PLENUM 10 FEBBRAIO 2004
Difensore civico
della regione Abruzzo
L'Aquila

OGGETTO: Diritto di accesso del legale dell'amministrazione provinciale alle delibere consiliari di approvazione del PRG.

1. Con nota Prot. n. 1396/4435/21 del 16 ottobre 2003, il Difensore civico della regione Abruzzo espone a questa Commissione, al fine di acquisirne il parere, che l'Amministrazione provinciale ha conferito mandato al proprio legale per impugnare innanzi al TAR le deliberazioni consiliari di approvazione del PRG.
Il legale incaricato, munito di procura, ha avanzato richiesta di accesso al comune per conoscere il contenuto dei provvedimenti emessi in esecuzione o in applicazione delle delibere impugnate.
Il comune rigetta la richiesta, eccependo che la procura non legittima il legale ad accedere ai documenti, invitando quest'ultimo a farsi conferire procura speciale in tal senso o a far pervenire direttamente la richiesta dalla provincia.
Nella nota si precisa che il legale aveva omesso di allegare la procura specificamente rivolta a formulare la richiesta di accesso (di cui era in possesso), ritenendo a tal fine sufficiente quella rilasciata dall'Amministrazione provinciale per stare in giudizio innanzi al Tribunale amministrativo regionale.
Il Difensore civico, pertanto, chiede se le ragioni addotte a sostegno del diniego di accesso da parte del comune siano o meno fondate.

2. La richiesta di parere formulata dal difensore civico comporta l'esame e la risoluzione del problema concernente il tipo di procura necessaria (nell'alternativa tra procura generale e procura speciale) di cui deve essere munito il difensore della provincia, per poter legittimamente accedere ai documenti detenuti dall'amministrazione comunale.
Al riguardo la procura alle liti, nel caso di specie conferita al difensore dell'amministrazione provinciale, è sufficiente per esercitare validamente il diritto di accesso in nome e per conto della provincia che, tra l'altro, risulta avere già avviato un procedimento giurisdizionale innanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'annullamento delle delibere di approvazione del PRG.
Tale assunto si fonda sul combinato disposto degli articoli 1392 e 1708 del codice civile, nonché degli artt. 83 e seguenti del codice di procedura civile, atteso che la procura *ad litem* comprende tutti gli altri atti indispensabili per lo svolgimento dell'incarico, tra cui nel nuovo sistema sembra possa ricomprendersi la richiesta di accesso ai documenti del comune resistente in giudizio, in quanto, pur essendo l'accesso un diverso diritto che postula un processo altrettanto diverso, può considerarsi strumentale allo svolgimento delle difese processuali dell'amministrazione ricorrente. Tanto è vero che il legale della provincia avrebbe potuto richiedere direttamente l'accesso ai documenti al giudice amministrativo investito della controversia, ai sensi dell'art.21, comma 1, legge n. 1034/1971, così come modificato dall'art.1 della legge n. 205/2000.
IL PRESIDENTE DOTT. GIANNI LETTA
IL RELATORE PRES. LUIGI COSSU

PLENUM 10 FEBBRAIO 2004
Comune di Revine Lago (TV)

OGGETTO: Richiesta di restituzione di prove concorsuali.

Con nota n. 10554, pervenuta alla segreteria della Commissione in data 23 dicembre 2003, il sindaco del comune di Revine Lago esponeva alla scrivente di aver ricevuto da parte di un partecipante ad un concorso pubblico, volto all'assunzione di un istruttore amministrativo – agente di Polizia municipale, la richiesta - fondata sulla base di un generico richiamo al D.Lgs. n. 196/2003 e sull'ormai decorso termine per la proposizione di un eventuale ricorso - di ottenere la restituzione degli elaborati delle proprie prove concorsuali.
Pertanto, il sindaco si rivolgeva alla Commissione chiedendo se la suddetta istanza potesse essere accolta.
In via preliminare si ricorda che il diritto di accesso si esercita *"mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi"* (legge 241/90, art. 25) e che, in base al successivo art.2 7, tra i compiti assegnati alla Commissione per l'accesso rientra quello di vigilare *"affinché venga attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione"* nel rispetto dei limiti fissati dalla legge citata.
Ora il concorrente suindicato ha formulato una richiesta - la restituzione, e non la visione o la copia dei propri elaborati – estranea rispetto al diritto di accesso; con la conseguenza che questa Commissione non è competente a decidere sull'istanza presentata che non trova alcun fondamento nella legge 241 del 1990.
Si esprime comunque l'avviso che il concorrente possa solo avere copia dei propri elaborati, mentre gli originali devono invece rimanere nella disponibilità dell'amministrazione quale prova della correttezza dell'operato della commissione giudicatrice ed al fine di consentire un controllo sul giudizio compiuto dalla commissione stessa.

IL PRESIDENTE DOTT. GIANNI LETTA
IL RELATORE DOTT. FERRUCCIO SEPE

PLENUM 10 FEBBRAIO 2004
Sig.ra ……..
TELTI (SS)

OGGETTO: Accessibilità della lettera inoltrata dal comune alla Procura della Repubblica per una presunta violazione edilizia commessa dall'istante.

1. Con lettera del 5 agosto 2003 la sig. ra …… ha esposto a questa Commissione, al fine di acquisirne il parere, che in data 12 maggio 2003, a seguito dell'apertura di un procedimento amministrativo per un presunto illecito edilizio, aveva chiesto copia della documentazione relativa a tale procedimento.
Tale richiesta veniva evasa dall'amministrazione comunale il 21 maggio 2003, eccezion fatta per la lettera di trasmissione degli atti da parte del comune alla Procura della Repubblica, alla quale l'amministrazione allegava copia delle dichiarazioni testimoniali fatte pervenire dalla sig.ra ……..in data 20 giugno 2003.
L'istante chiede, pertanto, di sapere se tale diniego sia legittimo o meno, ritenendo che la conoscenza del documento in questione sia funzionale alla difesa ed alla cura dei suoi interessi giuridici (art. 8, D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352).

2. La soluzione del quesito in oggetto, richiede previamente di risolvere la questione inerente la collocazione del documento richiesto dall'istante all'interno della sequenza procedimentale di competenza dell'amministrazione oppure al di fuori di essa.
Non v'è dubbio, infatti, che la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica costituisce un atto dovuto per il comune a seguito dell'accertamento dell'illecito edilizio e che tale trasmissione sia la conseguenza dell'apertura del procedimento amministrativo di competenza del comune.
Tuttavia, la mera trasmissione dei documenti alla Procura della Repubblica si colloca al di fuori del procedimento amministrativo aperto a carico dell'istante, costituendo, lo si ripete, un atto dovuto la cui conoscenza non sembra possa ritenersi funzionale allo svolgimento delle difese della Sig.ra ……..
Il chè è confermato dalla circostanza che in allegato a tale lettera di trasmissione il comune specifica di aver inviato la documentazione di cui l'istante è già in possesso, avendola richiesta espressamente in un momento antecedente, ed avendo, in *parte qua*, ottenuto soddisfazione, atteso che alla Sig.ra …….. era già stato inviato il verbale di accertamento/sopralluogo del 12 maggio 2003 e che dal contenuto della lettera di trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica competente non si ritiene possano ricavarsi ulteriori elementi funzionali al diritto di accesso dell'istante medesima.

IL PRESIDENTE DOTT. GIANNI LETTA
IL RELATORE PROF. ALDO SANDULLI

PLENUM 10 FEBBRAIO 2004
Sig. .....
Drizzona (CR)

OGGETTO: Diritto di accesso al registro delle concessioni-autorizzazioni edilizie dal 1971 al 2003.

1. Con lettera del 15 ottobre 2003, il sig. ..... espone a questa Commissione, al fine di acquisirne il parere, che in data 4 agosto 2003 ha inoltrato al comune di Drizzona formale richiesta di accesso per estrarre copia della licenza edilizia "relativa a determinate lavorazioni edilizie concessa a suo tempo al sig. ..... per la sistemazione di una casa civile di abitazione sita in codesto comune", precisando di non dover specificare le ragioni della richiesta trattandosi di materia territoriale.
Il successivo 12 agosto, il richiedente estende la sua richiesta facendovi rientrare tutte le concessioni edilizie rilasciate dal comune negli anni 1971-2003.
Il comune, rispettivamente in data 11 agosto e 20 agosto 2003, nega l'accesso in quanto la relativa richiesta, a giudizio dell'amministrazione, appare priva di un concreto interesse dell'istante siccome volta ad effettuare un controllo diffuso sull'azione amministrativa del comune. In merito alla seconda richiesta di accesso, il comune rileva che i registri comunali delle concessioni e delle autorizzazioni sono pubblici e, in quanto tali, consultabili dall'istante in ogni momento non ritenendo, tuttavia, sussistente la facoltà di estrarne copia in base alle stesse motivazioni addotte a sostegno del diniego contenuto nel provvedimento dell'11 agosto.

2. Il quesito sottoposto all'esame di questa Commissione va affrontato osservando preliminarmente che le richieste di accesso non contengono alcuna specificazione in merito all'interesse giuridicamente rilevante che ne costituirebbe il presupposto fondante ai sensi dell'art. 22, legge 241/90. Tale mancanza, a giudizio del richiedente, non sarebbe ostativa in quanto si verserebbe nell'ambito delle informazioni territoriali per le quali non è necessario dichiarare quale sia l'interesse dell'istante. Viceversa, per l'amministrazione comunale, nel caso di specie difetterebbe l'interesse concreto dell'istante, trattandosi di una sorta di controllo dell'azione amministrativa eccedente l'ambito del diritto di accesso di cui alla legge 241/90.
Al riguardo il dato normativo di riferimento è costituito dall'art. 2 del D.Lgs. n. 39/1997, a tenore del quale deve intendersi per "*informazioni relative all'ambiente, qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora o contenuta nelle basi di dati riguardante lo stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali, nonché le attività, comprese quelle nocive, o le misure che incidono o possono incidere negativamente sulle predette componenti ambientali e le attività o le misure destinate a tutelarle, ivi compresi le misure amministrative e i programmi di gestione dell'ambiente*".
Il successivo art. 3 stabilisce che: "*Le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse*".
Le motivazioni addotte dal comune a sostegno del diniego appaiono fondate, atteso che il concetto di informazione ambientale è diverso rispetto a quello concernente i dati edilizi; l'istanza del sig. ....., pertanto, si configura come preordinata ad effettuare un controllo diffuso sull'azione amministrativa del comune ed in quanto tale eccedente i limiti previsti dalla normativa contenuta nella legge 241/90, e successive integrazioni e modificazioni. In ogni caso la richiesta di accesso, per come formulata dall'istante, si appalesa manifestamente onerosa per l'amministrazione in virtù dell'arco temporale particolarmente ampio indicato dal sig. ....., e come tale non accoglibile.

IL PRESIDENTE DOTT. GIANNI LETTA
IL RELATORE DOTT. ANTONIO NADDEO

PLENUM 20 APRILE 2004

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretariato generale
ROMA

OGGETTO: accesso da parte di un europarlamentare ai documenti della Commissione paritetica Stato-Confessioni religiose.

1. Con nota del 23 marzo 2004, il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha esposto a questa Commissione, al fine di acquisirne il parere, che in data 15 marzo 2004 il Presidente dei parlamentari europei eletti nella lista ....., on. ....., ha chiesto all'Ufficio istante di "...conoscere tutti i documenti e gli atti contenuti nei fascicoli relativi all'esercizio da parte della citata Commissione paritetica delle funzioni di cui all'articolo 49 della legge 20 maggio 1985, n. 222, ivi comprese le iniziative assunte per ciascun triennio dal 1990 al 2004", nonché tutti gli atti istitutivi delle Commissioni che si sono succedute nello stesso arco temporale.
L'istanza di accesso, formulata oltre che in forza della qualità di eurodeputato anche in quella di Presidente dell'associazione anticlericale.net e di contribuente, è motivata dall'interesse a difendere la laicità degli Stati ed a riaffermare la separatezza tra lo Stato e le chiese oltre che dall'interesse alla promozione di iniziative politiche atte a documentare e contrastare le ingerenze delle chiese nei confronti delle istituzioni, dei soggetti organizzati e dei singoli cittadini.
Nella nota, correttamente, si specifica che i D.P.C.M. con i quali è stata inizialmente istituita e successivamente ricostituita la Commissione paritetica sono atti pubblici e quindi possono essere rilasciati in copia al richiedente.

2. La legge 20 maggio 1985, n. 222, (Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi), prevede (art. 46) che dal periodo d'imposta 1989 le persone fisiche possono dedurre dal proprio reddito complessivo le erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di Euro 1032,00, a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero della chiesa cattolica italiana.
Il successivo articolo 47, al comma 2, stabilisce: "*A decorrere dall'anno finanziario 1990 una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, è destinata, in parte, a scopi di carattere sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della chiesa cattolica*".
L'articolo 49 della legge stessa ha poi istituito un'apposita Commissione paritetica, nominata dall'autorità governativa e dalla Conferenza episcopale italiana, con il compito di procedere alla valutazione del gettito della quota IRPEF e dell'eventuale revisione dell'importo deducibile di cui al citato articolo 46.
Il lavoro della Commissione si conclude con una relazione triennale al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'andamento del sistema di finanziamento indiretto in vigore nel nostro ordinamento ai fini di eventuali modifiche legislative. Nella nota il Segretariato generale sottolinea che l'attività della Commissione non darebbe luogo a procedimenti amministrativi in senso proprio; ma il profilo è irrilevante in questa sede, dal momento che il diritto di accesso ha per oggetto i "documenti amministrativi" genericamente considerati, indipendentemente dalla circostanza che essi facciano o meno parte di un determinato procedimento.

3. L'istanza di accesso presentata dall'on....., richiede preliminarmente di valutare la sussistenza in capo allo stesso della legittimazione all'esercizio di tale diritto. In particolare, tre sarebbero le situazioni legittimanti addotte dall'istante a sostegno della propria istanza:
la qualità di Presidente dei parlamentari europei eletti nella lista .....;
la qualità di Presidente dell'associazione .....;
la qualità di contribuente dello Stato italiano.

4. Al riguardo si osserva quanto segue.
Come noto, la legge 7 agosto 1990, n. 241, all'articolo 22, comma 1, riconosce il diritto di accesso a "chiunque" vanti un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. La previsione è stata successivamente "irrobustita" dall'art. 2 del D.P.R. n. 352/92, che ha precisato come l'interesse di cui all'articolo 22 citato deve altresì qualificarsi per la sua concretezza e personalità.
Questi stessi presupposti devono ricorrere anche quando a presentare istanza di accesso sia un ente a struttura associativa.
Nel caso di specie, considerato che lo statuto dell'associazione fissa statutariamente i suoi fini nel senso di : a) difendere la laicità degli Stati e la separazione tra Stati e chiese; b) contrastare la deriva conformista, antidemocratica e illiberale che minaccia lo Stato di diritto nelle relazioni che intrattiene con le chiese; c) affermare il diritto fondamentale dell'individuo alla libertà di pensiero, coscienza e religione, nonché di espressione e di coscienza; d) promuovere e organizzare iniziative politiche atte a documentare e contrastare le ingerenze delle chiese nei confronti delle istituzioni, dei soggetti organizzati e dei singoli cittadini, secondo i metodi della non violenza, e che l'istanza di accesso ai documenti della Commissione di cui alla legge 20 maggio 1985, n. 222, (e la relativa acquisizione dei documenti) appare funzionale al perseguimento dei fini statutari dell'associazione medesima, si ritiene che sotto tale profilo il richiedente abbia la legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso.
Il riconoscimento in tal senso della legittimazione attiva in capo al Presidente dell'associazione ..... comporta l'assorbimento dell'esame delle altre qualifiche invocate dall'accedente.
IL PRESIDENTE DOTT. GIANNI LETTA
IL RELATORE AVV. FRANCESCO CARAMAZZA

PLENUM 20 APRILE 2004
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
Servizio risorse umane e finanziarie
NAPOLI

OGGETTO: Legittimazione delle organizzazioni sindacali FALBI-CONFSAL e SIBC-FISAV ad accedere e ad estrarre copia dei fascicoli personali dei dirigenti assunti con contratto a tempo determinato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

1. Con lettera del 16 febbraio 2004 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha comunicato a questa Commissione che le organizzazioni sindacali di cui in oggetto hanno presentato istanza di accesso ai fascicoli personali dei dirigenti assunti con contratto a tempo determinato presso l'Autorità, chiedendo in particolare di acquisire copia dei *curricula*, dei contratti di lavoro, dei rinnovi e degli eventuali atti di proroga con riguardo al personale assunto alla data dell'istanza di accesso; tutto ciò per la "*.....esigenza di tutelare il personale di ruolo dell'Autorità con riferimento alle opportunità di valorizzazione delle relative professionalità e di progressione di carriera*".
In relazione a quanto sopra l'Autorità ha chiesto se, ad avviso di questa Commissione, le OO.SS. siano legittimate all'esercizio del diritto di accesso per come richiesto.
2. Nell'inviare la richiesta di parere a questa Commissione l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha utilmente evidenziato che le attività dirigenziali svolte presso di essa sono suddivise in due livelli (I e II). "Il primo si riferisce ad incarichi dirigenziali di vertice delle strutture interne, mentre il secondo concerne attività dirigenziali non verticistiche, subordinate, anche gerarchicamente, ai primi e relative all'organizzazione e coordinamento di Uffici o aree (tecniche o amministrative)".
Dai dati indicati in dettaglio dall'Autorità risulta che le unità assunte con contratto a tempo determinato, tra Dirigenti di I e II livello, sono complessivamente otto, su trentasei posti disponibili.
3. Il quesito posto a questa Commissione verte sulla legittimazione delle organizzazioni sindacali ad esercitare il diritto di accesso di cui agli articoli 22 e ss., della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni, da una parte e, dall'altra, sulla ostensibilità dei fascicoli personali dei dirigenti assunti con contratto a tempo determinato.
In merito al primo dei due profili si fa presente che la tematica della legittimazione all'esercizio del diritto di accesso da parte delle organizzazioni sindacali ha costituito oggetto di diversi pareri espressi da questa Commissione.
In essi, conformemente alle disposizioni contenute negli articoli 22 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nell'articolo 2 del D.P.R. n. 352/92, si è stabilito che il diritto di accesso deve essere riferito ad un interesse proprio dell'organizzazione e che tale diritto non può configurarsi come una sorta di azione popolare diretta a consentire una forma di controllo generalizzato sull'amministrazione.
In particolare, la Commissione in un suo precedente ha affermato che al fine di poter esercitare il diritto di accesso l'organizzazione sindacale non può, genericamente, "*.....motivare l'istanza di accesso con riferimento all'esigenza di tutela dei lavoratori, essendo necessario che dalla motivazione emerga l'esigenza di salvaguardare l'interesse giuridicamente rilevante di cui sia portatore il sindacato per proprio conto e non per conto dei lavoratori*" (P 95363Q-II 102).
In termini generali, l'interesse di cui occorre essere portatori per poter essere titolari di un diritto di accesso non è un interesse generico, ma un interesse la cui soddisfazione consenta di esercitare, a sua volta, un'altra situazione giuridica soggettiva (quale che sia, purché tutelata dall'ordinamento) che si staglia sullo sfondo.
Non a caso il legislatore ha previsto l'obbligo della motivazione della richiesta di accesso (art. 25, comma 2, legge 7 agosto 1990, n. 241), atteso che in quest'ottica la motivazione assolve la funzione di descrivere i fatti che rendono il richiedente titolare di una data situazione giuridica soggettiva ed i fatti che collegano uno o più documenti amministrativi alla medesima.

Dunque, per essere legittimati ad esercitare il diritto di accesso (e ciò vale sia per le persone fisiche che per i soggetti a struttura associativa), è necessario che esista un rapporto di strumentalità tra il documento amministrativo oggetto della richiesta e la situazione giuridica soggettiva sostanziale di cui si è titolari.

Ora, nel caso di specie, la motivazione addotta dalle organizzazioni sindacali a sostegno dell'istanza di accesso (e di cui si è dato conto in precedenza), è fondata sull'asserita necessità di tutelare il generale interesse del personale di ruolo *sub specie* di "progressione di carriera e valorizzazione delle professionalità interne".

Ma posto in questi termini il requisito soggettivo della legittimazione non appare configurabile, atteso che nello stipulare i contratti dei dirigenti a tempo determinato, per altro in linea con gli articoli 18 e 19 della legge 31 luglio 1997, n. 249 (legge istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), l'amministrazione gode di autonomia alla quale non corrisponde un interesse qualificato alla conoscenza dei documenti amministrativi richiesti nella fattispecie dalle organizzazioni sindacali istanti, non potendosi configurare un controllo generalizzato sulle scelte dell'amministrazione come connotato implicito dell'attività sindacale.

Pertanto, l'interesse delle organizzazioni sindacali, per come formulata l'istanza di accesso, si palesa di mero fatto e in questo senso irrilevante ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel suo combinato disposto con l'articolo 25 della stessa legge e con l'articolo 2 del D.P.R., n. 352/92.

Ad ulteriore sostegno dell'impostazione sin qui seguita, milita la circostanza che le organizzazioni sindacali hanno esercitato il diritto di accesso a tutela del "generale interesse del personale di ruolo ad aspettative di progressione di carriera e valorizzazione delle professionalità interne", dunque a tutela di un interesse dichiaratamente degli iscritti e non proprio dell'associazione, contrariamente a quanto più volte affermato dalla giurisprudenza amministrativa sia in primo che in secondo grado (vedasi, Cons. Stato, Sez. VI, 3 febbraio 1995, n. 158, nonché T.A.R. Lazio, Latina, 16 maggio 1997, n. 404, per il quale "...l'interesse tutelabile non consiste, quindi, eventualmente, in quello dei singoli associati").

4. Il riferito difetto di legittimazione attiva delle organizzazioni sindacali, atteso il suo valore assorbente, rende superfluo un approfondito esame dell'ostensibilità dei documenti specificamente richiesti.

IL PRESIDENTE DOTT. GIANNI LETTA

IL RELATORE DOTT.SSA BARBARA TORRICE

PLENUM 20 APRILE 2004
Comune di Zermeghedo (VI)

OGGETTO: Accesso alle delibere comunali.

Il sig. ……., segretario comunale del comune di Zermeghedo ha posto a questa Commissione due quesiti riguardanti l'accesso alle delibere comunali.
In particolare, il segretario comunale evidenzia la diversa formulazione dell'art. 10, d.l.vo n. 267 del 2000 rispetto al disposto dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sottolineando la differenza tra il diritto di accesso del cittadino residente nel comune e il diritto di accesso del cittadino non residente.
Rileva, poi, lo stesso segretario comunale che parte della dottrina ritiene "che tutto ciò che sia oggetto di pubblicazione, quindi anche le deliberazioni, non è soggetto alla normativa sull'accesso di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, citata".
Nella nota che si riscontra si ricorda, peraltro, che la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è espressa diversamente.
In relazione alle due questioni poste all'esame di questa Commissione si rileva che, per quanto riguarda la diversa formulazione dell'art. 10 d.l.vo n. 267 del 2000 rispetto al disposto dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, la "diversità" della posizione, riguardo il diritto d'accesso del cittadino residente rispetto a quello non residente nel comune, è stata espressamente voluta dal legislatore e rientra nella sua scelta discrezionale.
Di conseguenza, l'interpretazione delle suddette norme finora seguita da codesto comune è conforme a legge.
Riguardo l'accesso alle delibere comunali "pubblicate", questa Commissione condivide l'orientamento espresso al riguardo dal Consiglio di Stato nel senso che , in tema di accesso a tali delibere, "la pubblicazione, ai sensi dell'art. 47 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sulle autonomie locali, delle deliberazioni comunali all'albo pretorio non esclude che, in relazione ad esse, possa poi esercitarsi dagli interessati il diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241," (cfr., in termini, Cons. Stato, sez. V, sent. 8 febbraio 1994, n. 78).
Pertanto, qualora la "pubblicazione" abbia carattere permanente, la stessa equivale a realizzazione del diritto di accesso.
Qualora, invece, la "pubblicazione" abbia carattere limitato nel tempo (come nel caso della pubblicazione delle delibere all'albo pretorio), una volta trascorso il periodo di pubblicità, il diritto di accesso sarà esercitato nei modi di legge e, quindi, ai sensi dell'art. 10, d.l.vo n. 267 del 2000 e dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, a seconda si tratti di cittadino residente o non residente nel comune interessato.
IL PRESIDENTE DOTT. GIANNI LETTA
IL RELATORE AVV. FRANCESCO CARAMAZZA

PLENUM 20 APRILE 2004

Sig. .....
Consigliere comunale del
Comune di PENNA S. GIOVANNI (MC)

e, p.c., Al Comune di
PENNA S. GIOVANNI (MC)

OGGETTO: Modalità organizzative riguardanti l'esercizio del diritto di accesso – Accesso formale – Accesso informale.

Il sig. ....., consigliere comunale nel comune di Penna San Giovanni (prov. Macerata), con nota in data 18 novembre 2003, lamenta di aver dovuto "contestare" "provvedimenti sindacali volti a regolare il diritto di accesso dei cittadini ed in particolare dei consiglieri comunali ".
Specificamente, il suddetto segnala che il sindaco del comune sottopone a suo "previo visto" il rilascio di copie di atti amministrativi da parte degli uffici comunali "sulla base dell'art. 23 del regolamento comunale, il quale attribuisce al sindaco il potere di stabilire le modalità di accesso dei consiglieri comunali".
Secondo il consigliere comunale ..... il "previo visto" del sindaco contrasterebbe con: a) la direttiva di questa Commissione 3 giugno 1999, n. 5840/II/4.5.1.2 (punto 2); b) con l'art. 2 del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352; c) con l'art. 3 del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352; d) con la circolare del Ministero dell'interno n. 24 del 9 marzo 1999 – prot. M/2107/A, vanificando gli effetti dell'accesso informale, rilevato che la copia richiesta non è mai rilasciata immediatamente ma solo dopo il "controllo" del sindaco.
Il consigliere comunale conclude chiedendo il parere di questa Commissione sugli articoli 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 28 del regolamento comunale (che disciplinano le modalità di esercizio del diritto di accesso) e sulla disposizione sindacale 13 gennaio 2003, nella parte in cui sottopone ad autorizzazione sindacale il rilascio delle copie.
Con successiva nota in data 30 marzo 2004, il sig..... ha comunicato che sarebbe in corso di emanazione una disposizione, l'art. 16, comma 6, dello statuto comunale del comune di Penna San Giovanni, secondo cui il consigliere comunale, per il rilascio di tutti gli atti amministrativi del comune, deve presentare una richiesta scritta e "di tutti gli atti richiesti e/o rilasciati, ne dovrà essere data comunicazione al Sindaco da parte dei responsabili dei servizi ".
Anche alla luce della suddetta, emananda, disposizione, il sig..... ribadisce che la regolamentazione del diritto di accesso nel comune di Penna San Giovanni risulterebbe comunque più gravosa e contrasterebbe con precise disposizioni di legge.
Come risulta da quanto finora detto, il sig..... ha chiesto il parere di questa Commissione sulle modalità organizzative riguardanti l'esercizio del diritto di accesso contenute nel regolamento sull'accesso del comune di Penna San Giovanni.
Al riguardo, questa commissione ribadisce, richiamato anche il contenuto della direttiva 3 giugno 1999, n. 5840/II/4.5.1.2 sopra citata, che le disposizioni regolamentari concernenti misure organizzative, ai sensi dell'art. 22, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dell'art. 10 del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, formano oggetto di mera comunicazione alla Commissione per l'accesso, affinché questa sia posta in condizione di esercitare i poteri di vigilanza, referto e proposta di cui all'art. 27, comma 5, della stessa legge 7 agosto 1990, n. 241.
In ogni caso, comunque, tali disposizioni regolamentari concernenti misure organizzative non possono contrastare né prevedere limitazioni e restrizioni al diritto di accesso non previste dalla suddetta legge 7 agosto 1990, n. 241, e dal relativo regolamento di attuazione.
Di conseguenza, l'esigenza del sindaco di venire a conoscenza delle richieste di accesso deve necessariamente coordinarsi con le norme contenute nella legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel relativo regolamento di attuazione di cui al D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, riguardanti le modalità del diritto di accesso e, quindi, non deve ritardare o, per ipotesi, ostacolare l'esercizio del diritto di accesso.

La Commissione rileva, peraltro, che il sindaco del comune di Penna San Giovanni, con la nota n. 5536 del 15 novembre 2003, ha escluso che l'eventualità di ostacoli o ritardi possa verificarsi.
Si osserva, inoltre, che la suddetta esigenza di informazione del sindaco non esclude l'accesso, formale o informale che sia, qualora risulti legittimamente esercitata.
Più delicato appare il problema riguardante la formulazione dell'art.16, comma 6, dello statuto del comune di Penna San Giovanni in corso di approvazione.
Come già detto, la comunicazione al sindaco, da parte dei responsabili dei servizi, "di tutti gli atti richiesti e/o rilasciati" di per sé non contrasta con quanto espressamente stabilito nella legge 7 agosto 1990 n. 241, e nel relativo regolamento di attuazione di cui al D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, sulle modalità del diritto di accesso.
Eventuali perplessità possono investire il problema della necessità della "richiesta scritta" "per il rilascio di copie di atti deliberativi e di tutti gli atti amministrativi del comune ".
Come è noto, l'art. 3, comma 1, del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, che si occupa dell'"accesso informale" dispone: *"il diritto di accesso si esercita in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione centrale o periferico competente a formare l'atto conclusivo di procedimento o a detenerlo stabilmente".*
Considerata la precisa formulazione della norma, la "richiesta scritta" contrasta apertamente con l'istituto dell'accesso informale, rendendolo, in concreto, non esercitabile.
Si fa presente che, ai fini dell'emanazione del parere affidato alla Commissione per l'accesso ai sensi dell'art.10 del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, il compito della Commissione, qualora si tratti di provvedimenti adottati dal Comune nell'esercizio della sua autonomia normativa, alla luce dei principi contenuti nel nuovo titolo V della parte II della Costituzione, è inteso ad accertare il rispetto dei requisiti minimi garantiti dalla legge statale sul procedimento amministrativo.
IL PRESIDENTE DOTT. GIANNI LETTA
IL RELATORE PROF. C. MASSIMO BIANCA

PLENUM 20 APRILE 2004
Al Sig. .....
Arezzo

OGGETTO: accesso alla documentazione relativa a procedimenti innanzi l'Inps, l'Inail, il Ministero del lavoro - Direzione provinciale del lavoro di Arezzo, e la Guardia di finanza.

Il sig. ....., avendo accertato presunte irregolarità nei bilanci condominiali, ha inoltrato un esposto-denuncia contro l'amministratore del proprio condominio, all'Agenzia delle entrate, alla Guardia di finanza, al Ministero del lavoro - Direzione provinciale del lavoro, all'Inps ed all'Inail, al fine di sollecitare l'avvio di ispezioni fiscali, previdenziali ed assicurative, nonché accertamenti volti a conoscere la natura del rapporto di lavoro esistente tra il condomino e alcuni prestatori di servizi.

Nell'esposto il denunciante ha specificato di avere interesse a conoscere l'esito delle inchieste perché, nel caso in cui fosse stata accertata l'esistenza di irregolarità compiute dall'amministratore, l'onere delle sanzioni eventualmente irrogate sarebbe stato posto a carico del condominio e non del suo amministratore.

A seguito della presentazione dell'istanza di accesso, la Guardia di finanza, Comando provinciale di Arezzo, con nota del 21 gennaio 2003, ha risposto che la medesima è un Corpo di Polizia con competenza generale in materia delle entrate e, come tale, può avvalersi dei poteri di polizia tributaria per l'individuazione di violazioni in materia fiscale. Pertanto, al fine esclusivo di tutelare l'interesse pubblico al corretto versamento dei tributi, era stato compiuto un accertamento nei confronti dell'amministratore. Trattandosi peraltro di un procedimento tributario, i documenti ad esso inerenti erano sottratti in base l'art. 13, commi 2 e 26, comma 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'art. 66 del d.P.R. n. 633/1972, a mente del quale "*gli impiegati dell'amministrazione finanziaria e gli ufficiali e agenti della Guardia di finanza sono obbligati al segreto per tutto ciò che riguarda i dati e le notizie di cui vengono a conoscenza nell'adempimento dei compiti e nell'esercizio dei propri poteri*", e 68 del d.P.R. n. 600/1973, secondo il quale è considerata violazione del segreto d'ufficio qualunque informazione o comunicazione riguardante l'accertamento, data senza l'ordine del giudice, a persone estranee alle rispettive amministrazioni diverse dal contribuente o da chi lo rappresenta del personale dell'amministrazione finanziaria e della Guardia di finanza e di altri soggetti tassativamente individuati. L'accesso veniva pertanto negato.

Il Ministero del lavoro – Direzione provinciale del lavoro di Arezzo, ha comunicato all'interessato di aver compiuto un'ispezione congiunta con l'Inail e l'Inps, a seguito della quale, rilevata la sussistenza di quattro rapporti di collaborazione coordinata e continuata con il condominio, ha redatto un verbale di ispezione nei confronti del responsabile dell'amministratore. Il Ministero ha negato peraltro l'accesso al verbale suddetto in quanto detto provvedimento esplica i propri effetti unicamente nei confronti dell'amministratore e non nei confronti di altri soggetti estranei al procedimento. Quindi parrebbe ritenere che l'interesse dell'istante ad accedere ai documenti del procedimento sia insussistente e che gli accertamenti compiuti siano coperti dalla normativa sulla privacy. Ha osservato infine il Ministero che l'amministratore ha copia del verbale; sicché l'istante, quale condomino, potrà rivolgersi direttamente a quest'ultimo.

L'Inail ha comunicato che, a seguito della suindicata ispezione congiunta, è stata istituita una posizione assicurativa per la tutela infortunistica degli addetti alle pulizie dei locali condominiali e dei collaboratori amministrativi dell'amministratore; ed ha anch'esso negato, senza alcuna motivazione, l'accesso al verbale conclusivo dell'ispezione limitandosi a "consigliare" all'istante, nella sua qualità di condomino di rivolgersi direttamente all'amministratore.

L'Inps infine ha negato l'accesso motivando il diniego sulla base dell'art. 17, lett. a) e b) dell'allegato A della determinazione del commissario straordinario dell'istituto n. 1951 del 16 febbraio 1994 recante "regolamento per la disciplina del diritto di accesso".

In relazione a quanto sopra il sig. ....., con note del 19 settembre 2003 e del 28 gennaio 2004, ha chiesto a questa Commissione di conoscere se le amministrazioni suddette siano tenute a comunicare ai cittadini denuncianti l'esito delle inchieste svolte ovvero a trasmettere copia degli atti notificati alle persone ritenute responsabili di violazioni alle leggi dello Stato.

L'esame del quesito richiede una distinta trattazione dei singoli procedimenti ai quali la denuncia dell'interessato ha dato origine dinanzi alle amministrazioni suindicate. Ad alcuni di essi si applica infatti la normativa generale in tema di accesso, ad altri invece una disciplina speciale derogatoria.

Il procedimento svolto dalla Guardia di finanza ha natura tributaria. I documenti ad esso inerenti sono pertanto esclusi dal diritto di accesso sia in base alla normativa generale (art. 13, comma 2, legge 7 agosto 1990, n. 241), sia in base alla normativa sul segreto d'ufficio degli impiegati, degli ufficiali ed agenti dell'amministrazione finanziaria (art. 66 del D.P.R. n. 633/1972 e art. 68 del D.P.R. n. 600/1973), così come correttamente motivato nel provvedimento di diniego da parte dell'amministrazione.

Nella motivazione del provvedimento del Ministero del lavoro – Direzione provinciale del lavoro di Arezzo si legge che il diritto di accesso è negato, come visto, sia perché l'istante è estraneo al procedimento sia in base ad una generico richiamo alla normativa a tutela del diritto alla riservatezza. Tuttavia l'amministrazione ha provveduto a comunicare l'esito dell'ispezione, ossia l'accertamento dell'esistenza di quattro rapporti di collaborazione coordinata e continuata senza specificare nulla circa la regolarità di tali rapporti. Dalla documentazione pervenuta non è dato conoscere se a seguito degli accertamenti istruttori compiuti il procedimento si sia concluso ovvero sia proseguito.

Nel primo caso si deve ritenere che l'istante abbia un indubbio interesse ad accedere al verbale d'ispezione dal momento che le responsabilità patrimoniali eventualmente accertate nei confronti di colui che agisce per conto del condominio possono riflettersi sui condomini. Pertanto si esprime il parere che l'amministrazione debba concedere l'accesso al documento dalla stessa formato.

Nel caso in cui il procedimento sia ancora in corso l'amministrazione, se ritenuto opportuno, potrebbe, adeguatamente motivando, differirne l'accesso fino al momento della sua conclusione, ma mai escluderlo.

Analoghe considerazioni valgono anche per il diniego d'accesso opposto dall'Inail e dall'Inps. Quest'ultimo istituto in particolare motiva il diniego attuale di accesso sulla base del proprio regolamento sul diritto di accesso il quale differisce alla conclusione del procedimento disciplinare i documenti " a) aventi rilevanza penale, prima del provvedimento definitivo del giudice penale o relativi al procedimento disciplinare, prima della definizione dello stesso. b) inerenti o acquisiti al procedimento stesso che contengono notizie strettamente riservate sulla persona" (art.17, lett. a) e b) dell'allegato A della determinazione del commissario straordinario dell'istituto n. 1951 del 16 febbraio 1994).

Ma l'indicata motivazione non è condivisibile sia perché non vi è alcun provvedimento penale o disciplinare in corso sia perché, ai sensi dell'art. 24, comma 2, lett. d) della legge 7 agosto 1990, n. 241, la tutela della riservatezza deve comunque garantire agli interessati l'accesso (quanto meno per semplice visione) agli atti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici.

IL PRESIDENTE DOTT. GIANNI LETTA

IL RELATORE SEN. LUCIANO MODICA

PLENUM 20 APRILE 2004
Avv. .....
BENEVENTO

e, p.c. Dr. .....
CALVI (BN)

OGGETTO: diritto di accesso di un dipendente comunale agli atti del procedimento disciplinare promosso nei propri confronti.

Con lettera del 3 novembre 2003, prot. n. 11349, pervenuta in data 17 novembre 2003, l'avv. ..... chiede a questa Commissione di "accertare il legittimo diritto di accesso" agli atti del procedimento disciplinare promosso nei confronti della dipendente comunale, sua assistita ....., in conseguenza "dell'immotivato rifiuto opposto dal comune di Calvi, al fine di garantire la concreta attuazione del principio della piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione".
Prima di procedere alla esposizione del fatto si segnala che nel fascicolo inviato mancano le note del comune di Calvi relative alla segnalazione di infrazione (prot. n. 5406 del 10 settembre 2003) ed alla successiva contestazione di addebito (prot. n. 5712 del 23 settembre 2003); nonché le richieste di accesso presentate dall'avv. Guida nelle date dell'11 settembre 2003, del 30 settembre 2003 e dell'1 ottobre 2003.
Dai documenti trasmessi emerge quanto segue.
A seguito della segnalazione di infrazione, comunicata con nota prot. n. 5406 del 10 settembre 2003 (mancante), ove si imputa alla dipendente avv. ....."la mancata istruttoria e predisposizione di pratiche inerenti l'Ufficio legale e contenzioso e quelle inerenti l'Ufficio comunale dei procedimenti disciplinari – Ucpd", l'avv. ..... ha presentato al comune di Calvi una prima richiesta di accesso ai documenti in data 11 settembre 2003 (mancante).
In data 23 settembre 2003, con nota prot. n. 5712 (mancante), il comune di Calvi comunica la formale "contestazione di addebito ai fini disciplinari" ed elenca nel dettaglio tutte le pratiche per le quali la dipendente non avrebbe eseguito l'istruttoria. Con la medesima nota viene riconosciuto il diritto di estrarre copia degli atti istruttori.
In data 6 ottobre 2003, l'avv. .....chiede l'accesso ai seguenti documenti:
nota del comune di Calvi n. 4646 del 25 luglio 2003 (già richiesta in data 11 settembre 2003);
regolamento comunale sui procedimenti disciplinari (già richiesto in data 30 settembre 2003);
note d'ufficio, delibere comunali di affidamento incarico professionale, atti e comunicazioni giudiziali, tutte individuate con numero di protocollo e data, relative ai fascicoli indicati nella contestazione di addebito (già richiesta in data 1 ottobre 2003);
delibere di affidamento incarico professionale ai legali del comune di Calvi per le pratiche riportate nella contestazione di addebito.
Nel merito della richiesta di accesso, il comune di Calvi, con nota prot. n. 6539 del 28 ottobre 2003, ha consentito l'accesso a tutta la documentazione istruttoria di competenza dell'Ufficio comunale dei procedimenti disciplinari con l'esclusione dei seguenti documenti:
documenti dell'Ufficio legale e contenzioso perché coperti da "privacy e avulsi dall'interesse giuridicamente garantito",
delibere di affidamento incarichi legali perché "avulse dal procedimento";
copia del regolamento sul procedimento disciplinare perché "non è decodificabile".
Per poter procedere all'esame del quesito posto, occorre brevemente ricordare sia la normativa di riferimento sia l'orientamento generale della Commissione in merito alla documentazione attinente a procedimenti disciplinari e verifiche ispettive.
Le disposizioni normative concernenti la sottrazione del diritto d'accesso si rinvengono nell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Oltre alle fattispecie indicate dalla legge, il comma 4 del

medesimo articolo sancisce l'obbligo per le amministrazioni di individuare, con propri regolamenti, le categorie di documenti sottratti al diritto d'accesso. La norma attribuisce natura tassativa all'individuazione delle categorie di documenti da sottrarre all'accesso, non legittimando l'ipotesi di un potere discrezionale dell'amministrazione nell'elencazione di tali tipologie.
La sottrazione all'accesso è pertanto giustificata dalla possibilità che dalla loro conoscenza derivi una lesione di quegli specifici interessi per la tutela dei quali le disposizioni dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dell'art. 8, comma 5, del D.P.R. n. 352/92 prevedono l'esclusione del diritto di accesso.
Poiché non si ha notizia circa l'esistenza di un regolamento del comune di Calvi concernente le categorie di documenti formati o stabilmente detenuti dal comune e sottratte al diritto d'accesso o soggette al potere di differimento e non si conosce nemmeno se ad esse si faccia riferimento nel regolamento sui procedimenti disciplinari, l'unica fonte regolamentare è il regolamento generale di cui al D.P.R. n. 352/92.
In merito all'accessibilità della documentazione attinente alle inchieste ispettive, la Commissione ha affermato il diritto dei soggetti istanti alla conoscenza della relazione conseguente ad un procedimento ispettivo relativamente alle parti che li riguardano personalmente. Si è inoltre espressa più volte sulla inaccessibilità dei documenti riguardanti l'attività ispettiva interna fino all'esaurimento del relativo procedimento.
Pertanto, l'inaccessibilità riguardante i procedimenti disciplinari è limitata alla fase procedimentale ed in particolare all'attività istruttoria; invece, nel caso di documenti relativi ad un procedimento disciplinare già concluso, non appare giustificata la sottrazione integrale all'accesso dei relativi atti anche dopo la conclusione del procedimento stesso, così come non si giustifica l'inaccessibilità integrale dei rapporti informativi sul personale, i quali non necessariamente contengono notizie riservate nel senso specificato dall'art. 8, comma 5, lett. d), D.P.R. 352/92, e dei documenti riguardanti l'attività ispettiva interna, fino all'esaurimento del relativo procedimento.
Infatti, in queste ipotesi in cui può assumere rilievo la tutela della riservatezza dei terzi, la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. V, n. 518, 5 maggio 1999, Sez. IV, n. 82, 4 febbraio 1997) ha precisato come il bilanciamento tra la stessa ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte degli interessati non è rimesso alla potestà regolamentare o alla discrezionalità delle singole amministrazioni ma è stato compiuto direttamente dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, che, nel prevedere la tutela alla riservatezza dei terzi, ha fatto salvo il diritto degli interessati alla visione degli atti, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.
L'accesso ai documenti amministrativi qualora sia motivato dalla cura o dalla difesa di propri interessi giuridicamente protetti, prevale, quindi, sull'esigenza di riservatezza del terzo, purché tale esigenza non possa essere altrimenti soddisfatta ed in particolare sia sufficiente ad assicurarne la soddisfazione la sola visione degli atti (Cons. Stato, Sez. VI, n. 802, 22 maggio 1998). Infatti, l'interesse alla riservatezza recede quando l'accesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti ovviamente in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 5, 4 febbraio 1997); e nei casi in cui la P.A. giudichi prevalente il diritto di accesso ai documenti amministrativi sulle esigenze di riservatezza connesse a determinati atti amministrativi può limitare tale accesso alla sola visione dell'atto, senza consentirne l'estrazione di copia (Cons. Stato, Sez. IV, n. 115, 29 gennaio 1998). In coerenza con tale orientamento la Commissione ha giustificato l'inaccessibilità dei rapporti informativi esclusivamente nei limiti in cui i documenti contengono notizie riservate relative al personale dipendente, nel senso specificato dall'art. 8, comma 5, lett. D), del D.P.R. 352/92, vale a dire "*quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono*"; ed ha precisato che, comunque, anche in questa particolare circostanza di sottrazione all'accesso dei documenti amministrativi, il D.P.R. 352/92 precisa che "*deve essere garantita ai richiedenti la visione degli atti dei procedimenti*

amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici".

Inoltre, con specifico riferimento alla documentazione attinente a procedimenti disciplinari, la Commissione ha rilevato che è opportuno delimitare la fase procedimentale, soggetta alla tutela della riservatezza e quindi inaccessibile per ciò che riguarda i relativi documenti, individuando un momento finale oltre il quale si delinea una fase successiva che può dare luogo a provvedimenti dell'amministrazione da portare a conoscenza del destinatario e che, comunque, non può più ritenersi soggetta all'esigenza di tutela della riservatezza (P00998R).

Nel merito dei quesiti formulati, si rileva:

documenti dell'Ufficio legale e contenzioso e delibere di affidamento incarichi di assistenza legale.

La contestazione di addebito imputa alla dipendente, avv. ....., "la mancata istruttoria e predisposizione di pratiche inerenti l'Ufficio legale e contenzioso e quelle inerenti l'Ufficio comunale dei procedimenti disciplinari – Ucpd" ed elenca le pratiche cui si fa riferimento. La richiesta presentata individua, pratica per pratica, i documenti per i quali si intende esercitare il diritto di accesso. Dalla lettura dell'elenco redatto, si ricava che si tratta per la maggior parte di copia delle delibere di affidamento dell'incarico professionale ad avvocati esterni, di alcune comunicazioni di cancelleria dei tribunali amministrativo e civile e di note protocollate delle quali non viene indicato l'oggetto. In due casi si richiede l'intero fascicolo.

Nel merito, la Commissione rileva che i documenti relativi a rapporti di consulenza e patrocinio legale consistenti nella delibera di affidamento dell'incarico sono pubblici e pertanto per essi non si giustifica l'esclusione dall'accesso.

Per quanto concerne gli atti "oggetto di vertenza giudiziaria" occorre distinguere: o sono coperti da segreto istruttorio, o sono coperti da segreto professionale o sono accessibili. L'amministrazione comunale è pertanto chiamata a verificare se i documenti richiesti rientrano in quelli coperti da segreto istruttorio, atteso il principio della pubblicità degli atti processuali, o da segreto professionale. Non è infatti sufficiente la generica affermazione di estraneità al procedimento in corso.

In particolare sul punto, la giurisprudenza amministrativa sottrae all'accesso i pareri legali relativi a controversie in atto o in potenza, e relativa corrispondenza, in quanto ineriscono all'attività di consulenza legale che esula dall'attività amministrativa vera e propria ed appartiene alla sfera di riserbo che caratterizza i rapporti tra l'avvocato ed il suo assistito, affermando che: "Nell'ambito dei segreti sottratti all'accesso ai documenti rientrano gli atti redatti dai legali e dai professionisti in esecuzione di specifici rapporti di consulenza con l'amministrazione, trattandosi di un tipo di segreto che gode di una tutela qualificata, dimostrata dalla specifica previsione degli artt. 622 c.p e 200 c.p.p. (CdS, Sez. V n. 5105/2000).

In tale ottica vanno anche esaminate le note dell'amministrazione di cui si chiede l'accesso, ricordando che per le note interne d'ufficio non si giustifica la sottrazione all'accesso in quanto l'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, prevede gli atti interni come oggetto del diritto d'accesso. Se poi tali note ineriscono all'attività svolta dalla dipendente e forniscono prova del lavoro svolto dalla stessa con riferimento alle specifiche pratiche per le quali le si imputa la mancata istruzione, esse rappresentano il mezzo di difesa più immediato e diretto.

copia del regolamento sul procedimento disciplinare.

La risposta dell'amministrazione comunale che nega l'accesso perché "non è decodificabile" non è comprensibile. Il regolamento in questione è per sua natura un atto pubblico che ha la finalità di prestabilire come l'amministrazione debba esercitare la funzione disciplinare nei confronti dei propri dipendenti. Esso quindi non solo deve essere accessibile ma deve anche essere portato alla piena conoscenza delle controparti.

IL PRESIDENTE DOTT. GIANNI LETTA

IL RELATORE SEN. IDA DENTAMARO