

OGGETTO: Accesso ai verbali delle riunioni preparatorie e ai verbali delle sedute del CIPE, nonché ai documenti propedeutici alle deliberazioni del CIPE.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, espone che il ruolo determinante del CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) in settori chiave dell'economia nazionale e in particolare in quello delle infrastrutture strategiche, favorisce una crescente attenzione dei media, delle associazioni esponenziali di interessi collettivi e di interessi diffusi, dei soggetti territoriali e dei cittadini sull'attività, posta in essere dal Comitato che si traduce, tra l'altro, in un sensibile incremento delle istanze di accesso ai verbali delle riunioni preparatorie e delle sedute del CIPE, nonché sugli atti propedeutici alle deliberazioni del CIPE, con impatti significativi sia sull'attività del Dipartimento che per il CIPE svolge attività di supporto tecnico e amministrativo sia su quelli del Comitato stesso.

Tutto ciò premesso il Dipartimento esponente, dopo aver indicato il quadro normativo di riferimento che detta la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi del CIPE, contenuta nel D.P.C.M. 27 giugno 2011, n. 143, "Regolamento recante l'individuazione dei casi di esclusione dal diritto di accesso ai documenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241" e nella deliberazione CIPE 30 aprile 2012, n. 62/2012, "Regolamento interno del CIPE", e dopo aver rilevato che alcune disposizioni contenute nelle due normative non sembrano perfettamente coincidenti, chiede a questa Commissione quale sia la normativa da applicare a fronte di una istanza di accesso ai verbali ed agli atti propedeutici alle deliberazioni del CIPE e, nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere prevalente il D.P.C.M. rispetto alla delibera CIPE, come debba essere intesa l'espressione "provvedimenti riguardanti singoli soggetti" ivi prevista.

Con riferimento ai quesiti posti dal Dipartimento esponente questa Commissione osserva quanto segue.

Il D.P.C.M. 27 giugno 2011, n. 143, con formulazione chiara e precisa, dispone che sono sottratti all'accesso i documenti propedeutici alle deliberazioni del CIPE, quali proposte e relative notifiche, valutazioni, elaborazioni, ove non contenenti provvedimenti riguardanti singoli soggetti; i verbali del CIPE e delle connesse riunioni preparatorie, ove non contenenti provvedimenti riguardanti singoli soggetti; le delibere del CIPE in corso di registrazione o di pubblicazione, salvi i casi in cui sussistono precise condizioni al pubblico interesse come previsto dall'art. 11, comma 2, del Regolamento del CIPE, ove non contenenti provvedimenti riguardanti singoli soggetti.

E' certamente di diverso tenore la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 3, del Regolamento interno del CIPE, secondo cui sono sottratti all'accesso tutti gli atti endoprocedimentali, ivi comprese proposte, valutazioni, elaborazioni e relative modifiche, inerenti alle deliberazioni del Comitato relative ad atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, tranne che la loro conoscenza sia necessaria per curare o per difendere gli interessi giuridici dei richiedenti.

Sotto un primo profilo le due normative non sembrano avere, dal punto di vista sostanziale, un contenuto differente, tenuto conto che ambedue, pur usando locuzioni diverse, sottraggono in via generale all'accesso tutti gli atti endoprocedimentali preordinati all'adozione delle delibere del CIPE, né può rinvenirsi un contrasto nella previsione delle eccezioni per la decisiva ragione che essendo escluso il controllo generalizzato sull'azione della pubblica amministrazione, è evidente che l'eventuale accesso può essere consentito solo a soggetti ben individuati che abbiano un interesse qualificato alla conoscenza di una determinata documentazione secondo i principi dettati dalla L. 241/1990.

Come esattamente rilevato dal Dipartimento esponente, più consistente, sotto altro profilo, si rivela la discrasia tra le due normative con riferimento alla circostanza che, mentre il D.P.C.M. sottrae all'accesso i verbali e gli atti propedeutici alle deliberazioni del CIPE, il Regolamento interno del Comitato differisce l'accesso alla data di pubblicazione della deliberazione cui si riferisce l'atto richiesto, nulla dispone sull'accessibilità ai verbali delle riunioni preparatorie del Comitato, qualifica come riservati i verbali delle sedute del Comitato stesso.

Al riguardo, invero, le due normative non si rivelano perfettamente coincidenti e tuttavia, al di là di interpretazioni di carattere sistematico finalizzate al loro coordinamento, deve

sottolinearsi che, nella gerarchia delle fonti, non può che essere data prevalenza alle disposizioni del D.P.C.M., atteso che, in assenza di una apposita ed espressa disposizione di legge attributiva del relativo potere, il Regolamento interno del CIPE non può adottare disposizioni in contrasto con quelle contenute nel D.P.C.M.

Per quanto riguarda l'ulteriore quesito concernente l'interpretazione da dare alla locuzione "provvedimenti riguardanti singoli soggetti", ritiene la Commissione che il termine "provvedimento" non sia stato usato in senso tecnico nel D.P.C.M., cioè come atto finale di un procedimento adottato da un soggetto della pubblica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa, destinato a modificare la realtà giuridica esistente.

Ed invero, nel contesto in cui è stato usato e cioè nel disciplinare l'esercizio del diritto di accesso, deve ritenersi che il D.P.C.M. abbia inteso rifarsi, con tale termine, a qualunque atto, confezionato o detenuto dalla pubblica amministrazione, che possa essere qualificato "documentazione amministrativa ai sensi della disciplina dettata al riguardo dalla legge n. 241 del 1990". Tale criterio vale naturalmente anche per i verbali e gli atti propedeutici alle deliberazioni del CIPE, che sono, alla stregua del D.P.C.M. 27 giugno 2011, n. 143, da considerarsi accessibili ove siano direttamente e immediatamente riferiti a singoli soggetti individuati o individuabili. (Parere reso nella seduta del 18 luglio 2013)

COMMISSIONE PER L'ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ministero.....

Fatto

Il dott. ... , dirigente in servizio presso il Ministero ... , a seguito delle valutazioni sulle performances dei dirigenti ha chiesto in data 15 maggio u.s. di poter accedere ai documenti della procedura per la valutazione di cui sopra per l'anno 2012 e relativi a tutti i Dirigenti dell'Ufficio.

Parte resistente con nota del 22 maggio successivo, ha negato l'accesso ritenendo l'istanza non sufficientemente motivata e dunque non sorretta da interesse qualificato all'ostensione.

Contro tale diniego il dott. ... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento e dando atto di averne notificato copia ai controinteressati.

In data 7 giugno 2013, parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso argomentando nel senso della non comparatività della procedura e della tutela della riservatezza dei controinteressati.

Diritto

Sul ricorso presentato dal dott. ... la Commissione osserva quanto segue.

In primo luogo si rileva che, in ordine ai documenti chiesti dal ricorrente, la normativa generale sull'accesso, di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, deve oggi essere applicata in una logica di sistema che deve tenere conto del dato positivo rappresentato dal d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, contenente disposizioni in materia di "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione da parte delle pubbliche amministrazioni*".

Tale decreto, come si dirà, ha previsto una legittimazione civica all'accessibilità di molte informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni, tra le quali anche quelle contenute nei documenti oggetto di richiesta da parte del dott.

È altresì vero che il medesimo decreto all'art. 5, comma 4, nei casi di ritardo o mancata risposta all'accesso civico di cui trattasi, contempla una forma di tutela in via amministrativa, concretantesi in un ricorso gerarchico alla figura apicale dell'amministrazione cui spetta il potere sostitutivo.

Tuttavia allorché, come nel caso di specie, l'istanza sia formulata ai sensi della legge generale sul diritto di accesso, la Commissione resta competente atteso che se sussiste la legittimazione in capo al *quisque de populo*, a maggior ragione essa deve riconoscersi in capo a chi, come il ricorrente, vanta un interesse qualificato all'ostensione ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990.

In casi simili, dunque, le disposizioni del decreto legislativo di recente entrato in vigore, operano sul piano interpretativo rafforzando il percorso argomentativo a sostegno dell'accessibilità di talune informazioni e documenti, non limitando le attribuzioni della scrivente Commissione.

Ciò premesso, il diniego impugnato si fonda prevalentemente sull'inesistenza di situazione legittimante in capo al richiedente in ragione dell'assenza di profili di comparazione nella valutazione attribuita a ciascun dirigente. Il ricorrente, viceversa, contesta tale assunto rilevando come al termine della procedura venga stilata una graduatoria con relativo punteggio che, a sua volta, incide sulla corresponsione dell'indennità di risultato.

Il ricorso è meritevole di accoglimento. Ciò alla luce della natura sostanzialmente organizzativa degli atti richiesti dal ricorrente, per i quali vige un regime di pubblicità, oltre che di trasparenza, che fa propendere per la loro ostensibilità, oltre che in ragione di una legittimazione del ricorrente, che si ritiene sussistere anche ai sensi dell'art. 22, della legge n. 241 del 1990.

Nel caso di specie, invero, opera il regime di accessibilità totale di cui all'articolo 1, comma, 1, d.lgs. n. 33/2013 a tenore del quale *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*. Tale disposizione, ai fini del caso che occupa, è, in un certo senso, rafforzata nella direzione dell'accessibilità di quanto richiesto dal ricorrente, dall'articolo 4, comma 5 del medesimo decreto delegato, ai sensi del quale *“Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili dall'amministrazione di appartenenza”*.

Le informazioni richieste dal ricorrente, pertanto, e ad avviso della scrivente Commissione, rientrano nel fuoco applicativo delle disposizioni testé menzionate per le quali, quindi, non è previsto alcuno scrutinio o filtro valutativo discrezionale in capo all'amministrazione che ne sia richiesta.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

COMMISSIONE PER L'ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Comune di....

Fatto

Il ricorrente, funzionario del Comune di ..., riporta di aver partecipato ad una selezione per progressione economica orizzontale (PEO) classificandosi solo nell'ultima posizione utile tra i vincitori, a causa di quella che ritiene l'erronea valutazione del proprio incarico di posizione organizzativa (PO). Ha pertanto chiesto il 18 febbraio 2013 al Comune di visionare i verbali delle Commissioni PEO, nelle sole selezioni che contemplano il titolo dell'incarico di PO (da n. 1 a n. 16) e nelle sole parti in cui tali verbali trattano le indicazioni metodologiche sui criteri di valutazione, oppure, in subordine, qualora nei verbali non dovessero rinvenirsi elementi utili, di visionare le istanze di alcuni candidati già titolari di PO, nella sezione relativa, per visionare le relative annotazioni della Commissione, oppure ancora, in ulteriore subordine, di visionare le valutazioni degli altri candidati, con riferimento ai punteggi di cui alla voce "PO e/o AP/RUP", e tanto al fine di rilevare eventuali disomogeneità nella valutazione delle PO da commissione a commissione, a fronte invero di una comune fonte normativa e contrattuale, e preconstituire pertanto argomenti a difesa della propria posizione giuridica. Il Comune, con nota del 24 aprile 2013, ha negato l'accesso, rinvenendo carenza di strumentalità fra l'interesse dell'istante e l'operato di commissioni relative a selezioni a cui egli non ha preso parte. Dolendosi di tale diniego il sig. ... si è rivolto a questa Commissione, chiedendone l'intervento. Parte resistente, con memoria, insiste per il diniego, aggiungendo che un sindacato di legittimità potrebbe ben aversi sull'operato della singola Commissione rispetto ai criteri previsti dal bando e dalle norme concorsuali, ma non rispetto all'operato di altre Commissioni.

Diritto

Preliminarmente questa Commissione si dichiara competente ad esaminare il presente gravame, sia pure presentato nei confronti di un Comune, affinché l'assenza di difesa civica non si traduca in una limitazione degli strumenti a tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Nel merito, l'odierno gravame è meritevole di accoglimento.

L'amministrazione cui sia indirizzata la richiesta di accesso, nel decidere se rilasciare o meno i documenti oggetto della richiesta, deve limitarsi ad effettuare le valutazioni richieste dalla legge, in particolare deve verificare la sussistenza di un interesse sufficientemente differenziato rispetto a quello del *quisque de populo*, e che non sussistano altri interessi meritevoli di tutela che, ai sensi dell'art. 24 della legge 241/90, si frappongano all'accoglimento della richiesta. Il criterio da utilizzare ai fini del riconoscimento della situazione legittimante all'accesso deve individuarsi, in concreto, nella sussistenza di un collegamento tra i documenti oggetto della domanda di accesso e la sfera di interessi del soggetto promotore dell'episodio ostensivo, collegamento dimostrabile in modi diversi, purché sufficienti a dimostrare il carattere non emulativo né inconsistente, ma serio e oggettivamente percepibile, dell'interesse conoscitivo alla base della richiesta di accesso.

Per quanto si riferisce all'odierno gravame, in particolare, questa Commissione ritiene non sia sufficiente, per negare l'accesso, il fatto, opposto dall'Amministrazione, che ogni Commissione, nel rispetto del bando, abbia una certa autonomia decisionale, per dedurre la mancanza in capo all'accedente di una situazione giuridica concreta e attuale, e una carenza di strumentalità fra l'interesse del ricorrente e la documentazione chiesta, relativa a selezioni a cui egli non ha direttamente partecipato: l'interesse dell'accedente attiene non soltanto ad una corretta valutazione della sua posizione astrattamente considerata, ma anche ad una corretta valutazione della sua posizione con riferimento alle altre, al fine di scongiurare una eventuale disparità di trattamento lesiva della sua sfera giuridica. Oltre al fatto che la *ratio* del diritto di accesso consiste

nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Va infine aggiunto, riguardo il fatto che gli atti richiesti potrebbero riportare dati personali di terzi, che il diritto di accesso è prevalente sull'esigenza di riservatezza del terzo ogniqualvolta venga in rilievo per la cura o difesa di interessi giuridici del richiedente, ciò soprattutto quando, al fine di verificare la correttezza dell'operato dell'Amministrazione, occorra provvedere ad un esame comparativo delle varie posizioni da essa valutate.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso entro trenta giorni, nei sensi di cui in motivazione.