Seduta del 13 settembre 2011

Nel corso della seduta, sono state esaminate ed approvate n. 8 richieste di parere e decisi n. 50 ricorsi.

Nell'ambito dell'**attività consultiva**:

- la Commissione ha ribadito che **i diritti di ricerca e visura possono essere richiesti legittimamente dall'ente locale in quanto** - secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr. C.d.S., Sez. V 25 ottobre 1999, n. 1709), alla quale si è allineata anche quella di questa Commissione (cfr. parere 1 luglio 2008) - **per costo non deve intendersi solo quello di riproduzione del documento, ma anche tutti gli altri costi sostenuti dall'Amministrazione** (quali, per esempio, quelli concernenti la ricerca dei documenti e/o l'istruzione della pratica), **ma in questo caso l'importo** (che non può essere predeterminato a livello generale, ma deve costituire oggetto di responsabile valutazione da parte di ogni singola amministrazione) **deve essere equo e non esoso, in quanto la richiesta di un importo elevato costituisce un limite all'esercizio del diritto di accesso.**

In particolare, **costi tariffati per l'accesso eccessivi** (nel caso di specie l'Amministrazione chiedeva per diritti di ricerca la somma di euro 50,00 o euro 70,00 a seconda del numero delle pratiche) **sono da ritenersi illegittimi**, in quanto si atteggiano a irragionevole e sproporzionata misura volta a scoraggiare l'accedente dall'esercitare un diritto soggettivo. Illegittima è anche la richiesta di versamento indipendentemente dal numero dei documenti richiesti e dall'esito dell'istanza di accesso. Ciò si pone in netto contrasto con l'art. 25, comma 1 della legge n. 241 del 1990 secondo cui *"l'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura"*, nonché con la previsione di cui all'art 7 c. 6 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 che prevede: *"in ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'articolo 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate"*. Ne consegue che i costi indicati si atteggiano a irragionevole e sproporzionata misura volta a scoraggiare l'accedente dall'esercitare un diritto soggettivo.

- la Commissione ha anche confermato il proprio consolidato orientamento, secondo cui **il diritto di accesso agli atti degli enti locali da parte del cittadino-residente non è condizionato** (diversamente da quanto l'art. 22, comma 1, lett. b, legge n. 241/90 prescrive per l'accesso ai documenti di amministrazioni centrali dello Stato) **dalla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino stesso all'attività amministrativa dell'ente locale di residenza e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa.** Non è, pertanto, possibile in alcun modo subordinare il diritto di accesso del cittadino-residente alla dimostrazione della titolarità di un interesse giuridicamente rilevante. Viceversa è possibile negare l'accesso volto ad ottenere non meglio precisati "chiarimenti" sui motivi di adozione di delibere comunali, già rese accessibili all'istante;

- inoltre, la Commissione ha risposto alla richiesta di parere di un funzionario comunale circa le reiterate richieste di accesso agli atti del bilancio, provenienti da un consigliere comunale, adducendo, in particolare, dubbi sulla **legittimità dell'istanza d'accesso alle indennità del Sindaco negli ultimi dieci anni** (1999 - 2011) in quanto, per il numero di atti richiesti e per l'ampiezza della richiesta, la stessa si tradurrebbe in un eccessivo e minuzioso controllo dell'ente,

estraneo alla funzione di controllo dei consiglieri e determinerebbe un rischio di paralisi delle ordinarie attività amministrative. La Commissione ha osservato anzitutto che, secondo l'articolo 11 del d.lgs. n. 150 del 2009, **la trasparenza amministrativa** - che sta assumendo tendenzialmente portata generale, tanto che rientra, nei livelli essenziali delle prestazioni disciplinate nella Costituzione (articolo 117, comma 2, lett. m) - è intesa come **accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e dell'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali**. In tale ottica, è stato imposto ad ogni amministrazione l'obbligo di pubblicare sul proprio sito internet istituzionale, tra l'altro, i curricula e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo (vedi art 11, comma 8 lett. h). **Tale ampio regime di pubblicità delle informazioni inerenti la situazione reddituale dei titolari di cariche elettive attribuisce, di conseguenza, anche il diritto di accedere ai documenti formati dalla pubblica amministrazione e a qualsiasi informazione concernente indennità e altri emolumenti corrisposti dall'Amministrazione a favore del Sindaco e degli assessori**. Ciò è, peraltro, conforme all'articolo 43 del d.lgs. n. 267 del 2000 che attribuisce ai Consiglieri comunali un diritto pieno e non comprimibile ad accedere a tutte le notizie e le informazioni in possesso degli uffici, utili all'espletamento del proprio mandato, che è quello di controllare l'attività degli organi istituzionali del Comune. In secondo luogo, in conformità al consolidato orientamento giurisprudenziale amministrativo (cfr., fra le molte, C.d.S., Sez. V, 22 maggio 2007, n. 929), riguardo le modalità d'accesso alle informazioni e alla documentazione richieste dai consiglieri comunali ex art 43 TUEL, la Commissione ha ribadito che 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: 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. Pertanto, nella fattispecie, **la Commissione ha ritenuto che la richiesta di accesso in questione rientri senza dubbio nelle facoltà di esercizio del munus del consigliere comunale, sia sufficientemente specifica e possa essere evasa, senza aggravare l'ordinaria attività amministrativa, anche avvalendosi dei sistemi telematici o di supporti informatici**.

Seduta del 27 settembre 2011

Nel corso della seduta, sono state esaminate ed approvate n. 10 richieste di parere e decisi n. 54 ricorsi.

Nell'ambito dell'**attività consultiva**:

- la Commissione ha risposto ad un cittadino che poneva un quesito circa la **modalità di presentazione della domanda di accesso** ai documenti amministrativi (effettuata tramite un legale di fiducia) e, in particolare, se la stessa necessiti di una procura generale, speciale ovvero di una semplice delega. Al riguardo, la Commissione osserva che l'art 5, co. 2 del d.P.R. n 184/2006 precisa che "*il richiedente deve... dimostrare..., ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato*"; l'art 6, co. 1 dello stesso decreto dispone, tra l'altro, che "*qualora... sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativil'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale...*". Alla stregua delle citate disposizioni, la Commissione è del parere che una semplice delega ad un legale soddisfi il requisito minimo essenziale per legittimare terzi alla richiesta di accesso ai documenti amministrativi, fermo restando che, ove sorgano dubbi sulla legittimazione dell'istante o comunque sulla titolarità del potere di rappresentanza in capo ad esso, l'amministrazione ben potrà invitare l'interessato a regolarizzare l'istanza;
- la Commissione ha anche ribadito il proprio consolidato orientamento in materia d'accesso dei consiglieri comunali, secondo cui la richiesta d'accesso deve essere rivolta normalmente al dirigente o al responsabile o addetto dell'ufficio competente ad autorizzare in via generale l'accesso e non al Sindaco o all'assessore dell'Ente Locale;
- sempre in tema d'accesso dei consiglieri comunali, la Commissione ha confermato che gli atti ancora da adottare sono comunque accessibili in base all'art. 24, comma 1, lett. d), legge n. 241/90 che ricomprende anche gli atti interni (relativi o meno ad uno specifico procedimento) e, per consolidato orientamento del giudice amministrativo, sono accessibili ai consiglieri comunali gli atti preparatori, le relazioni o pareri informali e persino "i brogliacci di giunta". Inoltre, quanto agli atti adottati successivamente ad una certa data o a intere categorie di documenti, si rammenta che, seppur anche le richieste di accesso ai documenti avanzate dai Consiglieri comunali ai sensi dell'art. 43, co. 2, d.lgs. n. 267/2000 debbano rispettare il limite di carattere generale - valido per qualsiasi richiesta di accesso agli atti - della non genericità della richiesta medesima (cfr. C.d.S., Sez. V, n. 4471 del 2.9.2005 e n. 6293 del 13.11.2002) non è generica l'istanza relativa all'accesso a tutti gli atti precedenti e successivi a quelli specificamente indicati qualora nell'istanza siano indicati gli elementi necessari e sufficienti alla puntuale identificazione dei documenti richiesti;
- inoltre, la Commissione ha risposto alla richiesta di parere di un Comune in ordine al diritto d'accesso all'ordinanza di sgombero di appartamento, da parte del proprietario confinante. In particolare si chiedeva alla Commissione se il proprietario di un appartamento confinante con altro, dichiarato inabitabile ed ant igienico, possa ottenere il rilascio di copia dell'ordinanza di sgombero. In particolare, l'Ente Locale dubitava della legittimità all'accesso della documentazione richiesta ritenendo non sussistente un interesse giuridicamente rilevante in capo all'istante. In proposito **la Commissione ha osservato che è noto che la diversità di posizione tra cittadino residente e quello non residente nel Comune dà luogo ad un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art 22 della l. n. 241/90 (arg. ex T.A.R.**

Puglia Lecce Sez. II, 12-04-2005, n. 2067; T.A.R. Marche, 12-10-2001, n. 1133). Qualora l'istante risieda nel territorio del Comune, si deve ritenere che possa accedere a tutti i documenti dell'ente locale, senza essere condizionato alla titolarità di una situazione giuridica differenziata né alla necessità di motivare la sua istanza con riferimento ad uno specifico interesse all'accesso, atteso che l'esercizio di tale diritto, secondo la costante giurisprudenza amministrativa e le pronunce della stessa Commissione, è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. Nel caso contrario, ossia qualora l'istante non fosse cittadino residente, l'accesso potrà essere consentito previa dimostrazione della titolarità di una situazione giuridicamente rilevante e sufficientemente qualificata ex art 22, co. 1, lett b, della legge n 241/1990.