 2012/2013, previste dall'articolo 45 del CCNL/2006 - area V della dirigenza scolastica;
- che tale selezione non è una procedura concorsuale;
- che tale procedura prevedeva che per ciascun candidato venisse redatto un profilo professionale, redatto all'esito di un colloquio e della valutazione del *curriculum vitae*, contenuto in una “*scheda colloquio*” recante, fra l'altro, il profilo psicoattitudinale del candidato;
- che sulla base di tali profili, l'Amministrazione individuava i dirigenti da assegnare alle sedi esteri;
- che una dirigente scolastica aveva formulato con due richieste, l'ostensione delle “*schede colloquio*” redatte per ciascun candidato per l'area inglese, per un totale di 16 nominativi; osservato che :
- l'Amministrazione, ricevute le richieste aveva proceduto alla notifica delle stesse ai 16 controinteressati, quattro dei quali si erano opposti all'ostensione;
- l'Amministrazione, conseguentemente, aveva comunicato l'accoglimento dell'accesso relativamente ai fascicoli per i quali i controinteressati non si erano opposti all'ostensione.

chiede alla Commissione se debba essere consentito l'accesso anche ai fascicoli di coloro che abbiano espresso diniego all'ostensione, tenuto conto anche della previsione contenuta nel punto 4/1, lettera “A” del decreto del Ministro degli affari esteri n. 604 del 7 settembre 1994 (*Regolamento recante norme per la disciplina delle categorie dei documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi*).

La Commissione osserva, preliminarmente, che un'eventuale opposizione dei controinteressati non può essere posta a fondamento unico del diniego di accesso, in quanto la normativa in materia di accesso agli atti, lungi dal rendere i controinteressati arbitri assoluti delle richieste che li riguardino, rimette sempre all'amministrazione destinataria della richiesta di accesso il potere di valutare la fondatezza della richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata dai controinteressati (in tal senso T.A.R. Sicilia Catania, sez. IV, 20 luglio 2007, n. 1277).

Nella fattispecie tale rivalutazione indicherebbe dover tener conto della previsione contenuta nel punto 4/1, lettera “A” del decreto del Ministro degli affari esteri n. 604 del 7 settembre 1994 (*Regolamento recante norme per la disciplina delle categorie dei documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi*) ai sensi della quale: “*in relazione all'esigenza di salvaguardare notizie concernenti la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, gruppi, imprese, associazioni*” sono sottratti all'accesso i documenti “*concernenti giudizi o valutazioni relativi a procedure non concorsuali concernenti il personale destinatario*

*delle attività di formazione dell’istituto diplomatico*”, ma, prosegue la previsione, non anche alla mera “*visione*”, laddove la conoscenza di tali documenti sia necessaria per curare o difendere i loro interessi giuridici.

Ne consegue che in presenza di tale previsione, l’amministrazione potrebbe consentire solo la visione di tali documenti, qualora la stessa fosse necessaria per la tutela degli interessi giuridici degli istanti.

Tuttavia, si segnala che la norma regolamentare in parola appare ormai abrogata dal dato normativo vigente che - alla luce delle modifiche apportate dalla legge n.15 del 2005 alla legge n.241 del 1990 - non consente più di distinguere tra mera visione dei documenti e rilascio di copia.

Pertanto, la Commissione è dell’avviso che oltre alla visione si debba necessariamente concedere, ove richiesta dall’accedente, anche la copia dei documenti e, conseguentemente, si suggerisce a codesta Amministrazione di modificare la norma regolamentare succitata, onde renderla aderente al disposto di cui al vigente art. 22, comma 1, della legge n. 241 del 1990, che delinea il diritto d’accesso come diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi, non consentendo più di scindere i due momenti ostensivi della visione e del rilascio di copia.

Roma, 28 ottobre 2014

**Accesso agli atti ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modifiche.  
Richiesta di parere**

Il Capo di Gabinetto del Ministero ... premesso:

che la senatrice ..... aveva formulato richiesta per l’acquisizione di una lettera del Ministro indirizzata al segretario generale del Ministero, contenente richiesta di valutazioni per la migliore tutela del complesso monumentale ‘Palazzo ...’, all’esito di un contenzioso amministrativo conclusosi sfavorevolmente per l’amministrazione

osservato che :

l’atto richiesto non rivestirebbe la natura di documento amministrativo e che l’istante, quale Senatrice, avrebbe la facoltà di avvalersi degli strumenti di sindacato ispettivo al fine di acquisire elementi informativi sull’attività del Ministero

formula il seguente quesito alla Commissione:

se sia legittimo un eventuale diniego dell’Amministrazione in relazione alla richiesta di accesso in questione anche in relazione al principio di leale cooperazione sancito dall’articolo 22, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La Commissione osserva che la disciplina in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosce tale diritto a chiunque vanti un interesse *“per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti”* (art. 22, comma 1 della l. n.241/1990) e prescrive che il soggetto istante debba motivare la richiesta di accesso *“specificando e ove occorra comprovando l’interesse connesso all’oggetto della sua istanza”* (art. 25, comma 2 della predetta legge e art. 3, comma 2, d.P.R. n. 352/1990). E’ infatti proprio la titolarità di un interesse personale, concreto ed attuale specificato nella istanza, a qualificare la posizione legittimante all’accesso. Nella specie invece l’istante si limita a fare valere la sua qualità di Senatrice senza addurre alcun elemento ulteriore che possa consentire all’Amministrazione di valutare la sussistenza di un interesse, con le caratteristiche di cui sopra, in relazione alla nota oggetto della richiesta. D’altro canto nel nostro ordinamento, ad eccezione dei consiglieri comunali e provinciali, non si rinviene alcun’altra norma volta ad attribuire una speciale legittimazione all’accesso in relazione allo *status* del soggetto, derivante dall’appartenenza ad una particolare categoria od organo oppure derivante dallo svolgimento di determinate funzioni.

Ne consegue l’assoggettamento anche dei componenti del Parlamento alla disciplina generale del diritto di accesso e, quindi, la configurabilità in capo ad ogni singolo parlamentare di un interesse generico ed indifferenziato in quanto riconducibile alla generalità dei consociati. D’altro canto, come ben dedotto nella richiesta, al fine di esercitare il controllo del Parlamento sull’attività amministrativa del Governo l’ordinamento prevede altri e più specifici mezzi d’indagine,

quali: gli strumenti dell'interrogazione (artt.128 e ss. del Reg. Cam., 145 e ss. Reg. Sen.), dell'interpellanza (artt.136 e ss. del Reg. Cam., 154 e ss. Reg. Sen.) e delle inchieste di cui all'art. 82 della Costituzione, strumenti che, tuttavia, non hanno carattere coattivo, come emerge dall'art.131 Reg. Cam. ai sensi del quale il Governo può dichiarare di non poter rispondere, indicandone il motivo.

In relazione all'ulteriore profilo riguardante la qualificazione dell'atto come documento amministrativo va richiamato l'articolo 22 della legge 241/1990 (il quale testualmente recita “*è documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*”) Alla luce di tale definizione la richiesta in oggetto in quanto riguardante attività di pubblico interesse può qualificarsi come atto amministrativo.

Alla luce delle argomentazioni si ritiene che l'Amministrazione debba richiedere alla Senatrice di precisare i motivi dell'istanza di accesso ed all'esito decidere circa il suo accoglimento o rigetto.

Roma, 28 ottobre 2014

### **Accesso agli atti di una dirigente scolastica**

Il Capo dell'ufficio scolastico di ...

premesso:

- che una dirigente scolastica aveva partecipato alla procedura selettiva relativa alla destinazione all'estero di dirigenti scolastici per l'anno scolastico 2012/2013 previste dall'articolo 45 del CCNL/2006 area V della dirigenza scolastica;
- che tale selezione non è una procedura concorsuale;
- che tale procedura prevedeva che per ciascun candidato venisse redatto un profilo professionale, redatto all'esito di un colloquio e della valutazione del *curriculum vitae*, contenuto in una “*scheda colloquio*” recante, fra l'altro, il profilo psicoattitudinale del candidato;
- che sulla base di tali profili, l'Amministrazione individuava i dirigenti da assegnare alle sedi esteri;
- che una dirigente scolastica aveva formulato con due richieste, l'ostensione delle “*schede colloquio*” redatte per ciascun candidato per l'area inglese, per un totale di 16 nominativi; osservato che :
- l'Amministrazione, ricevute le richieste aveva proceduto alla notifica delle stesse ai 16 controinteressati, quattro dei quali si erano opposti all'ostensione;
- l'Amministrazione, conseguentemente, aveva comunicato l'accoglimento dell'accesso relativamente ai fascicoli per i quali i controinteressati non si erano opposti all'ostensione.

chiede alla Commissione se debba essere consentito l'accesso anche ai fascicoli di coloro che abbiano espresso diniego all'ostensione, tenuto conto anche della previsione contenuta nel punto 4/1, lettera “A” del decreto del Ministro degli affari esteri n. 604 del 7 settembre 1994 (*Regolamento recante norme per la disciplina delle categorie dei documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi*).

La Commissione osserva preliminarmente che un'eventuale opposizione dei controinteressati non può essere posta a fondamento unico del diniego di accesso, in quanto la normativa in materia di accesso agli atti, lungi dal rendere i controinteressati arbitri assoluti delle richieste che li riguardino, rimette sempre all'amministrazione destinataria della richiesta di accesso il potere di valutare la fondatezza della richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata dai controinteressati ( in tal senso T.A.R. Sicilia Catania, sez. IV, 20 luglio 2007 , n. 1277).

Nella fattispecie tale rivalutazione dovrà tener conto della previsione contenuta nel punto 4/1, lettera “A” del decreto del Ministro degli affari esteri n. 604 del 7 settembre 1994 (*Regolamento recante norme per la disciplina delle categorie dei documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi*) ai sensi della quale: “*in relazione all'esigenza di salvaguardare notizie concernenti la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, gruppi, imprese, associazioni*” sono sottratti all'accesso i documenti “*concernenti giudizi o valutazioni relativi a procedure non concorsuali concernenti il personale destinatario delle attività di formazione*

*dell'istituto diplomatico*", ma, prosegue la previsione, non anche alla mera "visione", laddove la conoscenza di tali documenti sia necessaria per curare o difendere i loro interessi giuridici.

Ne consegue che in presenza di tale previsione, l'amministrazione potrebbe consentire solo la visione di tali documenti, qualora la stessa sia necessaria per la tutela degli interessi giuridici degli istanti.

Tuttavia, si segnala che la norma regolamentare in parola appare ormai abrogata dal dato legislativo vigente che - alla luce delle modifiche apportate dalla legge n.15 del 2005 alla legge n.241 del 1990 - non consente più di distinguere tra mera visione dei documenti e rilascio di copia.

Pertanto, la Commissione è dell'avviso che oltre alla visione si debba necessariamente concedere, ove richiesta dall'accendente, anche la copia dei documenti e, conseguentemente, si suggerisce a codesta Amministrazione di modificare la norma regolamentare succitata, onde renderla aderente al disposto di cui al vigente art. 22, comma 1, della legge n. 241 del 1990, che delinea il diritto d'accesso come diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi, non consentendo più di scindere i due momenti ostensivi della visione e del rilascio di copia.

Roma, 28 ottobre 2014

### Accesso a documentazione di procedimenti disciplinare- parere

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

premesso che :

è stata formulata una richiesta di accesso agli atti da parte del dipendente, per la quale risultano ampiamente decorsi, tanto il termine entro cui l'amministrazione avrebbe dovuto rispondere, tanto quello entro il quale l'interessato avrebbe dovuto impugnare il silenzio davanti al TAR, ovvero davanti a questa Commissione;

che la richiesta aveva ad oggetto il diritto del dipendente ad accedere agli atti del procedimento disciplinare avviato nei confronti di una collega in conseguenza di un suo esposto;

che a fondamento della richiesta il dipendente richiamava la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 2006, senza tuttavia specificare, nonostante puntuale richiesta in tal senso da parte dell'Amministrazione, il suo interesse diretto concreto ed attuale ad acquisire i documenti richiesti;

che la controinteressata nell'opporsi all'accesso agli atti, aveva informato l'Amministrazione della pendenza di un procedimento penale a suo carico, avente un oggetto coincidente con quello del disciplinare.

ritenuta la questione di interesse generale

formula a questa Commissione richiesta di parere in merito all'esistenza in capo al dipendente del diritto a conoscere gli atti del procedimento disciplinare avviato in conseguenza di un esposto dallo stesso presentato.

Come osservato dall'amministrazione richiedente la situazione da cui trae origine il presente quesito, coincide con quella presa in esame nella decisione n. 7 del 2006 che ha così ritenuto "*la qualità di autore di un esposto, al quale abbia fatto seguito un procedimento disciplinare, a carico di terzi, è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi, a radicare nell'autore medesimo la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante, che ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241/1990 legittima l'accesso nei confronti degli atti del procedimento disciplinare (coinvolgente terzi) che dall'esposto ha tratto origine*".

In particolare poi, più recentemente, il Consiglio di Stato nella decisione n. 3742 del 22 giugno 2011, ha precisato che "*ove risulti un suo personale interesse il denunciante ha senz'altro titolo ad avere copia dell'atto disciplinare emesso dall'amministrazione, a seguito dell'esposto da lui presentato [...] anche se si tratti dell'atto di archiviazione del procedimento*".

Emerge dunque con chiarezza da queste e da altre pronunce del supremo organo amministrativo (da ultimo, si veda Consiglio di Stato, decisione n. 31621 del 2013) che la sola qualità di autore di un esposto che abbia dato luogo ad un procedimento disciplinare, non costituisce di per sé circostanza idonea a radicare in capo all'autore la titolarità della situazione giuridicamente rilevante cui fa

riferimento l'art. 22, L. n. 241/1990, in assenza di una prova sulla natura diretta, concreta ed attuale dell'interesse ad accedere agli atti per i quali è formalizzata la richiesta di accesso.

Nella specie, l'istante, nonostante esplicito invito in tale senso da parte della amministrazione, non ha indicato elementi ulteriori idonei a radicare un suo interesse all'accesso corrispondente ai canoni del citato articolo 22, manifestando ad esempio l'intenzione di volersi costituire parte civile nel processo penale iniziato per gli stessi fatti, ovvero di iniziare un processo civile in caso di condanna in sede disciplinare. D'altro canto, questa Commissione non è a conoscenza dei fatti posti a fondamento dell'azione disciplinare e quindi non è in grado di apprezzare né i rapporti intercorrenti fra il denunciante e la denunciata, né, le possibili conseguenze in caso di accertamento (o di non accertamento) di una responsabilità disciplinare per il richiedente l'accesso.

Infine, può altresì osservarsi che quest'ultimo non può reputarsi titolare di un diritto all'accesso ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 241/1990, attesa l'estranchezza dell'autore dell'esposto al procedimento disciplinare e la sua conseguente qualità di terzo rispetto al medesimo.

Ne consegue che il parere di questa Commissione sulla questione di cui sopra è il seguente: la qualità di autore di un esposto non è di per sé sufficiente a radicare in capo all'istante la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che, ai sensi dell'articolo 22 della legge n.241/1990 legittima l'accesso nei confronti degli atti disciplinari che da quell'esposto hanno tratto origine. E' necessario, infatti, individuare ulteriori elementi idonei a configurare in capo all'istante un interesse con le caratteristiche indicate dal predetto articolo 22, elementi che vanno apprezzati alla luce delle circostanze specifiche del caso concreto.

Roma, 28 ottobre 2014

### **Accesso agli atti di una procedura di selezione per contratto a tempo indeterminato presso l'Agenzia del Demanio**

L'istante premesso:

di aver partecipato per l'anno 2013 a n. 2 procedure di selezione a tempo indeterminato per personale amministrativo presso l'Agenzia del demanio;

di aver presentato all'Agenzia del demanio richiesta di accesso al fine di tutelare le proprie posizioni soggettive, riguardante una serie di documenti,

di aver avuto accesso solo a parte dei documenti

Formula i seguenti quesiti alla Commissione, riguardanti la legittimità o meno della motivazione per la quale si è negato l'accesso di alcuni documenti; in particolare sui seguenti aspetti:

- se i dati degli altri candidati *"relativi a domicilio, residenza, recapiti telefonici ed indirizzi e mail contenuti nei curricula vitae degli stessi"* siano documenti accessibili ai sensi della legge n. 241/1990;
- come debba essere risolto il conflitto tra il dovere di riserbo dell'Agenzia del demanio sui documenti coperti dal diritto di autore ed il suo diritto di valutare la legittimità dell'operato dell'Ente e quindi di tutelare e difendere i propri interessi.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue:

in relazione al primo aspetto, non sembra essere prevalente la tutela della riservatezza dei concorrenti, dal momento che questi ultimi prendendo parte alla selezione pubblica hanno implicitamente accettato che i loro dati personali esposti nei documenti riguardanti la procedura di selezione, potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati (quale è senz'altro l'istante, in qualità di concorrente non utilmente collocata in graduatoria);

in relazione al secondo aspetto, va considerato prevalente l'interesse diretto, concreto ed attuale della richiedente ai fini della valutazione della legittimità ed attendibilità delle operazioni di selezione rispetto a quello del diritto di autore della società che ha redatto i test che è tutelato solo ai fini della riservatezza in via residuale dalla normativa in materia.

Roma, 19 dicembre 2014

### **Esercizio del diritto di accesso di un consigliere comunale**

Il Sindaco del Comune di ..... chiede un parere alla Commissione in relazione alla richiesta di accesso presentata da un consigliere comunale ai sensi dell'articolo 43 del d.lgs. n. 267/2000 e tendente ad ottenere visione e ad estrarre copia degli estratti conto dei conti correnti bancari intestati alla società pubblica ..... s.r.l., partecipata dal Comune, per il periodo 1 gennaio 2010/30 giugno 2014 .

Il parere viene richiesto in relazione a specifici profili della cui legittimità si dubita e riguardanti l'oggetto della richieste sopra indicate e, più in generale, l'ampiezza e le modalità di esercizio del diritto di accesso da parte del consigliere comunale, in particolare si lamenta:

il carattere generico ed indeterminato della stessa, in quanto riguardante un'intera categoria di atti ed il rilascio di una documentazione molto "corposa";

l'ingente numero delle richieste di accesso avanzate dallo stesso consigliere (oltre 20 in meno di due mesi), in relazione alla struttura del Comune con una popolazione di meno di 3000 abitanti ed al numero dei dipendenti addetti (10), con conseguente rischio di paralisi dell'attività amministrativa comunale. Al riguardo si sottolinea il rischio di un abuso del diritto all'informazione, ovvero di un uso dello stesso per finalità meramente emulative, irragionevoli e sproporzionate e quindi tali da deviare il corretto funzionamento del comune;

la correttezza della richiesta contenente al suo interno il termine perentorio ultimativo di 7 giorni per la risposta, prescindendo dalla complessità della richiesta stessa e minacciando "inutilmente" azioni penali, atteso che il comune "rispetta usualmente il termine di sette giorni fissato nel regolamento comunale".

Il Consigliere comunale, dal canto suo, allega una nota nella quale lamenta le difficoltà connesse all'esercizio effettivo del proprio diritto di accesso, in particolare ad accedere ad atti e documenti riguardanti società partecipate dal comune.

In merito ai quesiti posti la Commissione osserva quanto segue:

- 1) la richiesta ha ad oggetto i conti correnti bancari intestati ad una società a capitale prevalentemente pubblico: tale documentazione, pertanto, in quanto volta a dare dimostrazione dell'attività economica svolta da detta società va qualificata di interesse pubblico e come tale è soggetta alla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi;
- 2) nella specie si tratta del diritto di accesso dei consiglieri comunali disciplinato dall'articolo 43 del d.lgs. n. 267/2000 il cui ambito è molto esteso (e più ampio rispetto a quello riconosciuto al privato cittadino dalla legge n.241/1990), in quanto può essere esercitato nei confronti di qualsiasi notizia od informazione utile per l'espletamento del mandato ai fini del controllo sulla correttezza e sull'operato dell'amministrazione comunale, senza che sia necessario specificare i motivi della richiesta o che comunque sussista un legame fra la richiesta e le competenze amministrative dell'organo collegiale. Ciò posto è evidente la strumentalità della richiesta ai fini di un controllo sull'attività della società e sull'utilizzo di denaro pubblico;
- 3) sui limiti dell'esercizio dell'accesso ai fini del suo contemporamento con le esigenze organizzative e del personale del comune, appare congrua la previsione contenuta nel regolamento comunale, ai sensi della quale è possibile il differimento dell'accesso ad altro giorno non eccedente il quinto. Tale previsione può trovare applicazione anche nel caso di specie, tenuto conto dell'ampiezza del lasso di tempo di cui si chiede la documentazione, che viene tuttavia identificata nei suoi elementi essenziali (oggetto della stessa e soggetto al quale si riferisce ), di tal essa non sembra potersi qualificare come indeterminata.

Roma, 19 dicembre 2014

### **Accesso agli atti di gara da parte di assessore comunale**

Il responsabile del settore servizi alla persona del Comune di ..... formula richiesta di parere alla Commissione in merito alla possibilità da parte di un assessore del comune di avere copia della documentazione, riguardante gli “affiliati” alla società, prodotta da un partecipante (società sportiva dilettantistica) alla gara di appalto bandita dal Comune per la gestione delle palestre comunali.

La Commissione osserva quanto segue:

nella richiesta si individua il soggetto istante come assessore, non risulta che esso sia anche consigliere comunale.

Ne consegue che non è applicabile la disciplina sull'accesso del consigliere comunale previsto nell'articolo 43, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, in termini estremamente ampi in quanto connesso all'esercizio del suo munus in tutte le potenzialità ed implicazioni per una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'amministrazione comunale, ma, quella meno “ampia” dell'accesso del privato cittadino e quindi previa notifica ai controinteressati.

Tuttavia, nel caso di specie, pervenendo la richiesta di documentazione, non già dal cittadino a titolo personale, ma dall'assessore comunale nell'esercizio della sua funzione, si deve ritenere applicabile il principio di leale cooperazione istituzionale tra soggetti pubblici di cui all'art. 22, comma 5 della legge n. 241 del 1990.

Roma, 19 dicembre 2014

### **Oneri economici connessi all'esercizio dell'accesso**

La richiedente, cittadina del comune di ..., formula istanza di parere alla Commissione sulla legittimità della delibera comunale con la quale si aumenta il costo per l'accesso, fissandolo in euro 25,00 quale corrispettivo fisso dei diritti per l'accesso agli atti inerenti l'urbanistica privata oltre agli oneri di riproduzione fotostatica.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

Nella delibera si fa riferimento genericamente ai diritti per ogni singola istanza relativa al singolo fascicolo edilizio (oltre al costo di ogni singola riproduzione). Va pertanto in primo luogo precisato che, verosimilmente, tali diritti riguardano la ricerca dei documenti e/o l'istruttoria della pratica. Al riguardo l'articolo 25 della legge n.241/1990 (valevole anche per gli enti locali) prevede testualmente che “ *Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura*

Ne consegue che se è legittimo fissare un costo per il rimborso delle spese di riproduzione e per i diritti di ricerca e visura, tali somme devono essere individuate in una misura adeguata e proporzionate all'attività svolta in modo da non diventare un limite irragionevole all'esercizio del diritto di accesso. L'importo fissato in via predeterminata e fissa in quanto “sganciato” dall'attività compiuta non appare coerente con tale finalità.

Roma, 19 dicembre 2014

### **Accesso analisi acqua potabile**

Il signor .... premesso:

- di aver chiesto all'ente che esegue prelievi ed analisi dell'acqua potabile del suo comune, di avere accesso ai risultati di dette analisi;
- di aver ricevuto dall'ente la risposta di aver svolto tale servizio su incarico del comune e pertanto quest'ultimo doveva ritenersi il proprietario dei certificati analitici, con la conseguenza che la richiesta andava rivolta al Comune;

- di aver pertanto inoltrato la medesima richiesta su descritta al Comune, ricevendo la seguente risposta: *“il diritto di accesso ai documenti amministrativi può essere esercitato solo quando è concreta ed attuale l'esigenza dell'interessato di tutelare situazioni per lui giuridicamente rilevanti, altrimenti non si sarebbe più di fronte ad un diritto all'informazione, bensì ad una mera esigenza di curiosità che non potrebbe essere in alcun modo soddisfatta, non corrispondendo ai principi costituzionali cui deve attenersi l'azione amministrativa”*: chiede alla Commissione un parere su detta risposta.

Al riguardo la Commissione osserva che nel caso in cui l'istante sia un cittadino residente nel Comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), che sancisce, espressamente ed in linea generale, il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente. Il cittadino residente può accedere a tutti gli atti amministrativi dell'ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento alla sussistenza di un interesse personale e concreto e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta.

Roma, 19 dicembre 2014