

Al Consigliere comunale .....  
.....  
53100 SIENA

OGGETTO: Diritto di accesso di un consigliere comunale a vari atti e notizie, analiticamente indicati, relativi all'attività svolta all'estero dal Comune.

Con nota del 9 agosto 2008 il Consigliere comunale ..... chiedeva al Comune di Siena vari atti e notizie, analiticamente indicati, relativi all'attività svolta all'estero dal Comune.

La dirigente dell'Ufficio Affari Istituzionali, con nota 26 gennaio 2009 n. 161, respingeva l'istanza, ritenendola generica.

Con nota del 3 febbraio 2009 il Consigliere ripresentava la domanda, precisando ulteriormente il contenuto della domanda precedente.

Il Sindaco, con nota 2 marzo 2009 n. 55, respingeva nuovamente la domanda, ripetendo sostanzialmente le considerazioni già espresse dall'Ufficio Affari istituzionali e rilevando genericamente che la stessa era preordinata ad un non consentito controllo generalizzato del merito dell'attività del Comune, come sarebbe stato precisato da alcuni precedenti giurisprudenziali.

Con nota del 9 marzo 2009 il Consigliere ..... ha sottoposto la questione a questa Commissione, chiedendone il parere.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

Il problema specifico riguarda l'interpretazione degli artt. 10 e 43 del decreto legislativo n. 267/2000.

L'art. 10:

- al comma 1 enuncia il principio che *“tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa disposizione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione”*;

- al comma 2 prescrive che le amministrazioni interessate assicurino ai cittadini il diritto d'accesso *“agli atti amministrativi” (recte: ai documenti amministrativi), “all'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino” e “in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione”*.

L'art. 43, comma 2, stabilisce a sua volta che 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”*.

Sulla base delle citate disposizioni si è formato un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale, 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 incontra limiti specifici all'esercizio di tale diritto; e che il disposto dell'art. 43, che consente ai consiglieri comunali l'accesso a tutte le notizie e le informazioni *“utili all'espletamento del loro mandato”* non consente di ipotizzare che l'Amministrazione comunale 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 (eventualità che non si riscontra nella fattispecie).

Né a diversa conclusione possono indurre i precedenti giurisprudenziali invocati dal Sindaco o la circostanza che l'accesso in questione mirerebbe ad un controllo "generalizzato".

Infatti i precedenti in questione attengono in realtà al generale potere d'accesso del cittadino comunale e non allo speciale diritto d'accesso del consigliere comunale, e quindi sono inconferenti; ed in ogni caso rientra nei poteri del consigliere comunale esercitare un controllo sull'attività del Comune, controllo che comunque in questo caso concernerebbe soltanto un piccolo settore (l'attività all'estero) e quindi non potrebbe ritenersi "generalizzato".

Si esprime pertanto il parere che il richiedente abbia diritto di accedere alle notizie e ai documenti amministrativi richiesti.

Gruppo Consiliare di minoranza del  
Comune di Cossoine  
c/o .....  
COSSOINE (SS)

OGGETTO: Richiesta parere in materia di accesso di consiglieri comunali.

Il “diritto di accesso” ed il “diritto di informazione” dei consiglieri comunali nei confronti della P.A. trovano la loro disciplina specifica nell’art. 43 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U. degli Enti locali) che riconosce ai consiglieri comunali e provinciali 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*”.

Dal contenuto della citata norma si evince il riconoscimento in capo al consigliere comunale di un diritto dal contenuto più ampio rispetto sia al diritto di accesso ai documenti amministrativi attribuito al cittadino nei confronti del Comune di residenza (art. 10, T.U. Enti locali) sia, più in generale, nei confronti della P.A. quale disciplinato dalla legge n. 241/90.

Tale maggiore ampiezza di legittimazione è riconosciuta in ragione del particolare *munus* espletato dal consigliere comunale, affinché questi possa valutare con piena cognizione di causa la correttezza e l’efficacia dell’operato dell’Amministrazione, onde poter esprimere un giudizio consapevole sulle questioni di competenza della P.A., opportunamente considerando il ruolo di garanzia democratica e la funzione pubblicistica da questi esercitata (a maggior ragione, per ovvie considerazioni, qualora il consigliere comunale appartenga alla minoranza, istituzionalmente deputata allo svolgimento di compiti di controllo e verifica dell’operato della maggioranza).

A tal fine il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, poiché, diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell’organo deputato all’individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi. Conseguentemente, gli Uffici comunali non hanno il potere di sindacare il nesso intercorrente tra l’oggetto delle richieste di informazioni avanzate da un consigliere comunale e le modalità di esercizio del *munus* di cui il medesimo è titolare.

Anche per quanto riguarda le modalità di accesso alle informazioni e alla documentazione richieste dal consigliere comunale, costituisce principio giurisprudenziale consolidato (cfr., fra le molte, C.d.S., Sez.V, 22.05.2007 n. 929) quello secondo cui 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 suo mandato istituzionale, con l’unico limite di poter esaudire la richiesta (qualora essa sia di una certa gravosità) secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività di tipo corrente e ciò in ragione del fatto che il consigliere comunale non può abusare del diritto all’informazione riconosciutogli dall’ordinamento pregiudicando la corretta funzionalità amministrativa dell’ente civico con richieste non contenute entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza che possano aggravare l’ordinaria attività amministrativa.

Per quanto riguarda il diritto di accesso anche agli atti precedenti la data di inizio del mandato consiliare, si ritiene di poter dare risposta affermativa ove la richiesta trovi fondamento nell’esercizio delle funzioni proprie del consigliere comunale.

Analoga risposta affermativa va data al quesito se “qualsiasi consigliere comunale può richiedere copia o visionare gli atti delle aziende, associazioni o fondazioni che ricevono contributi finanziari dal Comune di appartenenza“ (e, quindi, anche ai loro bilanci) atteso che nei suoi compiti rientra certamente quello di vigilare sull'utilizzazione di finanziamenti comunali.

In ordine, infine, al quesito circa l'obbligo da parte dell'associazione Pro Loco di depositare il proprio statuto presso l'ente dal quale riceve contributi finanziari, si ritiene che il deposito quale atto cui conferire valore legale deve essere eseguito solo in occasione della sua costituzione davanti all'autorità competente al suo riconoscimento, ma è comunque, un documento “pubblico” non sottraibile a richiesta di accesso.

Con questo parere la Commissione ritiene di avere risposto ai quesiti sottoposti sia con la nota in data 4 luglio 2008 che con la successiva del 15 febbraio 2009.

Sig.ra .....  
Comune di Fiumicino  
Area Gestione del Territorio  
Ufficio Procedimenti Amministrativi  
00054 FIUMICINO

OGGETTO: Richiesta di accesso agli atti di collaudo di edificio scolastico da parte di un cittadino.

L'Ufficio Procedimenti Amministrativi dell'Area Gestione del Territorio del Comune di Fiumicino domanda se sia legittimato all'accesso agli atti di collaudo, comprensivi delle eventuali relazioni allegate, e alla determinazione di approvazione del collaudo stesso di un edificio scolastico il cittadino, genitore di un alunno frequentante la scuola, senza alcuna ulteriore motivazione.

Ai sensi dell'art. 10 del T.U.E.L., il legislatore, al fine di favorire la massima trasparenza dell'attività dell'Amministrazione comunale, ha previsto l'obbligo di mettere a disposizione di ogni cittadino residente (per la visione o estrazione di copia) qualunque documento relativo ad atti emanati dall'Ente locale, senza necessità di motivarne la richiesta ai fini della valutazione della titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che giustifichi l'interesse del richiedente all'accesso, così come previsto invece in via generale dall'art. 22, comma 1, legge n. 241/90.

A maggior ragione, poi, la legittimazione all'accesso deve essere riconosciuta nel caso di specie in cui la richiesta è giustificata da una situazione giuridica qualificata, quale quella dell'interesse di un genitore a verificare che i lavori compiuti sull'edificio scolastico frequentato dal figlio abbiano ricevuto il prescritto collaudo.

Opera Pia .....  
.....  
..... (NO)

e p.c. Prefettura di Novara  
Ufficio Territoriale del Governo  
Area II - Raccordo con gli Enti Locali  
Piazza Matteotti 1  
28100 NOVARA

OGGETTO: Legittimazione del consigliere comunale all'accesso dei bilanci dell'Opera Pia ..... di ..... (NO). Riesame.

La Prefettura di Novara, con nota del 6 novembre 2008, sottoponeva all'esame di questa Commissione il quesito relativo al diritto di accesso dei consiglieri comunali di ..... (NO) ai bilanci 2004 e 2005 dell'Opera Pia ....., ente di assistenza e beneficenza avente sede nello stesso Comune. La nota riferiva come il Comune di ..... avesse declinato la propria competenza a valutare l'istanza suggerendo ai richiedenti di rivolgersi direttamente all'Opera Pia e come quest'ultima, sulla base di un parere legale, avesse respinto la domanda in quanto soggetto di diritto privato non assoggettabile alla normativa sull'accesso. Aggiungeva la Prefettura che la domanda di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato dell'Opera Pia era stata respinta dalla Regione Piemonte e come sulla questione si fosse aperto un contenzioso dinnanzi al T.A.R. Piemonte (tuttora pendente).

Riassumendo in estrema sintesi il percorso motivazionale espresso nella seduta del 16 dicembre 2008, questa Commissione riteneva che la soluzione del quesito non risiedesse nella natura giuridica da riconoscere all'Opera Pia ..... quanto nell'attività istituzionale dalla stessa svolta e dai correlativi compiti di vigilanza attribuiti dalla L.R. Piemonte n. 20/82 ai Comuni, con conseguente diritto dei consiglieri comunali a prendere visione dei documenti contabili richiesti, in virtù dell'ampia legittimazione all'accesso attribuita loro dall'art. 43 del T.U.E.L..

Conosciuto il parere della Commissione, l'Opera Pia, tramite il suo Presidente, ha fatto pervenire (16.02.2009) una nota nella quale sostanzialmente invita la Commissione a riesaminare il parere alla luce della legge regionale n. 1/2004 (e della D.G.R. n. 57-5910 del 22.04.2002 recante norme di applicazione della legge regionale n. 5/2001) che ha delegato alle Province le funzioni di vigilanza sulle IPAB e sulle persone giuridiche di diritto privato facente parte del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali.

Gli elementi nuovi forniti dall'Opera Pia - che se portati opportunamente a conoscenza nell'originaria richiesta di parere avrebbero evitato di ritornare sull'argomento - inducono questa Commissione a modificare in parte il parere espresso nella seduta del 16 dicembre 2008.

La normativa che in materia di servizi sociali, e segnatamente di IPAB, si è succeduta nel tempo (LL.RR. n. 5/2002 e n. 1/2004) ha ridisegnato (ancorché, per le IPAB, in via transitoria in attesa di una legge regionale di riordino non ancora intervenuta) le funzioni assegnate rispettivamente alla Regione, alle Provincia, ai Comuni e alle ASL. Senza approfondire l'esame del quadro dei compiti distribuiti fra i vari enti territoriali, per quanto riguarda il tema che ne occupa, e cioè il diritto di

accesso ai bilanci da parte dei consiglieri comunali, è evidente come la normativa regionale sopracitata intervenuta successivamente al trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni abbia apportato un profondo cambiamento nelle funzioni delegate agli enti territoriali minori (confermando, invece, la sostanziale irrilevanza della natura giuridica dell'ente operante nello specifico settore), attribuendo alla Provincia (alla quale vengono trasmessi i bilanci) i compiti di vigilanza sugli organi e sull'attività amministrativa delle IPAB (art. 115, L.R. n. 5/2001 e art. 5, L.R. n. 1/2004) anteriormente di competenza dei Comuni. Ne deriva che l'ampia facoltà di accesso riconosciuta ai consiglieri comunali dall'art. 43, T.U.E.L. deve essere ora attribuita *ratione materiae* ai consiglieri provinciali, mentre i consiglieri comunali non possono più vantare un diritto di accesso solo in virtù dell'esercizio del mandato del quale sono titolari.

Pertanto, la domanda di accesso presentata dai consiglieri comunali di ..... non dovrà essere più valutata ai sensi dell'art. 43, T.U.E.L., che prevede un sostanziale automatismo di accoglimento qualora la richiesta sia collegata all'esercizio dei diritti-doveri insiti nella carica rivestita, ma ai sensi dell'art. 22, comma 1, legge n. 241/90 che legittima l'istanza solo in presenza di "un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".

Poiché la domanda dei consiglieri comunali non è stata allegata, questa Commissione non è in grado di esprimere nel merito il proprio avviso. Ove, peraltro, fosse basata sul semplice presupposto dell'agire in funzione del proprio mandato consiliare la stessa, per quanto sopra detto, dovrebbe essere respinta.

Avv. ....

22066 MARIANO COMENSE (CO)

OGGETTO: Richiesta di parere sul diritto di accesso di un consigliere comunale agli atti di un altro comune

L'avvocato ..... ha chiesto un parere in merito all'accesso ottenuto dal consigliere comunale ....., del comune di Dongo, al diverso comune di Dosso del Liro.

In particolare, l'accesso riguardava la documentazione relativa alla signora ..... e cioè l'assunzione della stessa presso il comune di Dosso del Liro, risoluzione del rapporto lavoro, procedura di mobilità.

La Commissione osserva, preliminarmente, che l'accesso dei consiglieri comunali è disciplinato dalla speciale normativa prevista dall'art. 43 del T.U.E.L. n. 267 del 2000, il quale prevede il diritto dei consiglieri comunali e provinciali di ottenere dagli uffici del comune o della provincia, nonché dalle aziende o enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del mandato.

La giurisprudenza amministrativa ha avuto occasione di affermare, con diverse e puntuali decisioni (C.d.S. Sez. V, 9 dicembre 2004, n. 7900; 2 settembre 2005 n. 4471), che il diritto di accesso del consigliere comunale agli atti del Comune assume un connotato tutto particolare, in quanto finalizzato "al pieno ed effettivo svolgimento delle funzioni assegnate al Consiglio comunale".

Ne consegue che "Sul consigliere comunale, pertanto, non grava, né può gravare, alcun onere di motivare le proprie richieste d'informazione, né gli uffici comunali hanno titolo a richiederle ed a conoscerle, ancorché l'esercizio del diritto in questione si diriga verso atti e documenti relativi a procedimenti ormai conclusi o risalenti ad epoche remote. Diversamente opinando, infatti, la struttura burocratica comunale, da oggetto del controllo riservato al Consiglio, si ergerebbe paradossalmente ad "arbitro" - per di più, senza alcuna investitura democratica - delle forme di esercizio della potestà pubbliche proprie dell'organo deputato all'individuazione ed al miglior perseguimento dei fini della collettività civica. L'esistenza e l'«attualità» dell'interesse che sostanzia la speciale *actio ad exhibendum* devono quindi ritenersi presunte *juris et de jure* dalla legge, in ragione della natura politica e dei fini generali connessi allo svolgimento del mandato affidato dai cittadini elettori ai componenti del Consiglio comunale." (sent. n. 4471/2005).

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, altresì, 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 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.

Per le considerazioni sopraesposte, la Commissione ritiene che ai consiglieri comunali e provinciali è stato riconosciuto un così ampio diritto d'accesso a condizione, però, che venga esercitato nei confronti degli enti presso i quali sono stati eletti.

Conseguentemente, le istanze d'accesso dei suddetti verso enti locali diversi andranno valutate alla luce della generale normativa della legge 241/90, come modificata dalla legge n. 15/2005 capo V, e del successivo regolamento adottato con d.P.R. 12 aprile 2006, n. 185, il cui art. 3 prevede la notifica dell'istanza d'accesso ai controinteressati.

Per le considerazioni sopraesposte la Commissione ritiene che, nel caso di specie, l'istanza d'accesso del cons. .... al diverso comune di Dosso del Liro, ricadendo nella generale normativa, poteva essere consentito qualora ritenuto sussistente l'interesse, così come previsto dall'art. 22 della richiamata legge n. 241/90, previa notifica alla ....., considerato che rivestiva la qualifica di controinteressata.

Al Comune di Parabiago  
Piazza della Vittoria, 7  
20015 PARABIAGO (MI)

OGGETTO: Regolamento comunale per l'accesso.

Con riferimento alla nota n. 28986 del 2 settembre 2008, con cui è stato chiesto il parere di questa Commissione sul progetto di regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi predisposto da codesto Comune, si premette che la Commissione nella valutazione del testo regolamentare si attiene al criterio della verifica della sussistenza dei contenuti minimi essenziali previsti dalla legge n. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni.

In relazione al testo regolamentare sottoposto alla scrivente ai sensi dell'art. 11, 1° comma, lett. a) del d.P.R. n. 184/2006, si formulano quindi le seguenti osservazioni.

1. In via preliminare si osserva che nel testo del progetto sono inserite sia disposizioni meramente ripetitive di quelle della legge n. 241/90 e del d.P.R. n. 184/2006, sia disposizioni integrative elaborate dal Comune; ciò in assenza di alcuna indicazione che consenta di distinguere le une dalle altre. Tale situazione è suscettibile di generare confusione, dal momento che rende disagevole stabilire se si tratti di disposizioni statali, che il Comune non può modificare, ovvero di disposizioni comunali, che il Comune può liberamente modificare, nei limiti consentiti dalle disposizioni statali. Considerate peraltro le finalità eminentemente pratiche del regolamento comunale, che è preordinato essenzialmente a fornire tutti gli interessati una guida unitaria e facilmente consultabile, ritiene la Commissione che il sistema seguito dal Comune possa essere ritenuto condivisibile, a condizione che venga premesso un chiarimento che - in via esemplificativa - potrebbe essere formulato nei seguenti termini: *"Per comodità di consultazione da parte dei cittadini il presente regolamento sull'accesso riporta, in un unico testo organico, sia le disposizioni generali in materia di cui alla legge 9 agosto 1990 n. 241 ed al relativo regolamento approvato con d.P.R. 12 aprile 2006 n. 184, e successive modificazioni, sia le disposizioni particolari di carattere integrativo introdotte dal Comune. Resta ovviamente ferma la diversa natura delle suddette disposizioni, e la necessità di fare riferimento alle norme statali per quanto non previsto nel presente regolamento"*. Si aggiunge che, sempre per comodità di consultazione, le norme statali potrebbero essere riportate con caratteri tipografici idonei ad rilevarne immediatamente la natura.

2. Sempre in via preliminare si osserva che il regolamento in esame è fondato sull'evidente presupposto che l'accesso agli atti comunali sia disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/90 e non già dall'art. 10 del TUEL n. 267/2000.

Al riguardo la Commissione osserva quanto segue.

La normativa generale sull'accesso, introdotta dalla legge n. 241/90, è anteriore alla disciplina speciale stabilita per gli enti locali dal decreto legislativo n. 267/2000. Di conseguenza è indubbio che la disciplina generale della prima sia applicabile al secondo solo in via suppletiva, ove necessario, e nei limiti in cui sia compatibile con i principi enunciati da quest'ultimo.

Le principali differenze tra la disciplina generale e quella speciale attengono all'ambito oggettivo del diritto d'accesso e alla legittimazione all'accesso stesso.

3. Sotto il profilo dell'ambito oggettivo le due discipline, pur partendo entrambe dal presupposto della tendenziale accessibilità di tutti i documenti

amministrativi, concordano nel riconoscere che il diritto d'accesso non è assoluto ma trova un limite in altri diritti o potestà di segno opposto, quale in primo luogo il diritto alla riservatezza. Così la legge n. 241/90 riconosce (art. 22, comma 3) che *“tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6”*; ed il decreto legislativo n. 267/2000 stabilisce che *“tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa disposizione 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”*.

Ma da questo comune presupposto derivano conseguenze parzialmente diverse.

Ai sensi degli artt. 22, comma 1, della legge n. 241/90 e 2, comma 2, del d.P.R. n. 184/2006 sono accessibili i *“documenti amministrativi”*, intendendo per tali ogni genere di rappresentazione di atti materialmente esistenti e comunque detenuti da una qualunque pubblica amministrazione, purché *“concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”*; e quindi sono accessibili tutti gli atti di *“tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario”* (art. 22, comma 1 della legge n. 241/90). Salvo eccezioni, non sono invece accessibili le semplici *“informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano la forma di documento amministrativo”* (art. 22, comma 4, della legge n. 241/90). L'art. 10 del decreto legislativo n. 267/2000, invece, ha un ambito oggettivo che per un verso è più ristretto, dal momento che ha per oggetto soltanto gli *atti dell'ente locale* (e quindi non anche gli atti adottati da altre amministrazioni, il cui accesso resta disciplinato dalle norme ad esse applicabili), e per altro verso è più ampio, potendo avere ad oggetto anche le *“informazioni di cui è in possesso l'Amministrazione”*.

Occorre quindi rivedere la formulazione dell'art. 3, 1° comma del Regolamento in esame al fine di adeguarne la formulazione al dettato del d.lgs. n. 267 del 2000, prevedendo l'esercizio del diritto d'accesso anche con riferimento, più in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione comunale; inoltre occorre rivedere anche la previsione dello stesso art. 3 del Regolamento, nella parte in cui fa riferimento agli atti *“... comunque in possesso dell'Amministrazione Comunale”*, la quale è chiaramente attuativa del disposto della legge n. 241 del 1990 e non del TUEL, che restringe la disciplina dell'accesso ai soli *atti dell'amministrazione comunale o provinciale* e non a quelli comunque detenuti, anche se formati da altre amministrazioni.

Anche nella formulazione dell'art. 4 del Regolamento in esame si deve tenere in considerazione il testo dell'art. 10 del TUEL e non dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990, alla luce di quanto sin qui evidenziato.

4. Sotto il profilo della legittimazione all'accesso la legge n. 241/90 prevede che essa spetti soltanto ai soggetti titolari di un *“interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*, con conseguente necessità (art. 22, comma 1, ed art. 3 del d.P.R. n. 184/2006) che la domanda d'accesso venga preliminarmente comunicata ai controinteressati, e cioè a *“tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza”*.

Il decreto legislativo n. 267/2000, all'art. 10, non stabilisce, invece, alcuna

restrizione alla legittimazione all'accesso, e si limita a prevedere l'esistenza di un'area (non precisata) di atti il cui accesso o è assolutamente precluso per legge o è differibile (tale essendo l'effetto pratico dell'indicata dichiarazione del sindaco) nei casi previsti da un apposito regolamento, a tutela della riservatezza. Non essendo peraltro sinora intervenuto tale regolamento, deve ritenersi che, ferma restando la tendenziale non necessità di una situazione soggettiva legittimante, le categorie di atti di enti locali riservati per legge non possano che essere quelle previste in via generale dall'art. 24 della legge n. 241/90, opportunamente adattate - se del caso - alle esigenze dell'ente locale (come di fatto avviene nei regolamenti degli enti locali), e che l'eventuale dichiarazione di differimento da parte del Sindaco possa essere ammessa solo nei limiti di tale articolo (v. il successivo art. 25, comma 3, della legge n. 241/90).

5. Tale essendo l'attuale situazione normativa sussistono evidenti difficoltà di coordinamento tra le due discipline, nonché tra le discipline stesse e la sopravvenuta tutela della riservatezza prevista dal decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196; difficoltà solo parzialmente risolte dall'art. 24, comma 7, della legge n. 241/90, secondo cui *“deve comunque esser garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”*, con il solo temperamento che *“nel caso di documenti contenenti dati sensibili o giudiziari l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del decreto legislativo 30 giugno n. 196, in caso di dati che siano idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale”*.

6. Venendo quindi al regolamento qui in esame, va innanzi tutto ribadito che, ai fini della legittimazione all'accesso agli atti dell'amministrazione comunale, ai cittadini del Comune si applica *in primis* la disciplina speciale dell'art. 10 del decreto legislativo n. 267/2000 e non la disciplina generale della legge n. 241/90. E quindi né occorre alcun tipo di interesse qualificato (in tal senso va riformulato l'art. 5, 1° comma del presente regolamento), né può negarsi l'accesso ad atti non riservati per espressa previsione di legge o per dichiarazione del sindaco.

Peraltro, nella perdurante assenza del regolamento di esecuzione del decreto legislativo, e nella palese estrema sinteticità della normativa primaria recata da quest'ultimo, può farsi utile riferimento - ferme restando le differenze di ambito soggettivo ed oggettivo indicate al precedente punto 3 - alla normativa generale della legge n. 241/90 non in contrasto con le norme di principio della disciplina speciale del decreto legislativo n. 267/2000, per quanto riguarda:

1) l'esigenza che la domanda d'accesso venga preventivamente comunicata agli eventuali controinteressati, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 del d.P.R. n. 184/2006; ciò perché il citato art. 10 del decreto legislativo n. 267/2000 riconosce espressamente l'esigenza di non *“pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese”*;

2) l'esigenza di motivare la domanda d'accesso a dati giudiziari o sensibili altrui, atteso che il dovere dell'Amministrazione di compiere un raffronto - ai sensi del citato art. 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 - tra il “rango” della situazione giuridica vantata dal richiedente l'accesso e quello della situazione giuridica di cui è titolare il terzo assoggettato all'accesso comporta - di fatto - l'evidente necessità che la domanda d'accesso debba essere adeguatamente giustificata;

3) la garanzia che l'accesso sia assicurato nei casi in cui tale strumento sia necessario per curare o per difendere i propri interessi giuridici, come stabilito dal citato art. 24, comma 7, della legge n. 241/90;

4) la disciplina del contenzioso amministrativo e giurisdizionale, che resta contenuta soltanto nella legge n. 241/90.

Alla luce delle considerazioni innanzi esposte, la Commissione si riserva di esprimere il proprio parere sul testo regolamentare all'esito della riformulazione delle singole disposizioni del regolamento in conformità alle indicazioni suindicate.

Al Comune di Novoli  
Polizia Municipale e Servizi alla Città  
Via Pandino, 34/A  
73051 NOVOLI (LE)

OGGETTO: Accesso agli atti della Polizia municipale da parte dei consiglieri comunali.

Il Comune di Novoli, con nota del 23 settembre 2008, ha chiesto a questa Commissione se siano accessibili da parte dei consiglieri comunali i seguenti documenti redatti dalla Polizia Municipale:

- relazioni di servizio;
- fascicoli relativi ad accertamenti edilizi (acquisizione di notizie, relazioni, denunce);
- fascicoli relativi ad incidenti stradali, con feriti lievi, gravi o di decessi (rapporti, dichiarazioni testimoniali, referti, informative all'Autorità giudiziaria);
- elenco dei verbali di accertamento di violazione al codice della strada.

Il quesito è formulato nel presupposto che gli atti suindicati siano da ritenere atti di polizia giudiziaria.

Al riguardo si osserva che è ormai giurisprudenza consolidata sia del giudice amministrativo sia di questa Commissione che la circostanza che la domanda d'accesso abbia ad oggetto atti relativi ad indagini proprie della polizia municipale, e cioè funzionali a procedimenti sanzionatori preordinati a concludersi con sanzioni a carattere amministrativo, quali sono quelli indicati da codesto Comune, non vale a precludere il diritto d'accesso alla relativa documentazione; e ciò anche quando si tratti di documenti trasmessi alla Procura della Repubblica per mere finalità conoscitive e perché questa verifichi se nel caso segnalato sussistano estremi di reato. Il diritto d'accesso non è esercitabile solo se si tratti di atti di polizia giudiziaria e cioè di atti acquisiti o redatti nell'esercizio di un'attività svolta su richiesta della Procura della Repubblica; attività sottoposta al segreto istruttorio, e per la quale l'eventuale accesso è subordinato alla preventiva autorizzazione della Procura stessa.

Al Dott. ....  
Segretario Generale del Comune  
Torri del Benaco  
Viale F.lli Lavanda, 3  
37010 TORRI DI BENACO (Verona)

OGGETTO: Richiesta di parere sull'accessibilità agli atti di un procedimento disciplinare.

Il Dott. ...., Segretario generale del Comune di Torri del Benaco, con nota del 16 febbraio 2009 ha chiesto il parere di questa Commissione in ordine alla possibilità di rilasciare ad un consigliere comunale gli atti relativi ad un procedimento disciplinare nei confronti del dipendente comunale ....., conclusosi nel febbraio 2009. Il richiedente fa presente che gli atti in questione sono conservati in busta chiusa e sigillata, inserita nel fascicolo personale del ....., a tutela della riservatezza del dipendente.

Osserva la Commissione che - in via generale - l'accesso ai fascicoli personali altrui è consentito soltanto se la domanda d'accesso sia stata preliminarmente comunicata ai controinteressati, e cioè a "tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza" (in questo caso, il solo .....), dal momento che nel fascicolo personale possono essere contenuti documenti relativi a dati sensibili o giudiziari (ai quali vanno equiparati, per identità di ratio, i dati disciplinari), per i quali, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/90, "l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del decreto legislativo 30 giugno n. 196, in caso di dati che siano idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale".

Qualora peraltro si tratti - come nel caso in esame - del particolare diritto d'accesso del consigliere comunale, deve riconoscersi al richiedente l'accesso il diritto di prendere visione dell'operato della Commissione di disciplina, non essendo ammissibile che un provvedimento di un organo comunale sia per natura sottratto al potere istituzionale di indagine e di controllo del consigliere. Restano peraltro ferme tutte le responsabilità del consigliere nel caso che le informazioni così acquisite vengano poi utilizzate per fini extraistituzionali o senza le cautele dovute per tutelare la riservatezza del dipendente sottoposto a procedimento disciplinare.

Al Dott. ....  
Comune di SAMMICHELE DI BARI

e p.c. Al Sig. ....  
SAMMICHELE DI BARI

OGGETTO: Richiesta di parere sull'accessibilità delle ordinanze sindacali.

Questa Commissione, con parere del; 3 febbraio 2009, ha espresso al Sig. .... l'avviso che egli, in qualità di cittadino del Comune di Sammichele di Bari, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo n. 267/90 abbia diritto di accedere alle ordinanze sindacali nn. 19 e 42/2008, riguardanti l'apertura e la chiusura di un tratto stradale cittadino; e che pertanto non possa ritenersi condivisibile la determinazione di non consentirgli l'accesso, adottata dal Comune in base alla considerazione che il richiedente non avrebbe un interesse diretto concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridica tutelata e collegata ai documenti amministrativi suindicati.

Con nota del 3 marzo 2009 il Sindaco ha trasmesso una nota con cui il Segretario comunale, premesso che il Consiglio di Stato con decisioni nn. 7773/2004 e 6879/2004 ha interpretato il citato art. 10 nel senso che anche l'accesso dei cittadini comunali deve essere sostenuto dal prescritto interesse, ha ritenuto di doversi attenere a tale indirizzo giurisprudenziale, confermando quindi il diniego.

Al riguardo la Commissione ritiene di dover precisare quanto segue.

Le indicate decisioni del Consiglio di Stato affermano, in via generale ed astratta, che il principio secondo cui che "il diritto d'accesso è riconosciuto unicamente a chi vanti un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" (art. 22 della legge n. 241/90) è applicabile anche nel caso disciplinato dall'art. 10 del decreto legislativo n. 227/1990. Ma questa affermazione, proprio per il suo carattere generale e astratto, va logicamente coordinata con la disciplina speciale di quelle situazioni in cui l'interesse all'accesso è *in re ipsa* e non necessita a priori della dimostrazione di alcuno specifico interesse sottostante. In tali situazioni la questione va risolta non sulla base della disciplina generale e astratta ma sulla base di quella speciale, che come tale deroga a quella generale. Ed è appunto questo carattere di specialità che è rilevabile nel caso in esame. Infatti, la domanda d'accesso del Sig. .... concerneva due ordinanze sindacali in materia di viabilità; e cioè due ordinanze di carattere oggettivamente normativo, che dettavano - in particolare - norme di comportamento rivolte non solo ai dipendenti Uffici comunali ma anche alla cittadinanza, alla quale di conseguenza veniva imposto il dovere di osservarle a pena delle sanzioni amministrative previste per il caso di una loro violazione.

Ora, poiché nessun ordinamento giuridico moderno contempla l'esistenza di atti di natura normativa destinati a restare non conoscibili dai soggetti a cui sono destinati, di tali ordinanze è previsto che il Comune abbia sia l'obbligo di effettuarne una pubblicità legale, mediante affissione all'albo pretorio, sia la facoltà di effettuarne varie forme di pubblicità-notizia (mediante affissione di manifesti, comunicati stampa, ecc.), al fine di consentire a tutti gli interessati di conformare tempestivamente la loro attività al disposto delle ordinanze stesse.

Di conseguenza, l'obbligo di pubblicità di tali norme incombente sul Comune nei confronti indistintamente di tutti i soggetti, cittadini e non, localmente interessati, rende manifestamente contraddittoria ed illogica l'ipotesi che soltanto i soggetti titolari di uno specifico interesse possano poi in concreto accedere alla conoscenza di tali norme; né d'altra parte sarebbe ipotizzabile richiedere la dimostrazione di uno specifico interesse all'accesso da parte di chi si reca a consultare l'albo pretorio o si ferma a leggere un manifesto.

A queste considerazioni, relative alla particolare questione in esame, va aggiunto che sul piano generale il diritto d'accesso "costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorirne la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione"; ed è un principio di cui la normativa europea prevede una prossima ulteriore espansione. Di conseguenza, l'ordinamento si sta indirizzando nel senso che, al di fuori delle restrizioni positivamente stabilite dalla legge, non è tanto il richiedente l'accesso a dover dimostrare il proprio interesse ma è piuttosto il soggetto detentore dei documenti amministrativi richiesti a dover dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico contrario (interesse che, sulla base degli atti, nel caso in esame non risulta sussistere).

Si ritiene, pertanto, che il precedente parere debba essere confermato.

Al Cap. ....  
Comandante Polizia Municipale  
Via dei Carrari, 31  
84121 SALERNO

OGGETTO: Richiesta di parere sull'accessibilità delle autorizzazioni comunali al transito e al parcheggio

Il Capitano ....., comandante della Polizia municipale di Salerno, con nota del 18 marzo 2009 ha chiesto il parere di questa Commissione in ordine alla possibilità di rilasciare a due consiglieri comunali "l'elenco nominativo, con motivazione, degli autorizzati al transito ed al parcheggio nelle zone a traffico limitato (ZTL) ed al parcheggio nelle zone di particolare rilevanza urbanistica della città di Salerno". Il richiedente formula al riguardo alcune perplessità, originate dalla possibile violazione della riservatezza degli intestatari delle autorizzazioni, tenuto conto che il chiesto elenco nominativo contiene i dati personali degli interessati.

Ritiene la Commissione che l'accesso al suindicato elenco debba essere consentito. Infatti in virtù dell'art. 43, comma 2, del TUEL n. 267/2000 i consiglieri comunali hanno il diritto di ottenere dagli uffici del comune "tutte le notizie utili all'esercizio del loro mandato"; ed è giurisprudenza pacifica che l'effettiva riferibilità delle notizie o documenti amministrativi richiesti all'esercizio del mandato non è censurabile dall'ente locale, non essendo ammissibile - salvo tassative eccezioni, nel caso in esame non sussistenti - che un documento elaborato da un ufficio comunale sia per natura sottratto al potere istituzionale di indagine e di controllo del consigliere. Restano peraltro fermi, a tutela della riservatezza dei terzi, l'obbligo del segreto a cui i consiglieri sono tenuti nei casi previsti dalla legge, ai sensi del citato art. 43, nonché le eventuali responsabilità del consigliere che utilizzi per fini extraistituzionali le informazioni così acquisite.

Comune di Casalserugo  
Piazza Aldo Moro n. 1  
35020 CASALSERUGO (PD)

OGGETTO: Segnalazione di opere edili in assenza di atto autorizzativi. Richiesta di accesso all'atto di denuncia.

Il Comune di Casalserugo sottopone alla Commissione il parere circa l'accoglimento della richiesta di accesso all'atto di denuncia di opere edili non autorizzate, presentata dal soggetto destinatario della segnalazione all'autorità comunale, per "verificare il denunciante".

Al riguardo questa Commissione osserva che, secondo l'attuale indirizzo giurisprudenziale (da ultimo T.A.R. Lombardia-Brescia, Sez. I, sentenza n. 1469/2008; C.d.S. sentenza n. 3601/2007) al quale ha aderito la stessa Commissione per l'accesso (da ultimo, pareri del 3 febbraio e 24 marzo 2009), ogni soggetto ha il diritto di conoscere con precisione i contenuti e gli autori di denunce e segnalazioni che abbiano dato origine ad un procedimento ispettivo o sanzionatorio nei suoi confronti.

Infatti, la tolleranza verso denunce segrete o anonime deve ritenersi un valore estraneo alla Costituzione, alla luce del principio, sancito dall'art. 111 (come modificato dalla legge costituzionale n. 2/1999), secondo cui l'accusato ha diritto di interrogare e far interrogare le persone che rendano dichiarazioni a suo carico.

Si esprime pertanto il parere che l'accesso debba essere concesso.

Comune di Ruviano (CE)  
Via S. Domenico, 1  
81010 RUVIANO (CE)

OGGETTO: Richiesta di accesso di Segretario cittadino di partito politico.

Il Segretario cittadino di partito politico avente sede nello stesso Comune (nella specie, Ruviano in Provincia di Caserta), ha presentato varie richieste di accesso alle delibere di Giunta del Consiglio comunale (estraendone copia) motivandole con la “necessità di venire a conoscenza di norme, regole, voci di spese e di entrate, di lavori pubblici che riguardano Ruviano, al fine di svolgere attività politica nell’interesse della comunità”. Il Sindaco di Ruviano, nel chiedere il parere della Commissione, fa presente di aver opposto il proprio diniego “fondato sulla mancanza nell’istante dell’interesse disciplinato dall’art. 15 della legge n. 15/2005 che sulla violazione dell’art. 16 della medesima legge”.

In base alle norme richiamate che hanno modificato ed integrato la legge fondamentale 7 agosto 1990 n. 241, il Comune di Ruviano ha valutato la richiesta di accesso in oggetto alla stregua del parametro previsto dall’art. 22, comma 1, lett. b), rigettandola in quanto l’istante non sarebbe portatore di un interesse diretto, concreto ed immediato.

La valutazione della legittimazione del richiedente, invece, quale “cittadino residente” (ancorché agente quale rappresentante di una formazione politica avente sede nello stesso territorio comunale) andava eseguita alla luce dell’art. 10, TUEL.

Ai sensi dell’art. 10 del T.U.E.L., il legislatore, al fine di favorire la massima trasparenza dell’attività dell’Amministrazione comunale, ha previsto l’obbligo di mettere a disposizione di ogni cittadino residente (per la visione o estrazione di copia) qualunque documento relativo ad atti emanati dall’Ente locale, senza necessità di motivarne la richiesta ai fini della valutazione della titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che giustifichi l’interesse del richiedente all’accesso, così come previsto invece in via generale dall’art. 22, comma 1, legge n. 241/90.

Il fatto che il richiedente abbia presentato la richiesta di accesso in qualità di rappresentante di una formazione politica, motivandone anche la finalità, costituisce un *quid pluris* ad un diritto che il medesimo avrebbe potuto esercitare quale semplice cittadino senza necessità di alcuna motivazione.

L’istanza di accesso va, pertanto, accolta. Considerata l’entità dei documenti richiesti sarà il Comune a stabilirne le modalità ed i tempi (ragionevoli) di adempimento, compatibilmente con gli impegni e l’organizzazione degli uffici comunali.

Comune di Cortemaggiore  
P.zza Patrioti, 8  
29016 CORTEMAGGIORE (PC)

OGGETTO: Accesso a delibere comunali in materia di autorizzazione all'esercizio di onoranze funebri.

Il Comune di Cortemaggiore, ravvisando elementi di incertezza giuridica derivanti anche dalle controdeduzioni formulate da ditte controinteressate, chiede il parere di questa Commissione circa la fondatezza della richiesta di accesso alle delibere comunali di autorizzazione all'esercizio dell'attività di Onoranze Funebri presentata da una ditta concorrente (al di fuori di procedura concorsuale di aggiudicazione) avente sede legale nel Comune stesso.

La valutazione della legittimazione del richiedente, quale ditta avente sede nel Comune e dunque parificabile a quella di "cittadino residente", va eseguita alla luce dell'art. 10, TUEL.

Ai sensi dell'art. 10 del T.U.E.L., il legislatore, al fine di favorire la massima trasparenza dell'attività dell'Amministrazione comunale, ha previsto l'obbligo di mettere a disposizione di ogni cittadino residente (per la visione o estrazione di copia) qualunque documento relativo ad atti emanati dall'Ente locale, senza necessità di motivarne la richiesta ai fini della valutazione della titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che giustifichi l'interesse del richiedente all'accesso, così come previsto invece in via generale dall'art. 22, comma 1, legge n. 241/90.

Il fatto che il richiedente abbia presentato la richiesta di accesso quale ditta esercente la stessa attività delle ditte concorrenti autorizzate, motivandone anche la finalità (e cioè la tutela della libera concorrenza), costituisce un *quid pluris* (un elemento aggiuntivo che ne specifica l'interesse) di un diritto che il medesimo avrebbe potuto esercitare quale semplice cittadino senza necessità di alcuna motivazione.

L'istanza va, pertanto, accolta.

Comune di Inveruno  
Via Marcora, 38  
20010 INVERUNO (MI)

OGGETTO: Richiesta di accesso agli elaborati degli altri candidati di un concorso pubblico da parte del candidato escluso per aver apposto segni identificativi sulla propria prova scritta.

Il Sindaco del Comune di Inveruno chiede a questa Commissione di esprimersi sulla legittimità del diniego opposto al candidato di una procedura concorsuale pubblica - escluso dalla correzione della prova scritta "in quanto aveva apposto la propria firma sul lembo esterno della busta sigillata contenente i propri dati anagrafici" - ad avere copia degli elaborati di tutti gli candidati partecipanti.

Secondo l'Amministrazione comunale, il rifiuto all'accesso sarebbe giustificato dal fatto che l'interessato, essendo stato escluso dal concorso, è portatore di un mero interesse di fatto e non di un interesse differenziato giurisdizionalmente tutelabile atteso che non potrebbe vantare alcun diritto ad una rivalutazione comparativa di una prova scritta dalla quale è stato escluso per i motivi soprarichiamati.

Questa Commissione ritiene che le considerazioni giuridiche del Sindaco di Inveruno siano condivisibili. Infatti, ai sensi del novellato art. 22 della legge n. 241/90, l'interesse diretto, concreto ed attuale del soggetto istante sarebbe, nella specie, quello di essere ammesso alla valutazione della prova scritta dalla quale è stato escluso e non di verificare quale metro di valutazione sia stato adottato per gli altri candidati. Il suo interesse, ed il corrispondente diritto all'accesso, non può andare oltre il controllo (e l'eventuale impugnazione) delle motivazioni che hanno indotto la Commissione esaminatrice ad escluderlo dalla valutazione della sua prova scritta.

C'è da aggiungere, inoltre, che l'interessato non sembrerebbe aver fatto ricorso al giudice amministrativo contro la sua esclusione, consolidando così una situazione giuridica sulla quale non potrà avere alcun effetto la conoscenza della valutazione degli elaborati degli altri candidati.

Ministero dello Sviluppo Economico  
Dipartimento delle Comunicazioni  
Direzione Generale Gestione Risorse  
Umane Ufficio I  
Via Molise, n. 2  
00187 ROMA

OGGETTO: Richiesta di accesso di organizzazioni sindacali.

A seguito di richiesta di accesso, ai sensi della legge n. 241/90, di una organizzazione sindacale relativa all'acquisizione degli "elenchi di ammissione ai corsi di riqualificazione dei dipendenti partecipanti con qualifica ex area B ed ex area C ai passaggi interni da una posizione economica all'altra nella medesima area funzionale disciplinati dall'art. 15, comma 1, lett. b) del CCNL 1998/2001 Comparto Ministeri e dall'art. 12 del CCNL del 20.07.2006 dell'ex Ministero delle comunicazioni" al fine di conoscere i criteri adottati dall'Amministrazione, il Ministero in indirizzo sottopone quesito in ordine alla sussistenza del rivendicato diritto di accesso configurandosi i richiamati elenchi "come semplici bozze e non come atti definitivi".

La vigente disciplina in tema di accesso prevede che la legittimazione attiva spetti a quanti "abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (art. 22, 1° comma, legge n. 241 del 1990).

L'applicazione di tali previsioni alla legittimazione attiva delle Organizzazioni sindacali ha indotto il Consiglio di Stato e, parallelamente, la Commissione, secondo un ormai consolidato orientamento, ad affermare che le Organizzazioni sindacali possono accedere ai documenti amministrativi in materia di gestione del personale solo quando l'istanza è volta a tutelare un interesse proprio del sindacato.

In altri termini, la giurisprudenza ha interpretato il carattere della personalità dell'interesse, ossia la riferibilità delle situazioni a tutela delle quali l'interesse è azionato concretamente ed immediatamente alla sfera giuridica dell'istante, nel senso che questo debba essere proprio dell'Organizzazione e non dei singoli associati.

Inoltre, affinché le Organizzazioni sindacali siano legittimate è necessario che esista un rapporto di strumentalità - che nella fattispecie sottoposta all'esame di questa Commissione appare non contestabile - tra il documento amministrativo oggetto della richiesta e la situazione giuridica soggettiva sostanziale di cui si è titolari, in quanto il diritto di accesso deve essere riferito, come si è detto, ad un interesse proprio dell'Organizzazione sindacale.

In definitiva, le Organizzazioni sindacali, quali soggetti rappresentativi di interessi collettivi, non possono considerarsi titolari di un potere generale di controllo sull'attività amministrativa inteso come connotato implicito dell'attività sindacale, idoneo a consentire comunque l'accesso a tutti i documenti amministrativi, altrimenti si verrebbe ad estendere la latitudine del diritto di accesso ai documenti amministrativi, fino a configurarlo come una sorta di azione popolare, diretta a consentire una forma di controllo generalizzato sull'amministrazione (cfr., tra le tante, T.A.R. Emilia Romagna - Parma, sentenza 10 gennaio 2003, n. 16).

Quanto alla sussistenza del diritto di accedere ad atti interni in qualche modo preparatori e/o propedeutici all'atto definitivo, la giurisprudenza del Giudice amministrativo - e in linea con essa quella di questa Commissione - è consolidata nell'ammettere, ai sensi dell'art. 22, comma 11, lett. d) della legge n. 241/90, l'accesso a tutti i documenti connessi al provvedimento definitivo anche se non hanno una autonoma rilevanza, estendendo tale diritto anche a bozze o a brogliacci (in questo senso, cfr., da ultimo, parere Commissione 3 febbraio 2009).

Alla luce della richiamata giurisprudenza non sembra quindi sussistere alcun giuridico impedimento all'accoglimento della richiesta sindacale in questione.

.....  
Capogruppo dei consiglieri di  
minoranza del Comune di Poggio  
Sannita  
Via .....  
86086 POGGIO SANNITA (IS)

OGGETTO: Parere in merito all'accesso informale dei Consiglieri comunali.

I consiglieri di minoranza del comune di Poggio Sannita (IS) in data 19 gennaio 2009 hanno chiesto un parere in merito alla delibera consiliare del 27 novembre 2008 di modifica all'art 25, comma 3 del regolamento comunale relativo all'accesso dei consiglieri comunali. In particolare, la delibera si propone di disciplinare l'accesso informale degli stessi consiglieri ai sensi dell'art 5 del d.P.R. n. 184/2006 il quale consente tale forma d'accesso sempreché dalla natura dell'atto non risulti la presenza di controinteressati.

La Commissione osserva, preliminarmente, che l'accesso dei consiglieri comunali è disciplinato dalla speciale norma prevista dall'art. 43, comma 2 del T.U.E.L. n. 267 del 2000, a tenore del quale i consiglieri comunali e provinciali hanno il diritto di ottenere dagli uffici del comune o della provincia, nonché dalle aziende o enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del mandato. Dalla natura speciale del richiamato articolo 43, rispetto alla generale disciplina dell'accesso di cui all'art. 22 e ss. della legge n. 241/90 e del successivo regolamento di cui al citato d.P.R. n. 184/2006, deriva che è solo a tale speciale disposizione che occorre fare riferimento allorché i consiglieri comunali o provinciali intendano esercitare il diritto d'accesso nei confronti dei rispettivi enti locali di appartenenza. Peraltro, ad un così ampio diritto d'accesso, costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa e dalle pronunce di questa Commissione, corrisponde, a tutela della riservatezza di terzi, l'obbligo del segreto cui gli stessi consiglieri sono tenuti nei casi previsti dalla legge, ai sensi dello stesso art. 43.

Per le ragioni esposte, questa Commissione ritiene che non abbia fondamento giuridico, nei confronti dei consiglieri comunali, la distinzione tra accesso formale ed informale ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. 184/2006 adottata dal consiglio comunale e, conseguentemente, non hanno ragion d'essere le limitazioni, poste nella stessa delibera, all'accesso informale.

Va tuttavia ricordato che, se il diritto di accesso (formale o non) non può essere garantito nell'immediatezza, 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 il normale funzionamento dell'attività ordinaria degli uffici comunali.