

ISTANZA DI ACCESSO
ai sensi dell'art. 43, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000
e dell'art. 23 dello Statuto del Comune di Firenze

All'Ing. Michele Priore
Direttore della Direzione Sistema Tramviario Metropolitano

e p.c.
Al Presidente del Consiglio comunale
Dott. Cosimo Guccione

Alla Sindaca di Firenze
Dott.ssa Sara Funaro

Alla Segretaria Generale del Comune di Firenze
Dott.ssa Francesca Vichi
anche quale Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Alla Direttrice Generale
Dott.ssa Lucia Bartoli

Alla Direttrice della Direzione Sistemi Informativi
Dott.ssa Caterina Graziani

Alla Direttrice delle Risorse Umane
Dott.ssa Francesca Santoro

Oggetto: Modalità organizzative, procedurali e tecnologiche di gestione delle istanze di accesso dei consiglieri comunali – Sistemi informatici, gestione documentale, ricerca negli archivi, automazione e intelligenza artificiale.

Il sottoscritto Massimo Sabatini, consigliere comunale del Comune di Firenze, formula la presente istanza esclusivamente nell'esercizio delle prerogative riconosciute dall'art. 43, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000, come integrate dall'art. 23 dello Statuto comunale.

L'istanza nasce dall'esigenza di comprendere come il Comune di Firenze sia concretamente organizzato per rendere effettivo il diritto di accesso dei propri consiglieri.

La questione non è teorica.

Il 10 e il 13 agosto 2026 il sottoscritto ha presentato agli uffici che seguono le opere tranviarie quattro istanze relative a vicende puntualmente individuate: alberature della linea 3.2.1, pavimentazione di Piazza San Marco, Ponte da Verrazzano e VAL4, cosiddetta "prassi consolidata" invocata per l'apertura al pubblico del Ponte Nencioni.

La nota dell'Ing. Michele Priore del 7 settembre 2026 è pervenuta quando erano ormai trascorse quasi quattro settimane. Sino a quel momento non era stato trasmesso alcun documento, né era stato indicato un primo gruppo di atti disponibili o un calendario di ostensione.

La nota ha invece rappresentato, fra le cause della difficoltà, il numero delle voci contenute nelle richieste, la concentrazione delle ferie nel periodo estivo, la pluralità degli archivi interessati, la circostanza che alcuni di essi non sarebbero strutturati per ricerche massive e la necessità di compiere attività di reperimento, selezione e verifica puntuale.

Tali affermazioni pongono, prima ancora di una questione relativa alle singole istanze, una questione di organizzazione amministrativa. Non è infatti chiaro se i ritardi ripetutamente riscontrati dipendano dall'inadeguatezza degli strumenti e delle procedure utilizzati per ricercare e rendere disponibili documenti già detenuti dal Comune oppure da un approccio degli uffici oggettivamente restrittivo nei confronti dell'accesso consiliare.

Le due ipotesi sono diverse, ma entrambe interessano direttamente le funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio comunale.

Il dubbio non nasce soltanto dall'ultimo episodio. Per ottenere il testo delle quattro riserve relative ai lavori dello Stadio Artemio Franchi – poche pagine già formate e detenute dalla stazione appaltante – sono stati necessari ripetuti solleciti e diffide e l'ostensione è avvenuta soltanto 108 giorni dopo la richiesta.

Quanto ad ASP Firenze Montedomini, a fronte dell'istanza del 4 agosto 2026, nessun documento risulta ad oggi osteso e soltanto il 4 settembre, giorno del Consiglio comunale straordinario dedicato alla vicenda, è stato comunicato il differimento dell'accesso al 30 settembre.

Si aggiungono le difficoltà recentemente incontrate per la protocollazione di altre istanze consiliari mediante SIGEDO, che richiedono il possesso della PEC individuale.

Il ripetersi di tali situazioni rende quindi necessario conoscere non soltanto come dovrebbe funzionare l'accesso secondo le norme, ma come esso venga effettivamente gestito all'interno del Comune di Firenze.

La disciplina generale dell'accesso documentale nasce con la legge n. 241 del 1990 e con la Legge n. 142 del 1990 (oggi trasfusa nel TUEL); la speciale prerogativa dei consiglieri è oggi contenuta nell'art. 43 TUEL. Ed era già allora prescritto il necessario rispetto del termine massimo (non minimo!) di 30 giorni. Nel frattempo la formazione, protocollazione, fascicolazione, conservazione e ricerca dei documenti amministrativi sono state

profondamente trasformate dall'informatizzazione, come ogni aspetto della vita quotidiana di tutti i cittadini.

È quindi legittimo chiedersi se il Comune gestisca oggi le richieste di accesso attraverso strumenti coerenti con il livello tecnologico raggiunto dall'Amministrazione oppure se il reperimento degli atti continui, in tutto o in parte, a dipendere da ricerche manuali incompatibili con quantità e complessità della documentazione prodotta da un ente delle dimensioni del Comune di Firenze.

La domanda non è estranea all'art. 43 TUEL. Il Consiglio di Stato ha chiarito che oggetto dell'accesso consiliare possono essere non soltanto documenti amministrativi, ma anche notizie e informazioni relative all'organizzazione amministrativa e alla gestione delle risorse pubbliche; ha inoltre affermato che le modalità dell'accesso devono essere coerenti con il livello di digitalizzazione dell'amministrazione (Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2022, n. 769). La più recente prassi del Ministero dell'interno affronta espressamente l'accesso dei consiglieri attraverso software gestionali, protocollo informatico e postazioni telematiche.

Anche i precedenti citati dall'Ing. Priore nella Sua citata nota del 7 settembre 2026 devono essere letti nel loro effettivo significato.

a) Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4792/2021 afferma che l'accesso deve essere funzionale all'espletamento del mandato e che l'art. 43 TUEL non impone, in ogni situazione, il rilascio materiale di copia di tutta la documentazione. Ma nel caso deciso dal Consiglio di Stato il Comune aveva effettivamente consentito la visione degli atti, e lo Statuto di quell'ente prevedeva il diritto di visionarli. La pronuncia riguarda quindi la modalità attraverso la quale un accesso già assicurato può essere soddisfatto; non autorizza l'Amministrazione a non consentire né visione né copia.

b) La situazione fiorentina presenta, inoltre, una differenza normativa non secondaria: l'art. 23, comma 4, dello Statuto del Comune di Firenze riconosce espressamente ai consiglieri il diritto alla copia degli atti, dei provvedimenti e dei verbali degli organi indicati dalla disposizione, mentre il comma 5 stabilisce che il consigliere, nell'esercizio delle proprie funzioni, si avvale della collaborazione degli uffici comunali.

c) TAR Lombardia-Brescia, sez. I, n. 298/2021 richiama certamente il principio del minor aggravio possibile e il limite delle richieste assolutamente generiche o meramente emulative. Ma precisa contestualmente che tali caratteri devono essere verificati con particolare rigore nel caso concreto, per evitare che diventino un mezzo surrettizio di limitazione del diritto. Il precedente, dunque, consente di organizzare ragionevolmente l'accesso; non consente di opporre l'organizzazione interna come causa impeditiva. La ricerca allegata riporta, sul punto, il passaggio della pronuncia secondo cui tempo e lavoro necessari possono giustificare una dilazione ragionevole, non l'impedimento dell'accesso. Il medesimo principio è richiamato dal Ministero dell'interno.

d) TAR Veneto, sez. I, n. 393/2020 richiama il limite dell'accesso che si trasformi in un controllo eccessivamente minuzioso e indiscriminato dell'attività degli uffici. Neppure tale principio consente però di qualificare come "esplorativa" una richiesta soltanto perché articolata: occorre verificare se essa sia effettivamente indeterminata o se, al contrario, riguardi opere, procedimenti, periodi e categorie di atti identificati. Il precedente riguarda dunque i limiti della proporzionalità dell'accesso, non una generale facoltà di sospenderlo.

e) TAR Lazio-Latina, n. 49/2023, infine, attiene essenzialmente alle modalità organizzative e tecnologiche dell'accesso, in particolare al protocollo informatico. In quel

caso il problema riguardava il come assicurare l'accesso, non la possibilità di ometterlo. Il principio di equilibrio fra prerogativa consiliare ed efficienza amministrativa legittima quindi la scelta di modalità tecniche proporzionate, non la mancata ostensione.

La giurisprudenza invocata nella nota del 7 settembre, letta integralmente, non giustifica pertanto una paralisi dell'accesso dovuta a ferie, carichi di lavoro o difficoltà di ricerca negli archivi. Consente semmai all'Amministrazione di organizzare l'ostensione in modo progressivo e ragionevole.

Peraltro la sorprendente nota dell'Ing. Priore pare aver del tutto dimenticato che le mie istanze di accesso del 10 e del 13 agosto 2026 sono chiaramente, formalmente e sostanzialmente, "ISTANZA CONTESTUALE DI ACCESSO ai sensi 1) dell'art. 43 D.Lgs. 267/2000, 2) degli artt. 22 e ss. L. 241/1990; 3) dell'art. 5, comma 2, D.Lgs. 33/2013": pertanto la giurisprudenza citata a sostegno del differimento sine die si appalesa ancor più inconferente.

Ed è proprio facendo per verificare quale organizzazione esista effettivamente che viene presentata la presente istanza.

CHIEDE

ai sensi dell'art. 43, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000 e dell'art. 23 dello Statuto del Comune di Firenze, di ottenere le seguenti notizie e informazioni e, ove esse risultino da documenti già formati, copia digitale dei relativi atti:

1. Organizzazione dell'accesso consiliare.

Le disposizioni, direttive, circolari, ordini di servizio, manuali o altre istruzioni attualmente vigenti che disciplinano, all'interno del Comune, la ricezione, protocollazione, assegnazione, istruttoria e riscontro delle istanze formulate dai consiglieri ai sensi dell'art. 43 TUEL, con indicazione delle strutture responsabili delle diverse fasi.

2. Flusso operativo.

Gli eventuali documenti nei quali sia descritto il flusso seguito da un'istanza dal momento della ricezione sino alla consegna degli atti, compresi assegnazione all'ufficio competente, ricerca dei documenti, verifica di eventuali limiti, predisposizione delle copie e trasmissione al consigliere.

3. Istanze complesse o particolarmente ampie.

Le disposizioni o istruzioni interne che stabiliscono come debbano essere trattate le richieste ritenute "massive", "complesse", "esplorative" o particolarmente onerose, con particolare riguardo alla trasmissione progressiva degli atti, alla definizione delle priorità e all'individuazione dei documenti immediatamente disponibili.

4. Sistemi di protocollazione e gestione documentale.

Quali sistemi informatici siano attualmente utilizzati per protocollare, fascicolare, archiviare e ricercare i documenti dell'Ente, compreso SIGEDO, e quali funzioni di ricerca siano concretamente disponibili: ricerca per protocollo, oggetto, data, soggetto, fascicolo e metadati, ricerca testuale integrale, indicizzazione automatica, esportazione e altre funzionalità analoghe. Qualora tali informazioni risultino da manuali di gestione

documentale, capitolati tecnici, contratti, schede applicative o altri atti già esistenti, se ne chiede copia.

5. Tracciamento delle richieste di accesso.

Se le istanze dei consiglieri siano registrate in un sistema che consenta di conoscerne data di ricezione, ufficio assegnatario, stato di lavorazione, scadenze e data di evasione e se siano previsti avvisi automatici, scadenziari o procedure di escalation in caso di mancato riscontro.

6. Strutturazione e digitalizzazione degli archivi.

Gli atti esistenti dai quali risulti il grado di digitalizzazione e indicizzazione degli archivi amministrativi e tecnici dell'Ente e, in particolare, delle Direzioni coinvolte nelle quattro istanze del 10 e del 13 agosto 2026, nonché eventuali programmi già approvati per digitalizzare o rendere ricercabili archivi non strutturati.

7. Strumenti di automazione documentale.

Se il Comune utilizzi sistemi di OCR, classificazione automatica, indicizzazione, estrazione di metadati, ricerca semantica, anonimizzazione o oscuramento automatizzato e altri strumenti informatici destinati a ridurre i tempi di reperimento e trattamento della documentazione; in caso affermativo, si chiede copia degli atti che ne disciplinano acquisizione e utilizzo.

8. Sistemi di intelligenza artificiale.

Se il Comune utilizzi, sperimenti o abbia programmato l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale a supporto della gestione documentale, della ricerca negli archivi, della classificazione dei documenti, della ricerca semantica, del reperimento delle informazioni o della predisposizione delle risposte alle istanze di accesso, comprese eventuali soluzioni basate su modelli linguistici, sistemi RAG o strumenti analoghi. Si chiedono, ove esistenti, gli atti di acquisizione, sperimentazione, valutazione o regolamentazione di tali strumenti.

9. Eventuali valutazioni sull'impiego dell'IA e dell'automazione.

Gli atti già esistenti nei quali il Comune abbia valutato l'opportunità, l'utilità, i rischi o la non opportunità di utilizzare strumenti di automazione o di intelligenza artificiale nella gestione documentale o nelle attività connesse alla trasparenza e all'accesso.

10. Risorse organizzative e continuità del servizio.

Gli atti dai quali risulti come sia assicurata, anche nei periodi feriali, la continuità della gestione delle istanze di accesso consiliare e se esistano unità, funzioni o personale specificamente incaricati del relativo trattamento. Per il periodo agosto-settembre 2026 si chiedono esclusivamente gli atti organizzativi e le eventuali disposizioni sui presidi e sulle sostituzioni, senza necessità di trasmettere dati individuali sulle ferie del personale.

11. Monitoraggio dei tempi di risposta.

Gli eventuali report, rilevazioni, statistiche o monitoraggi già esistenti, relativi al periodo dal 1° gennaio 2024 ad oggi, concernenti il numero e i tempi di evasione delle istanze ex art. 43 TUEL, le richieste ancora pendenti e quelle per le quali siano stati disposti differimenti o richieste di riformulazione.

12. Le quattro istanze del 10 e del 13 agosto 2026.

Gli atti, le assegnazioni, le comunicazioni interne e le risultanze dei sistemi di gestione documentale dai quali risulti quali attività siano state compiute fra il 10, il 13 agosto e il 7 settembre 2026 per ricercare la documentazione richiesta dal sottoscritto, quali documenti fossero già stati individuati alla data della nota dell'Ing. Priore e se esista, alla data odierna, il programma di ostensione annunciato nella medesima nota.

Si chiede altresì di conoscere se, prima del 7 settembre, fosse stata valutata la possibilità di procedere alla trasmissione parziale degli atti immediatamente disponibili e, ove tale valutazione risulti da documenti, comunicazioni o annotazioni già esistenti, di riceverne copia.

*

L'art. 43 TUEL attribuisce tuttavia al consigliere il diritto di ottenere non soltanto documenti, ma anche le notizie e le informazioni in possesso degli uffici. Le domande sopra formulate riguardano pertanto dati organizzativi oggettivi e direttamente inerenti al funzionamento dell'Amministrazione, non spiegazioni o giudizi personali dei funzionari.

Ove l'informazione richiesta risulti già da uno o più documenti, sarà sufficiente trasmetterne copia.

Ove sia contenuta nei sistemi informativi dell'Ente, potrà essere resa secondo le ordinarie modalità tecniche con le quali il Comune estrae e comunica i dati già disponibili, senza richiedere elaborazioni statistiche o ricostruzioni complesse ex novo.

Qualora una delle informazioni richieste non sia detenuta, un sistema o una procedura non esista, oppure il Comune non utilizzi né abbia mai valutato strumenti di una determinata tipologia, si chiede semplicemente che tale circostanza venga indicata.

La richiesta è strettamente funzionale all'esercizio del mandato. Serve a verificare se le criticità ripetutamente emerse nell'accesso dei consiglieri dipendano da limiti strutturali e tecnologici dell'organizzazione comunale, sui quali il Consiglio può esercitare le proprie funzioni di indirizzo, oppure da modalità applicative dell'art. 43 TUEL che finiscano oggettivamente per comprimerne l'effettività.

Si chiede la trasmissione della documentazione in formato digitale all'indirizzo istituzionale massimo.sabatini@comune.fi.it

Cordiali Saluti.

Firenze, **9 settembre 2026**

Il Consigliere Comunale
Massimo Sabatini

