

DOCUMENTI ACCESSIBILI

Atti di procedura arbitrale.

(Parere reso nella seduta del 28 febbraio 2013)

La Camera Arbitrale della C.C.I.A.A. di Sassari chiede se possa essere positivamente definita la richiesta di estrazione di copie integrali di atti e documenti relativi ad una procedura arbitrale già conclusa motivata dall'esigenza di difesa in un procedimento amministrativo sanzionatorio.

Al riguardo la Commissione, alla luce di un consolidato orientamento del giudice amministrativo (Cons. Stato, V, 15 aprile 2004, n. 2163; TAR Lazio, 111 quater, 27 agosto 2008, n. 7930) che non si ha motivo di disattendere, osserva che sono ostensibili anche pareri o consulenze legali resi da professionisti anche esterni all'amministrazione, sempre che siano finalizzati ad una apposita istruttoria procedimentale, atteso che in tale evenienza il parere o la consulenza sono oggettivamente correlati ad un procedimento amministrativo destinato a concludersi con l'adozione di un provvedimento amministrativo.

Nel caso di specie, al contrario, l'interessato chiede l'estrazione di copia di atti e documenti relativi ad una procedura arbitrale (pareri, memorie, consulenze tecniche di ufficio, etc.) che si inseriscono, quindi, nell'ambito di un procedimento contenzioso finalizzato alla risoluzione di una controversia. In tali casi, per costante giurisprudenza (v. Cons. Stato, V, 2 aprile 2001 n. 1893) questi atti sono sottratti al diritto di accesso, in quanto non è la natura dell'atto che ne giustifica la segretezza ma la funzione che l'atto svolge nel rapporto tra amministrazione ed altri soggetti.

Autorizzazioni urbanistiche

(Parere reso il 18 novembre 2013)

La Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio del Comune di Roma ha rappresentato di aver ricevuto da un Comitato di quartiere istanza di accesso, ai sensi della legge 241/90 e del d.lgs. 195/05, alla richiesta autorizzativa del progetto esecutivo per la realizzazione di un campo da golf e di una ristrutturazione edilizia in un'area sottoposta a tutela paesaggistica, istanza motivata dall'esistenza di un contenzioso, pendente innanzi al Tar Lazio, e in cui il Comitato è parte processuale, che ha per oggetto la richiesta di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata dalla Regione

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Lazio per la realizzazione di tale campo da golf. La controinteressata si è opposta all'accesso a tali documenti, fra l'altro obiettando di voler rinunciare al procedimento e di aver chiesto il ritiro della documentazione, che non rivestirebbe più, pertanto, la natura di documento amministrativo, e che, in quanto opera d'ingegno, sarebbe comunque protetta da privativa ex lege 633/41. Per tanto sopra scritto la Soprintendenza ha chiesto a questa Commissione di esprimere il proprio parere sull'ammissibilità o meno dell'ostensione dei documenti, che risultano attualmente in possesso dell'Amministrazione.

Non pare a questa Commissione dubbia la legittimazione passiva all'accesso degli atti in esame, stante il disposto dell'art. 22 c. 1 lett. d) l. 241/90 "Si intende (...) per documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi a uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;" e dell'art. 2 c. 2 d.P.R. 184/06 "Il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione". Talché, *sub specie iuris*, scolora la rilevanza dell'intervenuta rinuncia al procedimento nelle more eventualmente operata dalla ricorrente, qualora, come nella fattispecie, tali documenti, anche non più relativi a un procedimento in corso, siano nella disponibilità dell'amministrazione, e consustanzialmente concernenti un'attività dell'amministrazione, quella della tutela costituzionalmente protetta del paesaggio, di pacifico pubblico interesse.

Per quanto alla legittimazione attiva dell'istante, essa viene rappresentata come motivata da duplice interesse: quello alla tutela dei propri interessi in giudizio, e quello alla pubblica conoscenza di documenti riguardanti materia ambientale. In disparte quest'ultimo aspetto, risulta a questa Commissione dirimente, nel valutare il diritto dell'istante a ottenere l'ostensione, pur la sola disamina della questione sul presupposto della legge 241/90. Tale legge, difatti, stabilisce all'art. 24 c. 7 che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici", solo ponendo la cautela dell'indispensabilità in caso di dati sensibili, giuridici, sanitari o sessuali, odiernamente assenti. Orbene, stante l'oggetto del giudizio amministrativo in cui l'accedente è parte processuale, pare innegabile la connessione dei documenti domandati alle necessità della costruzione di un'adeguata strategia processuale, per la quale è d'interesse sia la ricognizione dello stato di fatto che la ricostruzione cronologica delle modificazioni dei progetti a cui l'istante si oppone. A tutela dell'opera d'ingegno del

controinteressato rimane, del resto, il fatto che il consentimento dell'accesso non sgrava l'accedente dalla responsabilità per l'eventuale utilizzo illegittimo degli atti ottenuti, quale ad esempio un indebito sfruttamento economico dei progetti architettonici.

Documenti relativi ad una visita medica fiscale

(Parere reso nella seduta del 18 giugno 2013)

Il Ministero istante, a fronte di un'istanza da parte di un dipendente in servizio all'estero per l'accesso agli atti relativi ad una visita fiscale predisposta nei suoi confronti, ha manifestato perplessità sull'accoglimento poiché sarebbe inapplicabile la legge n 241/1990 in ragione della natura privata del rapporto di pubblico impiego.

In forza della previsione esplicita dell'articolo 23 della legge n 241/1990, è oramai *jus receptum* (cfr. Cons. di Stato A.P. 22.4.1999 n. 4) che le regole del diritto di accesso ai documenti amministrativi si applicano a favore dei dipendenti delle amministrazioni statali, pur essendo intervenuta la privatizzazione del rapporto di lavoro. Ne consegue che è ben possibile assicurare l'accesso anche a tutti gli atti di controllo che coinvolgono il proprio personale, anche se con rapporto contrattualizzato.

Esposto

(Parere reso nella seduta del 18 giugno 2013)

Il 10 dicembre 2012 l'istante, agente di Polizia Municipale del Comune di ..., rappresentava a questa Commissione che - a fronte della richiesta di accedere alla copia di un esposto presentato nei suoi confronti e di visionare il proprio fascicolo personale - l'amministrazione gli aveva negato parzialmente l'accesso all'esposto, omettendo i nomi di alcuni controinteressati, e negato del tutto immotivatamente la visione del fascicolo personale.

Con nota del 19.2.2013, l'amministrazione, in esito alla richiesta formulata da questa Commissione, ha fornito alcuni chiarimenti sulle questioni indicate. Tuttavia, l'istante, non ritenendo

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

soddisfacenti le controdeduzioni del Comune perché non esaustivi né pertinenti, ha segnalato alla Commissione che:

- 1) pur avendo ottenuto l'esposto in forma integrale, il grave ritardo della P.A. (essendo intercorsi ben due anni dalla richiesta di accesso) gli aveva impedito ingiustificatamente di tutelare subito i propri interessi;
- 2) pur avendo concordato con il responsabile del procedimento il giorno e l'ora dell'accesso al proprio fascicolo personale, richiesto in modo "informale", gli Uffici avevano preteso ingiustamente la formalizzazione per iscritto dell'istanza.

Tanto esposto, ha chiesto alla Commissione un parere sulla legittimità del comportamento adottato dalla Polizia Municipale nei suoi confronti.

Circa la prima questione, la Commissione rileva che l'ottenimento dell'esposto in forma completa è soddisfacente dell'interesse vantato dall'istante, fatte salve le eventuali e diverse responsabilità individuabili in capo agli Uffici da valutare però in altra sede, estranea all'ambito di competenza di questa Commissione.

Quanto alla seconda questione, pare illegittimo il comportamento della Polizia Municipale che pretende l'esercizio dell'accesso in modo "formale", non essendo conforme alle disposizioni regolamentari contenute negli art. 5 e 6 DPR n 184/2006 in quanto i documenti erano facilmente reperibili (tanto che l'ente aveva già fissato un appuntamento per far visionare gli atti, ovviamente nei limiti di quelli detenuti presso l'Ufficio) e non esistevano controinteressati, né dubbi sull'identità del richiedente e sulla sua legittimazione.

Pertanto, si invitano le amministrazioni in indirizzo a fornire immediato accesso "informale" all'istante al proprio fascicolo personale, **fatta salva ogni eventuale segnalazione della condotta tenuta da codesti Uffici pubblici in sede di relazione alle Camere e al Presidente del Consiglio**

Ingiunzioni di pagamento di Unione di comuni

(Parere reso nella seduta del 3 ottobre 2013)

Un'unione di Comuni intende negare l'accesso richiesto da un consigliere di uno dei Comuni costituenti l'Unione per conoscere gli atti relativi alle ingiunzioni di pagamento. L'Unione di comuni

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

invoca a fondamento del diniego due precedenti di questa Commissione (12.5.2009 e 13.4.2010), che aveva negato la legittimazione del consigliere comunale ad ottenere le informazioni (mancando un rapporto di dipendenza), fatti salvi i diritti informativi esercitabili nei confronti dei rappresentanti comunali eletti in seno all'Unione. Dall'altra parte, il consigliere comunale lamenta che proprio la mancanza in concreto di tali rappresentanti nell'Unione rende impossibile ottenere informazioni necessarie per capire la grave situazione debitoria del Comune nei confronti dell'ente sovracomunale, stigmatizzata peraltro anche dalla Corte dei Conti che paventava una possibile dichiarazione di dissesto.

In disparte ogni considerazione in ordine ai problemi sulla competenza di questa Commissione, ai sensi dell'articolo 4, comma 7 del d. lgs. n. 33 del 2013, si fa presente che trattasi di documenti con obbligo di pubblicazione, quindi soggetti all'accesso civico.

In particolare, ai sensi dell'art 5 D Lgs. 14.3.2013 n. 33 (pubblicato in G.U. il 5.4.2013 n. 80 ed entrato in vigore il 20 aprile u.s.) chiunque - e dunque anche i consiglieri comunali - ha diritto di ottenere l'accesso ai dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione che la P.A. ha l'obbligo di pubblicare.

Per quanto qui interessa, le pubbliche amministrazioni (tra cui rientra anche l'unione dei Comuni) pubblicano, unitamente agli atti cui si riferiscono, i rilievi non recepiti degli organi di controllo interno, degli organi di revisione amministrativa e contabile e tutti i rilievi ancorché recepiti della Corte dei conti, riguardanti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione o di singoli uffici (art 31 del citato D Lgs n 33/13).

Conseguentemente, la Commissione è del parere che l'accesso debba essere concesso non potendo in senso contrario invocarsi le pronunce citate dall'istante, essendo relative a fattispecie verificatesi prima dell'innovazione legislativa introdotta con "l'accesso civico" di cui al D.lgs n.33 del 2013.

Verbali delle riunioni preparatorie e delle sedute del CIPE

(Parere reso nella seduta del 18 luglio 2013)

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, espone che il ruolo determinante del CIPE (Comitato

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

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

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

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.
