



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

**UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO**

*Garante dei minori*

Egregio signore  
Mattia Civico  
Presidente della Prima Commissione permanente  
del Consiglio provinciale

DIFENSORE CIVICO PROVINCIA AUTONOMA TRENTO



Prot. n. DCTN/0002302/P

Trento, 25/09/2017

SEDE

Oggetto: dati relativi problematiche trasparenza

Egregio signor Presidente,

con riferimento alla richiesta pervenuta il 12 settembre u.s., spiace comunicare di non poter evadere completamente la stessa, dal momento che nella medesima non era indicato un termine ultimo per la trasmissione.

Alla data odierna si comunicano tutti i dati in riferimento all'anno 2015, mentre per l'anno 2016 ci si limita ad indicare il numero dei fascicoli e gli Enti coinvolti, come appare nei prospetti allegati.

Si precisa inoltre che l'indicazione dell'Ente coinvolto verrà specificata limitatamente alla denominazione generica (Comuni, Provincia, ecc.) senza procedere all'individuazione territoriale, in quanto quest'ultima, essendo la problematica trattata limitata alla sola questione della trasparenza, qualora indicata nello specifico, potrebbe consentire l'individuazione del cittadino richiedente, violando il disposto di cui all'art. 3, comma 7, della L.P. 28/82.

A disposizione per chiarimenti ed eventuali integrazioni, si porgono distinti saluti.

IL DIFENSORE CIVICO  
GARANTE DEI MINORI  
- Daniela Longo -

Funzionario referente:  
Liliana Visintainer/id

Allegati:  
c.s.



Con riferimento ai dati richiesti si precisa di aver inteso "problematiche relative alla trasparenza" come richieste pervenute in materia di diritto di accesso, inteso sia come diritto di accesso documentale sia come diritto di accesso civico.

Per quanto riguarda il diritto di accesso civico, si precisa che, pur essendo disciplinato dall'art. 5 del D. Lgs. 33/2013, nel 2015 non è pervenuta alcuna richiesta.

Si ritiene inoltre di evidenziare che nel corso degli anni la problematica relativa al diritto di accesso risulta essere estesa a tutti i settori delle attività della pubblica amministrazione, anche se si ritiene di poter affermare che la richiesta di intervento risultata più costante nel corso degli anni è quella riguardante la documentazione inerente selezioni, anche interne, e concorsi per l'assunzione di personale tenuti dalle PPAA o enti equiparati ai fini dell'accesso.

Preliminarmente si ritiene opportuno evidenziare che frequentemente i cittadini richiedono l'intervento del Difensore civico trascorsi i trenta giorni dalla presentazione della richiesta di accesso agli atti, dal momento che fondatamente intendono il tempo decorso inutilmente come rifiuto (art. 32, c. 7 L.P. 23/92).

In realtà, in alcuni casi, dopo aver interpellato l'ente coinvolto, si apprende che l'accesso è in via di definizione e l'inutile decorso del tempo ha natura esclusivamente tecnica-burocratica e non deve intendersi che la richiesta è rifiutata.

Parimenti va evidenziato che i profili positivi della trasparenza non tolgono che le PPAA e i soggetti alle stesse equiparati, continuino, in più circostanze, a sottrarsi a quest'obbligo, soprattutto nei casi in cui la perscrutabilità dei provvedimenti e l'iter procedimentale che degli stessi costituisce il presupposto, possa palesare i punti deboli dell'operato amministrativo.

Tuttavia non tutti i dinieghi discutibili possono essere per ciò stesso ritenuti pretestuosi.

Si precisa inoltre che, per comodità, si è provveduto a suddividere il numero di fascicoli tenendo presente gli Enti interlocutori e individuandoli fra:

"Altri enti in Provincia", "Provincia Autonoma di Trento", "Comuni" e "Enti fuori provincia"

numero fascicoli Anno 2015 verso

Altri enti in Provincia	Provincia autonoma di Trento	Comuni	Enti fuori Provincia
7	14	20	2

Fra le tematiche più importanti, in materia di diritto di accesso trattate nel corso del 2015 "verso **altri Enti in Provincia**" degne di nota appaiono quelle di seguito riportate.

Una fattispecie tipica è quella dell'accesso ai verbali di informazioni redatti sulle dichiarazioni dei lavoratori ai danni dei datori di lavoro, verbali redatti dagli ispettori del lavoro e sulla cui scorta vengono irrogate sanzioni agli stessi datori di lavoro. In questi casi appare necessario un bilanciamento di interessi, da un lato al fine di tutelare il lavoratore esposto alle ritorsioni del datore di lavoro, dall'altro, al fine di non impedire pregiudizialmente al datore l'accesso medesimo ad atti che lo incolpano ed il cui occultamento depotenzia il suo diritto alla difesa.

In questo campo peraltro si annoverano orientamenti giurisprudenziali diversificati che rendono sostenibili variegate soluzioni; in questi casi, quindi, sta nella ragionevolezza della P.A. precedente adottare una decisione equilibrata.

Altra fattispecie degna di nota sottoposta all'ufficio è quella pervenuta su richiesta di uno dei candidati partecipanti a una selezione fatta da una Fondazione provinciale che da un

lato, indubbiamente, gestisce una attività di pubblico interesse, ma che dall'altra è comunque e resta, una fondazione e cioè un soggetto di diritto privato.

A seguito di uno specifico intervento si è ottenuta parte della documentazione selettiva ma nel contempo non si è avuta una prospettazione documentale complessa.

E' indubbio che una selezione di diritto privato, come nel caso di specie, non sia l'equivalente di analogo procedimento concorsuale regolato dal diritto pubblico.

E' altrettanto vero che la trasparenza qui non è collegata al fatto che il procedimento sia o meno di diritto pubblico, bensì al fatto che, ove si svolga un'attività di pubblico interesse - tanto più quando il soggetto agente, pur dotato di veste privata, sia in un certo senso un'emanazione dell'ente pubblico la trasparenza costituisce un valore in sé e per sé.

Le difficoltà degli enti coinvolti di adeguarsi alle norme di diritto pubblico, in questi casi, conseguono dunque ora alla mancata accettazione, ora alla mancata comprensione della filosofia di fondo del principio di trasparenza, ora ad una mescolanza di questi fattori; ora infine ad una ricostruzione non sempre lineare dei rapporti che intercorrono fra la più completa legislazione nazionale e quella locale.

Il legislatore in presenza di un ente che gestisce attività di interesse pubblico, - come lo è quella svolta da una fondazione costituita dalla PAT, che riceve fondi dall'ente pubblico stesso, che persegue finalità stabilite con legge provinciale - chiede la trasparenza come valore "assoluto" nel convincimento che assicurare un iter limpido concorra a fare legalità.

E' pertanto evidente che il diniego di accesso agli atti selettivi, in casi simili, viola la ratio legis e apre a dubbi sulla gestione di attività, pur privatistiche, di pubblico interesse.

Ulteriore vicenda sviluppatasi nei rapporti tra Difensore civico ed un ente pubblico economico concerne la richiesta di accesso di un privato, giuridicamente interessato, di atti la cui perscrutabilità gli avrebbe consentito di verificare la correttezza delle attività svolte nei suoi confronti .

L'ente stesso, dopo un primo approccio in cui apriva all'ipotesi di consentire all'istante l'accesso agli atti si è chiuso in un impenetrabile silenzio non solo evitando di fornire la documentazione ma anche senza rispondere al Difensore civico che è intervenuto a più riprese.

Ciò che assume rilevanza è la denominazione del soggetto in parola qualificato appunto "ente pubblico economico" con una definizione che mal si addice alla reale natura dell'ente in questione che svolge attività non economiche ed è partecipato da vari enti pubblici con finalità in parte statuite a livello pubblico. Tale definizione incide teoricamente sulla disciplina applicabile, atteso che gli enti pubblici economici non sono soggetti alla disciplina della LP 23/92. Va anche rilevato che la PAT, consapevole probabilmente dell'obiettiva insufficienza di questa classificazione, ha in seguito definito l'ente come strumentale benché poi, con una norma successiva, abbia ancora ribadito la definizione di ente pubblico economico, senza definirlo contestualmente strumentale.

In ogni caso, va evidenziato che la L.P. 23/92, dopo aver escluso l'applicabilità della legge agli enti pubblici economici (art.1, c. 1) riconosce però l'applicabilità della disciplina in questione ai soggetti che gestiscono un servizio pubblico locale (art.1, c.2). Quindi da una valutazione sistematica delle norme di settore, emergevano argomenti idonei a chiedere l'applicazione della disciplina sull'accesso benché ci si trovasse in presenza di un ente pubblico economico.

Ulteriore fattispecie concerne la richiesta di rilascio di copia del verbale di una Commissione di valutazione sinistri nel corso della quale è stata esaminata la posizione del richiedente, nonché di quanto ad essa annesso e prodromico e quindi nello specifico della relazione medico legale.

La documentazione richiesta è stata consegnata limitatamente alla relazione medico legale interna, ad eccezione della parte relativa alle considerazioni valutative medico-legali, per non pregiudicare le difese dell'Ente.

Altro caso è quello di un cittadino che si è rivolto a seguito della comunicazione di diniego all'accesso alla cartella clinica della convivente deceduta, espresso dal responsabile della Struttura e confermato dalla Commissione competente.

L'Ufficio è intervenuto a sostegno delle ragioni del cittadino, citando un importante provvedimento del Garante della privacy, secondo il quale il diritto di accesso ai dati personali delle persone è attribuito dall'art. 9 del Codice della Privacy a tutti coloro che hanno interesse proprio ovvero agiscono a tutela dell'interessato o per ragioni familiari meritevoli di tutela.

Qualora, infatti, la persona di cui si chiede la cartella clinica sia deceduta, non occorre previamente acquisire il consenso degli eredi. Il Garante precisa che a nulla varrebbe l'opposizione dei parenti che vogliono ostacolare l'accesso ai dati sensibili, posto che il codice dei dati personali non prevede in nessun punto che sia richiesto il parere degli altri legittimati né alcuna forma di autorizzazione.

A seguito di tanto, l'istanza è stata ritenuta ammissibile e concesso l'atto in questione.

per quanto concerne le tematiche più importanti in materia di diritto di accesso trattate nel corso del 2015 **"verso l'ente Provincia Autonoma di Trento"**.

Il difensore Civico, come espressamente previsto dall'art. 32 bis c.5 della LP 23/92, è stato interpellato in due casi a seguito del diniego di accesso espresso dai responsabili di rispettive Strutture provinciali in forza dei quali veniva rigettata la rispettiva istanza di accesso.

A fronte di tale richiesta di annullamento del provvedimento di diniego, l'Ufficio, aderendo alle motivazioni del diniego, richiamava integralmente le motivazioni del diniego e, in aggiunta, a sostegno citava espressamente le massime del Consiglio di Stato.

Altra fattispecie che ha coinvolto l'ufficio concerne la richiesta pervenuta da un cittadino che chiedeva, sebbene decorsi i trenta giorni dal diniego di attivarsi, ai sensi dell'art. 32 bis della L.P. n. 23/92.

L'ufficio, a fronte di tale situazione, ha comunicato che per l'appunto essendo decorsi i trenta giorni dal diniego, di conseguenza sono decorsi anche i termini decadenziali previsti ex lege per il procedimento "de quo".

Per quanto concerne le tematiche più importanti in materia di diritto di accesso trattate nel corso del 2015 **"verso i Comuni"** si indicano le seguenti.

Una fattispecie è quella della richiesta di accesso agli atti da parte di persone che dispongono di proprietà fisicamente prossime, ma non confinanti, ad edifici in fase di costruzione o di ampliamento.

In concreto il proprietario di un immobile che intendeva verificare se le opere di ampliamento del suo vicino, non confinante, fossero compatibili con l'area residenziale di riferimento e non comportassero un'estensione dell'attività artigianale già in essere, si vedeva fornire un diniego di accesso agli atti, sul fondamento precipuo della frequente argomentazione delle PPAA, al cui avviso molte richieste costituirebbero un illegittimo tentativo di attuare un controllo generalizzato sull'attività amministrativa. In aggiunta il comune asseriva che non essendo l'interessato confinante rispetto al fondo in cui i lavori si trovavano in fase di esecuzione mancava un interesse concreto ed attuale all'accesso.

A fronte delle deduzioni dell'Ufficio del Difensore Civico, che dimostravano l'infondatezza delle suddette tesi, il Comune bissava il diniego ripiegando, questa volta, sull'inadeguatezza della motivazione posta dall'istante a fondamento dell'accesso.

Ulteriore fattispecie sottoposta all'ufficio è una richiesta di accesso a una segnalazione di abusi edilizi accolta con l'oscuramento del nominativo del segnalante, citando giurisprudenza che ritiene

sia la P.A. a valutare discrezionalmente, caso per caso, se a prevalere è il diritto alla riservatezza del cittadino denunciante o il diritto alla difesa del cittadino denunciato.

L'ufficio, ovviamente su richiesta del cittadino, è intervenuto citando precisa giurisprudenza più recente che riconosce pacificamente che l'ordinamento giuridico non tutela il diritto dell'anonimato del denunciante.

Il Comune ha risposto in senso positivo, riconoscendo il diritto alla copia integrale della segnalazione di abuso, compresa l'indicazione del sottoscrittore della medesima.

Altro caso segnalato all'ufficio è il diniego del diritto di accesso comunicato al cittadino con la motivazione che trattasi di documentazione inerente a procedimento penale e documentazione già inoltrata all'Autorità Giudiziaria.

Nel caso di specie l'Ufficio si è limitato a spiegare al cittadino che la documentazione in questione è coperta da segreto istruttorio.

Frequenti sono state anche le istanze di consiglieri comunali che a fronte di una richiesta di accesso già presentata e pur avendo tali richieste natura notoriamente "non condizionata" per il mandato che ricoprono avevano difficoltà ad ottenere il rilascio dell'integrale documentazione richiesta.

Per quanto concerne le richieste di diritto di accesso di cittadini rivolte ad "**enti fuori provincia**", pur riconoscendo il limite territoriale l'ufficio è comunque intervenuto a sostegno dei cittadini residenti che si sono avvalsi del diritto di accesso.

numero fascicoli Anno 2016 verso

Altri enti in Provincia	Provincia autonoma di Trento	Comuni	Enti fuori Provincia
15	4	24	0

Si procederà a breve con l'integrazione delle informazioni in riferimento all'anno 2016, mentre si rimane comunque a disposizione per eventuali chiarimenti o ulteriori dettagli ritenuti utili.