

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Art. 15.

Destinatari.

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.
Fatto a Bruxelles, addì 17 novembre 2003.

Composizione

PAGINA BIANCA

Nell'anno 2003, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ricostituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2002 e successive modifiche - ha operato nella seguente composizione:

- On. Gianni LETTA – PRESIDENTE,
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA – VICEPRESIDENTE,
Vice Avvocato generale dello Stato;
- Sen. Luciano Modica;
- Sen. Ida Dentamaro;
- On. Pierantonio Zanettin;
- On. Giorgio Conte;
- Prof. Dott. Luigi Cossu,
Presidente di sezione del TAR Lazio;
- Dott. Giorgio Putti,
Consigliere della Corte dei Conti;
- Dott. Achille Meloncelli,
Consigliere di Cassazione;
- Prof. Cesare Massimo Bianca,
Docente ordinario di diritto civile presso l'Università degli studi "La Sapienza" di Roma;

- Prof. Aldo Sandulli,
Docente straordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Urbino;
- Prof. Claudio Franchini,
Docente ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma – Tor Vergata;
- Prof. Giulio Vesperini,
Docente straordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Viterbo – La Tuscia;
- Dott. Ferruccio Sepe,
Dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti, designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la funzione pubblica;
- Dott. Antonio Naddeo,
Dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti, designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri– Dipartimento per la funzione pubblica;
- Dott. Antonio Bigi,
Dirigente di seconda fascia del ruolo unico dei dirigenti, designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la funzione pubblica
- Dott.ssa Barbara TORRICE,
Dirigente di seconda fascia del ruolo unico dei dirigenti, designata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la funzione pubblica.

L'attività della Commissione

PAGINA BIANCA

Premessa

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nel corso dell'anno 2003 si è riunita sette volte nelle sotto elencate date:

28 gennaio
27 febbraio
27 marzo
15 maggio
24 giugno
14 ottobre
23 novembre

Sono stati formulati n. 101 pareri così suddivisi:

51 regolamenti (di cui 7 di verifica di conformità)
30 quesiti
20 istanze

Nel paragrafo successivo sono riportati i pareri più significativi che la Commissione ha formulato nel 2003.

In ottemperanza agli obiettivi individuati nell'anno precedente, l'attività della Commissione si è incentrata nella formulazione dei pareri sui regolamenti in materia di accesso delle pubbliche amministrazioni. Tale attività ha permesso l'eliminazione dell'arretrato che si era venuto a formare negli anni precedenti a causa della sospensione dei lavori determinata dall'attesa della ricostituzione della Commissione.

In particolare, nella riunione del 24 giugno, l'organo consultivo ha deliberato - anche alla luce di quanto deciso dalla

precedente Commissione in merito all'esame dei pareri sui regolamenti adottati dagli enti locali - che formulerà un parere ,solo in presenza di una espressa richiesta da parte di questi ultimi.

Nel 2002 la Commissione aveva istituito un apposito gruppo di lavoro per l'analisi delle problematiche conseguenti alla modifica del titolo V[^] della Costituzione, con particolare riferimento alle funzione della Commissione sui regolamenti in materia di accesso degli enti locali.

Il tema è stato illustrato e dibattuto nelle riunioni della Commissione che si sono tenute il 27 febbraio e il 27 marzo 2003 e, in particolare, sono stati individuati e approfonditi i seguenti temi:

- riparto di competenze normative tra Stato e Regioni disegnato dal novellato art. 117 della Costituzione e la legge statale sul procedimento amministrativo.
- la legge statale sul procedimento amministrativo come garanzia di una comune tutela procedimentale nei confronti delle pubbliche amministrazioni
- l'ambito di autonomia normativa delle regioni e degli enti locali
- la riforma costituzionale e le competenze della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in relazione ai regolamenti di attuazione della legge statale sul procedimento amministrativo da parte degli enti territoriali.

Il relativo parere espresso è riportato integralmente nel capitolo "Allegati".

Inoltre, la Commissione ha ritenuto opportuno nella riunione del 28 gennaio, approfondire il tema relativo alla legittimità di norme che nei regolamenti in materia di accesso prevedono un ricorso amministrativo interno all'ente avverso il diniego di accesso ai documenti al protocollo ed alla corrispondenza.

Il dibattito sull'argomento è proseguito nelle sedute successive. In particolare sono emersi due orientamenti che ruotano

sulla legittimità o meno di inserire nei regolamenti la possibilità di prevedere il ricorso gerarchico avverso il diniego di accesso ai documenti amministrativi.

La Commissione nella riunione del 27 marzo 2003 ha espresso parere contrario all'inserimento dello strumento del ricorso gerarchico nei regolamenti che disciplinano l'istituto dell'accesso.

Successivamente, peraltro, è intervenuto il Consiglio di Stato che con sentenza n. 2938/2003 ha esposto i seguenti principi:

- l'inutile decorso del termine di trenta giorni per proporre il ricorso non estingue il diritto di accesso dell'interessato. La previsione dell'art. 25 della legge n. 241/90 va intesa nel senso che il richiedente che non ha proposto tempestivo ricorso giurisdizionale non ha più titolo per ottenere l'esecuzione coattiva dell'accesso da parte del giudice sulla base dell'istanza già presentata e rimasta infruttuosa; ma conserva il titolo per presentare una domanda di accesso nuova;

- attesa la dichiarata finalità di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è da ritenersi che in materia di accesso possa trovare spazio anche una tutela giustiziale in aggiunta o in alternativa alla tutela giurisdizionale. In particolare, il ricorso gerarchico deve ritenersi ammissibile anche tenuto conto della recente costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, secondo cui l'autorità adita dovrebbe assicurare tutte le utilità di sua competenza senza che si debba ricorrere ad una sede superiore.

La sentenza in argomento – alla quale ovviamente si adeguerà la Commissione - è riportata integralmente nel capitolo "Allegati".

PARERI

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nelle 7 riunioni del 2003 ha formulato 101 pareri che si inseriscono nel nutrito panorama dottrinale e giurisprudenziale sul diritto all'accesso.

Le pronunce formulate dalla Commissione, sebbene riassumano principi ormai consolidati e non sembrano raggiungere conclusioni alquanto innovative, offrono comunque ricchi spunti interpretativi in tema di accesso ai documenti amministrativi della pubblica amministrazione.

Si riportano qui di seguito i pareri integrali, espressi nel corso dell'anno sui più significativi quesiti posti da privati e pubbliche amministrazioni sui sottoelencati argomenti:

- ambiente
- assemblee elettive
- associazioni e comitati
- edilizia
- legittimazione all'accesso
- procedimento selettivo

Plenum del 27 marzo 2003

OGGETTO: richiesta di parere di un consigliere comunale sull'accessibilità di atti ed elaborati relativi ad un piano regolatore generale.

Un consigliere del comune di Posta Fibreno (Fr) ha chiesto all'Ispettorato della funzione pubblica un parere in merito al rilascio di copia di atti ed elaborati relativi al piano regolatore generale adottato dal comune ed in corso di istruttoria presso il competente assessorato della regione Lazio. Tale parere è stato richiesto a seguito del rifiuto del comune di consentire l'estrazione di copia degli elaborati tecnici, ma di consentirne la sola visione presso la sede comunale. Il rifiuto è motivato sulla base di un parere formulato dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi del 3 marzo 1997, n.28, con il quale si afferma che, essendo il piano regolatore generale un atto di pianificazione, gli atti preparatori necessari alla sua formazione non sono accessibili fino a quando il procedimento non si è concluso, ossia fino alla sua approvazione da parte della regione; tuttavia, si specifica nel parere, con il deposito del piano regolatore generale presso la segreteria comunale per 30 giorni affinché chiunque possa prenderne visione e presentare osservazioni, si intende realizzata la pubblicazione ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. n.352/1992.

L'Ispettorato della funzione pubblica ha rimesso per competenza gli atti alla Commissione.

In via preliminare è opportuno ricordare che i piani regolatori generali, disciplinati dalla legge n. 1150/1942, artt.8 e ss., sono atti amministrativi generali in quanto si rivolgono a gruppi indeterminati di soggetti, titolari di situazioni soggettive che l'amministrazione intende regolare con efficacia generale.

Essi sono adottati dai consigli comunali, depositati nella casa comunale per 30 giorni, entro il termine di altri 30 giorni si possono presentare osservazioni; il comune controdeduce sulle osservazioni ricevute e rimette tutto alla regione la quale esperisce una propria istruttoria e approva o rinvia per il riesame.

Il procedimento è dunque complesso e si compone di due subprocedimenti, il primo di adozione da parte del comune, il secondo di adozione da parte della regione.

I consiglieri comunali, com'è noto, in base all'art. 43 del D.lgs. n. 267/2000 hanno il diritto di accedere a tutte le notizie e informazioni in possesso degli uffici utili per l'espletamento del loro mandato. Il legislatore ha presunto che la richiesta sia compiuta per perseguire un fine pubblico la cui cura è assunta con l'investitura del mandato, ossia con lo svolgimento di una funzione volta al soddisfacimento degli interessi della collettività amministrata. L'amministrazione

dunque di fronte ad una richiesta di accesso da parte di un consigliere comunale non può negare o limitare il diritto salvo il caso di evidente e palese sproporzionatezza ed irragionevolezza della richiesta.

A nulla rileva nel caso in esame la circostanza che il piano regolatore generale sia un atto di pianificazione e dunque apparentemente escluso dall'accesso ai sensi della legge generale n. 241/1990, art. 13; ciò in base ad un duplice ordine di considerazioni. Innanzitutto perché il diritto del consigliere è oggetto della disciplina speciale del citato T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che, come esaminato, non esclude nessun atto dall'accesso in base al contenuto. In secondo luogo perché la giurisprudenza ha ritenuto suscettibile di impugnazione il piano regolatore generale adottato e non ancora approvato (C.d.S. 10 settembre 1996, n. 1028); conseguentemente la Commissione per l'accesso lo ha ritenuto accessibile sia nella forma della presa visione che dell'estrazione di copia (Parere n. 35 del 13 luglio 1998).

PLENUM 15 MAGGIO 2003

OGGETTO: Istanze di accesso avanzate nel corso del procedimento per la ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale.

1) Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo - Ufficio affari generali ed attività di indirizzo politico amministrativo - con nota del 24 febbraio 2003, ha chiesto il parere in oggetto alla Commissione per l'accesso, in considerazione della pressante e incessante presentazione, anche informale, di istanze di accesso provenienti da diversi soggetti, sia nel corso dell'istruttoria sia al termine del procedimento per la ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale.

In particolare, sono richieste informazioni relative all'iter istruttorio di singole o più istanze non solo da parte dei progettisti ma anche da parte di soggetti non direttamente interessati al procedimento, quali i componenti del Parlamento ed i rappresentanti delle assemblee elettive locali.

Tali istanze, prosegue la richiesta di parere in esame, suscitano dubbi sia sotto il profilo della tutela della riservatezza dei dati relativi all'istruttoria, sia sotto il profilo del rispetto delle forme di esercizio del diritto di accesso stabilite dalla normativa vigente.

In particolare, l'ufficio chiede se le risultanze dell'istruttoria siano suscettibili di valutazione sotto il profilo della riservatezza e, nell'ipotesi affermativa, se ed in quali ipotesi il diritto di accesso debba prevalere sul diritto alla riservatezza. Relativamente al secondo problema l'ufficio, inoltre, domanda se l'amministrazione possa stabilire modalità per la richiesta di informazioni sul procedimenti in esame, tenuto conto che l'amministrazione non ha adottato il regolamento previsto dagli artt. 22 e 24, della legge n. 241/1990.

In relazione ai soggetti sicuramente legittimati ad esercitare il diritto di accesso si chiede se la richiesta debba essere presentata per iscritto, anche a mezzo di fax, dal legale rappresentante dell'ente che ha presentato la domanda di ammissione alla ripartizione, corredata da una fotocopia del documento d'identità.

Con riguardo ad altri soggetti eventualmente legittimati e che non siano i diretti interessati, si chiede quali notizie possano essere fornite e quali debbano essere le forme ed i limiti dell'accesso.

Infine si chiede se, prima che l'istruttoria sia stata completata, l'amministrazione possa differire il diritto di accesso, potendosi ipotizzare che la divulgazione dei dati sia suscettibile di ostacolare gravemente lo svolgimento dell'azione amministrativa.

2) Si ricorda che la disciplina è contenuta nel D.P.R. 10 marzo 1998, n. 76 "Regolamento recante criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale", così come modificato dal D.P.R. 23 settembre 2002, n. 250.

Il regolamento stabilisce che sono ammessi alla ripartizione della quota dell'otto per mille gli interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione dei beni culturali (art.2).

Il procedimento di assegnazione dei fondi è un procedimento complesso diretto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, finalizzato all'adozione di uno schema di ripartizione delle risorse.

Esso prevede che, entro il 15 marzo di ogni anno, i soggetti interessati debbano far pervenire alla Presidenza del Consiglio di ministri la richiesta di finanziamento per interventi che devono consentire il completamento dell'iniziativa, o l'attuazione di una parte funzionale della stessa, e che gli stessi siano definiti in ogni aspetto tecnico, funzionale e finanziario.

L'istruttoria termina entro il 30 giugno. Essa, in un primo momento, si svolge alla presenza delle amministrazioni competenti e del Ministero del tesoro, che esprimono sui progetti presentati le proprie valutazioni. Successivamente l'amministrazione procedente verifica che la richiesta sia corredata dalla prevista relazione tecnica e contenga i requisiti stabiliti dalla legge (art.6) ed esamina le valutazioni delle amministrazioni interessate, disponendo eventualmente ulteriori accertamenti.

Lo schema del piano di ripartizione delle risorse è elaborato entro il 31 luglio e inviato, entro il 30 settembre, alle competenti commissioni parlamentari affinché esprimano il loro parere ed infine, entro il 30 novembre, è adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri con decreto. Tale decreto ripartisce la quota tra i soggetti ritenuti idonei, individua l'oggetto del finanziamento ed è pubblicato sulla G.U. insieme ai nominativi dei soggetti le cui domande di ammissione alla ripartizione siano state valutate sfavorevolmente dalla Commissione.

Infine, i ministeri competenti per materia verificano e riferiscono al Presidente del Consiglio dei ministri sull'andamento e sulla conclusione degli interventi.

3) Passando all'esame dei quesiti posti dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo si osserva che le risultanze dell'istruttoria - ossia della fase in cui l'amministrazione procedente acquisisce i pareri obbligatori delle amministrazioni dotate delle conoscenze tecniche specifiche del settore di cui è chiesto il finanziamento, verifica la regolarità dei documenti richiesti, dispone, qualora ritenga che i fatti acquisiti al procedimento non siano sufficienti, ulteriori accertamenti - possono essere comunicate ai destinatari del provvedimento e agli intervenienti volontari: in altri termini a coloro che sono parti necessarie del procedimento in quanto nella loro sfera giuridica il procedimento è destinato ad esplicare i propri effetti diretti, ossia i richiedenti il finanziamento; ma anche alle

parti eventuali, volontarie o per chiamata, qualora in concreto dovessero intervenire nel procedimento (artt. 7, 9 e 10, l. n. 241/1990).

Per costoro si ricorda che la mancata adozione del regolamento da parte dell'amministrazione comporta l'impossibilità per l'amministrazione di sottrarre temporaneamente o definitivamente i documenti all'accesso. Mentre in ordine alle modalità di accesso trovano applicazione le norme stabilite dalla legge n. 241/1990 e dal relativo regolamento di attuazione il D.P.R. n. 352 /1992.

Qualora il soggetto che formula la richiesta di accesso sia diverso dal destinatario del provvedimento, il controinteressato, ossia il titolare del diritto alla riservatezza, ha diritto di essere informato circa l'esistenza dell'istanza al fine di poter esercitare i diritti di cui all'art. 13 della legge n. 675/1996.

Si osserva che la procedura di cui si tratta ha carattere selettivo, per essa trovano applicazione i criteri elaborati dalla giurisprudenza in tema di concorsi pubblici e di appalti.

Pertanto, i soggetti partecipanti alla procedura, non destinatari del contributo, da considerare sicuramente legittimati all'accesso, possono richiedere sia i documenti presi in considerazione dall'amministrazione nel corso del procedimento, al fine di valutare la possibilità di un eventuale ricorso in sede giurisdizionale avverso l'atto lesivo delle posizioni soggettive vantate, sia i documenti degli altri partecipanti al procedimento, indipendentemente dalla tutela della propria posizione giuridica, essendo il diritto alla conoscenza dei documenti amministrativi un bene della vita autonomo, per il cui esercizio è sufficiente la meritevolezza dell'interesse. In sostanza egli ha diritto di accedere a tali documenti nonostante il sistema della legge sia nel senso che egli non avrà comunque diritto al finanziamento, anche nell'ipotesi in cui ci sia stata una illegittima assegnazione dei fondi ad altri soggetti.

Qualora poi, i suddetti documenti, contengano dati personali la giurisprudenza ha stabilito che il diritto di accesso prevale su quello alla riservatezza ogni qual volta sia necessario per la cura o difesa di un interesse e nei limiti strettamente necessari per la tutela dello stesso.

Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo chiede, inoltre, quali tipi di notizie possano essere fornite ai soggetti non legittimati. Si osserva che sono da considerare tali i soggetti estranei alla procedura selettiva i quali possono accedere ai documenti, e non alle mere notizie od informazioni, dimostrando all'amministrazione la sussistenza di un interesse personale, concreto e qualificato, e non un generale interesse alla regolarità della procedura. In sostanza, essi devono dimostrare la correlazione tra la propria situazione giuridica soggettiva e l'interesse alla conoscenza al bene o alla vicenda oggetto dell'atto o del documento amministrativo, secondo i principi generali della disciplina sull'accesso.

Ciò vale anche per i membri delle assemblee elettive, nazionali e locali. In particolare per i primi la scrivente Commissione e la giurisprudenza hanno stabilito che il diritto di accesso non può essere utilizzato per esercitare il controllo sull'attività amministrativa del Governo, essendo previsti a tale scopo i mezzi d'indagine propri della funzione ispettiva del Parlamento quali le interrogazioni e le

interpellanze parlamentari (TAR Lazio 9 novembre 1998, n. 3143). Tuttavia, per i medesimi, l'amministrazione può, qualora lo ritenga opportuno, per ragioni di cortesia istituzionale, rilasciare informazioni e notizie sul procedimento.