

Al Comune di .....  
.....

OGGETTO: Richiesta di parere circa l'esercizio del diritto di accesso formulata dal Comune di .....

Con nota prot. n. .... del ....., il Comune di ..... ha chiesto il parere di questa Commissione in merito alla richiesta avanzata da un consigliere comunale di ottenere copia di tutte le fatture commerciali inerenti l'acquisto di beni e servizi e prestazioni in genere effettuati dal Comune nel 2005 e nel 2006, con i relativi mandati di pagamento in ordine cronologico, oppure copie dei tagliandi dei biglietti di ingresso alla .....

Il Comune lamenta che la richiesta di accesso in esame sia troppo complessa e generica e metterebbe in seria difficoltà la funzionalità degli uffici sottraendo, nel contempo, anche risorse finanziarie all'amministrazione comunale.

E' bene premettere, ai fini di un'analisi completa della questione in oggetto, che la giurisprudenza in materia è stata da sempre ampiamente favorevole all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte dei consiglieri comunali.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato si è, infatti, ormai consolidata nel senso dell'accessibilità dei consiglieri comunali a tutti i documenti adottati dal Comune, in virtù del munus agli stessi affidato.

La V Sezione, con decisione n. 119 del 21 febbraio 1994, ha infatti affermato che "gli artt. 24 L. 27 dicembre 1985, n.816, e 31 L. 8 giugno 1990, n.142, nel prevedere il diritto dei consiglieri comunali a prendere visione dei provvedimenti adottati dall'Ente, facendo riferimento all'espletamento del mandato, non hanno avuto riguardo alle competenze amministrative del Consiglio comunale, nel senso cioè che le informazioni acquisibili debbano riguardare solo le materie attribuite a detto organo, ma hanno considerato l'esercizio, in tutte le sue potenziali esplicazioni, del munus di cui ciascun consigliere comunale è individualmente investito in quanto membro del Consiglio; per cui va ritenuto che tale munus comprende la possibilità per ciascun consigliere di compiere, attraverso la visione dei provvedimenti adottati e l'acquisizione di informazioni, una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'Amministrazione comunale, utile non solo per poter esprimere un voto maggiormente consapevole sugli affari di competenza del Consiglio, ma anche per promuovere, nell'ambito del Consiglio stesso, le varie iniziative consentite dall'ordinamento ai membri di quel collegio".

Tale principio è stato anche ribadito ed ampliato, successivamente, dalla stessa V Sezione, con decisione n. 5109 del 26 settembre 2000, secondo cui "il diritto di accesso del consigliere comunale non riguarda soltanto le competenze amministrative dell'organo collegiale ma, essendo riferito all'espletamento del mandato, riguarda l'esercizio del munus di cui egli è investito in tutte le sue potenziali implicazioni al fine di una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale".

E da un così ampio riconoscimento del diritto di accesso in capo ai consiglieri comunali deriva agli stessi la libertà nell'esercizio del medesimo sotto il profilo delle motivazioni.

Infatti, come rilevato sempre dalla V sezione, con decisione n. 940 del 22 febbraio 2000, ha stabilito che "in deroga a quanto dispongono in via generale gli artt. 22 e seg. della L. 241/1990, il consigliere comunale che chieda copia di atti connessi alle sue funzioni non è tenuto a

specificare i motivi della richiesta, nè a spiegare l'interesse sul quale è fondata la richiesta stessa come se fosse un privato, non rilevando, in contrario, esigenze di tutela della riservatezza dei terzi, essendo i consiglieri comunali tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge".

E' importante sottolineare anche il recente orientamento del Consiglio di Stato, Sezione IV, che con sentenza 21 agosto 2006, n. 4855, ha rilevato che "tra l'accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e l'accesso del Consigliere comunale di cui all'art. 43 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (testo unico sull'ordinamento degli enti locali) sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune. Da ciò la conseguenza, che è una conseguenza necessitata, che al consigliere comunale non può essere opposto alcun diniego (salvo i pochi casi eccezionali e contingenti, da motivare puntualmente e adeguatamente, e salvo il caso – da dimostrare – che lo stesso agisca per interesse personale), determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo al concreto esercizio della sua funzione, che è quella di verificare che il Sindaco e la Giunta municipale esercitino correttamente la loro funzione".

Il diritto di accesso agli atti di un consigliere comunale non può subire compressioni per pretese esigenze di natura burocratica dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del mandato istituzionale. Così si è espresso il Consiglio di Stato, sezione V, nella sentenza 22 febbraio 2007, n. 929.

Si precisa, però, che in merito ad eventuali limiti temporali opponibili all'esercizio del diritto di accesso del consigliere comunale, la stessa sentenza sopra citata (n. 4855 del 21 agosto 2006) specifica che "qualora l'esaudimento della richiesta possa essere di una certa gravosità, potrebbe la stessa essere resa secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività comunali di tipo corrente".

"D'altra parte, il consigliere comunale non può abusare del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi o aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro gli immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico (in tal senso, si veda l'art. 24, terzo comma della L. n. 241 del 1990, come sostituito dall'art. 16 della L. n. 11 febbraio 2005, n. 15)" (così la V Sezione del Consiglio di Stato nella sentenza 2 settembre 2005, n. 4471).

Dunque, fermo restando che il diritto di accesso non può essere garantito nell'immediatezza in tutti i casi, e che pertanto rientrerà nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l'esigenza di assicurare l'adempimento dell'attività ordinaria, il consigliere comunale avrà la facoltà di prendere visione, nel frattempo, di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali competenti.

Per le ragioni esposte in precedenza, la Commissione ritiene che la richiesta formulata dal consigliere comunale sia da accogliere.

Roma, 11 giugno 2007

Al comune di.....

Oggetto: accesso dei consiglieri comunali.

Il comune di ....., con nota in data ....., ha chiesto il parere circa l'accessibilità agli atti dei consiglieri comunali.

In particolare, il suddetto comune riferisce che, in data ....., il capogruppo in seno al consiglio di una lista di minoranza chiedeva copia di:

- 1) tutte le determinate dei Responsabili dei servizi, dalla n.... del .....alla n. .... del .....
- 2) tutte le ordinanze sindacali dalla n. .... alla n. .... del .....
- 3) tutte le delibere del Consiglio comunale dalla n. .... alla n. .... del ..... e dalla ... alla .... del .....

Il Comune con nota in data ....., ha sostanzialmente rigettato l'istanza in quanto meramente emulativa e non utile all'espletamento del mandato e, conseguentemente, ha invitato il richiedente a formulare domande di accesso solo utili all'espletamento del mandato.

La Commissione, in merito al quesito esposto, non condivide la posizione del Comune e ritiene che la richiesta di accesso formulata dal consigliere comunale rientri nella facoltà di esercizio del suo munus.

In generale, la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è ormai consolidata nel senso dell'accessibilità dei consiglieri comunali a tutti i documenti amministrativi proprio in virtù del munus esercitato.

Tale principio è stato affermato dalla V Sezione, con decisione n. 5109 del 26 settembre 2000, secondo cui "il diritto d'accesso del consigliere comunale non riguarda solo le competenze amministrative dell'organo collegiale ma, essendo riferita all'espletamento del mandato, riguarda l'esercizio del munus di cui egli è investito in tutte le sue potenziali implicazioni al fine di una compiuta valutazione della correttezza ed efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale".

Da un così ampio diritto di accesso in capo ai consiglieri comunali deriva agli stessi la libertà nell'esercizio del medesimo, sotto il profilo delle motivazioni. In sostanza, il consigliere comunale che richieda copia di atti in rapporto alle sue funzioni non è tenuto a precisare i motivi della richiesta, né l'interesse alla stessa richiesta come se fosse un privato, perché diversamente gli organi di amministrazione sarebbero arbitri di stabilire essi stessi l'estensione del controllo sul loro operato". Principio ribadito nella sentenza della V Sezione, n. 7900 del 2004.

Ancor più di recente il Consiglio di Stato ha affermato "l'inesistenza di un potere degli uffici comunali di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste d'informazione avanzate da un consigliere comunale e le modalità di esercizio del munus da questi espletato. Infatti l'art. 43 del D. L.vo n. 267/2000 riconosce ai consiglieri comunali un latissimo diritto all'informazione a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici "rispettivamente del comune e della provincia, nonché delle loro aziende ed enti dipendenti" di fornire ai richiedenti "tutte le notizie ed informazioni in loro possesso":

Il Consiglio di Stato individua la situazione giuridica in capo ai consiglieri comunali utilizzando l'espressione "diritto soggettivo pubblico funzionalizzato", vale a dire un diritto che implica l'esercizio di facoltà finalizzate al pieno ed effettivo svolgimento delle funzioni assegnate direttamente al Consiglio comunale". Dunque, ogni limitazione all'esercizio del diritto sancito dall'art. 43 interferisce inevitabilmente con la potestà istituzionale del consiglio comunale di sindacare la gestione dell'ente, onde assicurarne – in uno con la trasparenza e la piena democraticità – anche il buon andamento".

Pertanto, la Commissione ritiene legittima l'istanza del consigliere comunale, fermo restando che il diritto di accesso non può essere garantito nell'immediatezza in tutti i casi, e che rientrerà nella facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l'esigenza di assicurare l'adempimento dell'attività ordinaria, concedendo ovviamente, nel frattempo, la facoltà di prendere visione di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali.

Infine, a nulla rileva la considerazione del Comune di ..... espressa nella risposta del ..... sopracitata alla richiesta di accesso, secondo la quale le "determine dei Responsabili dei servizi sono pubblicati regolarmente nell'Albo Pretorio del comune al fine di garantire trasparenza dell'attività amministrativa" in quanto, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, la pubblicazione di un documento amministrativo nell'Albo non preclude il diritto di accesso ai sensi della legge n. 241/90, bensì tale forma di pubblicità esclude unicamente la verifica dei requisiti soggettivi del soggetto richiedente.

Ciò vale, evidentemente, a maggior ragione nei confronti dei consiglieri comunali ai quali l'art. 43 soprarichiamato ha riconosciuto " il diritto di ottenere ogni utile informazione all'espletamento del loro mandato.

Roma, 11 giugno 2007

Comune di .....

**OGGETTO:** Richiesta di parere circa l'esercizio del diritto di accesso del consigliere del Comune di ..... di avere copia del registro generale di protocollo.

Con nota prot. nr. .... del ....., il Comune di ..... ha chiesto un parere in merito al diritto del consigliere comunale ..... di avere copia del protocollo generale per il periodo che va dall' ..... al .....

La Commissione, in linea di principio, ritiene che la richiesta formulata dal consigliere comunale rientri nelle facoltà di esercizio del suo munus, che consente di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato; anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è ormai consolidata nel senso dell'accessibilità dei consiglieri comunali a tutti i documenti amministrativi, in virtù del munus agli stessi affidato.

Con la decisione n. 5109, la V Sezione del Consiglio di Stato, del 26 settembre 2000, ha affermato che "il diritto di accesso del Consigliere comunale non riguarda soltanto le competenze amministrative dell'organo collegiale ma, essendo riferito all'espletamento del mandato, riguarda l'esercizio del munus di cui egli è investito in tutte le sue potenziali implicazioni al fine di una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale".

A sottolineare l'ampio riconoscimento del diritto di accesso in capo ai consiglieri comunali, si evidenzia anche la decisione n. 528 della V sezione, del 7 maggio 1996, la quale dispone che "ai sensi degli artt. 24, legge 27 dicembre 1985, n. 816 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il Consigliere comunale che richieda copia di atti in rapporto alle sue funzioni non è tenuto a specificare i motivi della richiesta, né l'interesse alla stessa come se fosse un privato, perché diversamente gli organi di amministrazione sarebbero arbitri di stabilire essi stessi l'estensione del controllo sul loro operato". Tale principio è stato successivamente ribadito dalla sentenza della V sezione, n. 7900 del 2004.

affermato "l'inesistenza di un potere degli uffici comunali di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazione avanzate da un consigliere comunale e le modalità di esercizio del munus da questi espletato. Ed invero l'art. 43 del D.Lgs. n.267/2000 riconosce ai consiglieri comunali un latissimo "diritto all'informazione" a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici "rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti" di fornire ai richiedenti "tutte le notizie ed informazioni in loro possesso".

Il Consiglio di Stato con la menzionata pronuncia n. 4471 del 2005, individua la situazione giuridica in capo ai consiglieri comunali utilizzando l'espressione "diritto soggettivo pubblico funzionalizzato", vale a dire un diritto che "implica l'esercizio di facoltà finalizzate al pieno ed effettivo svolgimento delle funzioni assegnate direttamente al Consiglio comunale". Pertanto "ogni limitazione all'esercizio del diritto sancito dall'art. 43 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 interferisce inevitabilmente con la potestà istituzionale del consiglio comunale di sindacare la gestione dell'ente, onde assicurarne – in uno con la trasparenza e la piena democraticità – anche il buon andamento".

E' importante sottolineare l'ancor più recente orientamento del Consiglio di Stato, Sezione IV, che con sentenza 21 agosto 2006, n. 4855, ha rilevato che "tra l'accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e l'accesso del Consigliere comunale di cui all'art. 43 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (testo unico sull'ordinamento degli enti locali)

sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune. Da ciò la conseguenza, che è una conseguenza necessitata, che al consigliere comunale non può essere opposto alcun diniego (salvo i pochi casi eccezionali e contingenti, da motivare puntualmente e adeguatamente, e salvo il caso – da dimostrare – che lo stesso agisca per interesse personale), determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo al concreto esercizio della sua funzione, che è quella di verificare che il Sindaco e la Giunta municipale esercitino correttamente la loro funzione”.

In definitiva, deve ritenersi fondata la richiesta del consigliere comunale in argomento di avere copia del registro generale di protocollo del Comune per il periodo decorrente dall'..... fino al ....., sia alla luce delle disposizione dell'art. 43, D.Lgs. n. 267/00 che riconosce ai consiglieri comunali, per l'utile espletamento del loro mandato, un ampio diritto all'informazione a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici di fornire ai richiedenti tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, sia in virtù della citata e consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Si precisa, però, che in merito ad eventuali limiti temporali opponibili all'esercizio del diritto di accesso del consigliere comunale, la stessa sentenza sopra citata (n. 4855 del 21 agosto 2006) specifica che “qualora l'esaudimento della richiesta possa essere di una certa gravosità, potrebbe la stessa essere resa secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività comunali di tipo corrente”; e ciò nella consapevolezza che “...il consigliere comunale non può abusare del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi o aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro gli immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico (in tal senso, si veda l'art. 24, terzo comma della L. n. 241 del 1990, come sostituito dall'art. 16 della L. n. 11 febbraio 2005, n. 15)” (così la V sezione del Consiglio di Stato nella sentenza 2 settembre 2005, n. 4471).

Dunque, fermo restando che il diritto di accesso non può essere garantito nell'immediatezza in tutti i casi, e che pertanto rientrerà nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l'esigenza di assicurare l'adempimento dell'attività ordinaria, il consigliere comunale avrà la facoltà di prendere visione, nel frattempo, di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali competenti.

Roma, 11 giugno 2007

Al Comune di .....  
.....

OGGETTO: Richiesta di parere circa l'esercizio del diritto di accesso formulata dal Comune di .....

Il Segretario del Comune di ..... – D.ssa ..... - ha esposto a questa Commissione, al fine di acquisirne il parere, che un consigliere comunale di minoranza ha presentato una istanza volta al rilascio di copia delle concessioni, licenze, permessi edilizi ed eventuali condoni relativi a sindaci ed assessori dell'ultimo ventennio, nonché del personale attualmente dipendente dell'amministrazione comunale.

Al riguardo, specifica che la richiesta di accesso in esame è troppo complessa e generica e metterebbe in seria difficoltà la funzionalità degli uffici.

Preliminarmente, la Commissione rileva che l'estensione del diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali è decisamente più ampia rispetto a quella propria del quisque de populo. Essa, infatti, a norma dell'articolo 43 del D.Lgs. n. 267/2000, comprende tutte le informazioni utili allo svolgimento del mandato, senza necessità di indicare una specifica motivazione. Le uniche limitazioni all'esercizio di tale situazione giuridica soggettiva attengono al soddisfacimento di esigenze di natura privata, al perseguimento di finalità emulative o che comunque possano condurre alla paralisi dell'attività amministrativa.

Si rappresenta, infatti, che il Consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, poiché, diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe paradossalmente ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi (Consiglio di Stato Sez. V 2/9/2005 n. 4471; T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 01 luglio 2003, n. 827).

E' importante sottolineare il recente orientamento del Consiglio di Stato, Sezione IV, che con sentenza 21 agosto 2006, n. 4855, ha rilevato che "tra l'accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e l'accesso del Consigliere comunale di cui all'art. 43 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (testo unico sull'ordinamento degli enti locali) sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune. Da ciò la conseguenza, che è una conseguenza necessitata, che al consigliere comunale non può essere opposto alcun diniego (salvo i pochi casi eccezionali e contingenti, da motivare puntualmente e adeguatamente, e salvo il caso – da dimostrare – che lo stesso agisca per interesse personale), determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo al concreto esercizio della sua funzione, che è quella di verificare che il Sindaco e la Giunta municipale esercitino correttamente la loro funzione".

Il diritto di accesso agli atti di un consigliere comunale non può subire compressioni per pretese esigenze di natura burocratica dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del mandato istituzionale. Così si è espresso il Consiglio di Stato, sezione V, nella sentenza 22 febbraio 2007, n. 929.

Si precisa, però, che in merito ad eventuali limiti temporali opponibili all'esercizio del diritto di accesso del consigliere comunale, la sentenza del Consiglio di Stato n. 4855 del 21 agosto 2006, specifica che "qualora l'esaudimento della richiesta possa essere di una certa gravosità,

potrebbe la stessa essere resa secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività comunali di tipo corrente”.

“D'altra parte, il consigliere comunale non può abusare del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi o aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro gli immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico (in tal senso, si veda l'art. 24, terzo comma della L. n. 241 del 1990, come sostituito dall'art. 16 della L. n. 11 febbraio 2005, n. 15)” (così la V Sezione del Consiglio di Stato nella sentenza 2 settembre 2005, n. 4471).

Dunque, fermo restando che il diritto di accesso non può essere garantito nell'immediatezza in tutti i casi, e che pertanto rientrerà nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l'esigenza di assicurare l'adempimento dell'attività ordinaria, il consigliere comunale avrà la facoltà di prendere visione, nel frattempo, di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali competenti.

Per le ragioni esposte in precedenza, la Commissione ritiene che la richiesta formulata dal consigliere comunale sia da accogliere.

Roma, 11 giugno 2007

Al Comune di .....

Oggetto: richiesta di parere circa l'accesso di un privato agli elenchi dei contribuenti.

Il comune di ....., con nota in data ....., ha chiesto un parere circa la legittimità di un'istanza d'accesso presentata da un privato cittadino volta da ottenere copia degli elenchi dei contribuenti.

In particolare, il suddetto comune riferisce quanto segue.

Nel luglio 2005, dopo aver ricevuto dall'Agenzia delle entrate gli elenchi nominativi dei contribuenti che avevano presentato la dichiarazione per l'anno d'imposta 2000, ha provveduto a darne avviso alla cittadinanza precisando che ne era possibile la consultazione presso l'U.R.P. dello stesso comune per un anno a decorrere dalla data dell'avviso.

Tutto ciò in conformità agli artt. 69 del D.P.R. 600/73 " Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi" e 66 bis del D.P.R. 633/72 " Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto "i quali dispongono la pubblicazione con cadenza annuale, rispettivamente, degli elenchi nominativi dei contribuenti il cui reddito è stato accertato dagli uffici delle imposte e di quelli sottoposti a controlli nei cui confronti l'ufficio UVA ha proceduto a verifica o ad accertamento.

Le norme citate dispongono, inoltre, che gli elenchi "sono in ogni caso depositati per la durata di un anno, ai fini della consultazione da parte di chiunque, sia presso l' ufficio che ha proceduto alla loro formazione, sia presso i comuni interessati".

In data ..... il sig. ...., dopo aver effettuato la visione degli elenchi presso l'U.R.P. del comune, ha chiesto in fotocopia il volume o, in alternativa, il prestito dello stesso.

Il comune di ..... ha respinto la richiesta ritenendo che nella fattispecie non può trovare applicazione la normativa sull'accesso di cui alla l. 241/90, in quanto la tipologia di atti richiesta rientra nell'espressa esclusione prevista dall'art. 24 n.1 lett.b) della citata legge.

Con un'ulteriore istanza del ..... il ..... ha rinnovato la richiesta diffidando il responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 328 c.p.

Con la richiesta di parere in esame il comune di ..... chiede a questa Commissione che venga espresso un parere circa l'applicabilità o meno agli elenchi dei contribuenti della normativa sull'accesso, considerata l'espressa esclusione prevista dall'art. 24 n.1 lett. b) della l. 241/90 secondo cui " Il diritto d'accesso è escluso.....nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li prevedono".

La Commissione ha già avuto modo di affermare che relativamente al diritto d'accesso ad imposte e tasse "i dati anagrafici e gli elenchi dei contribuenti che hanno presentato le dichiarazioni annuali modello 740/770 ed IVA non hanno nulla a che vedere con i documenti amministrativi la cui accessibilità la l. 241/90 vuole garantire e quindi esulano dal suo ambito di applicazione". La conoscibilità di tali elenchi viene comunque assicurata dalle particolari norme che li riguardano.

In effetti, nel caso de quo, il comune, con la pubblicazione dell'avviso circa la consultabilità per un anno degli elenchi dei contribuenti, ne ha assicurato, nel rispetto delle norme previste, la piena conoscibilità da parte di chiunque.

Inoltre, nel caso in questione, la richiesta dell'istante di copia degli elenchi dei contribuenti è stata motivata dall'esigenza di "procedere ad un esame tranquillo a casa" (dello stesso ..... ) e, dunque, l'interesse del richiedente appare ictu oculi emulativo, ridicibile a mera curiosità e non riconducibile alla persona dell'istante da uno specifico nesso: in sostanza, il richiedente non appare

titolare di una situazione giuridicamente rilevante e, quindi, qualificata dall'ordinamento come meritevole di tutela.

D'altra parte, la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, prima ancora della modifica normativa alla l. 241/90 intervenuta con la l. 11 febbraio 2005, n.15, ha affermato che il diritto d'accesso ai documenti amministrativi non si attegga ad una sorta di azione popolare diretta a consentire un controllo generalizzato sull'amministrazione, né può essere trasformato in uno strumento di ispezione popolare sull'efficienza di un soggetto pubblico.

Tale orientamento giurisprudenziale è stato poi tradotto in un nuovo caso di espressa esclusione dall'accesso per effetto della modifica legislativa introdotta dalla l. n.15/2005 - art. 24, n. 3 -, a tenore del quale "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni".

Pertanto, la Commissione ritiene che la richiesta di accesso di un privato cittadino agli elenchi dei contribuenti non possa essere accolta.

Roma, 11 giugno 2007

Al sig.....  
Via .....  
.....

OGGETTO: Richiesta di parere

Il sig. ...., "in qualità di giornalista collaboratore-corrispondente del quotidiano '.....' ha chiesto al Sindaco e al Consigliere Comunale del Comune di ..... l'accesso ai seguenti documenti :

- 1) determinazione ..... n. .... del .....
- 2) copia ricorso al TAR di "....." e "....." notificato al Comune di ..... il .....
- 3) provvedimento di rigetto della domanda di piano esecutivo in variante per l'insediamento di zona ..... direzionale e ricettivo di un fabbricato ad uso commerciale;
- 4) richiesta del segretario comunale alla ..... per l'impegno di spesa di cui alla determinazione ..... n. .... del .....

Nell'istanza il sig. .... ha precisato che "i motivi della richiesta sono dettati dagli artt. 22 e 25 della legge 7.8.1990 n. 241 e per informazioni stampa".

Il Comune di ....., con nota in data ....., ha negato l'accesso affermando che "il ricorso al T.A.R. notificato il ..... contiene notizie a carattere privatistico che non siamo autorizzati a diffondere; il ricorso stesso può essere eventualmente richiesto alla Parte ricorrente; la determinazione n° ..... del ..... e la relativa richiesta di impegno di spesa hanno carattere istruttorio e potrebbero contenere aspetti legati alla strategia difensiva che non possono essere diffusi, men che meno a mezzo di stampa; il provvedimento dell'ufficio tecnico comunale relativo a domanda di Piano esecutivo non può essere rilasciato per entrambe le motivazioni sopra esposte".

Il sig. .... ritiene il diniego illegittimo, chiedendo al riguardo il parere di questa Commissione, che osserva quanto segue.

Come affermato dalla giurisprudenza amministrativa, il diritto di cronaca va distinto dal diritto di accesso, che, ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241, ha una sua disciplina specifica e richiede l'esistenza "di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (si è al riguardo affermato "che non è configurabile il diritto di accesso previsto dall'art. 22 l. 7 agosto 1990 n. 241 ai dati dello stato civile mediante rilascio di appositi elenchi di matrimonio, di nati e di defunti al fine di darne notizia sulla stampa quotidiana" : C. Stato, sez. V, 23-01-1998, n. 99).

Peraltro, questa Commissione ha espressamente affermato che "il giornalista, in quanto cittadino residente nel comune, ha diritto di accedere a tutti i documenti amministrativi del comune medesimo ai sensi dell'art. 7 della legge 142 del 1990 fatta eccezione per i documenti che, a norma del comma 3 del citato art.7, sono 'riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese'. La relativa istanza può essere presentata anche verbalmente e non v'è onere di motivazione, ma il rilascio dei documenti è subordinato al pagamento dei costi di ricerca e di riproduzione".

Pertanto, nel caso in cui il sig. .... sia cittadino residente nel Comune di ..... , ha diritto, ai sensi dell'art.10 d.lgs. 10 agosto 2000 n. 267, all'accesso ai documenti amministrativi richiesti, tranne per il ricorso al TAR di "....." e "....." notificato al Comune di ..... il ....., che, come è noto, non è un documento amministrativo ai sensi dell'art. 22 della citata legge 7 agosto 1990 n. 241 , né può identificarsi con "gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale" di cui al disposto del suddetto art. 10 d.lgs. n. 267 del 2000.

Roma, 11 giugno 2007

Ricorrente: Sig. ....

contro

Amministrazione resistente: INPS di .....

### Fatto

Il Sig. ...., con nota del ....., ha richiesto agli uffici dell'INPS di ....., di potere conoscere la posizione contributiva del Sig. ...., relativamente all'anno ....., per potere difendere i propri interessi giuridici nel procedimento penale in corso nei confronti di quest'ultimo.

L'INPS, con nota del ....., ha espresso il proprio diniego al richiesto accesso e, pertanto, il Sig. .... ha presentato ricorso alla Commissione, ai sensi dell'articolo 25, l. n. 241/1990, avverso il rigetto dell'istanza formulata.

### Diritto

Il ricorso è fondato.

Il nuovo art. 22 della legge n. 241/1990, come novellato dalla legge n. 15/2005, afferma che l'interesse del titolare del diritto di accesso deve essere diretto, concreto, attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

In particolare, l'interesse deve essere attuale, con riferimento alla richiesta di accesso ai documenti; diretto, ossia personale, cioè deve appartenere alla sfera dell'interessato; concreto, con riferimento alla necessità di un collegamento tra il soggetto ed un bene della vita coinvolto dall'atto o documento. Secondo la dottrina prevalente, inoltre, l'interesse deve essere: serio, ossia meritevole e non emulativo (cioè fatto valere allo scopo di recare molestia o documento) e adeguatamente motivato, con riferimento alle ragioni che vanno esposte nella domanda di accesso.

L'interesse all'accesso deve presentare, infine, un ulteriore requisito fondamentale, ossia deve corrispondere ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Nel caso in esame, è senza alcun dubbio sussistente un interesse diretto, concreto, attuale dell'istante ad avere copia di quanto richiesto per poter procedere alla tutela dei propri diritti.

Tale conclusione, oltre che ribadita da questa Commissione, è stata fatta propria anche dal giudice amministrativo di prime cure che, con sentenza n. 2779 del 9 marzo 2004, ha affermato il principio di diritto secondo cui: "Ai fini dell'esercizio del diritto di accesso agli atti amministrativi, è condizione sufficiente e necessaria che l'interesse del richiedente sia personale e concreto ai sensi del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, e attenga alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per cui, in mancanza di uno specifico limite contenuto nella detta disposizione, l'interesse all'esibizione degli atti e documenti detenuti dall'amministrazione ben può identificarsi nell'esigenza della parte privata di disporre degli stessi al fine di sostenere, anche in un diverso apposito giudizio, le proprie ragioni" (TAR Campania – Napoli, Sez. V; nel senso che l'accesso sia una posizione autonoma rispetto alla fondatezza della pretesa o dell'azione che si intenda successivamente intraprendere, anche Cons. Stato, Sez. VI, 14 novembre 2003, n. 7301).

Anche nella più recente sentenza n. 1896/2005, il Cons. di Stato ha affermato che nel bilanciamento di interessi che connota la disciplina del diritto di accesso "si è sempre ritenuto che il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241

prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogni qual volta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, salvo che non si tratti di dati personali (c.d. dati sensibili), cioè di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convinzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, nel qual caso l'art. 16, comma 2, D.leg. 11 maggio 1999, n. 135 (ora art. 60 del D.Lgs. n. 196 del 2003) prescrive che l'accesso è possibile solo se il diritto che il richiedente deve far valere o difendere è di rango almeno pari a quello della persona cui si riferiscono i dati stessi."

In particolare, con riferimento alla locuzione contenuta nel comma 7, art. 24, l. n. 241/90, a tenore della quale l'accesso ai dati sensibili e/o giudiziari deve essere garantito "(...) nei limiti in cui sia strettamente indispensabile (...)", la Commissione osserva che il carattere della stretta indispensabilità dell'accesso con riferimento all'ostensione di un documento contenente dati giudiziari, va valutato dal destinatario della richiesta di accesso tenendo in considerazione il rilievo che la documentazione richiesta assume rispetto alla tutela in sede processuale che il richiedente intende attivare. In altri termini, un documento è "strettamente indispensabile" qualora costituisca una prova senza la quale il richiedente si troverebbe nell'impossibilità di tutelare adeguatamente i propri interessi.

Quanto alle concrete modalità di esercizio del diritto di accesso, una volta effettuato il bilanciamento di interessi di cui sopra, la scrivente Commissione osserva quanto segue.

Il mutamento normativo avutosi a seguito della legge n. 15/2005 e del conseguente D.P.R. n. 184/2006 che ha sostituito il precedente testo regolamentare, impone di riesaminare la questione.

Invero, il limite contenuto nell'articolo 8, comma 5, relativo alla sola presa visione, non compare più nel testo regolamentare del 2006; l'articolo 10 del D.P.R. n. 18/2006 (disciplina dei casi di esclusione) rinvia all'articolo 24 puramente e semplicemente. Tale ultima disposizione non opera più distinzioni tra presa visione ed estrazione di copia, inserendo, al contrario, un comma finale (il settimo), in cui si prevede che deve essere comunque garantito ai richiedenti l'accesso per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici; tale disposizione sembrerebbe consentire di ritenere superato il citato orientamento giurisprudenziale che, in fattispecie simili, limitava l'accesso alla sola visione. Se così è, allora, non vi sarebbero ragioni per escludere l'estrazione di copia delle richieste offerte tecniche di altre ditte partecipanti alla gara.

Nello stesso senso occorre, inoltre, tenere in considerazione un altro il filone giurisprudenziale – formatosi prima della legge n. 15 del 2005 – giusto il quale le modalità di esercizio del diritto di accesso non sarebbero scindibili nella sola visione del documento e/o nella estrazione di copia dello stesso; ciò perché, qualora si ritenesse di far prendere visione del documento all'accedente (senza consentirgli l'estrazione di copia) non si darebbe soddisfazione all'interesse del richiedente l'accesso (che deve poter disporre del documento cui abbia richiesto di accedere) e al tempo stesso si pregiudicherebbe la riservatezza del terzo (persona fisica e/o giuridica che sia), atteso che anche dalla sola presa visione l'accedente può venire a conoscenza di elementi idonei a ledere la privacy altrui.

In tal senso Cons. Stato, Sez. VI, 14/11/2003, n.7296 secondo cui: "L'art. 25 comma 1, L. n. 241 del 1990, il quale stabilisce che « il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge », prevede l'esame e l'estrazione di copia come modalità congiunte dell'esercizio del diritto, senza richiamare deroghe od eccezioni di sorta, donde il diritto di accedere agli atti amministrativi non può consistere nella mera presa visione con esclusione di estrazione di copia del documento. Del resto, il preteso scorporo della facoltà di esame del documento da quello di estrazione non sarebbe idoneo a tutelare nessuno dei confliggenti interessi in gioco: non quello - alla riservatezza - dei

terzi, giacché il richiedente avrebbe, comunque, conoscenza del documento; non quello - alla difesa - del richiedente che, in mancanza della copia del documento, non potrebbe finalizzarne l'accesso ad un uso giuridico" (analogamente T.A.R. Marche, 14/11/2003, n.1341).

Considerato quanto sopra esposto, il documento richiesto non può, dunque, ritenersi inaccessibile, neanche a fronte del diniego dell'amministrazione resistente, poiché nel caso in esame il diritto di difesa – nel bilanciamento degli interessi contrapposti – è prevalente, quale diritto costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.).

La più recente giurisprudenza, infatti, si è espressa sul tema, affermando la prevalenza del diritto di accesso rispetto al diritto di riservatezza, quando esso è rivolto a garantire un diritto costituzionale quale il diritto alla tutela giurisdizionale, così come sancito dall'art. 24 Cost. (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 22 marzo 2005, n. 1267, Consiglio di Stato, sez. V., 22 giugno 1998, n. 923). Ed il novellato art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 ha recepito tale orientamento giurisprudenziale, affermando che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici".

Infine, con riferimento al caso di specie, si evidenzia la recente sentenza del T.A.R. Sicilia Catania, sez. IV, 09 marzo 2007, n. 437, secondo cui "l'accesso ai documenti amministrativi, in quanto destinato a perseguire interessi generali più ampi della difesa in giudizio - potendo trattarsi di accesso c.d. endoprocedimentale o riguardante, addirittura, atti divenuti inoppugnabili si presenta in modo indipendente dalla tutela giurisdizionale di posizioni giuridiche concrete, cosicché può essere esercitato a prescindere da un processo, sia esso già instaurato o da instaurare ed in particolare, il rimedio speciale previsto a tutela del diritto di accesso deve ritenersi consentito anche in pendenza di un giudizio ordinario all'interno del quale i documenti oggetto della domanda di accesso potrebbero essere acquisiti, in via istruttoria, dal giudice adito".

PQM

La Commissione accoglie il ricorso.

Ricorrente: Architetti ..... e .....  
contro  
Amministrazione resistente: Ordine degli Architetti di .....

#### Fatto

Gli architetti ..... e ....., con diverse e successive lettere, da ultimo con la nota del ....., hanno richiesto all'Ordine degli Architetti di ....., di potere avere copia integrale, conforme all'originale, del verbale della seduta del Consiglio dell'Ordine del ....., per poter provvedere alla tutela dei loro diritti.

L'Ordine professionale, il ..... ed il ....., ha consentito l'esercizio del diritto di accesso agli istanti, rilasciando il documento richiesto, con diverse omissioni nel testo.

Non ritenendo soddisfatta la loro istanza, gli architetti ..... e ....., hanno presentato ricorso alla Commissione, ai sensi dell'articolo 25, l. n. 241/1990, per ottenere copia integrale del suddetto verbale.

#### Diritto

Il ricorso è fondato.

Il nuovo art. 22 della legge n. 241/1990, come novellato dalla legge n. 15/2005, afferma che l'interesse del titolare del diritto di accesso deve essere diretto, concreto, attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

In particolare, l'interesse deve essere attuale, con riferimento alla richiesta di accesso ai documenti; diretto, ossia personale, cioè deve appartenere alla sfera dell'interessato; concreto, con riferimento alla necessità di un collegamento tra il soggetto ed un bene della vita coinvolto dall'atto o documento. Secondo la dottrina prevalente, inoltre, l'interesse deve essere: serio, ossia meritevole e non emulativo (cioè fatto valere allo scopo di recare molestia o nocumento) e adeguatamente motivato, con riferimento alle ragioni che vanno esposte nella domanda di accesso.

L'interesse all'accesso deve presentare, infine, un ulteriore requisito fondamentale, ossia deve corrispondere ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Nel caso in esame, è senza alcun dubbio sussistente un interesse diretto, concreto, attuale degli istanti ad avere copia integrale del verbale richiesto per poter procedere alla tutela dei loro diritti.

Tale conclusione, oltre che ribadita da questa Commissione, è stata fatta propria anche dal giudice amministrativo di prime cure che, con sentenza n. 2779 del 9 marzo 2004, ha affermato il principio di diritto secondo cui: "Ai fini dell'esercizio del diritto di accesso agli atti amministrativi, è condizione sufficiente e necessaria che l'interesse del richiedente sia personale e concreto ai sensi del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, e attenga alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per cui, in mancanza di uno specifico limite contenuto nella detta disposizione, l'interesse all'esibizione degli atti e documenti detenuti dall'amministrazione ben può identificarsi nell'esigenza della parte privata di disporre degli stessi al fine di sostenere, anche in un diverso apposito giudizio, le proprie ragioni" (TAR Campania – Napoli, Sez. V; nel senso che l'accesso sia una posizione autonoma rispetto alla fondatezza della pretesa o dell'azione che si intenda successivamente intraprendere, anche Cons. Stato, Sez. VI, 14 novembre 2003, n. 7301).