



*I componenti dell'Ufficio del Difensore civico  
Al centro il Difensore civico, avv. Antonio Caputo, a destra il  
dirigente del Settore "Segreteria Ufficio di Presidenza ed Organi  
Istituzionali Interni - Ufficio del Difensore civico", dr. Valter Bossi*

PAGINA BIANCA

# 1

## Denunce e indagini: casistiche e spunti di analisi

### 1.1 Diritto di accesso documentale Riesame di determinazioni di diniego opposte da Pubblica Amministrazione e attività della Difesa civica

#### Principi e norme di riferimento

La legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i. all'art.1, (**Principi generali dell'attività amministrativa**), comma 1, dispone: "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario".

L'accesso ai documenti amministrativi, come esplicitato dall'art. 22 secondo comma della legge 241/90, per cui "attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la

trasparenza", è, quindi, strumentale all'imparzialità e alla trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione.

La legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i., all'art.25 (**Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi**), prevede:

"1. 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. 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.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato

Accesso ai  
documenti  
amministrativi:  
legge 241/90,  
art. 22:  
imparzialità e  
trasparenza.

Art. 25 legge  
241/90.  
Tempi e  
procedure  
per l'accesso  
ai documenti  
e per il  
riesame  
dell'eventual  
e diniego

il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorso inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. Il Difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto.

Se il Difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è

consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.

5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo. “

Parallelamente, il D.Lgs. 19 agosto 2005, n.195 di “attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale”, all'art.7 (*Tutela del diritto di accesso*), prevede che

Il Difensore civico come "Garante" dell'imparzialità, del buon andamento e della trasparenza dell'azione amministrativa

"1. Contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta entro i termini di cui all'articolo 3, comma 2, il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale secondo la procedura di cui all'articolo 25, commi 5, 5-bis e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero può chiedere il riesame delle suddette determinazioni, secondo la procedura stabilita all'articolo 25, comma 4, della stessa legge n. 241 del 1990, al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, o alla Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 della citata legge n. 241 del 1990, nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato".

L'art.90 dello Statuto della Regione Piemonte (Ufficio del Difensore civico), al comma 2, chiarisce: "l'Ufficio del Difensore civico agisce a tutela dei diritti e degli interessi di

persone ed enti nei confronti dei soggetti individuati dalla legge che esercitano una funzione pubblica o di interesse pubblico per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa"

Da tali norme emerge con chiarezza il riconoscimento formale al Difensore civico del ruolo di "Garante" dell'imparzialità, del buon andamento e della trasparenza dell'azione amministrativa e, in tale ambito e a tale specifico fine, di "tutore" stragiudiziale del diritto di accesso; costituendo il ricorso al Difensore civico uno strumento non oneroso per il cittadino, alternativo al rimedio giurisdizionale, che il cittadino medesimo può intraprendere avverso il diniego di ostensione di documenti amministrativi.

## **Casi significativi: richieste di riesame del diniego di accesso documentale ex art.25 l.241/90 e reclami riguardanti il diritto di accesso.**

**Richiesta di riesame di diniego di accesso (parziale) opposto da Amministrazione Ospedaliera: parere di ritenuta illegittimità del diniego**

**La richiesta di accesso e di riesame del diniego**

Un dipendente di Azienda ospedaliera ha indirizzato al Difensore civico istanza di riesame della determinazione di diniego (parziale) espresso da parte dell'Amministrazione dell'Azienda medesima, in riferimento a richiesta di accesso presentata dal cittadino

avente ad oggetto note che riguardavano la sua collocazione lavorativa.

Con la nota recante diniego di accesso ad uno dei documenti richiesti, veniva evidenziata dall'Amministrazione la mancanza di una situazione giuridicamente rilevante, in quanto si sarebbe trattato di "documento meramente

Il parere del  
Difensore  
civico di  
ritenuta  
illegittimità  
del diniego.

interlocutorio ed esplorativo”, al quale non avrebbe fatto seguito un provvedimento conclusivo riguardante il richiedente.

Ulteriormente l'Amministrazione assumeva che l'azione amministrativa era stata comunque resa comprensibile e palese, considerata l'avvenuto accesso ad una delle note e l'avvenuta convocazione del richiedente per un colloquio.

A fronte della richiesta di riesame pervenuta, il Difensore civico, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/90, indirizzava una nota in cui informava il richiedente e comunicava all'Amministrazione coinvolta “parere di ritenuta illegittimità di diniego di accesso”, in base alle seguenti considerazioni:

mediante la richiesta di accesso il cittadino aveva formulato richiesta di accesso ad atti certi e determinati, rientranti nella definizione di “documento amministrativo” di cui all'art.22 della legge 7/08/1990 n.241, ovvero “ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”; per quanto riguarda, in particolare l'interesse del cittadino, “corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso” ( ex art.22 legge 241/90), interesse nei fatti riconosciuto anche dall'Amministrazione, che, nella nota di diniego, aveva fatto riferimento a comportamenti posti in essere per rendere comprensibile e palese al cittadino

l'azione amministrativa riguardante la situazione collegata al documento in questione,

“la nozione di “situazione giuridicamente rilevante” ex art.22, L.n.241 del 1990, per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, si configura come nozione diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa, e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo” e che “la legittimazione all'accesso ... va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto d'accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante alla impugnativa dell'atto” (vedasi Consiglio di Stato, Sez.VI n.7643 del 04/12/09; conforme Consiglio di Stato, Sez.VI n.6440 del 27/10/06 ex multis);

l'art.24 (Esclusione dal diritto di accesso) della legge 241 del 1990, al comma 7, così recita : “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” e, “secondo la prevalente giurisprudenza,... la disposizione appena citata si riferisce a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, di interessi giuridicamente rilevanti, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale, ben potendo l'accesso essere finalizzato alle valutazioni preliminari in ordine al se proporre tale azione (T.A.R. Puglia, Sez.III n.3339 del 30/12/2009, T.A.R. Puglia, Sez.I n.11/2008, T.A.R.

Campania, Sez.V n.4702/2007 ex multis); non essere, peraltro, controversa la pacifica detenzione in capo all'Amministrazione della documentazione di cui si è richiesta l'ostensione, inerente la posizione soggettiva del richiedente, mentre la motivazione del diniego appare intrinsecamente contraddittoria, giacché se si trattasse di atto influente non si comprende perché potrebbe dispiegare effetti nell'ipotesi di adesione spontanea da parte dell'istante, apparendo ulteriormente inconcludente e contraddittorio definire il documento nel contempo "interlocutorio" ed "esplorativo", giacché in quanto "interlocutorio" il documento deve essere esibito al richiedente quale antecedente logico-giuridico di successive determinazioni, risultando inconcludente il definirlo "esplorativo".

#### Conclusione e risultati dell'intervento

Il menzionato parere espresso dal Difensore civico in ordine alla ritenuta illegittimità del diniego opposto dall'Amministrazione

disponente veniva indirizzato al cittadino richiedente, con l'avvertimento che, in conformità a quanto disposto dall'art.25, c.4 della legge 241/90, se l'Amministrazione "non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico ...., l'accesso è consentito" e che "qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito dell'istanza al difensore civico..."; con tale pronuncia potendosi ritenere esaurito l'ambito di intervento proprio del Difensore civico, ai sensi di quanto disposto dall'art.25 c.4 della legge 07.08.1990, n.241 e s.m.i., fatto salvo ogni diritto degli interessati in ogni altra sede .

Nel caso esposto, non perveniva, nei termini previsti, alcun provvedimento motivato di conferma del diniego di accesso da parte dell'Amministrazione coinvolta, in tal modo potendosi ritenere consentito l'accesso al documento richiesto.

### **Richieste di riesame di diniego tacito ovvero di differimento di accesso, opposto da Soggetti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse in ambito sanitario, o da Soggetti di diritto pubblico, ad Associazione che persegue finalità riguardanti lo stesso ambito : parere di ritenuta illegittimità del diniego**

Il parere di ritenuta illegittimità del diniego

#### La richiesta di accesso e di riesame del diniego.

Sono pervenuti al nostro Ufficio numerosi ricorsi, parimenti trasmessi a strutture sanitarie private e pubbliche, mediante i quali un'Associazione senza scopo di lucro, tramite i propri legali, ha

formulato istanze di riesame di determinazioni di diniego tacito, nonché di diniego parziale o differimento, che erano state opposte dalle strutture medesime a fronte di specifiche richieste di accesso presentate dal Presidente dell'Associazione.

L'oggetto della richiesta di accesso era costituito da "dati disaggregati" relativi a specifiche tipologie di spesa per farmaci, al fine di predisporre una pubblicazione riguardante la "Sanità" attraverso le sue "cifre".

La richiesta di accesso risultava motivata "con l'interesse generale, ma soprattutto degli associati, a poter disporre di uno strumento indispensabile per la razionalizzazione e ottimizzazione della spesa farmaceutica".

**Il parere del Difensore civico di ritenuta illegittimità del diniego.**

In riferimento alle richieste di riesame pervenute, relative a diniego tacito, diniego parziale o differimento opposto dalle predette strutture sanitarie, il Difensore civico, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/90, ha indirizzato una nota mediante la quale ha informato l'Associazione e comunicato agli Enti coinvolti "parere di ritenuta illegittimità di diniego di accesso", in base alle seguenti considerazioni:

dati e informazioni, "purché .. siano racchiusi in documenti amministrativi", nella definizione datane dall'art.22 della legge 7/08/1990 n.241, ovvero "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale", rientrano nella disciplina del diritto di accesso ( vedasi, in tal senso, Consiglio di Stato, Sez.V, 7 novembre 2007, n.5780) e, nel caso in questione, si deve presumere trattarsi di dati certamente contenuti e desumibili

da bilanci e dalla fatturazione delle spese farmaceutiche, nonché dalla registrazione dei movimenti di magazzino, che, in quanto tali, rappresentano documentazione a disposizione della Pubblica Amministrazione, ivi comprese quella fiscale e regionale, in specie, per quanto riguarda le strutture sanitarie private interessate, anche con riguardo al regime di convenzionamento con il Servizio Sanitario;

d'altronde, "la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che, poiché la richiesta di accesso non deve indicare in modo puntuale i documenti, in quanto molto spesso il privato non sa in quali fonti siano contenute le informazioni ricercate, spetta proprio all'Amministrazione individuare i documenti recanti le informazioni richieste, sempre che sussistano i presupposti per consentire l'accesso" e che "nello stesso spirito collaborativo,...ciò che rileva ai fini dell'accoglimento dell'istanza di accesso non è il "nomen iuris" di un determinato atto o documento dell'Amministrazione, ma è l'informazione in esso contenuta, indipendentemente dal modo in cui l'atto sia denominato: di conseguenza, al di là del termine con cui siano stati indicati gli atti cui si intende accedere, l'accesso deve essere consentito a tutti gli atti esistenti contenenti le informazioni indicate" (Consiglio di Stato, Sezione V, 27 maggio 2011 n.3190, conforme Consiglio di Stato, Sezione VI, 26 gennaio 2006 n.229, Consiglio di Stato, Sezione VI, 13 luglio 2006 n.4505, Consiglio di Stato, Sezione VI, 4 settembre 2007, n.4638);

per quanto concerne, in particolare, l'interesse dell'Associazione, che, statutariamente, svolge attività anche con specifico riferimento all'ambito sanitario, l'art.22 della legge 7 agosto 1990 n.241 e s.m.i.,



definisce quale "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"; per cui, in riferimento alle attività svolte dall'Associazione in questione, si appalesa l'interesse giuridicamente apprezzabile della stessa a conseguire ogni informazione in possesso delle predette strutture, così come ricavabile da ogni documento in possesso delle stesse di cui sia richiesta l'ostensione;

d'altro canto, la nozione di "situazione giuridicamente tutelata" ex art.22, L.n.241 del 1990, per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, "si configura come nozione diversa e più ampia rispetto all'impugnativa, e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo" ed ancora che "la legittimazione all'accesso ... va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto d'accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante alla impugnativa dell'atto" (vedasi Consiglio di Stato, Sez.VI n.7643 del 04/12/09; conforme Consiglio di Stato, Sez.VI n.6440 del 27/10/06 ex multis);

ancora, l'art.24 (Esclusione dal diritto di accesso) della legge 241 del 1990, al comma 7, così recita: "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" e, "secondo la prevalente giurisprudenza,.... la disposizione appena citata si riferisce a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, di interessi giuridicamente rilevanti, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale, ben potendo l'accesso essere finalizzato alle valutazioni preliminari in ordine al se proporre tale azione (T.A.R. Puglia, Sez.III n.3339 del 30/12/2009, T.A.R. Puglia, Sez.I n.11/2008, T.A.R. Campania, Sez.V n.4702/2007 ex multis);

inoltre, l'art.22 della legge 7 agosto 1990 n.241, prevede alla lettera e) che "per pubblica amministrazione si intendano, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso "tutti i soggetti di diritto pubblico ed i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario" e , dall'istruttoria espletata dall'Ufficio è emerso che le strutture nei confronti delle quali è stato richiesto l'accesso ai predetti "dati" sono ascrivibili tra i "soggetti di diritto pubblico", ovvero, per la maggior parte, costituiscono strutture sanitarie private accreditate e/o convenzionate con il Servizio Sanitario Nazionale, che "pertanto, si tratta di un'attività di un soggetto privato di pubblico interesse e oggetto di disciplina normativa nei confronti della quale è esercitabile il diritto di accesso"(T.A.R. Lombardia, Sez.I, 19 aprile 2007 n.1875).

Per le ragioni sopra esposte, in conformità a quanto previsto dall'art.25 comma 4 della l.241/1990, il Difensore civico ha ritenuto, pertanto, il diniego tacito, nonché il diniego parziale o differimento del diritto di accesso

opposto, nel caso in questione, dalle singole strutture sanitarie private e pubbliche, affetto da illegittimità.

#### **Conclusione e risultati dell'intervento**

A fronte dei "pareri" espressi dal Difensore civico in ordine alla ritenuta illegittimità dei dinieghi taciti, parziali ovvero differimenti opposti dalle strutture interessate, non è pervenuto alcun specifico "provvedimento confermativo" del diniego, in ipotesi emanato dalle strutture stesse (semmai note di precisazioni, comunque informate a "spirito di collaborazione"),

potendosi, quindi, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/1990, ritenere consentito l'accesso.

Peraltro, nella quasi totalità dei casi affrontati, sono, altresì, pervenute, per conoscenza a questo Ufficio note di trasmissione dei dati richiesti indirizzate all'Associazione richiedente.

### **Richiesta di riesame di diniego espresso di accesso a dati e a documentazione riguardanti la persona del cittadino richiedente, contenuti in protocollo generale di Amministrazione Pubblica: parere di ritenuta illegittimità del diniego**

#### **La richiesta di accesso e di riesame del diniego.**

Un dipendente di Ente Locale, nel cui ambito territoriale non è presente il Difensore civico, ha inviato a questo Ufficio del Difensore civico regionale ricorso, mediante il quale ha formulato istanza di riesame della determinazione di diniego di accesso espressa dall'Amministrazione dell'Ente Locale stesso, in riferimento a richiesta di accesso presentata dal cittadino, avente ad oggetto un "estratto" dal registro del protocollo generale dell'ente, riguardante specifici dati relativi a tutti i documenti eventualmente concernenti il richiedente stesso .

La richiesta di accesso risultava finalizzata, come si legge nella richiesta di accesso prodotta dal cittadino, alla "raccolta di dati utili per la difesa" nell'ambito di "procedimento disciplinare" avviato dall'Amministrazione a carico del dipendente in questione .

Essendo decorsi trenta giorni dalla richiesta di accesso e dovendosi, comunque, intendere la richiesta stessa respinta, in conformità a quanto previsto dall'art.25 c.4 della legge 7 agosto 1990 n.241, era pervenuta al richiedente l'accesso ad una nota mediante la quale l'Amministrazione interessata comunicava che la richiesta di accesso era già stata evasa mediante il rilascio di copia di tutta

Il Parere del  
Difensore  
civico di  
ritenuta  
illegittimità del  
diniego

la documentazione precedentemente richiesta con diverse istanze di accesso. Tuttavia, così come precisato dal cittadino nella richiesta di riesame, l'istanza di accesso oggetto del procedimento di riesame, non si riferiva a documenti amministrativi già esibiti, o dei quali aveva già ricevuta copia, in forza di precedenti accessi, essendo "la richiesta dello scrivente ...finalizzata proprio ad escludere che nel Registro possano risultare atti, riguardanti l'interessato, che siano stati sottratti a richieste di accesso pregresse, e dei quali l'interessato non sia stato posto a conoscenza".

**Il parere del Difensore civico di ritenuta illegittimità del diniego.**

A seguito della richiesta di riesame pervenuta, il Difensore civico, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/90, indirizzava una nota in cui informava il richiedente e comunicava all'Amministrazione coinvolta "parere di ritenuta illegittimità di diniego di accesso", in base alle seguenti considerazioni:

dati e informazioni, "purché .. siano racchiusi in documenti amministrativi", nella definizione datane dall'art.22 della legge 7/08/1990 n.241, ovvero "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale", rientrano nella disciplina del diritto di accesso ( vedasi, in tal senso, Consiglio di Stato, Sez.V, 7 novembre 2007, n.5780);

d'altro canto, ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196 ("Codice in materia di protezione dei dati personali"), espressamente richiamato dall'art.22, comma 4 della legge 7 agosto 1990 n.241 in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono, "l'interessato ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile" (art. 7 del Codice - "Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti") e, nel caso in questione, si deve presumere trattarsi di dati, in quanto detenuti dall'Amministrazione provinciale, certamente desumibili dal Registro del protocollo generale dell'Ente; come già evidenziato, d'altronde, "la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che, poiché la richiesta di accesso non deve indicare in modo puntuale i documenti, in quanto molto spesso il privato non sa in quali fonti siano contenute le informazioni ricercate, spetta proprio all'Amministrazione individuare i documenti recanti le informazioni richieste, sempre che sussistano i presupposti per consentire l'accesso" e che "nello stesso spirito collaborativo,..ciò che rileva ai fini dell'accoglimento dell'istanza di accesso non è il "nomen iuris" di un determinato atto o documento dell'Amministrazione, ma è l'informazione in esso contenuta, indipendentemente dal modo in cui l'atto sia denominato: di conseguenza, al di là del termine con cui siano stati indicati gli atti cui si intende accedere, l'accesso deve essere consentito a tutti gli atti esistenti contenenti le informazioni indicate" (Consiglio di Stato, Sezione V, 27 maggio 2011 n.3190, conforme Consiglio di Stato, Sezione VI, 26 gennaio 2006

n.229, Consiglio di Stato, Sezione VI, 13 luglio 2006 n.4505, Consiglio di Stato, Sezione VI, 4 settembre 2007, n.4638);

per quanto riguarda, in particolare, l'interesse del cittadino, "corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso" ( ex art.22 legge 241/90), interesse nei fatti riconosciuto dall'Amministrazione interessata nella nota di comunicazione del diniego di accesso, va, ancora una volta precisato che "la nozione di "situazione giuridicamente rilevante" ex art.22, L.n.241 del 1990, per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, si configura come nozione diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa, e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo" e che "la legittimazione all'accesso ... va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto d'accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante alla impugnativa dell'atto" (vedasi Consiglio di Stato, Sez.VI n.7643 del 04/12/09; conforme Consiglio di Stato, Sez.VI n.6440 del 27/10/06 ex multis);

così come dispone l'art.24, comma 7 della legge 241 del 1990, "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" e, "secondo la prevalente giurisprudenza,... la disposizione appena citata si riferisce a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, di interessi giuridicamente rilevanti, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale, ben potendo l'accesso essere finalizzato alle valutazioni preliminari in ordine al se proporre tale azione" (T.A.R. Puglia, Sez.III n.3339 del 30/12/2009, T.A.R. Puglia, Sez.I n.11/2008, T.A.R. Campania, Sez.V n.4702/2007 ex multis),

e in base a quanto esposto dal cittadino richiedente, si può ipotizzare che l'istanza di accesso formulata dal cittadino medesimo sia strettamente connessa alla propria posizione soggettiva di pubblico dipendente ed intesa a valutare possibili modalità di difesa, attinenti alla tutela di diritti e interessi costituzionalmente protetti in capo al lavoratore.

#### **Conclusione e risultati dell'intervento**

A fronte del "parere" espresso dal Difensore civico in ordine alla ritenuta illegittimità del diniego di accesso opposto dall'Amministrazione interessata, non è pervenuto, nei termini previsti, alcun specifico "provvedimento confermativo" del diniego medesimo, in ipotesi emanato dall'Amministrazione stessa, potendosi, quindi, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/1990, ritenere consentito l'accesso.

**Richiesta di riesame di diniego di accesso presentata irritualmente all'Ufficio del Difensore civico: intervento informativo, a fini di trasparenza, svolto dall'Ufficio (impregiudicata ogni attività ex art.25 l.241/90) e adempimento spontaneo dell'Amministrazione**

La richiesta di accesso e di riesame del diniego.

E' pervenuto all'Ufficio del Difensore civico, mediante un semplice fax, "ricorso per il riesame di determinazione di diniego, rifiuto ovvero limitazione dell'accesso a documenti amministrativi", opposta da Ente Locale, non corredato dai necessari allegati: ovvero copia dell'istanza di accesso e copia dell'eventuale nota di diniego espresso, limitazione o ancora differimento, opposti, in ipotesi, dall'Amministrazione coinvolta.

L'attività  
informativa  
svolta dal  
Difensore  
civico

Tale "ricorso" perveniva in data che, sulla base di quanto sommariamente rappresentato dall'esponente per quanto concerne la presentazione della richiesta di accesso, alla luce di quanto previsto dal più volte citato art.25, c.4 della legge 241/90, risultava tale da precludere temporalmente il riesame richiesto alla Difesa civica.

In base a quanto indicato nel predetto fax, il cittadino aveva richiesto all'Ente Locale di poter accedere e/o estrarre copia di atti relativi alla contrattazione decentrata, riguardanti l'Amministrazione destinataria dell'istanza.

**L'attività informativa svolta dal Difensore civico**

In assenza delle specificazioni necessarie e non potendo visionare gli allegati, il Difensore civico,

innanzitutto, comunicava al richiedente di essere impossibilitato a dare corso alla richiesta verifica in sede di riesame, nemmeno constando se si fosse in presenza di diniego espresso, ovvero tacito, ovvero di limitazione, ovvero ancora di differimento; ipotesi tutte distinte dalla legge che, peraltro, fa riferimento, per quanto concerne i termini, al giorno in cui si è realizzata la "conoscenza della determinazione impugnata", ovvero alla "formazione del silenzio" (art.116 D.Lgs. 2 luglio 2010 n.104, richiamato dall'art.25 comma 4 della legge 7 agosto 1990 m.241 e succ.mod.).

In ogni caso, in attesa di ricevere eventualmente le predette specificazioni e allegati, nell'ambito di quelle che sono le attribuzioni proprie della Difesa civica, quale autorità di garanzia di trasparenza e buon andamento dell'Amministrazione, il Difensore civico, provvedeva a richiedere all'Ente Locale chiarimenti, a prescindere dagli adempimenti ex art. 25 c.4 l.241/90, .

**Conclusione e risultati dell'intervento**

E' pervenuta, per conoscenza a questo Ufficio, nota indirizzata dall'Ente Locale interessato al richiedente l'accesso, mediante la quale veniva trasmessa copia degli atti richiesti.

### **Richiesta di riesame di diniego espresso opposto da Ente Locale : parere di non illegittimità del diniego**

La richiesta di accesso e di riesame del diniego.

Un cittadino, a fronte di diniego di accesso documentale espresso da Ente Locale nel cui ambito territoriale non è presente il Difensore civico, ha inviato a questo Ufficio del Difensore civico regionale richiesta di riesame della determinazione negativa.

La richiesta di accesso presentata dal cittadino aveva ad oggetto svariata documentazione riguardante la gestione dell'Ente, con particolare riferimento a determinazioni assunte riguardanti specifico Consigliere e risultava, tra l'altro motivata dal cittadino stesso con riferimento all'"azione popolare" di cui all'art. 9, comma 1 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267 e all'art.10 del medesimo Decreto Legislativo, che sancisce il principio della generale pubblicità degli atti delle Amministrazioni Locali.

A fronte della richiesta di accesso, il cittadino aveva ricevuto nota di diniego, mediante la quale l'Amministrazione interessata comunicava che la richiesta di accesso medesima risultava "priva di valida motivazione", argomentando al riguardo in specifici e dettagliati punti.

**Il parere del Difensore civico di ritenuta non illegittimità del diniego.**

A seguito della richiesta di riesame pervenuta, il Difensore civico, ai sensi dell'art.25 c.4 della legge 241/90, indirizzava una nota in cui informava il richiedente e comunicava all'Amministrazione coinvolta "parere di ritenuta non illegittimità" del diniego di accesso opposto dall'Amministrazione dell'Ente, in base alle seguenti considerazioni:

l'istanza di accesso, così come, peraltro, rilevato nel provvedimento di diniego dell'Ente Locale, non appariva contenere indicazione specifica in ordine a "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", così come previsto dall'art. 22, comma 1, lettera b) della legge 07/08/1990 n.241, avendo il richiedente richiesto copia di atti "al fine di trasmettere all'Autorità competente esposto per gli accertamenti relativi nell'ambito della fattispecie di cui all'art.9 comma 1 D.Lgs. 267/2000", salvo nella sola istanza di riesame, indirizzata al solo Ufficio del Difensore civico, dedurre ulteriori circostanze e specificare al solo Difensore civico motivazioni non comunicate dall'interessato all'Ente interessato;

l'attività del Difensore civico in sede di richiesta di riesame ha caratteristiche "formali", non potendo prescindere da tenore e contenuto dell'istanza di accesso disattesa, nel rispetto del principio del contraddittorio;

"la disposizione di cui all'art.22 della L.n.241 del 1990, pur riconoscendo il diritto di accesso a chiunque vi abbia interesse, non ha introdotto alcun tipo di azione popolare diretta a consentire una sorte di controllo generalizzato sull'Amministrazione" (Consiglio di Stato Sezione IV, 28/09/2010, n.7183), "...ma postula sempre un accertamento concreto dell'esistenza di un interesse differenziato della parte che richiede i documenti" (Consiglio di Stato, Sezione VI, 11/01/2010, n.24 che richiama Consiglio di Stato, Sezione VI, 10/02/2006, n.555), in

Il parere del  
Difensore civico  
di ritenuta non  
illegittimità

Informazioni  
sulla  
gestione  
della  
raccolta  
differenziata  
di rifiuti solidi  
urbani

quanto “il principio della trasparenza amministrativa accolto dal nostro ordinamento non è affatto assoluto e incondizionato, ma subisce temperamenti, basati, fra l'altro, sulla limitazione dei soggetti attivi del diritto di accesso. La posizione legittimante l'accesso è costituita da una situazione giuridicamente rilevante... e dal collegamento qualificato tra questa posizione sostanziale e la documentazione di cui si pretende la conoscenza ( decisione del 22 maggio 2006, n.2959)” (Consiglio di Stato, Sezione VI, 11/01/2010, n.24);

per quanto attiene all'“azione popolare”, di cui all'art.9, comma 1, del Decreto Legislativo 18/08/2000 n.267, citata nella richiesta di accesso, concessa “a ciascun elettore affinché possa far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano all'ente locale”, la stessa “costituisce un'azione... di tipo sostitutivo o suppletivo ... e non già di tipo correttivo, in cui l'attore gioca un ruolo di contrasto con l'ente stesso al fine di rimuovere gli errori o le illegittimità da quest'ultimo commessi a danno dell'interesse collettivo”, per cui “l'azione popolare non può essere ammessa in contrasto con la volontà dell'ente ma solo per il caso della sua inerzia” (Consiglio di Stato, Sezione V, 29/04/2010, n.2457);

per quanto concerne l'art.10 del Decreto Legislativo n.267/2000, citato nella richiesta di riesame

pervenuta, “il primo comma di tale articolo, sancendo il principio della generale pubblicità degli atti delle amministrazioni locali (“tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici”, ad eccezione di quelli riservati per legge o dichiarati tali da un atto del sindaco o del presidente della provincia allo scopo di tutelare la riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese), non implica affatto una diversa configurazione del diritto di accesso siccome delineato nell'art.25 l.proc.Amm.”(legge 7.8.1990, n.241). “E nemmeno regola secondo modalità differenziate l'esercizio di tale “diritto”. La disposizione citata stabilisce piuttosto che, in linea di massima, gli atti comunali e provinciali non sono riservati ed inaccessibili ( fatte salve le esclusioni ivi contemplate), mentre nulla dispone riguardo ai requisiti di accoglimento della domanda che, pertanto, non si discostano da quelli stabiliti nella disciplina generale contenuta negli artt.22 e seguenti del Capo V della legge 7.8.1990, n.241....Quindi, anche per tali atti vale la norma da ultimo citata secondo cui il diritto di accesso è riconosciuto unicamente a chi vanta un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti...”( Consiglio di Stato, Sezione V, 29/11/2004, n.7773).

### **Richiesta di riesame, proposto da utente, di diniego tacito di accesso a documentazione amministrativa opposto da gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità - Informativa e orientamento all'utente da parte del Difensore civico**

La richiesta di accesso e di riesame del diniego.

E' pervenuto al nostro Ufficio un ricorso, mediante il quale un utente

evidenziava di aver presentato richiesta di accesso ad un gestore di servizi pubblici locali. Nella fattispecie i servizi offerti si

collocavano nell'ambito dell'igiene urbana e ambientale, ovvero concernevano la gestione della raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani.

L'oggetto della richiesta di accesso era costituito dalla comunicazione di nominativo di presa consegna dei cassonetti per la raccolta differenziata, posizionati all'interno di area condominiale. La richiesta di accesso risultava motivata con l'esigenza di produrre tale documento in assemblea condominiale.

Il gestore in questione, nei trenta giorni previsti dalla normativa, non provvedeva a comunicare all'interessato l'accoglimento dell'istanza di accesso, che pertanto era da considerarsi rigettata.

L'utente provvedeva a richiedere al Difensore civico regionale che venisse riesaminato il tacito diniego opposto dal gestore, dal momento che in mancanza di difensore civico provinciale risultava competente tale ufficio, in virtù del principio di prossimità, ovvero per ambito territoriale immediatamente superiore.

#### **L'istruttoria e le osservazioni formulate dal Difensore civico regionale**

In riferimento alla richiesta di riesame pervenuta, relativa a diniego tacito opposto dal gestore, il Difensore civico, ai sensi dell'art. 25, comma 4, della legge 241/90, ha provveduto ad accertarsi, preliminarmente, che la richiesta di accesso fosse stata ritualmente presentata, ovvero che contenesse i requisiti previsti dalla normativa.

Ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241, che prevede alla lettera e) che "per pubblica amministrazione si intendano, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso "tutti i soggetti di diritto pubblico ed i soggetti di diritto

privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario", è emerso che il gestore in questione era, a buon diritto, ascrivibile fra tali soggetti.

Tuttavia, dall'esame di nota esplicativa, inviata dal gestore in questione su richiesta del Difensore civico, l'Ufficio ha potuto rilevare che la dizione "nominativo di presa consegna cassonetti" non rispondeva ad alcun nominativo registrato dal gestore, ovvero per quanto riguardava la consegna dei contenitori carrellati, destinati ad utenza condominiale, il gestore non provvedeva a tenere alcun registro dal quale desumere l'identità della persona fisica destinataria di un'eventuale siffatta consegna (tramite apposizione della relativa firma per accettazione).

Per quanto sopra premesso, l'Ufficio ha ritenuto che la richiesta di riesame del presunto tacito diniego di accesso fosse assorbita nel riscontro formulato dal gestore, nel senso che tale riscontro documentava, allo stato degli atti, l'impossibilità di accedere alla documentazione richiesta, in quanto inesistente, ovvero non detenuta dal gestore.

Tuttavia, per quanto concerne il merito della richiesta sottoposta al gestore, ovvero conoscere il nominativo del soggetto che ritirava i cassonetti per conto del condominio, l'Ufficio ha ritenuto la questione meritevole di segnalazione, al fine di rendere più efficiente il servizio erogato.

Nel caso in questione, infatti, l'esponente ha lamentato che i cassonetti carrellati ad uso condominiale, dopo la presa in consegna da parte di un condomino, non venivano collocati nelle apposite sedi, stabilite dall'assemblea condominiale.

L'opportunità di predisporre una tracciabilità delle consegne,