

rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. Sul punto si è formato un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale della Commissione per l'accesso, secondo cui il consigliere comunale, quando dichiara di esercitare il diritto d'accesso in rapporto alle sue funzioni, non è tenuto a specificare né i motivi della richiesta, né l'interesse alla stessa e non può incontrare limiti di sorta all'esercizio di tale amplissimo diritto d'accesso.

Infatti, la disposizione, di cui all'articolo 43 citato, consente ai consiglieri comunali e provinciali l'accesso a tutte le notizie e le informazioni "utili all'espletamento del loro mandato" ed esclude che l'Amministrazione abbia il potere di esercitare un controllo estrinseco di congruità tra la richiesta d'accesso e l'espletamento del mandato, salvo casi di richieste d'accesso manifestamente inconferenti con l'esercizio delle funzioni dell'ente locale. L'ampiezza del diritto riconosciuto al consigliere comunale si estende a tutti gli atti del Comune.

In particolare, in tema di accesso dei consiglieri comunali, la Commissione, esprimendosi più volte nell'anno 2014 sia in sede consultiva che in sede giustiziale, ha stabilito che il Comune deve garantire che il diritto di accesso possa essere esercitato nell'immediatezza o, comunque, nei tempi più celeri e ragionevoli possibili per il concreto espletamento del mandato. Precisando tra l'altro che: "l'accesso ai documenti deve essere concesso nei tempi più celeri e ragionevoli possibili in modo tale da consentire il concreto espletamento del mandato da parte del consigliere ex art. 43 TUEL, fatti salvi i casi di abuso del diritto all'informazione, attuato con richieste non contenute entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza e che determini un ingiustificato aggravio dell'ente. E' necessario che il Comune garantisca l'accesso al consigliere comunale nell'immediatezza, e comunque nei tempi più celeri e ragionevoli possibili (soprattutto nei casi di procedimenti urgenti o che richiedano l'espletamento delle funzioni politiche). Qualora l'accesso non possa essere garantito subito (per eccessiva gravosità della richiesta), rientrerà nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie, ferma restando la facoltà del consigliere comunale di prendere visione, nel frattempo, di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali competenti, anche con mezzi informatici". Tuttavia, la stessa Commissione ha avuto modo anche nel 2014 di confermare il proprio precedente orientamento in base al quale l'accesso del consigliere comunale pur nella sua ampiezza, incontra comunque dei limiti nel senso che l'esercizio del diritto di informazione non può inficiare la funzionalità e l'efficienza dell'azione amministrativa. Vedasi in proposito, tra gli altri, il **parere della Commissione del 17 gennaio 2013** in cui si precisa che *"Il diritto di accesso agli atti del Consigliere comunale non può subire compressioni per pretese esigenze di ordine burocratico dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale; l'unico limite è rappresentato dal fatto che il Consigliere comunale non può abusare del diritto all'informazione riconosciutagli dall'ordinamento, interferendo pesantemente sulla funzionalità e sull'efficienza dell'azione amministrativa dell'Ente civico (nel caso di specie sulle funzioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione), con richieste che travalichino i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza"*.

### 7.5 Inapplicabilità dell'articolo 43 del TUEL ai consiglieri regionali e ai parlamentari

La Commissione per l'accesso, anche nel corso del 2014, è stata nuovamente investita, in sede sia consultiva, sia giustiziale della questione della applicabilità, anche ai consiglieri regionali delle speciali prerogative e poteri in materia d'accesso ai documenti e alle informazioni, attribuite dalla legge ai consiglieri comunali e provinciali. In particolare si chiedeva se fosse applicabile anche ai consiglieri regionali la norma di cui all'articolo 43 del TUEL. La Commissione, con i propri pareri ha risolto negativamente la questione chiarendo che la natura di norma speciale della disposizione in parola ne impedisce l'applicabilità in via analogica anche ai consiglieri regionali o ai parlamentari nazionali.

Ciò non toglie che le norme statutarie o regolamentari regionali possano, ispirandosi alle disposizioni di cui all'articolo 45, espressamente attribuire tali prerogative ai consiglieri. In tal caso, prescindendo da qualsivoglia valutazione sulla legittimità costituzionale di tali norme, che esula dalla competenza della Commissione, si è ritenuta applicabile la norma statutaria.

Sull'argomento la Commissione si era già espressa, con parere 2.7 del 27 marzo 2012, relativo alla richiesta d'accesso di un consigliere regionale ai dati di bilancio della Provincia, affermando nel caso di specie l'inaccessibilità per inapplicabilità in via analogica della disciplina di cui all'art. 43 del TUEL. Tale orientamento, più volte confermato nel 2013, è stato ripreso anche nel 2014.. Specifica al riguardo la Commissione che " la disciplina dettata dall'art. 43 del d.lgs. 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, tenuto conto che si tratta di una norma avente carattere speciale come tale insuscettibile di altra interpretazione che non sia quella strettamente letterale.

Non giova d'altra parte al richiedente far leva sulla sua qualità di Consigliere regionale, portatore quindi di interessi pubblici o diffusi quale rappresentante della comunità della Regione, tenuto conto che questa Commissione ha più volte avuto occasione di affermare che la sfera di legittimazione del soggetto interessato non può tradursi in iniziative di preventivo e generalizzato controllo dell'attività e dell'Amministrazione, sulla base del chiaro disposto dell'art. 24, terzo comma, della legge n. 241/90, nel testo novellato dall'art. 16 della legge n.15/2005.

Ne deriva che la domanda di accesso, ancorché applicata nell'esercizio delle funzioni connesse alla qualità di Consigliere regionale, non può non soggiacere al filtro dell'esistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata che trovi collegamento nel documento amministrativo che si vuole conoscere".

Tale orientamento è stato ripetutamente confermato dalla Commissione nel corso dell'anno 2014. Inoltre, 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), ha affermato 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.”*. La Commissione ha inoltre affermato che: *“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 e 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 D.P.R. n. 184 del 2006.*

Al riguardo 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.lsl.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, né 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 una 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.

## 7.6 I pareri richiesti dalle amministrazioni statali

Nell'anno in esame, come descritto dal grafico di cui alla seguente figura ... , tra le amministrazioni statali, il 14,8% dei pareri è stato richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il 22,2% dal Ministero degli affari esteri, il 18,5% dal Ministero dell'interno, il 25,9% dal Ministero dell'istruzione università e ricerca, il 7,4% dal Ministero delle politiche agricole, e il 3,7% dal Ministero per i beni ambientali e culturali.

Figura 37: pareri resi alle amministrazioni statali nel 2014

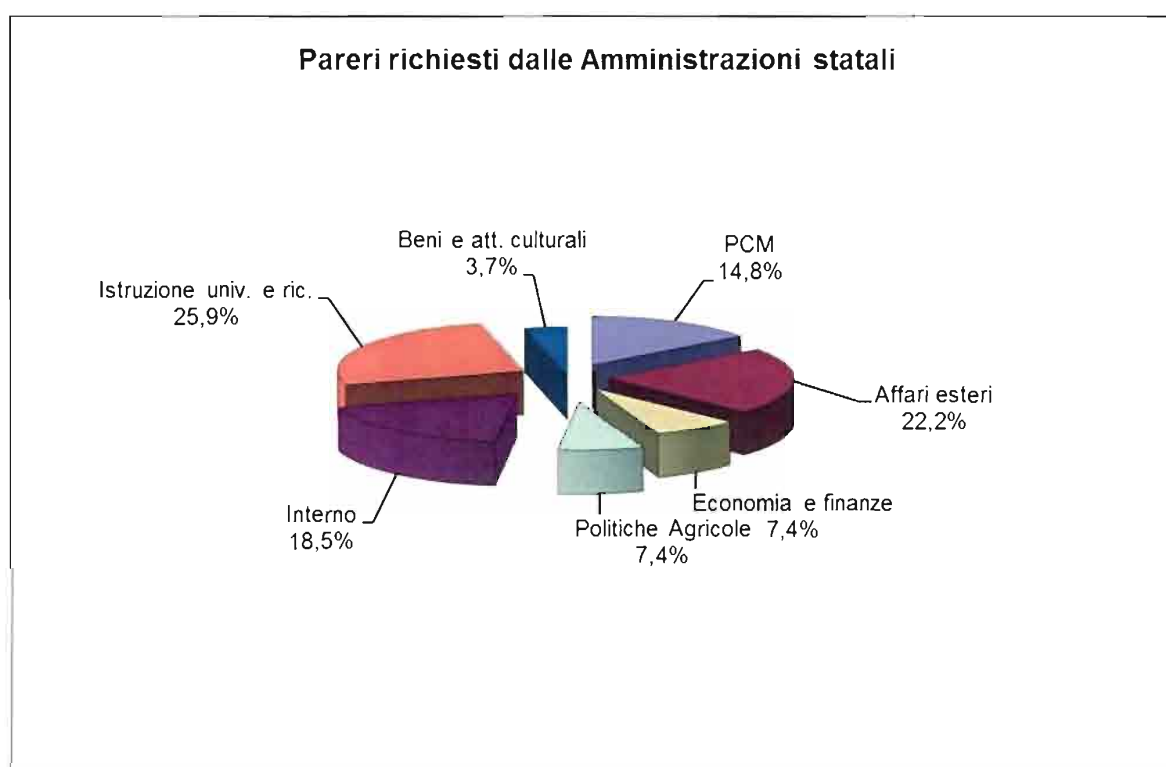
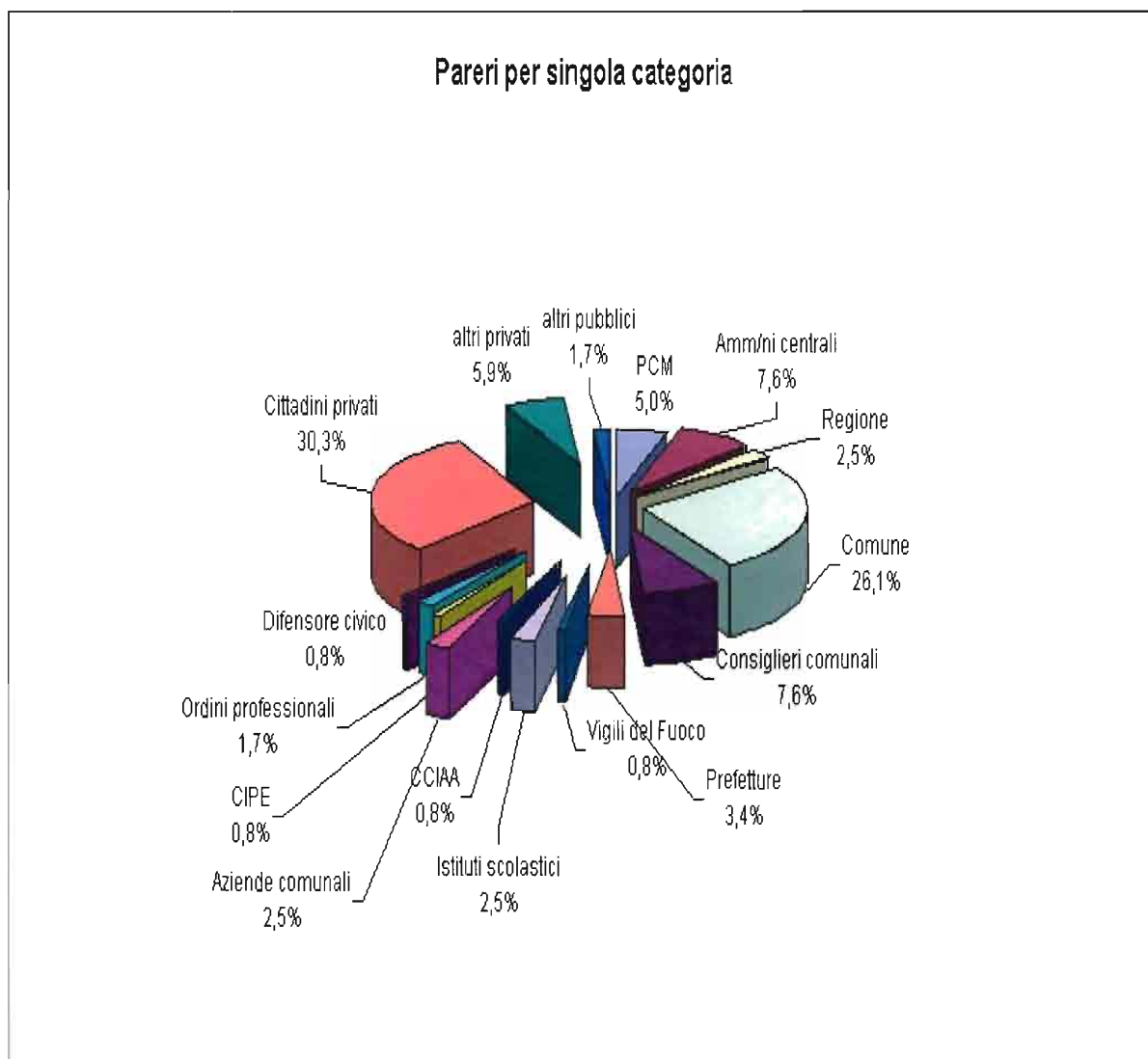


Fig. 38: I Pareri resi nel 2014 divisi per categoria di richiedente



Nel 2014, il 30% dei pareri è stato richiesto da privati cittadini, il 26,1% dai Comuni, il 7,6% dai consiglieri comunali, il 7,6% dalle amministrazioni centrali, 5,9 da enti persone giuridiche private.

## 8. I pareri resi dalla Commissione nel 2014

Di seguito si riporta una selezione dei pareri più rilevanti resi dalla Commissione per l'accesso nelle sedute plenarie tenutesi nell'anno 2014.

### 8.1 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 amministrativi in funzione della salvaguardia dell'ordine pubblico, della prevenzione e della repressione della criminalità, da un lato, e della salvaguardia della sicurezza, della difesa nazionale e delle relazioni internazionali, dall'altro.

Quanto all'articolo 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 accidenti, 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 accidenti 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 accidenti, 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.

18 marzo 2014

### 8.2 Accesso di un parlamentare agli atti amministrativi, nell'ambito di attività di sindacato ispettivo.

Esponde il Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso pubblico e della difesa civile che la Senatrice ... in data 18 febbraio ha inoltrato 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.lsl.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 Pacquisizione 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 rilievo, 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.

18 marzo 2014

### 8.3 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 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. Brunetti 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 depono 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'accedente 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. Brunetti si reputa sussistere, attesa la *vicinitas* del proprio luogo di residenza con quello cui si riferiscono i documenti oggetto di domanda di accesso.

9 aprile 2014

### 8.4 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. Brunetti 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 ultronee giusto il dettato normativo di cui sopra.

Nei suesposti sensi è il parere della scrivente Commissione.

9 aprile 2014

### 8.5 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, allegata 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 rinvercano, 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 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 prudenziale 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).

9 aprile 2014

### 8.6 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 Giuseppe Spina, 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 l'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 T.U.I.L. 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.

9 aprile 2014

#### 8.7 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'ostensione 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.1, 7 maggio 2009, n.143) si ritiene che gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali si rinvenivano, 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 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 prudenziale 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 TUEJL, 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 inscindibilmente 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.

9 aprile 2014

#### 8.8 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 studale 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 - salva 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 ricorrendo nella previsione dell'art. 43 c. 2 (LPR 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 sproporzionatamente gravosi né manifestamente irragionevoli.

18 aprile 2014

#### 8.9 Visione del protocollo informatico tramite password da parte del consigliere comunale.

Il sig. ..., consigliere comunale a San Vittore del Lazio (LR), 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 rinvercano, 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 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.

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.

9 aprile 2014

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

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 Brunetti 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 depono 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 T.U.F.I. il quale non contempla la motivazione della richiesta da parte dell'accedente al contrario di quanto previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990.

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

29 aprile 2014

### 8.11 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 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. Brunetti 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 ultronee giuste il dettato normativo di cui sopra.

Nei suesposti sensi è il parere della scrivente Commissione.

29 aprile 2014

### 8.12 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 la circostanza che il programma di contabilità del Comune di Castellabate 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.

29 aprile 2014

### 8.13 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 Setti che tale parere non risultava agli atti del Comune, essendo stato inviato all'Amministrazione dall'avvocato Sartori 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 Sartori - 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 Sartori comunicava di aver inviato per mero errore.

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

La Commissione esprime l'avviso che debba essere consentito l'accesso al documento richiesto dalla consigliera ...  
29 aprile 2014

#### 8.14 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 scelta 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, ricorrendo all'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'accedente 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.

20 maggio 2014

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

Il Comune di Castelfidardo (AN), il Comune di San Sebastiano al Vesuvio (NA), 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 Castelfidardo 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 determinare 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 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 disagiata, ma possono indicarsi al riguardo due criteri direttivi (cfr. CdS sez. V n. 9686/00):

- a) il "segreto" che impedisce l'accesso ai documenti non deve costituire la mera riaffermazione del tramontato principio di assoluta riservatezza dell'azione amministrativa;
- b) 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 oggettivamente prodotti da una 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 Castelfidardo, 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.  
8 luglio 2014

#### 8.16 Accesso del cittadino residente.

Il Comune di Ircate (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 dall'art. 22 della 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 imminente 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.

8 luglio 2014

#### 8.17 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 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’estraneità 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. È 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.

8 luglio 2014

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

- Il Dirigente della Sezione di Polizia Stradale di Macerata, 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 Macerata, alla consumazione di pasti presso un esercizio esterno convenzionato, da parte del personale dipendente in forza al distaccamento della Polizia Stradale di Porto Recanati, 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. 978 del 19 aprile 2014 con la quale il Questore di Macerata 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 Macerata, 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 nitto 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.

8 luglio 2014

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

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 Certosa di Pavia dal 2003 ad oggi e lamentando che tale istanza d'accesso è di fatto rimasta inevasa.

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 pavese 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 l'olanda Nanni 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 occasioni 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.lsl.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, né 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 una 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.

24 luglio 2014

### 8.20 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 Australia 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.

24 luglio 2014

#### 8.21 Ammissibilità della produzione a terzi di documenti oggetto di diritto di accesso.

L'istante preme:

- 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 adottano 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.

24 luglio 2014

#### 8.22 Accesso a documentazione amministrativa inerente ad un procedimento disciplinare.

Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ufficio procedimenti disciplinari, con nota del 25 settembre 2014, ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

Con richiesta di accesso formulata a mezzo PEC in data 9 settembre u.s., il Dott. Giuseppe Ambrosio, Dirigente generale del MIPAAF sottoposto a procedimento disciplinare conseguente ad una sentenza di condanna emessa dal giudice penale e non passata in giudicato, ha chiesto di poter accedere alla nota n. 2714 del 30 maggio 2014 a firma del Dirigente dell'Ufficio procedimenti disciplinari del MIPAAF menzionata nella lettera n. 2848 del 16 giugno 2014 a firma del Capo Dipartimento con la quale ultima si prevedeva la sostituzione del dirigente che avrebbe dovuto provvedere ad istituire il procedimento disciplinare sopra menzionato ed a presiedere l'audizione del sottoposto al procedimento disciplinare.

Riferisce l'amministrazione che in data 23 settembre u.s. ha provveduto ad inoltrare la richiesta di accesso al dirigente sostituito siccome controinteressato alla domanda ostensiva.

Nelle more di un'eventuale opposizione – allo stato non formalizzata – da parte del controinteressato chiede l'amministrazione di conoscere il parere della scrivente Commissione circa la sussistenza di interesse qualificato all'accesso in capo al richiedente Dott. Ambrosio.

Sulla richiesta di parere si osserva quanto segue.

Con particolare riferimento al se il Dott. Ambrosio sia titolare di interesse diretto, concreto ed attuale all'ostensione domandata, si rileva che tale interesse pare sussistere. Ed invero, la nota richiamata nella lettera n. 2848 del giugno u.s. afferisce comunque al procedimento disciplinare cui è stato sottoposto il richiedente l'accesso.

Pertanto, in quest'ottica, il Dott. Ambrosio vanta un interesse all'accesso riconducibile alla previsione di cui all'art. 10 della legge n. 241/1990, il quale, nei casi di accesso partecipativo, considera il domandante titolare per ciò solo di interesse qualificato all'esercizio del diritto di cui agli articoli 22 e ss. della legge da ultimo menzionata, fatti salvi i casi di esclusione di cui al successivo articolo 24.