

8.3 Il sito internet www.commissioneaccesso.it

Nel sito internet istituzionale www.commissioneaccesso.it, curato direttamente dalla struttura di supporto alla Commissione per l'accesso, sono pubblicati - nel rispetto delle esigenze di riservatezza dei dati sensibili, contenuti nelle decisioni e nei pareri, che vengono accuratamente rimossi dal testo, tutti i lavori della Commissione per l'accesso, nonché la modulistica utile per la proposizione dei ricorsi, le pubblicazioni della Commissione, la giurisprudenza e la normativa in materia di accesso ai documenti.

Sul sito è anche accessibile l'archivio degli atti concernenti la disciplina del diritto d'accesso, previsti dall'articolo 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990, trasmessi per via telematica alla Commissione per l'accesso e raccolti in ordine alfabetico di amministrazioni emanante.

Collegandosi al sito, i cittadini e le amministrazioni coinvolte vengono posti a conoscenza, in tempo reale, delle convocazioni di ogni seduta plenaria della Commissione per l'accesso in cui sono trattate le richieste di parere e i ricorsi presentati dai cittadini avverso gli atti di differimento e i dinieghi di accesso, espressi o taciti delle amministrazioni.

Il successo del sito internet della Commissione presso gli utenti, registrato negli anni 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 è stato ampiamente confermato anche **nel 2018, anno in cui si è registrato un numero sempre crescente di visitatori diversi collegati al sito e di visite alla pagina della Commissione.**

8.4 Accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2018

Nella **figura 43**, è riportato il riepilogo dei dati inerenti le visite al sito internet della Commissione, registrati nel corso **dell'anno 2018**.

Dall'esame del grafico riportato nella **figura 34** si può osservare che il **numero dei visitatori diversi, nell'anno 2018 è aumentato rispetto all'anno precedente, raggiungendo quota 133.076.**

E' fortemente **aumentato anche il numero di visite**, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, che sono arrivate a quota 192.795.

Le pagine visitate sono state nell'anno 2018 ben 381.659, 23.887 pagine in più rispetto all'anno precedente (nel 2017 erano state 357.772).

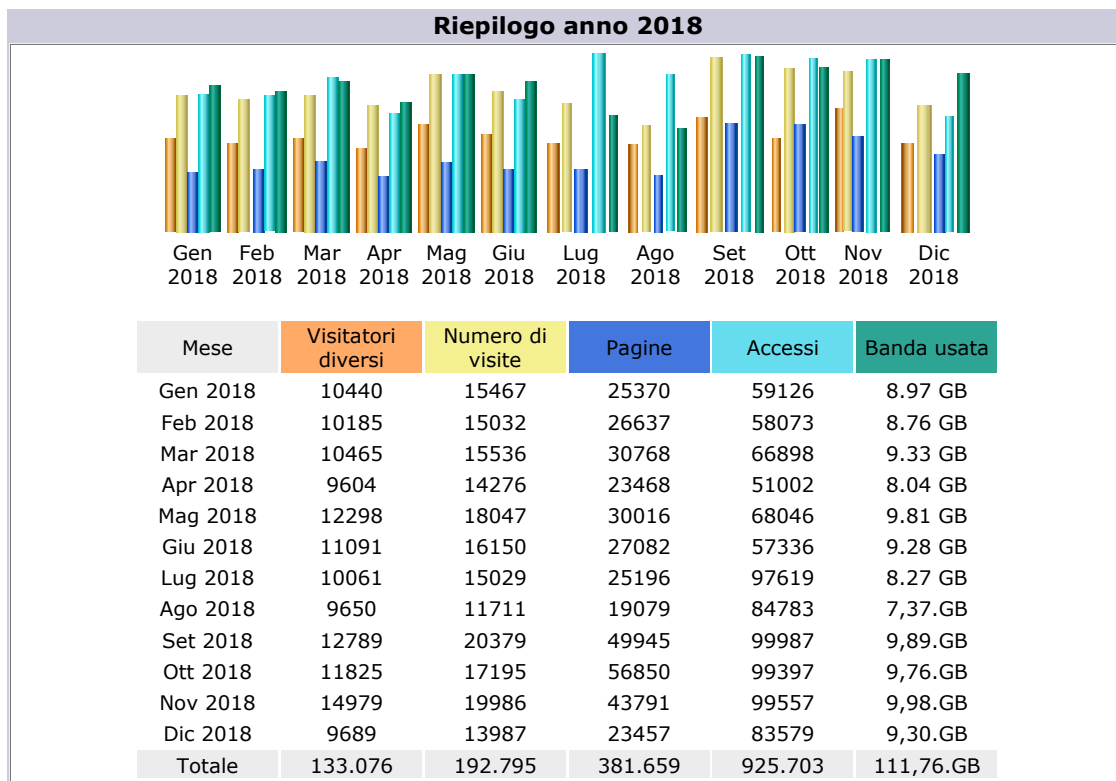
Gli accessi al sito, in totale, **nel 2018 sono stati 925.703**, in aumento rispetto al 2017.

La banda utilizzata è stata nel 2018 pari a 111,76 GB, in lieve aumento rispetto all'anno precedente.

Il confronto dei dati del 2018 con quelli registrati negli anni precedenti, riportati nella **nota 80** a piè di pagina, esprime il sempre crescente interesse al sito da parte dei cittadini, che sempre più numerosi e con sempre maggiore frequenza si connettono alla pagina internet della commissione per l'accesso⁸⁰.

⁸⁰Di seguito si riportano, per un raffronto, i dati dell'anno 2017, dell'anno 2016, dell'anno 2015, dell'anno 2014 e dell'anno 2013. **Nel 2017** il numero dei visitatori diversi è stato pari a 131.437, in fortissimo aumento rispetto al dato registrato nel precedente anno 2016, che era pari a 73.374. Nel 2017 è aumentato notevolmente anche il numero delle visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, arrivate a quota 191.580, a fronte delle 107.581 visite registrate nel 2016, con ben 83.999 visite in più rispetto all'anno scorso. Le pagine visitate nel 2017 sono state 357.772. Ben 127.873 pagine in più rispetto all'anno precedente. Gli accessi al sito internet della Commissione in totale, nel 2017, sono stati pari a 925.331, in aumento rispetto all'anno precedente in cui si erano registrati 900.294. **Nell'anno 2016** il numero dei visitatori diversi è stato di 73.374. Il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, nel 2016 è stato di 107.581, con 10.000 visite in più registrate nel corso dell'anno. Le pagine visitate sono state nel 2016 229.899, circa 30.000 pagine in più rispetto all'anno precedente. Gli accessi in totale nel 2016 sono stati 900.294. La banda utilizzata è stata nel 2016 pari a 70.41 GB contro i 56.39 GB del 2015 (in cui già era in aumento rispetto al 2014 in cui era pari a 55.24 GB, contro i 45.05 utilizzata nel 2013; nel 2012, 43.60 GB, nel 2011 15.30 GB e nel 2010, anno di nascita del sito internet della Commissione, la banda usata in totale era stata pari a soli 7.25 GB). **Nell'anno 2015** il numero dei visitatori diversi, è stato di 63.783, in lieve aumento rispetto all'anno precedente (nel 2014 erano stati 63.078, nel 2013 i visitatori diversi collegatisi al sito della Commissione erano stati 50.146). E' invece notevolmente aumentato il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, che sono arrivate a quota 95.043, nel 2015, con 5.043 visite in più registrate (erano 90.970 nel 2014, 72.675 visite nell'anno 2013 e 70.739 nell'anno 2012). Le pagine visitate nel 2015 sono state 199.905 sempre in aumento rispetto al 2014 in cui erano state 192.671 (per l'esattezza si tratta di 7234 pagine in più visitate nel 2015 rispetto al 2014). Gli accessi in totale nel 2015 sono stati 878.036, in netto aumento rispetto all'anno precedente, con di 66.987 accessi in più. (erano 811.049 gli accessi nel 2014 e nel 2013 gli accessi erano stati nel totale 683.206). La banda utilizzata è stata nel 2015 pari a 56.39 GB in aumento rispetto al 2014 in cui era pari a 55.24 GB, contro i 45.05 utilizzata nel 2013 (Nel 2012, 43.60 GB, nel 2011 15.30 GB e nel 2010, anno di nascita del sito internet della Commissione, la banda usata in totale era stata pari a soli 7.25 GB). Il numero dei visitatori diversi, **nell'anno 2014**, è stato di 63.078, in forte aumento rispetto all'anno precedente (nel 2013 i visitatori diversi collegatisi al sito della Commissione erano stati 50.146). E' inoltre notevolmente aumentato il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, che sono passate dalle 72.675 visite nell'anno 2013 (le visite erano state 70.739 nell'anno 2012) a ben 90.970 nel 2014. Le pagine visitate nel 2014 sono state 192.671, per un totale di 811.049 accessi (nel 2013 gli accessi erano stati nel totale 683.206). La banda utilizzata è stata nel 2014 pari a 55.24 GB contro i 45.05 utilizzata nel 2013 (Nel 2012, 43.60 GB, nel 2011 15.30 GB e nel 2010, anno di nascita del sito internet della Commissione, la banda usata in totale era stata pari a soli 7.25 GB). Per quanto riguarda i dati del precedente **anno 2013**, in particolare, si può osservare che, anche se il numero di visitatori diversi è lievemente diminuito passando dai 52.142 del 2012 ai 50.146 del 2013, è tuttavia aumentato il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito che è passato da 70.739 nell'anno 2012 a 72.675 visite nell'anno 2013. Gli accessi mensili, sono stati decine di migliaia, con picchi di 68.690 accessi nel mese di novembre 2013, di 68.307 nel mese di ottobre 2013 e di 60.034 nel mese di maggio. Il totale complessivo di accessi al sito internet della Commissione, per l'intero anno 2013, è di ben 683.206 accessi al sito. Il trend di interesse al sito internet da parte degli utenti risulta essere in continuo aumento e le pagine consultate nel 2013 sono 171.147 a fronte delle 169.883 del 2012. Nel 2013 il totale della banda usata è stato di 45.05 GB, in netto aumento rispetto alla banda usata nel 2012, pari per l'intero anno a 43.60 GB, (il dato registrato nel 2011 è stato pari a 15.30 GB, nel 2010 la banda usata in totale era stata pari a 7.25 GB).

Figura 43: Accessi al sito internet della Commissione nel 2018



8.5 Dati mensili sugli accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2018

Nella **figura 43** sono riportati, nel dettaglio, i dati relativi agli accessi e alla navigazione nel sito internet della Commissione per l'accesso **nell'anno 2018, divisi per mese.**

E' interessante esaminare nel dettaglio i dati riportati, per singolo mese dell'anno 2018, per comprendere a fondo l'andamento della navigazione degli utenti nel sito internet dedicato alla Commissione per l'accesso, anche in considerazione del fatto che l'aumento esponenziale dei ricorsi negli ultimi anni, di cui si è già detto nei paragrafi che precedono di questa relazione, è senza dubbio direttamente connesso all'utilizzo, sempre più diffuso, degli strumenti informatici che consentono al cittadino-utente di interloquire, in tempo reale, direttamente con la Commissione per l'accesso, interfacciandosi con i lavori della stessa e approfondendo la materia del diritto d'accesso ai documenti amministrativi direttamente *on line*. Dall'esame dei dati mensili, riportati nella citata figura 43 emerge una sempre più assidua frequentazione delle pagine del sito istituzionale della Commissione per l'accesso

In particolare, entrando nel dettaglio, si può osservare, nel grafico riportato nella **figura 43**, quali sono i mesi dell'anno di più intenso traffico di navigazione nelle pagine del sito della Commissione per l'accesso.

Osservando la figura 43 sopra riportata, può notarsi che nel **mese di novembre 2018** si è registrato **il più alto numero di visitatori diversi, pari a 14.979**. Segue in ordine di grandezza il mese di **settembre con 12.789 visitatori diversi**; quindi si posizionano, subito dopo, in ordine di grandezza, i mesi di **maggio e ottobre, rispettivamente con 12.298 e 11.825 visitatori diversi**. Seguono i mesi di **gennaio febbraio e marzo** rispettivamente con **10.440, 10.185 e 10.465 visitatori**. Nei mesi di luglio e dicembre 2018 i visitatori diversi sono stati meno numerosi, fermandosi rispettivamente a 10.061 e 9689. Ancora inferiore è il numero di visitatori nel mese di agosto ed aprile, pari rispettivamente a 9.650 e 9.604.

Il numero di visite più alto al sito della Commissione accesso si è registrato nel mese di settembre 2018, in cui si è raggiunto un totale di **20.379 visite**.

Segue il mese di **novembre** con **19.986 visite**. Quindi subito dopo i mesi di maggio con 18047 visite e ottobre 17.195. Nei mesi di gennaio, febbraio, marzo, giugno e luglio, il numero delle visite ha oscillato tra le 16.000 e le 15.000. Il dato è invece sceso a quota 14.276 nel mese di aprile 2018 ed è ulteriormente diminuito nel mese di dicembre con 13.987 visite e agosto con appena 9650 visite.

Le **pagine visitate** hanno raggiunto il picco massimo nel mese di **ottobre 2018, totalizzando il numero di 56.850**. Seguono, in ordine di grandezza, il mese di settembre con 49.945 pagine totalizzate e il mese di novembre con 43.791 pagine visitate. Nel mese di marzo 2018 le pagine visitate sono 30.768; nel mese di maggio sono 30.016. A giugno sono state visitate 27.082 pagine e a febbraio 26.637. A gennaio le pagine totalizzate sono state 25.370 e a luglio 25.196.

Nel mese di aprile sono state visitate 23.468 pagine e a dicembre 23.457. Il numero più basso di pagine visitate si è registrato ad agosto con appena 19.079 pagine.

Gli **accessi al sito** della Commissione, nell'anno 2018, **hanno raggiunto il numero più alto nel mese di settembre**, in cui se ne sono totalizzati **99.987**. Nel mese di **novembre** il **numero di accessi** è stato di **99.557**. Nel mese di **ottobre** sono stati **99.397**. Nel mese di **agosto 84.783**. Nel mese di **dicembre 83.579**. Seguono maggio e marzo rispettivamente con 68.046 accessi e 66.898 accessi. Quindi, in ordine di grandezza, seguono gennaio, febbraio e giugno con rispettivamente 59.126, 58.073 e 57.336.

La banda usata ha raggiunto il valore massimo di 9,98.GB nel mese di novembre 2018, attestandosi a 9,89 GB a settembre, a 9,76 GB nel mese di ottobre 2018, a 9,33 GB nel mese di marzo e a 9,30.GB nel mese di dicembre, per poi scendere a 8,97 GB nel mese di gennaio. A febbraio 2018 la banda utilizzata è stata di 8,76 GB, a luglio di 8,27 GB e ad aprile di 8,4 GB. Nel mese di agosto si è registrato il dato più basso con 7,32 GB.

9. Selezione dei principali pareri espressi dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nell'anno 2018

Qui di seguito sono riportati integralmente alcuni tra i pareri resi dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2018, selezionati tra quelli più significativi. Dal testo sono stati espunti tutti i dati personali.

9.1 Accesso agli atti relativi al procedimento di nomina a componente della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 gennaio 2018)

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Servizio Personale delle Magistrature in merito ad un'istanza di accesso agli atti presentata dall'avvocato, in relazione al procedimento di nomina a componente della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione, con riferimento ai fatti di seguito riportati.

In data 30 maggio 2016 il Presidente della Regione ... ha comunicato la designazione dell'Avv. ... a componente della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione...

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, a seguito di articolata e meticolosa istruttoria, ha deliberato di non poter esprimere parere favorevole nei confronti del designato per insussistenza dei presupposti di legge previsti per la nomina in riferimento, con particolare riguardo alla carenza del requisito professionale dello svolgimento dell'attività forense per almeno 15 anni.

Conseguentemente, l'avv. ha adito il TAR Lazio avverso il silenzio serbato dal Consiglio dei Ministri – Presidente del Consiglio dei Ministri - Presidente della Repubblica nel procedimento di nomina *de quo* e per l'accertamento dell'obbligo di concludere il procedimento medesimo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

Il TAR Lazio ha ritenuto che, in assenza di norme specifiche, al procedimento oggetto di causa trova applicazione l'art. 2 della legge 241/90, e che pertanto il procedimento avviato con la designazione da parte del Presidente della Regione deve obbligatoriamente concludersi con un provvedimento espresso e quindi, in caso favorevole, con un decreto di nomina del Presidente della

Repubblica mentre, in ipotesi sfavorevole, con una deliberazione del Consiglio dei Ministri, che costituisce l'organo collegiale con potestà decisoria nel caso di specie.

Ricevuta la notifica della menzionata sentenza, il Consiglio dei Ministri ha deliberato il diniego di nomina dell'Avv. ... a componente laico del Consiglio della giustizia amministrativa della regione ..., notiziandone l'avv. ...

Quest'ultimo, in data 4 dicembre 2017, ha presentato un'istanza d'accesso avente ad oggetto tutti gli atti, ivi compresi curriculum, dichiarazioni sostitutive ed autocertificazioni in relazione al possesso dei requisiti di legge, le deliberazioni propositive, consultive e decisorie del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa e del Consiglio dei Ministri concernenti gli avvocati ..., l'avv. ..., l'avv. ... , nominati componenti laici della sezione consultiva del Consiglio di giustizia amministrativa della regione ... nonché tutta la documentazione concernente il procedimento di nomina della Dottoressa ... quale Consigliere di Stato. Deduceva di avere un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso richiesto *per dimostrare l'eccesso di potere per macroscopica disparità di trattamento* e proporre ricorso giurisdizionale avverso il diniego della sua nomina.

Conseguentemente, ricevuta tale istanza, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha rivolto a questa Commissione richiesta di parere circa la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso richiesto, in considerazione del fatto che, nel caso de quo, si tratta di nomine governative non soggette ad una procedimentalizzazione di tipo concorsuale ed afferenti a scelte discrezionali, fatta salva la richiesta di parere al Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa di un parere sulla idoneità del candidato al conferimento dell'incarico.

Sulla richiesta di parere così presentata, la Commissione osserva che l'istante non appare titolare di un interesse differenziato all'accesso richiesto, avendo diritto ad accedere solo agli atti procedurali che strettamente riguardino la propria posizione individuale e, pertanto, relativi alla propria esclusione al fine di verificarne la legittimità.

La procedura di nomina, di cui in parola, non è infatti equiparabile ad una procedura concorsuale o selettiva, a graduatoria, nella quale deve essere garantito il pieno accesso agli atti a coloro i quali a tale selezione partecipino - configurandosi nei confronti dei medesimi un interesse endoprocedimentale all'accesso, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90.

Nel caso di specie, si tratta, come precisato dalla Presidenza del Consiglio, di una nomina governativa basata sull' *intuitus personae*, alla ricorrenza dei requisiti di legge.

Alla luce delle suesposte argomentazioni, la richiesta ostensiva de qua appare piuttosto volta ad operare un controllo generalizzato sull'attività dell'amministrazione adita, non riguardando in alcun modo la posizione soggettiva dell'istante e/o la regolarità della propria esclusione dalla nomina.

Fermi pertanto gli eventuali obblighi di pubblicazione imposti alla amministrazione dalla legge - e rispetto ai quali la scrivente non è competente a deliberare - la Commissione ritiene che l'istanza

presentata dall'Avv. ... non sia supportata da un interesse legittimante, ex articolo 22, legge n. 241 del 1990, lettera b), all'accesso richiesto.

9.2 Accesso ad atti inerenti procedimento di accesso civico generalizzato (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 febbraio 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte dell'Ufficio del Cerimoniale di Stato e delle Onorificenze, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con riferimento agli articolati fatti di seguito esposti.

Il sig. ... ha presentato una richiesta di accesso civico generalizzato rivolta al Cerimoniale di Stato e finalizzata ad ottenere informazioni relative alla concessione dell'Onorificenza di Cavaliere della Repubblica Italiana all'Avvocato ...

A tale istanza l'Ufficio ha risposto con l'adozione di un provvedimento di diniego - basato sul presupposto giuridico del DPCM 27.06.2011 n. 143 - nelle cui more è pervenuta una segnalazione/opposizione spontanea dell'Avv. ...

Con una seconda istanza di accesso civico, il Sig. ... richiedeva copia della opposizione spontanea presentata dall'Avv. ..., richiamata nel provvedimento di diniego.

L'Ufficio, ha inoltrato tale richiesta di accesso al controinteressato che ha prodotto la propria opposizione.

L'Ufficio del Cerimoniale, operando un bilanciamento degli interessi, ha ritenuto di non ostendere la segnalazione/opposizione spontanea dell'avv. ..., perché contenente informazioni strettamente personali che riguardano la sfera privata, estranee al raggiungimento dell'interesse pubblico, tutelato dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 che mira a favorire "forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" e a "promuovere la partecipazione al dibattito pubblico".

Successivamente l'Avv. ... ha fatto pervenire al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, una istanza di accesso documentale (motivata dalla necessità di tutelarsi ove venisse accertato l'eventuale trattamento indebito dei dati personali e o professionali) per prendere visione/ottenere copia di tutte le istanze, esposti, segnalazioni trasmesse dal Sig. ... alla Presidenza del Consiglio dei Ministri aventi ad oggetto richieste di dati relativi allo stesso Avv. ... e degli atti adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito. Conseguentemente la Responsabile della Prevenzione della Corruzione ha trasmesso tale nota all'Ufficio del Cerimoniale "per gli eventuali adempimenti di competenza".

Il Sig. ..., a sua volta, ha avanzato analoga istanza ai sensi dell'art. 10, Legge 7 agosto 1990, n. 241 per ottenere "l'ostensione di tutti gli atti del procedimento avviato da questo ufficio a seguito della sua prima istanza di accesso civico del 22 ottobre 2017" ed in particolare della segnalazione spontanea dell'Avv.

L'Ufficio del Cerimoniale si è pertanto rivolto alla Commissione per l'accesso per chiedere se, nelle ipotesi prospettate, debba dirsi prevalente il diritto d'accesso o la tutela della riservatezza invocata dagli interessati nelle proprie istanze.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione, preliminarmente, conferma l'inammissibilità della richiesta di accesso avente ad oggetto gli atti relativi alla attribuzione della onorificenza: ciò in virtù della considerazione che l'attribuzione delle onorificenze è un atto discrezionale e rientra nelle prerogative del Presidente della Repubblica e, come tale, è insindacabile. Da un punto di vista normativo l'esclusione dell'accesso documentale di tutti gli atti relativi al conferimento di onorificenze è stata espressamente prevista dal DPCM 27.06.2011 n. 143.

La legittimità di tale diniego è stata confermata dal Garante della Privacy cui la questione è stata sottoposta dal Responsabile della Trasparenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ciò premesso la Commissione, semplificando l'articolata vicenda esposta, osserva che la questione proposta verte, in sostanza, sulla accessibilità o meno degli atti endoprocedimentali delle rispettive procedure d'accesso, attivate da entrambi i soggetti coinvolti.

A tal riguardo, la Commissione osserva che l'ostensione degli atti *de quibus* rientra negli obblighi procedurali dell'amministrazione la quale, a prescindere dalla presentazione di una specifica istanza in tal senso, è tenuta a trasmettere la richiesta d'accesso ricevuta al soggetto controinteressato il quale deve poter presentare motivata opposizione all'accesso richiesto nonché poter contraddire nel procedimento instauratosi; ciò anche con riferimento agli atti successivi del medesimo procedimento (controdeduzioni, memorie successive ecc.)

Il diritto di ciascuno degli istanti ad accedere agli atti prodotti dal soggetto controinteressato - e viceversa - nell'ambito delle rispettive procedure d'accesso deve dirsi certamente sussistente anche sulla considerazione che tale diritto d'accesso si configura quale "endoprocedimentale", come tale previsto e tutelato dal combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge 241/90.

Sulla scorta di tale previsione, qualora l'istante manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la propria sfera giuridico-soggettiva, l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia.

Né, in tale ipotesi, possono venire in rilievo profili di riservatezza che, nella comparazione tra gli opposti interessi coinvolti, possano far recedere il diritto d'accesso stesso.

Tutte le predette argomentazioni devono estendersi anche alla richiesta d'accesso avente ad oggetto *“tutte le istanze, esposti, segnalazioni trasmesse dal Sig. alla Presidenza del Consiglio dei Ministri aventi ad oggetto richieste di dati relativi allo stesso Avv. e degli atti adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito”*.

Secondo l'orientamento costante di questa Commissione, in linea con la giurisprudenza amministrativa, ogni soggetto deve poter conoscere i contenuti di esposti e segnalazioni presentate a suo carico potendo, gli stessi, avere effetti rilevanti sulla propria sfera personale o professionale – come nel caso che ci occupa – e deve, pertanto, essere messo in grado di conoscerne la portata, anche ai fini dell'esercizio del diritto di difesa e quindi ex art. 24 comma 7 legge 241/90: in tali ipotesi il diritto alla riservatezza non può, come già precisato, considerarsi prevalente nei confronti dello speculare diritto d'accesso.

In questo senso è il parere della scrivente Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

9.3 Diritto di accesso agli atti dei Consiglieri Comunali (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 maggio 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte del Consigliere ..., Capogruppo del ... del Comune di ... in merito alla portata della normativa locale regolante il diritto di accesso dei consiglieri comunali.

In particolare il Capogruppo solleva delle perplessità in merito alle previsioni delle seguenti norme:

- All'art. 15 comma 4 dello Statuto del Comune di si prevede che: *“I consiglieri, anche al di fuori delle sedute del consiglio e delle pratiche ad esse connesse, hanno il diritto di avere accesso alle informazioni e ai servizi di cui l'amministrazione comunale dispone, necessari al libero svolgimento delle loro funzioni e nel rispetto al tempo stesso della normativa sulla privacy”*.

A tal riguardo il capogruppo eccepisce che il diritto di accesso agli atti dei Consiglieri Comunali è descritto nella norma in maniera eccessivamente vaga e viene limitato con un richiamo alla normativa sulla privacy, di fatto vanificando l'ampia latitudine oggettiva dell'art. 43, comma 2, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e la specificità del titolo che abilita i Consiglieri all'esercizio del diritto di accesso rispetto a quello generale di cui alla legge n. 241/90.

- L'art. 50 del Regolamento del Consiglio Comunale di recita *“I gruppi potranno altresì fare richiesta di copie di leggi e circolari che il personale dipendente dovrà fornire in tempi accettabili, rispetto al tenore*

della richiesta. Ai gruppi consiliari, su richiesta, verrà fornita una copia delle deliberazioni adottate dal Consiglio Comunale e dalla Giunta.”

Tale norma limiterebbe l'oggetto del diritto di accesso a “copie di leggi e circolari”.

- All'art. 7 dello Statuto dell'Unione dei Comuni della si prevede che “*I Consiglieri hanno accesso a tutti gli atti e documenti detenuti dall'Amministrazione, salvo le limitazioni concernenti la riservatezza delle persone per documenti non connessi ad oggetti da trattare in Consiglio*”

Tale norma, secondo il Capogruppo, sembra doversi ritenere *contra legem* per violazione del disposto di cui all'art 43, comma 2, del D.lgs. 267/2000 che non pone limiti di riservatezza al potere di indagine del Consigliere Comunale.

Il Capogruppo evidenzia inoltre che l'Amministrazione del Comune di, su indicazione del Segretario Comunale, abbia rigettato richieste di accesso agli atti formulate dai consiglieri, imponendo la compilazione di un modulo predisposto quale requisito necessario all'accesso e evidenziando come l'accesso stesso fosse sottoposto alla disciplina al Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, “Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi attinente alla disciplina della Legge 7 agosto 1990, n. 241”, quindi di fatto vanificando l'obbligo dell'Amministrazione di ridurre al minimo le formalità e parificando la posizione del consigliere comunale a quella del semplice cittadino con un richiamo Regolamentare errato e in violazione del T.U.E.L.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione osserva quanto segue.

Il diritto d'accesso dei consiglieri comunali è disciplinato espressamente dall'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che riconosce, in capo agli stessi, il diritto di ottenere dagli uffici del Comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, “tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato” senza alcuna limitazione.

Il diritto di accesso loro riconosciuto ha dunque una *ratio* diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi, ex art. 10, del d. lgs. 267/2000, ovvero ex art. 22 e ss., della l. 241/1990: “mentre in linea generale il diritto di accesso è finalizzato a permettere ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti per la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, quello riconosciuto ai consiglieri comunali è strettamente funzionale all'esercizio delle loro funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale ai fini della tutela degli interessi pubblici, piuttosto che di quelli privati e personali, e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività” (così C.d.S., V, 5 settembre 2014, n. 4525).

Pertanto, in risposta allo specifico quesito posto dal Capogruppo, la Commissione osserva che il diritto di accesso del consigliere comunale non può dirsi sottoposto ai limiti procedurali posti dal

DPR 184/2006 che espressamente disciplina le modalità di esercizio del diritto di accesso ex lege 241/'90.

Peraltro, si rileva, l'obbligatorietà della compilazione di un modulo prestampato – come unica modalità ammissibile per l'esercizio del diritto di accesso – non è oggetto di alcuna previsione normativa, neppure nella disciplina dell'accesso del privato.

Inoltre, si evidenzia che al consigliere comunale, in ragione del particolare munus dallo stesso espletato, viene riconosciuto un diritto dai confini più ampi – definito dalla giurisprudenza del C.d.S. quale “incondizionato diritto di accesso” a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni. Esso incontra come unico limite che esso sia esercitato “in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non debba sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso” (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829).

Tale diritto di accesso non può essere compreso neppure per esigenze di tutela di riservatezza dei terzi con riferimento ai dati sensibili, eventualmente contenuti nei documenti oggetto di accesso, in quanto il consigliere stesso è tenuto al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge Consiglio di Stato n 5879/2005; Cons. Stato, Sez. V, 4.5.2004 n 2716; Tar Sardegna, sez. II, 30.11.2004 n 1782). Al consigliere è fatto divieto di divulgare tali dati se non ricorrono le condizioni di cui al Dlgs 196/2003 e nella ipotesi di eventuale violazione di tale obbligo di riservatezza si configura una responsabilità personale dello stesso.

I Regolamenti e gli Statuti delle amministrazioni locali non possono adottare norme in contrasto con le disposizioni del TUEL e della legge in materia di accesso, così frustrandone le previsioni normative.

A tal riguardo il Consiglio di Stato, Sez. V con la sentenza n. 648 dell'11 febbraio 2014 ha precisato che *“un regolamento sull'accesso, che impedisca immotivatamente ai consiglieri di ottenere dall'amministrazione gli atti e le informazioni utili all'esercizio del mandato elettivo ricoperto, contrasterebbe con le leggi statali poste a salvaguardia del diritto di accesso agli atti, riconosciuto ai consiglieri comunali e ai cittadini in genere a tutela dei propri interessi, con i soli limiti previsti dalla legge stessa a tutela della privacy”*. Con riguardo a tale ultimo profilo il C.d.S. precisa poi: *“Quanto alla esigenza di assicurare la riservatezza degli atti oggetto di accesso e il diritto alla privacy dei terzi, in sede di esercizio del diritto di accesso di cui dispongono i consiglieri comunali e provinciali, si osserva che tale necessità è salvaguardata dall'art. 43, comma 2 del T.U. approvato con D.L. vo 267 del 2000, laddove viene previsto che i consiglieri stessi sono tenuti al segreto nel caso accedano ad atti che incidono sulla sfera giuridica e soggettiva di terzi (così Cons. Stato, Sez. V, 4 maggio 2004 n. 2716). Il diritto del consigliere comunale o provinciale ad avere dall'ente tutte le informazioni che siano utili all'espletamento del mandato non incontra,*

conseguentemente, alcuna limitazione derivante dalla loro natura riservata, in quanto il consigliere è vincolato all'osservanza del segreto. Sulla base di tali considerazioni non può ugualmente essere denegato l'accesso anche alle delibere della giunta comunale richiesto con istanza del 20 luglio 2012, sull'assunto che riguardano dati personali di terzi. Non sussiste, infatti, alcuna ragione logica perché possa essere loro inibito l'accesso ad atti riguardanti i dati desiderati”.

D'altra parte, ad avviso di questa Commissione, in linea con la giurisprudenza del Consiglio di Stato, permane comunque l'esigenza che le istanze siano formulate in maniera specifica e dettagliata, recando l'esatta indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione dell'oggetto dell'accesso (ex multis C.d.S. sez. V, 13.11.2002, n. 6293).

Tali cautele derivano *“dall'esigenza che il consigliere comunale non abusi infatti del diritto all'informazione riconoscintogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico”* (C.d.S. Sez. V, 11.12.2013 n. 5931).

In tal senso è il parere della Commissione sulla richiesta presentata.

9.4 Richiesta di accesso volta ad ottenere i documenti acquisiti e prodotti nell'istruttoria propedeutica alla concessione dell'Onorificenza di Cavaliere della Repubblica Italiana (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 maggio 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte dell'Ufficio del Cerimoniale di Stato e delle Onorificenze, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con riferimento ad una vicenda già sottoposta alla Commissione ed oggetto di parere.

In tale circostanza il sig. ... aveva presentato una richiesta di accesso civico generalizzato rivolta al Cerimoniale di Stato e finalizzata ad ottenere informazioni relative alla concessione dell'Onorificenza di Cavaliere della Repubblica Italiana all'Avvocato A tale istanza l'Ufficio aveva risposto con l'adozione di un provvedimento di diniego – basato sul presupposto giuridico del DPCM 27.06.2011 n. 143 e la legittimità di tale diniego era stata confermata dal Garante della Privacy, cui la questione era stata sottoposta dal Responsabile della Trasparenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel caso oggetto della presente richiesta di parere il Sig. ... ha presentato una nuova richiesta di accesso rivolta al Cerimoniale di Stato, questa volta avanzata *ex lege 241/90*, e finalizzata ad ottenere i documenti acquisiti e prodotti nell'istruttoria propedeutica alla concessione dell'Onorificenza di

Cavaliere della Repubblica Italiana all'Avvocato Deduceva, nel caso di specie, una finalità difensiva dell'accesso richiesto, ex art. 24 comma 7 della legge 241/90, con riferimento alla pendenza di alcuni procedimenti penali per reati informatici, iscritti presso la Procura di ... , nei quali l'istante ricoprirebbe la veste di parte offesa. In particolare l'istante ha riferito che “sentitosi diffamato dalla pubblicazione sul sito ... di una replica non firmata ma attribuita allo staff di ... egli ha presentato una denuncia-querela contro ignoti *“per il reato di cui all'art. 591 comma 3 c.p.”*. Il sig. ... ritiene che l'autore del predetto testo sia l'avv. ..., impossibilitato a firmare per l'incompatibilità tra la sua iscrizione all'Ordine degli Avvocati e la qualifica di Presidente di società di capitali a r.l.

L'istanza d'accesso presentata sarebbe pertanto finalizzata, si deduce, a comprovare violazioni del codice deontologico forense da parte dell'Avv. ..., nonché l'esistenza di incompatibilità professionali e quindi a verificare il conseguente effettivo grado di onorabilità dello stesso, con riferimento alla attribuzione della onorificenza di Cavaliere.

L'Ufficio del Cerimoniale si è rivolto alla Commissione per l'accesso per chiedere un parere sulla accessibilità dei predetti documenti, in forza della deduzione di un interesse difensivo all'accesso *de quo*.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione, preliminarmente e nuovamente, conferma l'inaccessibilità delle richieste di accesso agli atti relativi alla attribuzione delle onorificenze: ciò in virtù della considerazione che l'attribuzione delle onorificenze è un atto discrezionale e rientra nelle prerogative del Presidente della Repubblica e, come tale, è insindacabile. Da un punto di vista normativo l'esclusione dell'accesso documentale di tutti gli atti relativi al conferimento di onorificenze è stata espressamente prevista dal DPCM 27.06.2011 n. 143. Anche a voler prescindere da tale assorbente rilievo e con riferimento all'elemento di novità rappresentato dalla deduzione di un interesse difensivo dell'accesso, richiesto ex art. 24 comma 7 della legge 241/90 la Commissione osserva, comunque, quanto segue.

Non appare sussistente alcun nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta in ostensione e la posizione giuridica soggettiva che l'istante intende tutelare: tale strumentalità è richiesta dall'art. 22 comma 1 lett. b) della legge 241/90, ancora prima che dall'art. 24 comma 7 della medesima legge, per la configurazione della legittimazione all'accesso.

Quanto all'interesse cd. “difensivo” ex art. 24 comma 7 della l.241/90, poi, secondo l'orientamento di questa Commissione, in linea con la costante giurisprudenza amministrativa, non sono sufficienti esigenze di difesa genericamente enunciate, dovendo esse corrispondere ad una effettiva necessità di tutela di interessi che si assumano lesi e richiedendosi, pertanto, la strumentalità della documentazione richiesta alla tutela dell'interesse medesimo.

Tale principio di “rigida necessità” è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo il quale *“per l'applicazione del citato comma 7 dell'art. 24 “Occorre (...) la*

dimostrazione di una rigida "necessità" e non mera "utilità" del documento" cui si chiede di accedere (...) non configurandosi, di conseguenza, la posizione legittimante quando "i documenti richiesti non sono necessari per la difesa in giudizio ma solo utili per articolare la difesa in giudizio secondo una particolare modalità, ossia per articolare una particolare censura" (consiglio di stato, Sez. VI, 12 gennaio 2011, n. 117), configurandosi altrimenti, si deve aggiungere, la fattispecie del mero controllo generalizzato dell'attività amministrativa precluso dall'articolo 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990 (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 5936 del 2012).

L'osservanza del predetto principio appare ancor più stringente nei casi in cui, come quello di specie, l'accesso sia esercitato non già in relazione agli atti di un procedimento amministrativo di cui il richiedente è parte, ma in relazione agli atti e documenti di procedimenti amministrativi rispetto ai quali il richiedente sia terzo (in tal senso: Cons. di Stato, Sez. V, 7 giugno 2013, n. 3137).

I giudizi pendenti, di cui l'istante ha inviato l'estratto della Procura sono rivolti contro ignoti e non risulta menzione alcuna dell'Avv. ..., cui i documenti richiesti in ostensione direttamente si riferiscono.

Inoltre, si tratterebbe comunque di un eventuale giudizio per un ipotizzato reato di diffamazione – nonostante l'improprio richiamo dell'istante all'art. 591 comma 3 del codice penale - che in nessun modo appare ricollegarsi con i chiesti documenti, inerenti l'istruttoria per il rilascio dell'onorificenza al, istruttoria di cui l'istante non è in alcun modo parte.

L'articolo 24, comma 7 pertanto appare, nel caso di specie, impropriamente richiamato dall'accedente essendo completamente carente una qualsiasi pertinenza tra i documenti richiesti dall'..... e l'esigenza difensiva manifestata nell'istanza d'accesso: tale totale carenza impedisce, a monte, la qualificazione dell'istante come "soggetto interessato" all'accesso richiesto, ex art. 22 comma 1 lett. b).

In questo senso è il parere della scrivente Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

9.5 Richiesta di pareri a favore di privati (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 maggio 2018)

Il sig., a seguito di una richiesta di accesso rivolta all'Istituto Comprensivo "Via" di a tutte domande di iscrizione alla prima classe della scuola media inferiore, dalla quale era stata esclusa la figlia, al fine di verificare se tutti i criteri di selezione fossero stati rispettati, riceveva una comunicazione dal responsabile procedimento, con la quale la domanda di accesso veniva differita, per contemperare due interessi di rango primario, quali il diritto all'accesso dei dati ed il diritto alla riservatezza dei controinteressati, concludendo che laddove questi ultimi non avessero rilasciato

autorizzazione, i dati (nomi cognomi codici fiscali) all'atto del rilascio delle copie al richiedente, sarebbero stati oscurati.

Chiedeva alla Commissione se fosse legittima la condotta dell'Istituto.

Faceva altresì presente che nella stessa comunicazione veniva richiesta al sig. la corresponsione dell'importo di €, per le spese di notifica ai controinteressati (..... € di spese di notifica per domande di iscrizione) ai sensi di quanto previsto dal Regolamento di istituto.

Chiedeva pertanto se, considerato quanto previsto dall'articolo 25, comma 1, della legge n. 241/1990, fosse legittima tale richiesta.

La Commissione evidenzia di essere titolare di una specifica funzione consultiva a favore degli enti pubblici in ragione dell'attività a questi richiesta ai sensi dell'art. 24, comma 2, della legge 241/90, che impone alle singole pubbliche amministrazioni di individuare le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1 della suindicata norma.

Ulteriori compiti consultivi a favore della Commissione stessa sono previsti dal D.P.R. 12/04/2006, n. 184, che all'art. 11, comma 1, sancisce *“Nell'esercizio della vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, la Commissione per l'accesso, di cui all'articolo 27 della legge:*

a) 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 e all'organizzazione del diritto di accesso;”

Il comma 2 del suddetto art. 11 stabilisce altresì che *“Il Governo può acquisire il parere della Commissione per l'accesso ai fini dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, delle sue modificazioni e della predisposizione di normative comunque attinenti al diritto di accesso.”*

Atteso il contenuto delle disposizioni sopra menzionate, esula dalla funzione consultiva della Commissione la richiesta di pareri a favore di privati, considerato, peraltro, che avverso il differimento il sig. avrebbe potuto proporre ricorso alla Commissione, ai sensi 25, comma 4, della legge n.241/1990.

Nei sensi di cui sopra è il parere della Commissione.

9.6 Accesso dei consiglieri comunali. (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 giugno 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una nuova richiesta di parere da parte della Città di avente ad oggetto l'ampiezza del diritto di accesso dei consiglieri comunali.