

DIRITTO DI ACCESSO

Accesso di consigliere comunale

(Parere reso nella seduta del 18 aprile 2013)

Un consigliere comunale lamenta l'illegittima condotta di alcuni funzionari amministrativi i quali, oltre a limitare la conoscenza degli atti dei vari settori dell'ente (compresi quelli prodromici alle deliberazioni di giunta), non consentirebbero l'accesso agli atti prima della pubblicazione in albo, addirittura rimanendo inerti sulle richieste rivolte dai consiglieri. Pertanto, ritenendo lesa l'esercizio della prerogativa riconosciuta ai consiglieri, l'istante formula a questa Commissione una serie di quesiti al fine di conoscere se:

- 1) le determine degli organi di governo o dei dirigenti, anche se soltanto adottate, costituiscano documenti amministrativi;
- 2) le determine degli organi di governo o dei dirigenti siano accessibili prima della loro pubblicazione, anche nella sola forma della visione;
- 3) esistono termini massimi entro cui pubblicare le delibere consiliari e di giunta e chi sia responsabile in caso di omessa pubblicazione;
- 4) un consigliere comunale possa accedere al sistema informatico dell'ente mediante password ed avere un'utenza e - mail dal sito web istituzionale dell'ente per migliorare il rapporto consigliere - utenti.

Circa il primo aspetto, è indubbio che le delibere, anche se soltanto adottate, costituiscono il risultato di un atto di conoscenza o di volontà dell'organo di governo o del dirigente che materialmente lo ha formato. Pertanto, rientrano nel novero dei documenti amministrativi definiti ai sensi l'art. 22, co. 1, lett. d) legge n. 241/1990 come 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. Del resto, l'ampiezza del diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali dall'art 43 TUEL verso qualsiasi "notizia" o "informazione" determina, di riflesso, che tale diritto possa in astratto indirizzarsi anche verso semplici informazioni, non contenute in formali documenti amministrativi.

Quanto al secondo profilo, la Commissione ritiene che l'accesso dei consiglieri comunali vada garantito anche alle delibere adottate e dunque indipendentemente dalla avvenuta pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente ex art 124 TUEL (e art. 32, legge n. 69/'09) sia perché la prerogativa consiliare

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

non può subire ingiustificate compressioni tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale sia per la diversa finalità della pubblicazione degli atti (funzionale alla conoscenza legale dell'atto) rispetto al diritto di accesso del consigliere (funzionale al controllo politico amministrativo dell'ente). Eventuali difficoltà pratiche, opposte dall'ente all'estrazione di copia degli atti nelle more della pubblicazione delle delibere, dovranno essere risolte lealmente a cura degli Uffici comunali, garantendo comunque al consigliere la tempestiva facoltà di prendere visione degli atti, dilazionando nel tempo l'acquisizione di copia.

In ordine al terzo punto, trattandosi di questione che non inerisce alle modalità di esercizio dell'accesso bensì alla esistenza o meno di termini di pubblicazione delle delibere e dei soggetti responsabili, la Commissione ritiene di dover declinare ogni competenza al riguardo, non rientrando tra le materie attribuite ex art 27 legge n. 241/'90.

Infine, quanto all'ultimo aspetto, la Commissione già in altre occasioni (cfr tra le altre plenum del 20.7.2010) ha riconosciuto, ed in questa sede conferma, la possibilità per il consigliere di uso di password di servizio per l'accesso diretto al sistema informatico interno ed al protocollo informatico comunale al fine di evitare che le continue richieste di accesso si trasformino in un aggravio della ordinaria attività amministrativa dell'ente locale. Nulla si può esprimere sulla attivazione dell'utenza e-mail per migliorare i rapporti tra cittadini e consigliere comunale, trattandosi di materia estranea all'esercizio del diritto di accesso.

Accesso di giornalista

(Parere reso nella seduta del 27 marzo 2013)

La Regione Basilicata espone che un giornalista ha verbalmente inoltrato richiesta di accesso ai rendiconti, alle fatture ed ai contratti giustificativi dei rimborsi per le spese di segreteria e di rappresentanza previsti dall'art.11 della legge regionale n.8 del 1998.

A seguito del diniego, il giornalista ha autonomamente inoltrato la richiesta a tutti i Consiglieri regionali ed agli Assessori esterni della Giunta; poiché solo 14 dei 33 Consiglieri ed Assessori hanno fornito risposta positiva, l'interessato ha successivamente presentato all'Amministrazione richiesta di accesso ai suddetti atti e documenti, al dichiarato scopo di condurre una indagine giornalistica.

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Ciò premesso, l'esponente, dopo aver sottolineato che nel sito del Consiglio regionale è stata pubblicata parte della documentazione richiesta (in attesa della approvazione del regolamento che disciplina le modalità di accesso), esprime le proprie perplessità sull'ostensibilità di quanto richiesto perché si chiede di disporre di documentazione di natura privata (scontrini fiscali, fatture, bollette, etc) che l'Amministrazione possiede solo in copia e di cui gli unici titolari sono i Consiglieri e gli Assessori, che peraltro hanno l'obbligo di conservare gli originali per tutta la durata della legislatura.

Dopo aver richiamato i principi giurisprudenziali in materia di diritto di accesso e di legittimazione all'esercizio del diritto stesso, l'esponente chiede se un giornalista possa accedere agli atti ed alla documentazione in questione al solo fine di condurre una inchiesta giornalistica; se la richiesta nei termini in cui è stata formulata, non debba considerarsi generica e comunque lesiva del diritto alla riservatezza dei controinteressati che non abbiano prestato il loro assenso; se, ritenuto sussistente il diritto di accesso, ne debba essere consentita la sola visione o anche l'estrazione di copia.

Non vi è dubbio che l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte di un giornalista possa collidere, per più di un motivo, con le esigenze del diritto alla riservatezza degli eventuali controinteressati.

Nel tentativo di contemperare tali opposte esigenze, in mancanza di una più precisa disciplina nell'attuale configurazione normativa che regola il diritto di accesso, già nell'ormai lontano 1996 il Consiglio di Stato (cfr. sentenza VI Sez., 06.05.1996, n. 570) ebbe ad affermare che una testata giornalistica ha titolo di accedere ai documenti amministrativi per poterli successivamente pubblicare onde informare i propri lettori; ciò in quanto il diritto di accesso si presenta come strumentale rispetto alla libertà d'informazione, costituzionalmente riconosciuta agli organi di stampa, con la conseguenza che occorre riconoscere alla testata giornalistica una posizione qualificata e differenziata alla conoscenza degli atti che possano interessare i propri lettori.

Nella scia di tali affermazioni la successiva giurisprudenza (anche di questa Commissione, cfr. parere 27 febbraio 2003) ha avuto modo di precisare che dopo l'entrata in vigore della legge 31 dicembre 1996, n.675, il diritto di accesso esercitato da organi di stampa, avente ad oggetto documenti amministrativi contenenti dati personali sensibili relativi a terzi, prevale su quello alla riservatezza soltanto nel caso in cui una espressa disposizione di legge consenta al soggetto pubblico di comunicare a privati i dati oggetto della richiesta.

Successivamente, alla luce del disposto dell'art. 16, 2° comma del D.lgs. 11 maggio 1999, n.135 è stato precisato che l'accesso a documenti amministrativi contenenti dati sensibili è possibile soltanto nel

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

caso in cui il diritto da far valere o difendere sia di rango almeno pari a quello dei soggetti a cui si riferiscono i dati stessi, nel senso che la prevalenza del diritto di accesso o del diritto alla riservatezza va effettuata caso per caso valutando, oltre che il rango dell'uno o dell'altro diritto, anche il rispettivo grado di compromissione che discenderebbe dalla soluzione adottata in concreto (Cons. Stato, VI, 30 marzo 2001, n. 1882).

La tesi della ponderazione comparativa del diritto di accesso e del diritto alla riservatezza merita senz'altro di essere condivisa, perché in realtà è idonea ad evitare soluzioni precostituite poggianti su una astratta scala gerarchica dei diritti in contesa ed a tener conto delle specifiche circostanze di fatto destinate a connotare il caso concreto (cfr. sentenza da ultimo citata).

Alla luce delle suesposte considerazioni, da una parte non può revocarsi in dubbio che gli atti, i rendiconti e la documentazione giustificativa delle spese relative al rimborso spese di rappresentanza e di segreteria costituiscano documentazione amministrativa detenuta dall'Amministrazione ai sensi della legge n. 241 del 1990; dall'altra è da escludersi che tali documenti contengano dati sensibili ai sensi della legge 31.12.1996, n.675. Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che la suddetta documentazione contenga dati "semisensibili" e che quindi vada effettuata una valutazione comparativa analoga a quella prescritta dal citato art. 16, comma 2, del D.lgs. 11 maggio 1999, n.135, deve concludersi che il diritto di cronaca è di rango costituzionale, ragion per cui l'art. 12 del D.lgs 13.05.1998, n.171 ha previsto che le disposizioni relative al consenso dell'interessato o all'autorizzazione del Garante non si applicano quando il trattamento di dati sensibili è effettuato nell'esercizio della professione di giornalista e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità.

Deve essere infine sottolineato che nel caso in esame la richiesta di accesso, per come è stata formulata, non risulta affatto generica e che comunque l'accesso deve essere consentito in maniera integrale e non solo mediante presa visione.

Accesso di membro del Parlamento della Repubblica.

(Parere reso nella seduta del 17 gennaio 2013)

Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri espone che un Senatore della Repubblica ha chiesto di accedere a copia della

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

documentazione citata nelle premesse della delibera C.I.P.E. n. 102 del 6 novembre 2009, relativa al ponte sullo stretto di Messina, senza specificare nella richiesta d'accesso alcuna motivazione che dimostri quale sia l'interesse concreto ed attuale ad accedere ai chiesti documenti, ma con l'indicazione di un generico riferimento alla necessità di "acquisire ulteriori informazioni in merito all'opera in argomento".

Chiede il Dipartimento presidenziale un parere a questa Commissione circa la possibilità di considerare la condizione soggettiva di Senatore come titolarità di un diritto di accesso a prescindere dall'individuazione dello specifico interesse, in quanto portatore di interessi collettivi e diffusi quale membro del Parlamento, in ragione delle funzioni di rappresentanza assegnatagli dall'articolo 67 della Costituzione o se possa comunque considerarsi l'istanza di cui trattasi come estranea rispetto al procedimento di accesso agli atti, in quanto consistente in una richiesta di acquisizione di documenti amministrativi da parte di un soggetto pubblico la cui valutazione debba, conseguentemente, essere effettuata in base al principio di leale collaborazione istituzionale tra amministrazioni, ai sensi dell'articolo 22, comma 5, della legge n. 241 del 1990.

La Commissione, in linea con la posizione espressa dalla giurisprudenza (cfr., sul punto T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 9 novembre 1998 , n. 3143) e con i propri precedenti orientamenti (vedi, tra gli altri: parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 maggio 2009, parere del 27 marzo 2012 e parere del 3 luglio 2012), è dell'opinione che si debba ritenere che la qualità di membro del Parlamento nazionale e l'esercizio da parte di quest'ultimo di attività inerenti l'espletamento del proprio mandato in sé non esprimano una posizione legittimante all'accesso ai documenti amministrativi, in assenza di specifico interesse concreto ed attuale all'ostensione dei chiesti documenti.

Depone in tal senso, non solo l'assenza di espressa previsione normativa che invece è possibile riscontrare per altri tipi di incarichi politici quali i consiglieri comunali ed provinciali (vedi art. 43 del d. lgs. n. 267 del 2000) ma anche l'esistenza di poteri speciali di acquisizione di documenti e di assunzione di dichiarazioni, previsti per speciali organi parlamentari, quali le commissioni d'inchiesta.

In assenza di disposizione derogatoria, deve, pertanto, ritenersi che l'accesso ai documenti amministrativi da parte di un deputato nazionale sia sottoposto agli ordinari criteri di legittimazione elaborati dalla prassi e dalla giurisprudenza sulla base della normativa prevista dalla legge n. 241 del 1990 e dal DPR n. 184 del 2006.

Accesso di organi di stampa

(Parere reso nella seduta del 18 aprile 2013)

Il Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali, espone di aver sottoscritto un Memorandum d'intesa finalizzato al trasferimento alle Autorità argentine di documentazioni d'archivio custodite presso la rete diplomatico-consolare italiana in Argentina concernenti vittime della dittatura militare (1976-1985).

I 176 fascicoli ad oggi consegnati all'Archivio della Memoria argentina sono oggetto di una richiesta di accesso da parte di una giornalista italiana, al dichiarato fine di voler scrivere un libro su tali esperienze.

Premesso che nel caso in questione il diritto di cronaca deve essere attentamente contemperato con il diritto alla riservatezza dei familiari delle vittime, in molti casi ancora vivi, e tenuto conto che in alcuni fascicoli si fa esplicito riferimento alle condizioni economiche della famiglia dello scomparso o di salute dei familiari, il Ministero chiede se possa configurarsi un interesse rilevante da parte di un giornalista all'accesso ai suddetti atti anche in presenza di un Memorandum sottoscritto dalle due parti e, in caso affermativo, se sia necessaria la notifica della richiesta a tutti i numerosi controinteressati.

Non vi è dubbio che l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte di un giornalista possa collidere, per più di un motivo, con le esigenze del diritto alla riservatezza degli eventuali controinteressati.

Nel tentativo di contemperare tali opposte esigenze, in mancanza di una più precisa disciplina nell'attuale configurazione normativa che regola il diritto di accesso, già nell'oramai lontano 1984 la Suprema Corte di Cassazione (cfr. sentenza n. 5259/1984) ebbe ad affermare che l'esercizio del diritto di diffondere attraverso la stampa notizie e commenti, sancito in linea di principio dall'art.21 della Costituzione, è legittimo e quindi può anche prevalere sul diritto alla riservatezza sempre che si sia in presenza dell'utilità sociale dell'informazione nel senso che le notizie stesse siano direttamente correlate all'esistenza di un interesse pubblico alla loro conoscenza ed alla loro diffusione.

Successivamente anche il Consiglio di Stato ebbe ad affermare (cfr. sentenza VI Sez., 6 maggio 1996, n. 570) che un giornalista ha titolo ad accedere ai documenti amministrativi per poterli successivamente pubblicare onde informare i propri lettori, perché in tal caso il diritto di accesso si configura come strumentale rispetto alla libertà d'informazione, costituzionalmente riconosciuta agli

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

organi di stampa, con la conseguenza che occorre riconoscere al giornalista (ovvero alla testata giornalistica) una posizione qualificata e differenziata alla conoscenza di atti che possano interessare i propri lettori.

Nella scia di tali affermazioni la successiva giurisprudenza (anche di questa Commissione, cfr. parere 27 febbraio 2003) ha avuto modo di precisare che dopo l'entrata in vigore della legge 31 dicembre 1996, n.675, il diritto di accesso esercitato da organi di stampa avente ad oggetto documenti amministrativi contenenti dati personali sensibili relativi a terzi, prevale su quello alla riservatezza soltanto nel caso in cui una espressa disposizione di legge consenta al soggetto pubblico di comunicare a privati i dati oggetto della richiesta.

Successivamente, alla luce del disposto dell'articolo 16, comma 2, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 135, è stato precisato che l'accesso ai documenti amministrativi contenenti dati sensibili è possibile soltanto nel caso in cui il diritto da far valere o difendere sia di rango almeno pari a quello dei soggetti a cui si riferiscono i dati stessi, nel senso che la prevalenza del diritto di accesso o del diritto alla riservatezza va effettuata caso per caso valutando, oltre che il rango dell'uno o dell'altro diritto, anche il rispettivo grado di compromissione che discenderebbe dalla soluzione adottata in concreto (Cons. Stato, VI, 30 marzo 2001, n.1882).

La tesi della ponderazione comparativa del diritto di accesso e del diritto alla riservatezza merita senz'altro di essere condivisa, perché in realtà è idonea ad evitare soluzioni precostituite poggianti su di una astratta scala gerarchica dei diritti in contesa ed a tener conto delle specifiche circostanze di fatto destinate a connotare il caso concreto. (cfr. sentenza da ultimo citata).

Alla luce delle suesposte considerazioni, da una parte non può revocarsi in dubbio che gli atti d'archivio custoditi presso la rete diplomatico-consolare italiana in Argentina costituiscano documentazione amministrativa detenuta dall'Amministrazione ai sensi della legge n. 241 del 1990; dall'altra, anche nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che la suddetta documentazione contenga in alcuni casi dati sensibili e che quindi vada effettuata una valutazione comparativa analoga a quella prescritta dal citato art. 16, 2° comma, del D.lgs. 11 maggio 1999, deve tuttavia concludersi che il diritto di cronaca è di rango costituzionale, ragion per cui l'art. 12 del D.lgs. 13 maggio 1998, n. 171 ha previsto che le disposizioni relative al consenso dell'interessato o all'autorizzazione del Garante non si applicano quando il trattamento di dati sensibili è effettuato nell'esercizio della professione di giornalista e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità.

*Commissione per l'accesso
ai documenti amministrativi*

Va infine sottolineato che la sottoscrizione di un Memorandum d'intesa, finalizzato al trasferimento alle Autorità argentine della documentazione d'archivio in questione, non può certamente risolversi in una limitazione o in una compressione del diritto di cronaca costituzionalmente garantito.
