

PLENUM DEL 17 DICEMBRE 2007

Parere n. 1)

All’Agenzia per la sicurezza del volo

ai sensi dell’art.1, comma 2, del D.P.R. 12 aprile 2007, n. 184 sul “Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni ed integrazioni, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, con riferimento ai procedimenti di competenza dell’Agenzia per la sicurezza del volo” predisposto dalla medesima Agenzia.

La Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi, riunitasi nella seduta del 17 dicembre 2007, vista la nota del 6 luglio 2006 dell’Agenzia per la sicurezza del volo (di seguito “Agenzia”), ricevuta in data 1 agosto 2006, con la quale è stato chiesto il parere della Commissione sul suddetto schema di regolamento ed esaminati gli atti e udito il relatore

PREMESSO

che il testo regolamentare nel suo complesso, suddiviso in venticinque articoli, contiene una serie di norme ripetitive ed esplicative di norme legislative e regolamentari già presenti, ed in vigore, nell’ordinamento, ed in particolare nella legge 7 agosto 1990 n. 241, nel “Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi” di cui al D.P.R. 12 aprile 2007, n. 184, e nel decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195,

OSSERVA

che la Commissione nella valutazione del testo del regolamento si attiene al criterio della verifica della sussistenza, nelle disposizioni regolamentari, dei contenuti minimi essenziali previsti dalla legge n. 241/90 e successive modificazioni e integrazioni e, in particolare, rileva quanto segue.

La struttura complessiva del testo appare corretta e conforme alle previsioni di legge generali, seppure in più parti è altresì ripetitiva delle stesse.

Esclusivamente riguardo al contenuto dell’art. 17, intitolato “Non accoglimento della richiesta e differimento”, si osserva che sarebbe opportuno un ulteriore e separato articolo, concernente esclusivamente le ipotesi di differimento, da individuarsi e regolarsi specificatamente.

P.Q.M.

La Commissione, pertanto, si riserva di esprimere il proprio parere sul nuovo testo regolamentare, riformulato con le modifiche sopraindicate, che codesto Istituto vorrà predisporre.

Roma 17 dicembre 2007

IL PRESIDENTE

Parere n. 2)
Comune di ...

OGGETTO: Richiesta di parere riguardo ad un'istanza di accesso agli atti progettuali di edilizia privata

Il Comune di, in data 2 marzo 2006, ha chiesto alla scrivente Commissione di volere esprimere un parere sulla esistenza di un diritto di accesso di un professionista non residente agli atti tecnici ed amministrativi relativi ad una pratica di finanziamento ex legge n. 219/1981, redatti da altro professionista, e consistenti nella perizia giurata e nella perizia di variante, per la ricostruzione degli immobili danneggiati dal sisma del 23 novembre 1980.

L'istanza è motivata dal professionista istante in ragione della "definizione del rapporto con la ditta interessata in quanto progettista originario".

La Commissione, in via preliminare, ritiene sussistente il diritto del progettista originario di potere avere l'accesso anche alla perizia giurata e alla perizia di variante, relativi alla pratica di finanziamento ex legge n. 219/1981, per la ricostruzione degli immobili danneggiati dal sisma del 23 novembre 1980, considerato il preminente interesse alla difesa dei propri interessi giuridici.

Si ritiene, infatti, sussistente, ai sensi dell'art. 22 della L.n.241/1990, un interesse diretto, concreto e attuale dell'istante ad ottenere copia della documentazione richiesta.

Il nuovo art. 22 della legge n. 241/1990, come novellato dalla legge n. 15/2005, infatti, afferma che l'interesse del titolare del diritto di accesso deve essere diretto, concreto, attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

In particolare, l'interesse deve essere attuale, con riferimento alla richiesta di accesso ai documenti; diretto, ossia personale, cioè deve appartenere alla sfera dell'interessato; concreto, con riferimento alla necessità di un collegamento tra il soggetto ed un bene della vita coinvolto dall'atto o documento. Secondo la dottrina prevalente, inoltre, l'interesse deve essere: serio, ossia meritevole e non emulativo (cioè fatto valere allo scopo di recare molestia o documento) e adeguatamente motivato, con riferimento alle ragioni che vanno espone nella domanda di accesso.

L'interesse all'accesso deve presentare, infine, un ulteriore requisito fondamentale, ossia deve corrispondere ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Nel caso in esame, è senza alcun dubbio sussistente un interesse diretto, concreto, attuale dell'istante ad avere copia di quanto richiesto per poter procedere alla tutela dei propri diritti.

Tale conclusione, oltre che ribadita da questa Commissione, è stata fatta propria anche dal Consiglio di Stato e dal giudice amministrativo di prime cure (T.A.R. Toscana, seconda sezione, n. 152/2007) che ha affermato il principio di diritto secondo cui: "allorquando venga presentata una richiesta di accesso documentale motivata con riferimento alla necessità di tutelare i propri interessi nelle competenti sedi giudiziarie, anche nel caso in cui non sia certo che, successivamente, tali atti siano effettivamente utilizzabili ai fini della proposizione di eventuali domande giudiziali, l'accesso non può essere denegato. Infatti, l'apprezzamento sull'utilità o meno della documentazione richiesta in ostensione non spetta né all'Amministrazione destinataria dell'istanza ostensiva né, addirittura, allo stesso giudice amministrativo adito con l'actio ad exhibendum, bensì al giudice (sia esso amministrativo che ordinario) eventualmente adito dall'interessato al fine di tutelare l'interesse giuridicamente rilevante, sotteso alla pregressa domanda di accesso".

In merito poi alla presunta lesione della tutela alla riservatezza della parte controinteressata, rilevata dall'amministrazione, nella recente sentenza n. 1896/2005, il Cons.di Stato (e di seguito il

T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 19 ottobre 2006, n. 10620), ha affermato che nel bilanciamento di interessi che connota la disciplina del diritto di accesso “si è sempre ritenuto che il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 prevale sull’esigenza di riservatezza del terzo ogni qual volta l’accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, salvo che non si tratti di dati personali (c.d. dati sensibili), cioè di atti idonei a rivelare l’origine razziale etnica, le convinzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, nel qual caso l’art. 16, comma 2, D.leg. 11 maggio 1999, n. 135 (ora art. 60 del D.Lgs. n. 196 del 2003) prescrive che l’accesso è possibile solo se il diritto che il richiedente deve far valere o difendere è di rango almeno pari a quello della persona cui si riferiscono i dati stessi.”

Ebbene, nel caso di specie, si deve ritenere il diritto alla difesa dei diritti dell’istante, senza dubbio, di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza della persona cui si riferiscono i dati richiesti: ciò sta a significare che, in materia di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e nei limiti in cui esso è necessario alla difesa della posizione soggettiva del richiedente, l’interesse alla riservatezza dei terzi si affievolisce nei confronti del diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto dalla legge n. 241 del 1990, se la richiesta è esercitata per la cura o la difesa di un interesse giuridico qualificato e rilevante.

La sintesi di quanto espresso è, infine, fornita dalla modifica apportata dalla legge n. 15 del 2005 all’art. 24 della legge n. 241 del 1990 che ora, al comma 7, stabilisce con chiarezza il diverso rapporto di “durezza” fra accesso e riservatezza con riguardo, rispettivamente, al diverso spessore funzionale del primo ed al diverso grado di “sensibilità” della seconda.

Roma, 17 dicembre 2007

IL PRESIDENTE

Parere n. 3)
All'Istituto Zooprofilattico Sperimentale
della Lombardia e dell'Emilia Romagna
"Bruno Ubertini"

ai sensi dell'art.1, comma 2, del D.P.R. 12 aprile 2007, n. 184 sul "Regolamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia Romagna "Bruno Ubertini" in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi" predisposto dal medesimo Istituto, con sede in Brescia.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, riunitasi nella seduta del 17 dicembre 2007, vista la nota del 9 novembre 2007 dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia Romagna "Bruno Ubertini" (di seguito "Istituto"), ricevuta in data 21 novembre 2007, con la quale è stato trasmesso nuovamente il suddetto schema di regolamento, esaminati gli atti e udito il relatore, esprime il proprio parere favorevole sul nuovo testo regolamentare, riformulato con le modifiche apportate a seguito del parere reso, in data 17 settembre 2007, dalla Commissione stessa.

Roma 17 dicembre 2007

IL PRESIDENTE

Parere n. 4)
Comune di

OGGETTO: Richiesta di parere riguardo ad un'istanza di accesso per il rilascio di copia delle eventuali deduzioni formulate dall'ente e dai controinteressati, trasmesse al Ministero per tramite dell'ufficio territoriale del Governo di, per la prevista istruttoria di cui al D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199"

Il comune di, in data 9 novembre 2007, ha chiesto un parere alla scrivente Commissione in merito alla richiesta di accesso alla "copia delle eventuali deduzioni formulate dal Comune di e dai controinteressati, trasmesse al Ministero per tramite dell'ufficio territoriale del Governo di, per la prevista istruttoria di cui al D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199", da parte di un candidato, escluso da una prova concorsuale, il quale ha presentato un ricorso al Presidente della Repubblica, chiedendo in via preliminare l'annullamento di tutti gli atti della selezione pubblica e, in subordine, la sua ammissione alla prova pratica orale.

A parere della scrivente Commissione, si ritiene certamente sussistente, ai sensi dell'art. 22 della L.n.241/1990, un interesse diretto, concreto e attuale dell'istante ad ottenere copia della documentazione richiesta.

Il nuovo art. 22 della legge n. 241/1990, come novellato dalla legge n. 15/2005, infatti, afferma che l'interesse del titolare del diritto di accesso deve essere diretto, concreto, attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

In particolare, l'interesse deve essere attuale, con riferimento alla richiesta di accesso ai documenti; diretto, ossia personale, cioè deve appartenere alla sfera dell'interessato; concreto, con riferimento alla necessità di un collegamento tra il soggetto ed un bene della vita coinvolto dall'atto o documento. Secondo la dottrina prevalente, inoltre, l'interesse deve essere: serio, ossia meritevole e non emulativo (cioè fatto valere allo scopo di recare molestia o nocimento) e adeguatamente motivato, con riferimento alle ragioni che vanno esposte nella domanda di accesso.

L'interesse all'accesso deve presentare, infine, un ulteriore requisito fondamentale, ossia deve corrispondere ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Nel caso in esame, è senza alcun dubbio sussistente un interesse diretto, concreto, attuale dell'istante ad avere copia di quanto richiesto per poter procedere alla tutela dei propri diritti.

Tale conclusione, oltre che ribadita da questa Commissione, è stata fatta propria anche dal Consiglio di Stato e dal giudice amministrativo di prime cure (T.A.R. Toscana, seconda sezione, n. 152/2007) che ha affermato il principio di diritto secondo cui: "allorquando venga presentata una richiesta di accesso documentale motivata con riferimento alla necessità di tutelare i propri interessi nelle competenti sedi giudiziarie, anche nel caso in cui non sia certo che, successivamente, tali atti siano effettivamente utilizzabili ai fini della proposizione di eventuali domande giudiziali, l'accesso non può essere denegato. Infatti, l'apprezzamento sull'utilità o meno della documentazione richiesta in ostensione non spetta né all'Amministrazione destinataria dell'istanza ostensiva né, addirittura, allo stesso giudice amministrativo adito con l'actio ad exhibendum, bensì al giudice (sia esso amministrativo che ordinario) eventualmente adito dall'interessato al fine di tutelare l'interesse giuridicamente rilevante, sotteso alla pregressa domanda di accesso".

Ed ancora, con particolare riferimento ad una fattispecie simile alla questione in esame, il T.A.R. ha "ribadito che, in merito alla oggettiva utilità o meno della documentazione richiesta nel corso di un giudizio pendente ovvero alla proponibilità del giudizio ovvero ancora alla semplice

valutazione da parte dell'interessato circa la opportunità o meno di agire in sede giurisdizionale (che è poi questo lo scopo dell'esistenza dell'istituto qui esaminato), nessun apprezzamento deve essere effettuato né dall'Amministrazione destinataria dell'istanza né da parte del giudice amministrativo, sempre che l'interessato abbia dichiarato e motivato il suo interesse a tutelare la posizione soggettiva vantata tramite la conoscenza del contenuto degli atti richiesti”.

Pertanto, poiché trattasi di un documento amministrativo, in merito all'accessibilità del quale non vi è la previsione di alcun vincolo, neanche da parte del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, l'amministrazione deve concederne copia.

D'altronde, è corretto che l'istante possa prenderne visione, quale parte del procedimento che lo riguarda, per poter predisporre la difesa dei propri diritti.

Roma, 17 dicembre 2007

IL PRESIDENTE

Parere n. 5)
Spett.le S.p.A.

Il liquidatore della S.p.A., in data 12 novembre 2007, dopo la dichiarazione di inammissibilità (15 ottobre 2007) del ricorso presentato alla scrivente Commissione, ai sensi dell'articolo 25, l. n. 241/1990, contro il diniego tacito dell'Ufficio delle Entrate di al rilascio di un parere formulato dall'Avvocatura dello Stato di Roma, a suo dire, determinante per la chiusura in favore della suddetta società di un contenzioso in materia di Irpeg, ha richiesto alla stessa Commissione un parere sulla medesima questione.

La Commissione, in merito al quesito posto, circa l'esercizio del diritto di accesso su un parere formulato dall'Avvocatura dello Stato di Roma, per pretesi fini difensivi, nello svolgimento dell'istruttoria inerente la vicenda, ha preso atto, oltre che dell'istanza della S.p.a., anche delle memorie pervenute il 12 ottobre 2007 da parte dell'Agenzia delle Entrate, Ufficio di, in relazione al ricorso (presentato sempre dalla in data 26 luglio 2007) avente il medesimo contenuto della richiesta di parere in esame.

Dalle suddette memorie risulta l'esistenza di un ulteriore contenzioso con la parte istante avverso il rinnovato diniego di agevolazione che, allo stato, è favorevole all'amministrazione finanziaria, la quale fonda motivatamente la propria azione in corso nei confronti della S.p. A. proprio sul richiesto parere dell'Avvocatura. Di conseguenza, la visione di quest'ultimo non sarebbe comunque idonea a far cessare le azioni dell'ufficio rivolte contro la società, contrariamente a quanto asserito da quest'ultima.

La Commissione, pertanto, è dell'avviso che la società istante, al momento, non abbia diritto alla visione del documento richiesto, in considerazione anche del disposto del D.P.C.M. 26.1.1996 n. 200 "Regolamento recante norme per la disciplina di categorie di documenti formati o comunque rientranti nell'ambito delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato sottratti al diritto di accesso", che all'art. 2, comma 1, lett. a), sottrae all'accesso i pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto "ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in virtù del segreto professionale già previsto dall'ordinamento, al fine di salvaguardare la riservatezza nei rapporti fra difensore e difeso", fondandosi l'attuale, ed ulteriore, azione dell'amministrazione finanziaria nei confronti della S.p.A. sulle motivazioni addotte nel parere reso dall'Avvocatura.

Tuttavia, qualora il suddetto parere dovesse essere richiamato, espressamente, in qualcuno degli atti difensivi dell'amministrazione resistente, lo stesso per relationem è da considerare ostensibile.

Roma, 17 dicembre 2007

IL PRESIDENTE

Parere n. 6)
Prefettura di

OGGETTO: Richiesta di parere riguardo ad un'istanza di accesso agli atti del procedimento di sospensione cautelare del documento di guida emesso ex art. 223/2 del Codice della Strada, a seguito di sinistro stradale mortale

La Prefettura di, in data 2 agosto 2007, ha ricevuto da parte dei genitori di un minore deceduto in un incidente stradale una richiesta di rilascio di informazioni sulla conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio avviato nei confronti del conducente antagonista.

Successivamente, anche il legale di quest'ultimo, nei cui confronti è stata disposta la sospensione della patente di guida, ha presentato una richiesta di accesso, con estrazione di copia, degli atti del procedimento, ed in particolare del parere reso, il 10 ottobre 2007, in sede di conferenza di servizi, dall'Ufficio Provinciale della Motorizzazione Civile, da cui emergono a carico del conducente elementi di responsabilità nel verificarsi del sinistro.

Pertanto, l'amministrazione, investita della suddetta istanza, ha chiesto alla scrivente Commissione un parere circa l'ammissibilità o meno del rilascio di informazioni, ed eventualmente di copia dei relativi atti, sulla conclusione del procedimento amministrativo ai genitori del minore nonché sulla possibilità del rilascio di copia del parere reso dalla Motorizzazione Civile ad entrambe le parti interessate.

La Commissione, nel plenum dell'8 novembre 2007, ha disposto una comunicazione interlocutoria all'amministrazione istante, invitandola a contattare le competenti autorità giudiziarie, per svolgere una preliminare ed ulteriore indagine, circa la sussistenza o meno ad oggi del segreto istruttorio, relativamente alla documentazione richiesta, essendo stata comunicata la pendenza del procedimento penale, cui si riferisce la stessa.

L'amministrazione istante, in data 29 novembre 2007, ha trasmesso alla scrivente Commissione una nota del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di, nella quale si rileva non opportuno notiziare gli istanti vigendo, allo stato, il segreto istruttorio riguardo a quanto da essi richiesto.

Pertanto, in considerazione della suddetta nota, nonché del disposto dell'art. 24, comma 1, lett. a), della legge n. 241/1990 che esclude, espressamente, il diritto di accesso "per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo", la Commissione esprime parere negativo al rilascio della documentazione richiesta, finché perdura il segreto.

Roma, 17 dicembre 2007

IL PRESIDENTE

Parere n. 7)
Alla Prefettura di

OGGETTO: Richiesta di parere in merito all'accessibilità da parte di un consigliere comunale alla situazione relativa alla residenza storica di alcuni cittadini

La Prefettura di, con nota del 4 ottobre 2007, ha chiesto il parere della scrivente Commissione riguardo alla fondatezza della richiesta, ad essa rivolta dal Comune di, di un consigliere comunale di minoranza di potere accedere alla situazione relativa alla residenza storica di alcuni cittadini, con particolare riferimento al contenuto dell'art. 35, comma 4, del D.P.R. n. 223/1989, "Regolamento anagrafico", in cui è prescritto che "previa motivata richiesta, l'ufficiale di anagrafe rilascia certificati anagrafici attestanti situazioni anagrafiche pregresse".

La Commissione, in generale, nei pareri espressi ha ritenuto che le richieste formulate dai consiglieri comunali rientrino nelle facoltà di esercizio del loro munus, che consente di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato, conformemente alla giurisprudenza maggioritaria.

Nel caso di specie, la prescritta richiesta motivata per il rilascio di certificati anagrafici attestanti situazioni anagrafiche pregresse non è di ostacolo all'esercizio del diritto di accesso del consigliere comunale, che non ha motivato la propria istanza.

In generale, la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è, infatti, ormai consolidata nel senso dell'accessibilità dei consiglieri comunali a tutti i documenti amministrativi, in virtù del munus agli stessi affidato.

Tale principio è stato affermato dalla V Sezione, con decisione n. 5109 del 26 settembre 2000, secondo cui "il diritto di accesso del Consigliere comunale non riguarda soltanto le competenze amministrative dell'organo collegiale ma, essendo riferito all'espletamento del mandato, riguarda l'esercizio del munus di cui egli è investito in tutte le sue potenziali implicazioni al fine di una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale".

E da un così ampio riconoscimento del diritto di accesso in capo ai consiglieri comunali deriva agli stessi la libertà nell'esercizio del medesimo, sotto il profilo delle motivazioni; ciò perché, come rilevato sempre dalla V sezione, con decisione n.528 del 7 maggio 1996, "ai sensi degli artt. 24, L. 27 dicembre 1985, n. 816 e 25 L. 7 agosto 1990, n.241, il Consigliere comunale che richieda copia di atti in rapporto alle sue funzioni non è tenuto a specificare i motivi della richiesta, né l'interesse alla stessa come se fosse un privato, perché diversamente gli organi di amministrazione sarebbero arbitri di stabilire essi stessi l'estensione del controllo sul loro operato". Principio ribadito di recente nella sentenza della V sezione, n. 7900 del 2004.

Una recente sentenza del Consiglio di Stato, V sezione, 2 settembre 2005, n.4471, ha affermato, infatti "l'inesistenza di un potere degli uffici comunali di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazione avanzate da un consigliere comunale e le modalità di esercizio del munus da questi espletato. Ed invero l'art. 43 del D.Lgs. n.267/2000 riconosce ai consiglieri comunali un latissimo "diritto all'informazione" a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici "rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti" di fornire ai richiedenti "tutte le notizie ed informazioni in loro possesso".

Il Consiglio di Stato individua la situazione giuridica in capo ai consiglieri comunali utilizzando l'espressione "diritto soggettivo pubblico funzionalizzato", vale a dire un diritto che "implica l'esercizio di facoltà finalizzate al pieno ed effettivo svolgimento delle funzioni assegnate

direttamente al Consiglio comunale”. Pertanto “ogni limitazione all’esercizio del diritto sancito dall’art.43 interferisce inevitabilmente con la potestà istituzionale del consiglio comunale di sindacare la gestione dell’ente, onde assicurarne – in uno con la trasparenza e la piena democraticità – anche il buon andamento”.

Comunque, “quanto appena considerato non esclude tuttavia che anche il “diritto all’informazione” del consigliere comunale sia soggetto al rispetto di alcune forme e modalità: in effetti, oltre alla necessità che l’interessato alleggi la sua qualità, permane l’esigenza che le istanze siano comunque formulate in maniera specifica e dettagliata, recando l’esatta indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l’individuazione dell’oggetto dell’accesso (tra le molte, in tal senso, il Cons. di Stato, Sezione V, 13.11.2002, n. 6393)”.

Di recente, il Consiglio di Stato, Sezione IV, con sentenza 21 agosto 2006, n. 4855, ha, inoltre, rilevato che “tra l’accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e l’accesso del Consigliere comunale di cui all’art. 43 del decreto legislativo n. 267 del 2000 sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune. Da ciò la conseguenza, che è una conseguenza necessitata, che al consigliere comunale non può essere opposto alcun diniego (salvo i pochi casi eccezionali e contingenti, da motivare puntualmente e adeguatamente, e salvo il caso – da dimostrare – che lo stesso agisca per interesse personale), determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo al concreto esercizio della sua funzione, che è quella di verificare che il Sindaco e la Giunta municipale esercitino correttamente la loro funzione.”

“D’altra parte, il consigliere comunale non può abusare del diritto all’informazione riconosciutogli dall’ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi o aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro gli immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell’ente civico (in tal senso, si veda l’art. 24, terzo comma della L.n. 241 del 1990, come sostituito dall’art. 16 della L. n. 11 febbraio 2005, n. 15)”: così la V sezione del Consiglio di Stato nella sentenza 2 settembre 2005, n. 4471.

Dunque, fermo restando che il diritto di accesso non può essere garantito nell’immediatezza in tutti i casi, e che pertanto rientrerà nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l’esigenza di assicurare l’adempimento dell’attività ordinaria, il consigliere comunale avrà la facoltà di prendere visione, nel frattempo, di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali competenti.

Roma, 17 dicembre 2007

IL PRESIDENTE

Parere n. 8)
Prefettura di

OGGETTO: Richiesta di parere riguardo alla ostensibilità di esposti a firma di privati, nonché dei relativi verbali di accertamento estesi dalle Forze di Polizia statali e locali

La Prefettura di, con nota del 18 ottobre 2007, ha chiesto il parere della scrivente Commissione riguardo alla ostensibilità di esposti a firma di privati, nonché dei relativi verbali di accertamento estesi dalle Forze di Polizia statali e locali, a seguito di una nota con cui è stata investita del suddetto quesito dal Comune di

La Commissione, ai fini dell'istruttoria della questione in oggetto, invita la Prefettura di a trasmettere la nota contenente l'istanza di accesso del Comune di, l'esame dei cui estremi si ritiene fondamentale per l'emissione di un parere in merito, nonché il testo del regolamento sul diritto di accesso dello stesso comune, ove esistente.

Roma, 17 dicembre 2007

IL PRESIDENTE

Parere n. 9)
Prefettura di.
ufficio territoriale del governo

OGGETTO: Richiesta di parere riguardo ad un'istanza di accesso ai verbali di contestazione di illeciti del servizio ispettivo della Direzione Provinciale del Lavoro

La Prefettura di, in data 2 novembre 2007, ha chiesto un parere alla scrivente Commissione in merito all'ostensibilità ad un sindacato dei verbali di ispezione e dei verbali di contestazione di illeciti amministrativi della Direzione Provinciale del Lavoro, relativi ad una serie di esposti contro un Istituto di Vigilanza Privata, specificando che sulla conoscibilità delle suddette informazioni inoltrate alla Questura, quale organo di vigilanza del predetto istituto, è stato chiesto alla competente autorità giudiziaria se osti il segreto istruttorio.

La Commissione, visti gli atti relativi al quesito posto, sospende la propria istruttoria per la redazione di un parere in merito, in attesa della comunicazione da parte dell'amministrazione dell'esito dell'ulteriore indagine, presso l'autorità giudiziaria competente, circa la sussistenza o meno ad oggi del segreto istruttorio, relativamente alla documentazione richiesta.

Roma, 17 settembre 2007

IL PRESIDENTE

Parere n. 10)
Alla Provincia di
Segretariato generale

Oggetto: quesito sull'accessibilità di atti ispettivi da parte di un consigliere provinciale.

Il Segretario Generale della Provincia di, con nota protocollata in data 24 ottobre u.s., riferisce di un'istanza di accesso presentata da un consigliere provinciale tesa all'esame e all'estrazione di copia della Relazione inviata dall'ispettore del Ministero dell'Economia e delle Finanze avente ad oggetto la verifica amministrativo-contabile in corso presso l'Ente. La Provincia di, inoltre, specifica che gli accertamenti al momento dell'istanza del consigliere erano e sono ancora in corso e, pur nella consapevolezza che l'accesso del consigliere provinciale costituisce espressione di un diritto soggettivo pubblico funzionalizzato, l'ente richiedente nutre perplessità circa l'ostensione immediata dei documenti in considerazione del possibile vulnus che ciò potrebbe arrecare alla riservatezza dei soggetti coinvolti nell'accertamento ispettivo.

La scrivente Commissione rileva che il diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali di cui all'articolo 43, d. lgs. n. 267/2000 riconosce ai titolari del relativo munus il diritto di ottenere tutte le informazioni utili allo svolgimento del mandato, senza necessità di indicare una specifica motivazione (sulla superfluità della motivazione nella richiesta avanzata da un consigliere comunale, Consiglio di Stato, sentenza n. 528 del 1996). L'irrelevanza della motivazione della richiesta, in questo caso, deriva anche dal fatto che, qualora fosse consentito all'amministrazione di sindacarla, si opererebbe una singolare inversione, per cui sarebbe lo stesso soggetto controllato a stabilire l'estensione del controllo.

Pertanto il contenuto del diritto di accesso del consigliere comunale e provinciale, si presenta più ampio rispetto a quello di carattere generale previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge n. 241/90, atteso che quest'ultimo concerne i documenti amministrativi, di cui al comma 2 dell'articolo 22 della suddetta legge, si dà un'espressa definizione, mentre il primo si riferisce a tutte le notizie e le informazioni in possesso delle amministrazioni comunali e provinciali, indipendentemente dal fatto che siano contenute in un documento.

Gli unici limiti all'esercizio di questa particolare tipologia di accesso ai documenti ed alle informazioni si determinano qualora esso sia teso al soddisfacimento di esigenze di natura privata, sia esercitato al solo scopo di arrecare molestia o possa condurre alla paralisi dell'attività dell'amministrazione richiesta.

Al di là di questi limiti, individuati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, anche di questa Commissione, il diritto di accesso del consigliere ha un'estensione particolarmente ampia e tendenzialmente omnicomprensiva.

La disposizione contenuta nel decreto delegato, inoltre, non fa eccezione per i procedimenti ispettivi per i quali quindi, vale la regola generale della cui estensione oggettiva si è dato conto. Circa le perplessità sollevate dalla Provincia in merito alla possibile lesione della riservatezza che potrebbe derivare da un'ostensione della documentazione richiesta dal consigliere, va detto che l'ultima parte dell'articolo 43, comma 2, d. lgs. n. 267/2000 stabilisce espressamente che i consiglieri comunali e provinciali sono "...tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge". Tale previsione ha la specifica finalità di scongiurare un utilizzo "distorto" delle notizie contenute nei documenti oggetto dell'accesso e idonea, sia pure nella sua portata generale, a porsi quale valvola di sicurezza rispetto a possibili intrusioni nella sfera riservata di terzi i cui dati siano contenuti nei documenti esibiti al consigliere provinciale.

Roma, 17 dicembre 2007
IL PRESIDENTE

Parere n. 11)
Al Comune di....

OGGETTO: Richiesta di parere circa l'esercizio del diritto di accesso prodotta dal Comune di

Il Sindaco del Comune di ha chiesto di conoscere il parere di questa Commissione in ordine ad alcune istanze di accesso presentate da consiglieri comunali rivolte ad ottenere copia delle proposte di deliberazione iscritte all'ordine del giorno della Giunta Comunale. Rappresenta che pur riconoscendo ai consiglieri comunali un ampio diritto di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'art. 43 del D.Lgs. n. 267, del 18 agosto 2000, ritiene che, nel caso di specie, ci siano dei dubbi interpretativi legati alla circostanza che la richiesta riguarda atti amministrativi non ancora adottati. Sull'argomento ricorda che l'art. 24, comma 6, legge n. 241/90, riferendosi agli atti preparatori nel corso della formazione del provvedimento, li esclude dall'accesso prima che lo stesso sia emanato (Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 ottobre 2007, n. 5356). Evidenzia, inoltre, che in tal senso dispone anche il Regolamento dell'Ente sull'accesso ai documenti amministrativi.

Preliminarmente, la Commissione rileva che l'estensione del diritto di accesso riconosciuto ai Consiglieri Comunali è decisamente più ampia rispetto a quella propria del *quisque de populo* a norma dell'art. 43, II comma, del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U. degli Enti Locali), che riconosce ai "consiglieri comunali e provinciali" il "diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato". Dal contesto legislativo richiamato si evince il riconoscimento in capo al Consigliere Comunale di un diritto dal contenuto più ampio rispetto al "diritto di accesso" ai documenti amministrativi attribuito al cittadino; la giurisprudenza e la letteratura specializzata giustificano tale maggior ampiezza in ragione del particolare munus espletato dal Consigliere Comunale, affinché questi possa valutare con piena cognizione di causa la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione onde poter esprimere un giudizio consapevole sulle questioni di competenza della P.A., opportunamente considerando il ruolo di garanzia democratica e la funzione pubblicistica da questi esercitata (a maggior ragione, per ovvie considerazioni, qualora il Consigliere Comunale appartenga alla minoranza, istituzionalmente deputata allo svolgimento di compiti di controllo e verifica dell'operato della maggioranza).

A tal fine, per esempio, il Consigliere Comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, poiché, diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe, paradossalmente, ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi (Consiglio di Stato Sez. V 02/09/2005 n. 4471; T.A.R. Liguria - Genova, Sez. I, 01/07/03, n. 827).

Conseguentemente gli Uffici Comunali non hanno il potere di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazione avanzate da un Consigliere Comunale e le modalità di esercizio del "munus" da questi espletato (Consiglio di Stato, Sez. V, 20/10/2005 n. 5879; T.A.R. Campania - Napoli, sez. V, 06/03/03 n. 2100): l'art. 43 D.Lgs. n. 267 del 2000 riconosce ai Consiglieri Comunali, per l'utile espletamento del loro mandato, un latissimo "diritto all'informazione", a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici del comune (nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti) di fornire ai richiedenti "tutte le notizie e le informazioni in loro possesso". L'interesse del Consigliere Comunale ad ottenere determinate informazioni o copia di specifici atti detenuti dall'amministrazione civica non si presta, pertanto, ad alcuno scrutinio di

merito da parte degli uffici interpellati in quanto, sul piano oggettivo, esso ha la medesima latitudine dei compiti di indirizzo e controllo riservati al Consiglio Comunale.

E' importante, nel caso di specie, ribadire l'ormai costante indirizzo del Consiglio di Stato in tema di ammissibilità dell'accesso a documenti rappresentativi di mera attività interna dell'Amministrazione, a prescindere dal fatto che essi siano stati o meno concretamente utilizzati ai fini dell'attività con rilevanza esterna (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3825/02; n. 820/96; Sez. VI, n. 22/99; Sez. V n. 3253/00).

E' evidente che l'interesse che si vuole tutelare è quello di poter consentire al Consigliere Comunale la possibilità di poter ricostruire l'iter logico- procedimentale attraverso il quale si è formata la determinazione della Giunta: il suo diritto di accesso è, quindi, esteso a tutti quegli atti che partecipano a tale natura preparatoria, che siano cioè propedeutici alla emanazione del provvedimento terminale, al fine di poter esprimere la propria valutazione in ordine alla correttezza dell'operato dell'amministrazione.

In definitiva, devono ritenersi fondate le richieste dei Consiglieri Comunali di avere accesso alle proposte di deliberazione iscritte all'ordine del giorno della Giunta.

Roma, 17 dicembre 2007

IL PRESIDENTE