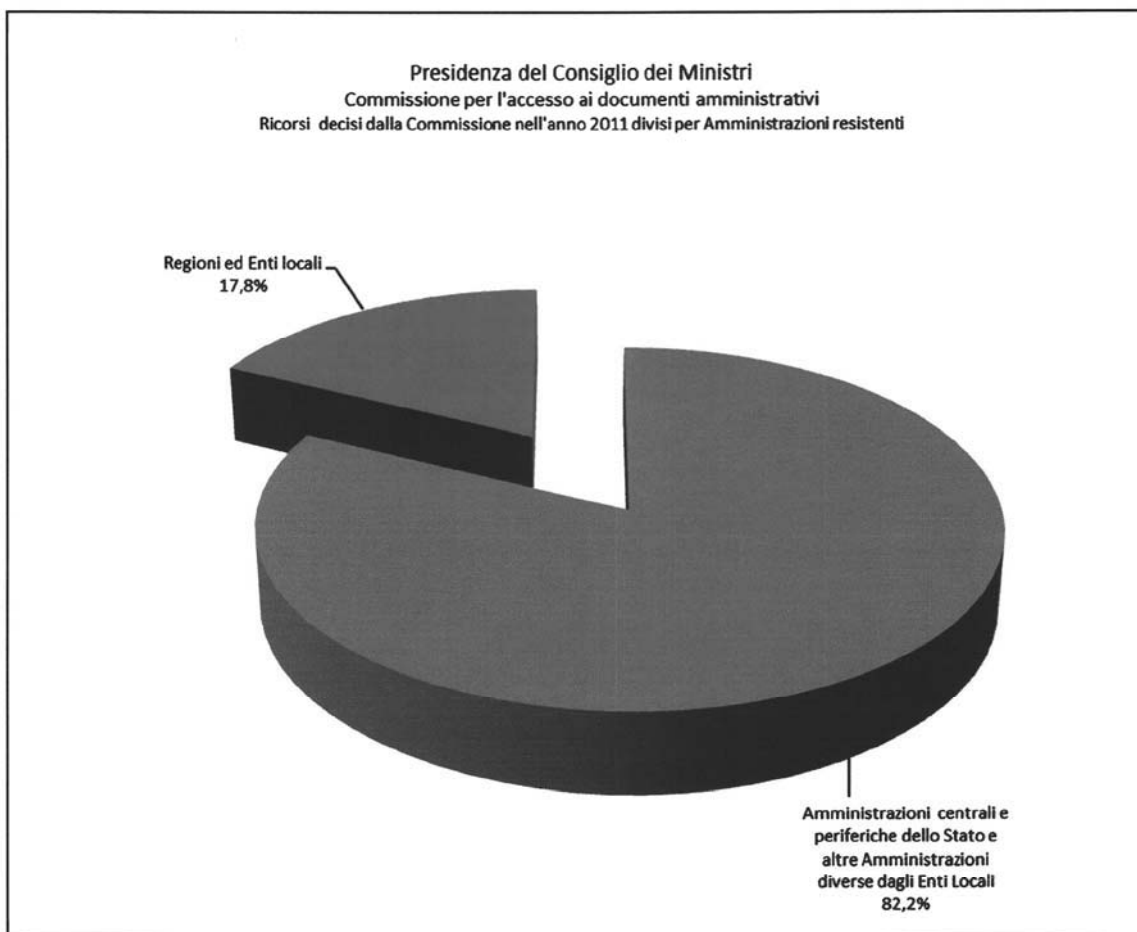


Osservando la **Figura 10** si nota una netta diminuzione della percentuale di ricorsi presentati nei confronti delle autorità indipendenti, pari nel 2011 solo all'1,1%, rispetto all'anno 2010 in cui si era registrato il 2% di ricorsi.

La percentuale di ricorsi rivolta contro i ministeri è scesa nel 2011 al 62,1% contro il 68% del 2010, ma resta, comunque, decisamente la quota maggiore di ricorsi in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro le altre amministrazioni.

Nei confronti degli altri enti pubblici non ministeriali la quota di ricorsi presentati nel 2011 è stata pari al 17,8% contro il 18% registrato nel 2010. Contro gli ordini professionali sono stati rivolti nel 2011 il 2,3 % dei ricorsi a fronte dell'1,9% nel 2010. Infine i ricorsi presentati contro le autorità giurisdizionali e le avvocature distrettuali dello Stato sono stati complessivamente pari allo 0,9%, nel 2011. Come si evince dalla **Figura 11**, mentre contro Regioni ed Enti locali nel complesso, sono stati presentati alla Commissione per l'accesso il 10,8% dei ricorsi, l'89,2% dei ricorsi presentati è rivolto nei confronti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e delle altre amministrazioni diverse dagli enti locali.

**Figura 11: ricorsi contro Amministrazioni statali ed enti locali**



### 6.3 L'estensione della competenza della Commissione sui ricorsi presentati contro gli enti locali

Ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 la Commissione è competente a decidere sui ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, mentre è riservata al difensore civico la competenza a decidere sui ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli enti locali.

Nelle **Figure 8, 9 e 10** si può notare che il 10,8% dei ricorsi presentati nell'anno 2011 alla Commissione per l'accesso, è rivolto contro Enti locali (Comuni 8,6%; A.S.L. 1,1%; Province 0,7%; Regioni e altri enti regionali 0,4%). Rispetto al 2010 si è registrato un lieve aumento in termini percentuali (i ricorsi avverso Regioni, Province, Enti locali e ASL erano stati nel totale pari al 10% nel 2010), cui ha fatto però riscontro un consistente aumento numerico dei ricorsi effettivamente presentati contro gli enti locali, dato l'aumento complessivo dei ricorsi decisi nel 2011. Si tratta di ricorsi di cui la Commissione fino al 2010 dichiarava l'inammissibilità per incompetenza, senza mai entrare nel merito, essendo gli stessi rimessi alla cognizione del difensore civico ai sensi del citato articolo 24 della legge n. 241 del 1990.

Nel 2011, in considerazione sia del fatto che il difensore civico è stato ormai abolito a livello comunale (con la legge finanziaria per il 2010) sia della non uniforme diffusione della figura del difensore civico – specialmente in alcune regioni del meridione dove si è in alcuni casi riscontrata la totale carenza di difensori civici provinciali e regionali – la Commissione per l'accesso ha stabilito di estendere la propria competenza, per evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, decidendo nel merito anche i ricorsi contro i dinieghi di accesso degli enti locali, in tutti i casi di assenza accertata del difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale.

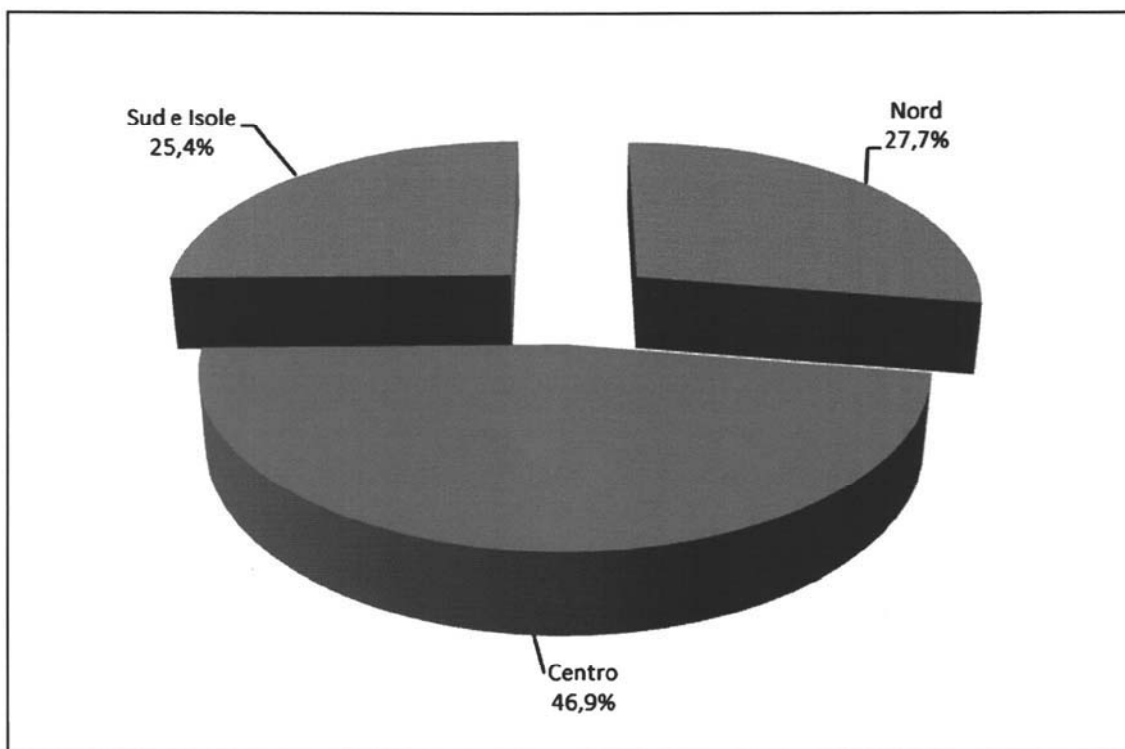
La Commissione resta, inoltre, un punto di riferimento fondamentale anche per il diritto di accesso a livello di Enti locali forniti di difensore civico, continuando ad esprimersi in tale ambito in sede consultiva e orientando gli organi di governo delle amministrazioni locali specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso spettante ai residenti e ai consiglieri comunali.

### 6.4 La distribuzione dei ricorsi per ambito territoriale

Nel 2011, come nei precedenti anni 2010, 2009 e 2008, si conferma una distribuzione quasi omogenea dei ricorsi per aree geografiche, con una lieve prevalenza del Centro, dovuta in parte alla presenza delle sedi centrali delle amministrazioni Ministeriali.

Come si può notare nella **Figura 12**, nel 2011 la maggiore percentuale dei ricorsi è stata presentata al centro nella misura del 46%. Sud e isole totalizzano il 25,4% e il Nord il 27,7%.

**Figura 12: distribuzione geografica dei ricorsi**

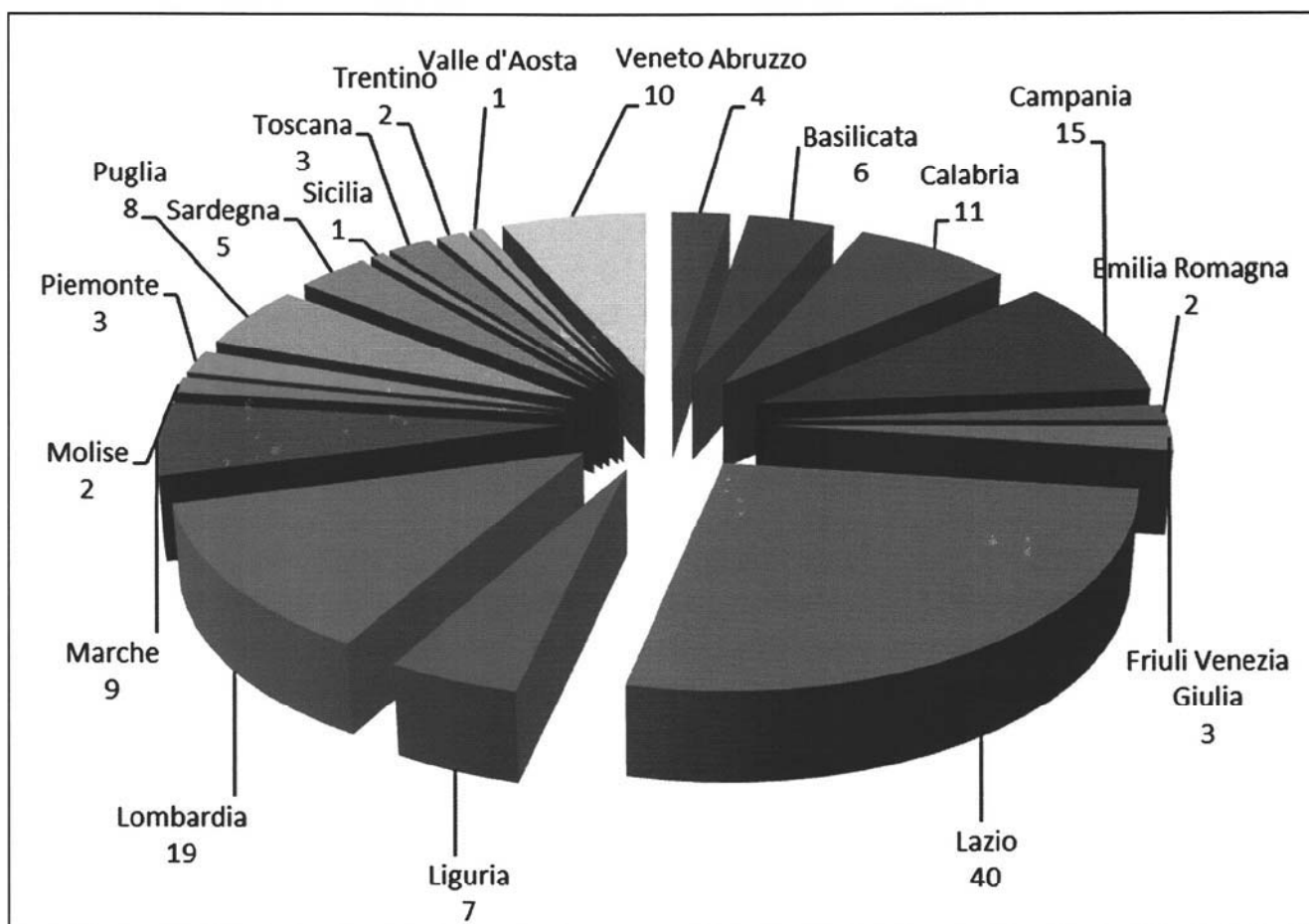


Se si considerano le percentuali in comparazione con il 2010 e 2009, nell'anno 2011, risulta aumentata la percentuale di ricorsi presentata al Centro pari al 46,9% (rispetto al 38% del 2010 e al 36% del 2009) mentre è diminuita quella relativa al Sud e isole: il 25,4% (rispetto al 32% nell'anno 2010) ed è diminuita anche quella del Nord pari al 27,7% (pari invece al 30% nel 2010).

## 7. Le funzioni consultive di proposta e di impulso della Commissione

La Commissione per l'accesso, nell'esercizio di propri compiti di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, 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 n. 241 del 1990, per l'individuazione dei casi di esclusione del diritto di accesso, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso.

Figura 13: distribuzione dei pareri per Regione anno 2011



Dalle Figure 13 e 14, che illustrano la distribuzione dei pareri per Regione nell'anno 2011, si può notare che il maggiore numero dei pareri, in percentuale, è richiesto nel Lazio: il 26,3% (contro il 17% del 2010), seguito dalla Lombardia: il 13,2% (contro il 16% del 2010), dalla Campania: il 9,9% (contro l'8% nel 2010) e dalla Calabria con il 7,2%. Seguono il Veneto, con il 6,6%, la Puglia con il 5,3%, le Marche con il 5,9%, la Liguria con il 4,6% e la Basilicata con il 3,9%. Quindi l'Abruzzo con il 2,6% e Toscana, Piemonte e Friuli Venezia Giulia, ciascuna a quota 2%. Quindi abbiamo l'Emilia Romagna, il Trentino, e il Molise con l'1,3% di richieste ed infine Sicilia e Val d'Aosta con lo 0,7% di richieste. La spiegazione delle variazioni, anche considerevoli, da una regione all'altra può essere ricollegata al numero degli abitanti delle regioni più popolose, come il Lazio e la Lombardia, che totalizzano il maggior numero di pareri, al luogo in cui si trova l'amministrazione interessata (spesso un'amministrazione centrale dello Stato che ha sede a Roma) ma anche alla conoscenza e diffusione di altre forme di tutela (ad esempio l'istituto del difensore civico).

Figura 14: percentuale delle richieste di parere per Regione anno 2011

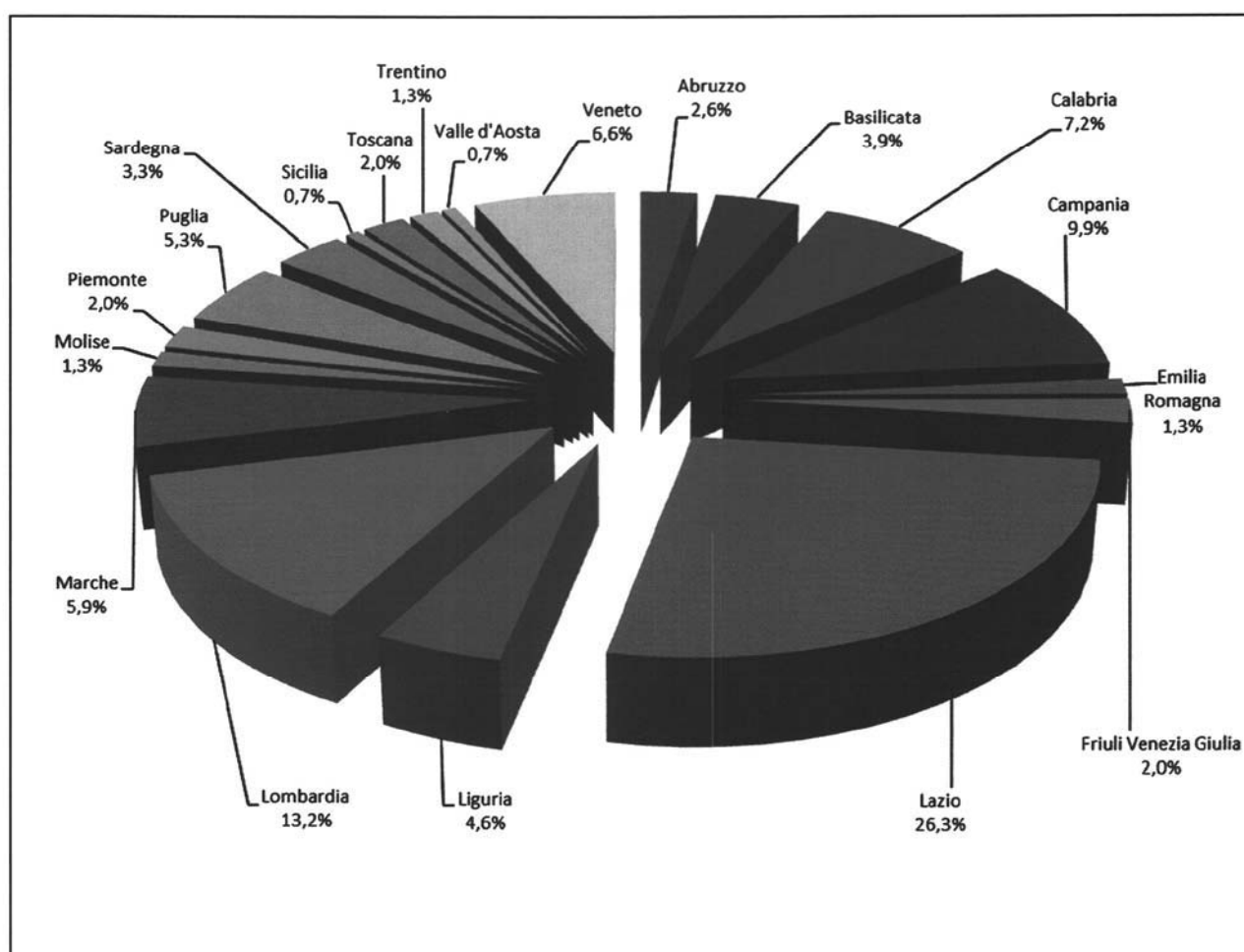
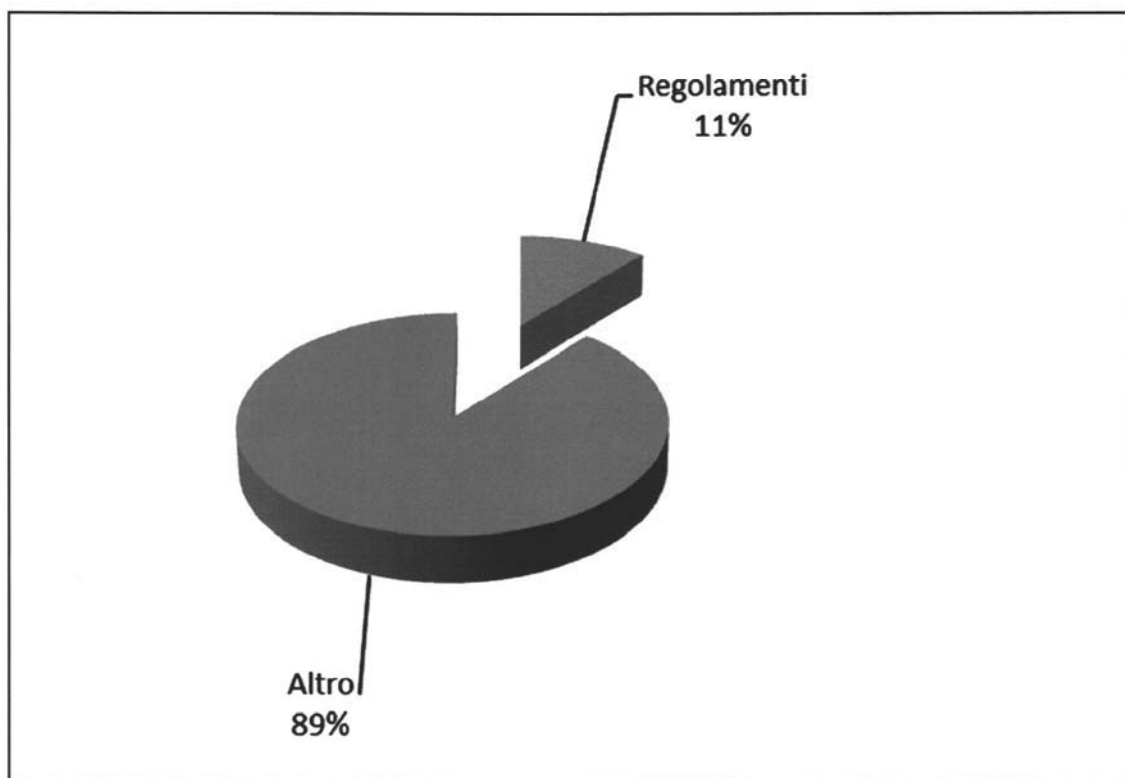


Figura 15: pareri resi sui regolamenti rispetto al totale

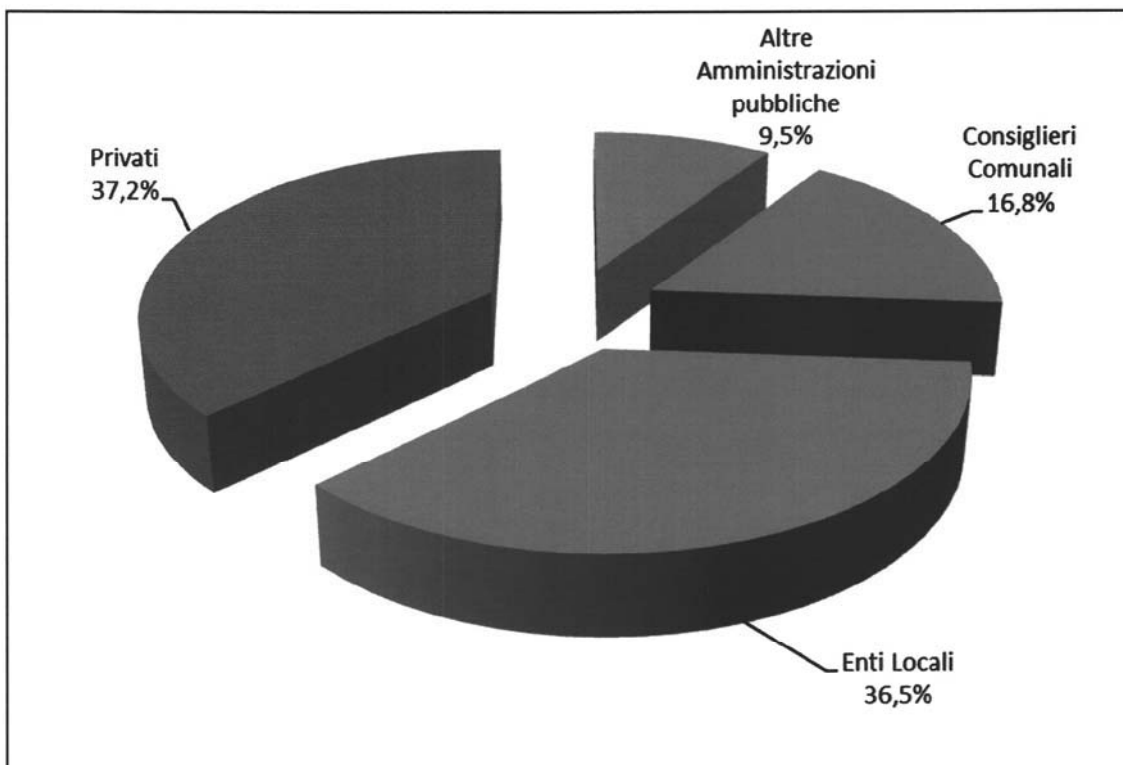


La Commissione esprime un parere sulla conformità del regolamento alla disciplina vigente, suggerendo di modificare alcune disposizioni, o in alcuni casi di espungerle quando siano da considerare superflue o ripetitive rispetto alla disciplina in vigore.

Come si può vedere dalla **Figura 15**, sul totale delle richieste di parere, l'11% è costituito dal parere sui regolamenti che disciplinano le modalità di accesso ai documenti amministrativi.

Per il 2011 la percentuale dei pareri sui regolamenti, rispetto al totale delle richieste di parere è aumentata rispetto allo scorso anno (nel 2010 era pari all'8%).

Figura 16: soggetti richiedenti il parere della Commissione nel 2011



In particolare, come è illustrato dalla **Figura 16**, nel 2011 continuano ad essere in maggioranza i privati con il 37,2% delle richieste (anche se in flessione rispetto al 41% del 2010) e gli Enti locali con il 36,5% (39% nel 2010) a chiedere il parere della Commissione.

Tuttavia, rispetto al 2010, si registra una minore preponderanza di tali richieste rispetto al totale, sia in valore percentuale che in numeri assoluti, a vantaggio di un aumento delle istanze di parere da parte dei Consiglieri comunali, da cui nel 2011 proviene il 16,8% delle richieste (contro il 3% del 2010). Anche per le pubbliche amministrazioni diverse dagli Enti locali che, in totale, toccano nel 2011 solo il 9,5% delle richieste (contro un complessivo 15% registrato nel 2010), si registra un sensibile calo di pareri.

#### 7.1 Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali e provinciali

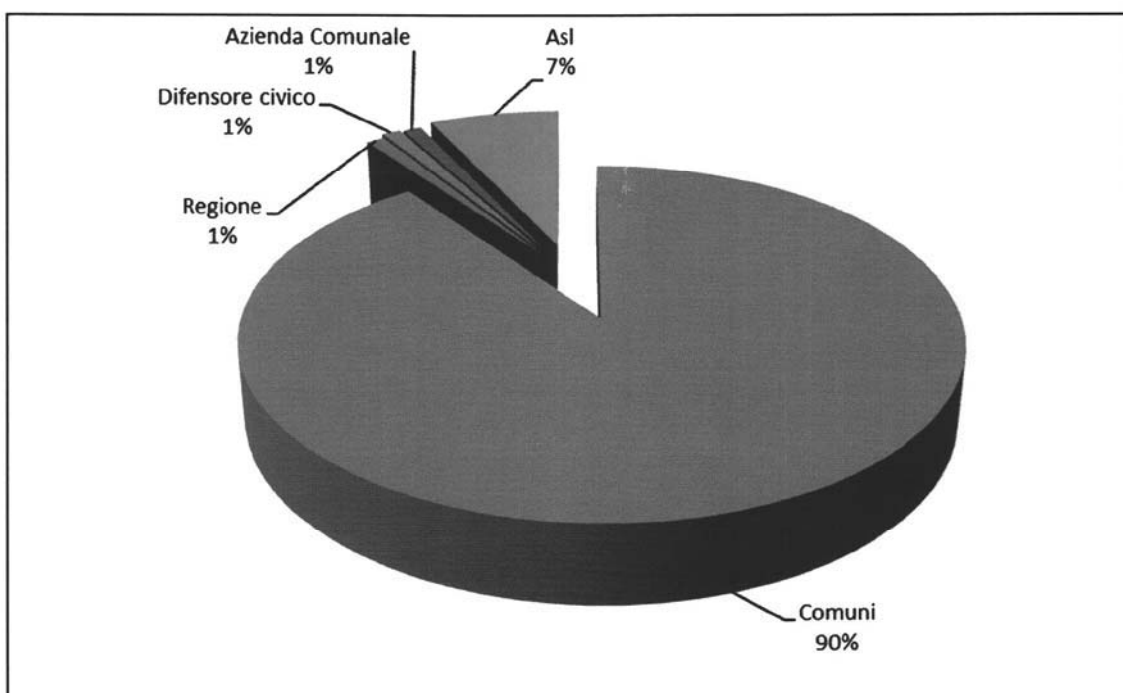
Il dato più rilevante riscontrato nei grafici sull'andamento dei pareri nel corso dell'anno 2011, di cui alle figure che precedono, è costituito certamente dal consistente aumento dei pareri richiesti dai Consiglieri comunali e provinciali,

salito in un anno di quasi 14 punti percentuali (dal 3% del 2010 al 16,8 % del 2011).

Al riguardo si osserva che, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, 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.

Figura 17: suddivisione delle richieste di pareri pervenute da Regioni ed enti locali





La **Figura 17** mostra che, nell'ambito degli enti locali, la porzione maggiore delle richieste di parere proviene dai Comuni (90%), mentre considerevolmente meno rilevanti sono i pareri richiesti dalle aziende comunali (1%), dalle aziende sanitarie locali (7%) e dai difensori civici (1%). Dalle Regioni proviene l'1% delle richieste di parere.

## 8. Riepilogo dei pareri più rilevanti espressi nel 2011

A completamento del presente paragrafo, dedicato alle funzioni consultive della Commissione per l'accesso, si riportano di seguito, in sintesi, alcuni tra i pareri più significativi resi nel corso dell'anno 2011.

**8.1** Un Comune ha chiesto un parere in ordine all'accesso a fatture di pagamento e documenti di regolarità contributiva di imprese aggiudicatrici di appalti pubblici, da parte di Società cooperativa con sede nel Comune medesimo. L'ente civico istante riferisce che una società cooperativa ha chiesto il rilascio delle determinazioni di aggiudicazione, delle fatture di pagamento e relativi documenti unici di regolarità contributiva (c.d. durc) delle imprese affidatarie di appalti di lavori comunali a far data dall'1 maggio 2010 in poi. Pur confermando l'accessibilità alle determinazioni di aggiudicazione (trattandosi peraltro di atti pubblici), l'amministrazione comunale manifesta alla Commissione alcune perplessità sulla ostensione delle fatture e relativi "durc". Ritiene in proposito la Commissione che, nella specie, poiché la società istante ha sede nel Comune, non rileva l'eventuale difetto di motivazione dell'istanza e l'istanza di accesso deve essere accolta alla luce del disposto di cui all'articolo 10, T.U. enti locali che riconosce ai cittadini residenti il diritto di accesso a tutti gli atti dell'amministrazione comunale. (Commissione, parere dell'11 gennaio 2011)

**8.2** Un consigliere comunale di minoranza ha rivolto richiesta di parere in ordine alle modalità d'esercizio del diritto d'accesso, ex art. 43 TUEL, chiedendo in particolare se sia legittimo accedere agli atti istituzionali del Comune, mediante uso di tecnologie informatiche e se si possa ottenere dall'amministrazione il rilascio in formato digitale (a mezzo pec) delle deliberazioni consiliari e di Giunta e dei relativi atti preparatori. In base al quadro normativo vigente, e alla ormai generalizzata diffusione degli strumenti informatici presso i soggetti pubblici e privati. La Commissione ritiene che l'accesso telematico "deve" essere sempre consentito, soprattutto ove richiesto, non solo nei reciproci rapporti posti in essere tra le pubbliche amministrazioni medesime ed in quelli da esse intrattenuti con l'utenza privata ma anche nei rapporti tra le stesse amministrazioni locali e i componenti eletti nei loro organi consiliari. Il diritto di accesso telematico va garantito anche alla luce del generale dovere della Pubblica Amministrazione di ispirare la propria attività al principio di buon andamento e conseguente economicità e proficuità dell'azione (ex art. 97 Cost.) nonché del principio di leale cooperazione istituzionale tra soggetti pubblici (art. 120 Cost.). (Commissione, parere dell'11 gennaio 2011)

**8.3** Il responsabile dell'area entrate e tributi del Comune chiede il parere della Commissione in ordine alla problematica relativa all'accesso di un consigliere comunale agli elenchi dei contribuenti locali e dei cittadini morosi nel pagamento dei tributi comunali e in particolare se si possa continuare a fornire ad un consigliere comunale – che ne abbia fatto un uso improprio divulgandoli anche a mezzo stampa – gli elenchi dei contribuenti morosi nel pagamento dei tributi

comunali. La Commissione osserva che la disposizione contenuta nell'art. 43, comma 2, TUEL riconosce al consigliere comunale il diritto di ottenere dagli uffici comunali "tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del proprio mandato" e gli impone l'obbligo del segreto "nei casi specificamente determinati dalla legge". Indipendentemente dall'inclusione della divulgazione dei contribuenti morosi fra i casi soggetti al segreto, gli Uffici comunali non possano limitare in alcun caso il diritto di accesso del consigliere comunale, ancorché possa sussistere il pericolo della divulgazione di dati di cui il medesimo entri in possesso. La responsabilità di aver messo in condizione il consigliere comunale di conoscere dati sensibili cede di fronte al diritto di accesso incondizionato del medesimo, ma può essere invocata dal terzo eventualmente danneggiato solo nei confronti di chi (consigliere comunale) del suo diritto abbia fatto un uso *contra legem*. (Commissione, parere dell'11 gennaio 2011)

8.4 Un'Azienda Sanitaria Locale ha posto un quesito relativo all'accesso del genitore alla documentazione sanitaria concernente scelte della figlia minorenni in ordine alla procreazione responsabile. Un genitore, avendo trovato nella camera della figlia minorenne la confezione di un farmaco contraccettivo già utilizzato, ha chiesto alla ASL di accedere a "qualsiasi tipo di documentazione sanitaria relativa ad accessi di pronto soccorso, ginecologia, continuità assistenziale", risalente ad un arco di tempo di poco più di un mese, concernente la figlia, motivando tale richiesta con l'esigenza di sincerarsi che il farmaco fosse stato prescritto da un medico. L'Azienda Sanitaria ha precisato che, in effetti, il farmaco era stato prescritto dal locale consultorio ed ha chiesto il parere della Commissione in ordine alla richiesta d'accesso. Al riguardo, la Commissione osserva che l'art. 2, ultimo comma, della legge n. 194/78 dispone: *"La somministrazione su prescrizione medica, nelle strutture sanitarie e nei consultori, dei mezzi necessari per conseguire le finalità liberamente scelte in ordine alla procreazione responsabile è consentita anche ai minori"*; e pertanto consente al minore di rivolgersi alle strutture sanitarie e ai consultori senza che i genitori ne siano informati. Il motivo della norma è evidente: garantire l'anonimato al minore che non voglia o non possa mettere a parte i genitori dei suoi problemi e si rivolga alle strutture autorizzate per evitare che lo stesso possa rivolgersi clandestinamente a soggetti privi delle necessarie garanzie di serietà e di professionalità, il cui intervento potrebbe provocare gravi danni alla salute psico-psichica del minore. Dalla *ratio* della norma si desume che il genitore non possa accedere alla documentazione richiesta; e ciò neppure con il consenso della figlia, per l'evidente probabilità che la volontà della minore venga coartata. Del resto, la giustificazione data dal genitore a sostegno dell'interesse all'accesso è palesemente contraddittoria: perché, nell'eventualità che il farmaco non fosse stato prescritto dalla ASL quest'ultima – ovviamente – non sarebbe in possesso di alcuna documentazione amministrativa al riguardo. Per tali considerazioni la Commissione ritiene che, sotto il profilo strettamente giuridico, la domanda

d'accesso debba essere respinta. Considerato peraltro che la questione investe anche preminenti profili tecnici, relativi alla tutela fisiopsichica della salute del minore, la Commissione ha ritenuto opportuno acquisire al riguardo il parere del Garante per la protezione dei dati personali. Il Garante per la protezione dei dati personali, ha comunicato di condividere le osservazioni della Commissione, secondo cui il genitore non ha titolo ad accedere alla documentazione sanitaria concernente scelte di una figlia minorenni in ordine alla procreazione responsabile. (Commissione, parere dell'11 gennaio 2011)

**8.5** È illegittimo da parte di un Comune subordinare il rilascio di copia di documenti attinenti ad una procedura espropriativa al pagamento dei diritti di bollo, imponendo il rilascio di copie necessariamente autenticate. La richiesta dell'Ente comunale appare contraria al dettato normativo vigente. La previsione del rilascio esclusivo di copie autenticate, con pagamento in forma obbligatoria delle marche da bollo, anche quando il soggetto che vi abbia interesse chieda copia semplice dei documenti stessi, si pone in netto contrasto con l'art. 25, co. 1, legge n. 241/90 secondo cui *"l'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura"* nonché con la previsione di cui all'art. 7, c. 6 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 che prevede: *"in ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'articolo 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate"*. Tali previsioni vanno integrate con le specifiche disposizioni in materia di bollo (ex d.P.R. n. 642/1972), come interpretate dall'Agenzia delle Entrate, la quale ha affermato che l'imposta di bollo non è dovuta qualora oggetto dell'istanza di accesso sia, oltreché l'esame degli atti, anche il rilascio di copie semplici (non conformi) degli stessi (Risoluzione n. 151/E del 5 ottobre 2001). (Commissione, parere del 1 febbraio 2011)

**8.6** È riconosciuto, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, il diritto del consigliere comunale ad accedere alle fatture di una società mista partecipata dal Comune. È illegittimo il diniego opposto alla richiesta di un consigliere comunale di minoranza volta ad avere copia delle fatture emesse e del bilancio di una società mista a prevalente partecipazione comunale. Il quesito va affrontato e risolto alla luce del disposto contenuto nell'art. 43, comma 2 del TUEL che riconosce al consigliere comunale (e provinciale) il *"diritto di ottenere dagli uffici, 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 proprio mandato"*. La dizione letterale della disposizione richiamata, sulla quale si è formata una giurisprudenza consolidata, non lascia alcun dubbio sul diritto del consigliere comunale (e provinciale) ad accedere, in funzione del proprio *munus* pubblico, a qualunque documento e/o informazione relativi ad aziende ed enti dipendenti dal Comune (o dalla Provincia), come nel

caso di specie di società mista a prevalente capitale pubblico. (Commissione, parere dell'1 febbraio 2011)

**8.7** La Commissione ritiene illegittimo il silenzio-rifiuto dell'amministrazione comunale opposto alla richiesta – rivolta dal rappresentante di un condominio – di accesso agli atti, notizie ed informazioni, relativi ad una domanda di rimborso IVA, ai sensi della legge n. 449/1997, art. 12, per interventi di riparazione e miglioramento sismico. Infatti, l'art. 10, comma 2, TUEL assicura al cittadino (e a qualunque altro soggetto giuridico avente residenza nel Comune) il più ampio diritto di accesso ed assicura allo stesso l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure che comunque lo riguardi. Nel caso di specie, pertanto, oltre, al generale diritto di accesso del cittadino agli atti comunali si aggiunge l'interesse diretto del Condominio, rappresentato dal richiedente, a conoscere lo stato della pratica relativa alla domanda di rimborso in questione, rafforzato dalla necessità di attivare le iniziative finalizzate alla tutela dei diritti e dei legittimi interessi dei condomini. (Commissione, parere del 1 febbraio 2011)

**8.8** Sono pienamente accessibili, da parte di consiglieri comunali, i documenti concernenti imposte e tasse ed, in particolare, le liste dei contribuenti comunali morosi o meno. La Commissione si è già espressa, anche recentemente, in senso positivo riconoscendo sia al cittadino ex art. 10 del TUEL (parere del 16.11.2010), sia, e tanto più, al consigliere comunale ex art. 43 dello stesso TUEL (parere dell'11.01.2011) il diritto di accesso ai documenti suddetti, atteso che la salvaguardia della privacy è recessiva rispetto al diritto del cittadino e, *a fortiori* del consigliere comunale, di vigilare sulla correttezza dell'azione dell'amministrazione comunale, salvo la responsabilità degli stessi derivante da una diffusione *contra legem* dei dati acquisiti. (Commissione, parere dell'1 febbraio 2011)

**8.9** Un cittadino che – avendo già ottenuto una favorevole decisione, che gli riconosce il diritto d'accesso in esito al ricorso alla Commissione ex articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990 (regolarmente notificato ai controinteressati) – lamenta la mancata ottemperanza dell'amministrazione resistente alla pronuncia. Secondo quanto riferisce il richiedente, a dire della stessa p.a. resistente, occorrerebbe nuovamente informare i controinteressati ai fini di eventuali opposizioni. Ha osservato, inoltre, che l'amministrazione non deve informare ulteriormente i controinteressati né attendere un'eventuale opposizione da parte loro, in quanto gli obblighi di comunicazione ai controinteressati, previsti dagli artt. 3 e 12 del d.P.R. n. 184/2006, devono essere assolti nell'ambito del procedimento amministrativo di accesso ovvero nel procedimento giustiziale innanzi alla Commissione. Resta fermo che, in caso di perdurante ritardo dell'amministrazione nel concedere l'accesso, pur dopo una decisione favorevole al cittadino in sede di ricorso, la Commissione per l'accesso – nell'esercizio della propria attività consultiva o giustiziale – non può obbligare

l'amministrazione resistente, difettando in capo alla prima poteri ordinatori nei confronti della p.a. (ex art. 25 legge n. 241/90), fatta salva l'eventuale possibilità del cittadino di adire il competente Giudice amministrativo, dotato di poteri coercitivi per dare attuazione concreta al diritto di accesso. (Commissione, parere del 22 febbraio 2011)

**8.10** In materia di concorsi pubblici, il diritto di accesso del concorrente è pieno e non può essere condizionato all'assenso del controinteressato il quale, consapevole di partecipare ad una procedura a contenuto comparativo e selettivo, non può opporre motivi di riservatezza a tutela della propria posizione giuridica, se non nei casi specificatamente previsti dalla legge (v., per esempio, la normativa sulla partecipazione a gara per l'assegnazione di appalti pubblici). (Commissione, parere del 22 febbraio 2011)

**8.11** Non sono accessibili le informazioni che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto in materia di informazioni ambientali dal d.lgs. n. 196/2003. Ne deriva che l'amministrazione non è tenuta a svolgere alcuna attività diretta ad individuare il documento nel quale l'interessato può rinvenire le informazioni desiderate. Ha osservato, inoltre, che ai sensi dell'art. 25, comma 2, legge n. 241/90, ripreso anche dall'art. 2, comma 2, d.P.R. n. 184/2006, la richiesta di accesso, oltre che motivata, deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente. (Commissione, parere del 22 febbraio 2011)

**8.12** La Commissione osserva che, ai sensi della vigente normativa (d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 428, d.P.C.M. 31 ottobre 2000, d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, d.P.C.M. 14 ottobre 2003), ogni Comune deve provvedere a realizzare il protocollo informatico, al quale possono liberamente accedere i consiglieri comunali, i quali pertanto – tramite tale protocollo – possono prendere visione in via informatica di tutte le determinazioni e le delibere adottate dall'ente; ciò in ottemperanza al principio generale di economicità dell'azione amministrativa, che riduce allo stretto necessario la redazione in forma cartacea dei documenti amministrativi. (Commissione, parere del 22 febbraio 2011)

**8.13** Lo Sportello Unico per l'edilizia di un Comune che ha chiesto un parere in ordine ad una richiesta di accesso ai documenti relativi alla D.I.A. di un cittadino residente avente ad oggetto opere per eliminazione di barriere architettoniche in un'abitazione civile. Riferiva l'amministrazione che a tale richiesta d'accesso si era opposto il controinteressato, eccependo che, trattandosi di dati inerenti il figlio minorenne disabile, verrebbe a mancare un interesse diretto e concreto ad accedere. L'opposizione all'accesso, nei limiti di quanto richiesto, non pare accoglibile, in quanto, secondo l'orientamento della Commissione, inaugurato con la direttiva 10 febbraio 1996 e che sembra più aderente all'art. 10 TUEL ("Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli 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...) il diritto di accesso agli atti degli enti locali non è condizionato alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. Il principio fondamentale che informa l'orientamento della Commissione sull'applicazione del citato art. 10, TUEL è quello di "specialità:" il legislatore ha, cioè, adottato una disciplina specifica per gli enti locali versata nel TUEL approvato con il d.lgs. n. 267/2000. Tale specialità comporta, in linea generale, che le norme contenute nella legge n. 241/90 si applicano al TUEL solo in via suppletiva, ove necessario, e nei limiti in cui siano con esso compatibile. (Commissione, parere del 15 marzo 2011)

**8.14** Un cittadino, intenzionato ad offrire in vendita un proprio terreno agricolo ai terzi confinanti, titolari del diritto di prelazione agraria, ha chiesto di conoscere se, a parere della Commissione, sia possibile ottenere dalla P.A. (Agenzia del Territorio o delle Entrate) i dati relativi al domicilio dei proprietari degli immobili confinanti, dato necessario per poter inviare a questi ultimi l'offerta di acquisto del terreno. Al riguardo, l'istante segnala di aver potuto reperire, tramite visure catastali, soltanto l'identità anagrafica ed il codice fiscale dei confinanti e se sia possibile ottenere dalle amministrazioni indicate un'informazione (cioè il domicilio fiscale di un soggetto) ricavandola da altri dati già in possesso dell'istante (e cioè identità anagrafica e c.f.). Osserva la Commissione che, ai sensi dell'art. 22 comma 4 della legge n. 241/90, (e salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono) *"non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo"*, così come definito dall'art. 22 comma 1 lettera d) della legge n. 241/90. Inoltre, l'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 184/2006 dispone che *"la pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso"*. (Commissione, parere del 15 marzo 2011)

**8.15** Una associazione rappresenta di aver chiesto alla polizia locale del Comune in cui la stessa ha la propria sede, di visionare ed estrarre copia dell'incartamento inerente un ricorso giurisdizionale amministrativo e di aver ottenuto un diniego di accesso. Osserva la Commissione che il diritto di accesso (in termini di visione ed estrazione di copia) agli atti degli enti locali del cittadino-residente ex art. 10 d.lgs. n. 267/2000 non è condizionato (diversamente a quanto l'art. 22, comma 1, lett. b, legge n. 241/90 prescrive per l'accesso ai documenti di amministrazioni centrali dello Stato) alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace

e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. È indubbio che anche l'associazione, con sede nello stesso comune destinatario dell'istanza di accesso, possa avvalersi del diritto sancito dall'art. 10, co 2, d.lgs. n. 267/2000, qualificandosi come "cittadino residente", con la conseguenza che sotto tale profilo il diniego di accesso appare illegittimo. (Commissione, parere del 10 maggio 2011)

**8.16** Un Comune ha chiesto un parere della commissione relativamente all'accesso agli atti inerenti l'erogazione di contributi economici ad associazioni. La Commissione osserva che, nel caso in cui l'istante sia un cittadino residente nel Comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 – che richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto – bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente. Il cittadino residente può accedere a tutti gli atti amministrativi dell'ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento alla sussistenza di un interesse personale e concreto e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta. (Commissione, parere del 10 maggio 2011)

**8.17** In tema di diritto d'accesso dei consiglieri comunali, la Commissione ribadisce che l'amministrazione comunale deve garantire a tutti indistintamente i consiglieri parità di condizioni di accesso e di informazione, attesa la parità delle funzioni da ciascuno di essi esercitate. Eventuali disparità di trattamento devono quindi ritenersi *contra legem*. Inoltre, tutti gli atti formati o detenuti dagli uffici comunali sono accessibili dal consigliere comunale, senza alcuna distinzione di settore o di materia, con la sola eccezione di quelli di natura strettamente personale e non utilizzati nell'attività amministrativa e il consigliere comunale ha diritto di accedere sia al protocollo informatico ed all'archivio informatico sia all'archivio cartaceo del Comune ed ha il diritto di ottenere dagli uffici del Comune tutti i documenti amministrativi e tutte le informazioni da lui ritenute utili per l'espletamento del proprio mandato che non possa agevolmente ottenere direttamente in via informatica, eventualmente avvalendosi della collaborazione degli uffici stessi. (Commissione, parere del 10 maggio 2011)

**8.18** In ordine al diritto di un Azienda ad accedere agli accertamenti ispettivi del Servizio Ispezione del Lavoro, la Commissione osserva che l'Azienda istante dopo essere stata sottoposta ad accertamenti da parte dell'Ispettorato del Lavoro, a conclusione dei quali erano stati notificati processi verbali di accertamento e