

Composizione

PAGINA BIANCA

Nell'anno 2004, 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 2004 si è riunita 5 volte nelle sotto elencate date:

10 febbraio
20 aprile
6 luglio
5 ottobre
16 novembre

Sono stati formulati n. 84 pareri così suddivisi:

21 regolamenti (di cui 13 per verifica di conformità)
35 quesiti
28 istanze

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.

In particolare numerosi pareri presentati alla Commissione hanno riguardato il diritto di accesso dei consiglieri comunali. Sul punto la Commissione si è espressa più volte e si è rilevato come la giurisprudenza in materia è stata da sempre ampiamente favorevole

all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte dei consiglieri comunali.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato si è, infatti, ormai consolidata nel senso dell'accessibilità dei consiglieri comunali a tutti i documenti adottati dal comune, in virtù del *munus* agli stessi affidato.

La V Sezione, con decisione n. 119 del 21 febbraio 1994, ha infatti affermato che "gli artt. 24, legge 27 dicembre 1985, n. 816, e 31, legge 8 giugno 1990, n. 142, nel prevedere il diritto dei consiglieri comunali a prendere visione dei provvedimenti adottati dall'ente, facendo riferimento all'espletamento del mandato, non hanno avuto riguardo alle competenze amministrative del Consiglio comunale, nel senso cioè che le informazioni acquisibili debbano riguardare solo le materie attribuite a detto organo, ma hanno considerato l'esercizio, in tutte le sue potenziali esplicazioni, del *munus* di cui ciascun consigliere comunale è individualmente investito in quanto membro del consiglio; per cui va ritenuto che tale *munus* comprende la possibilità per ciascun consigliere di compiere, attraverso la visione dei provvedimenti adottati e l'acquisizione di informazioni, una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale, utile non solo per poter esprimere un voto maggiormente consapevole sugli affari di competenza del Consiglio, ma anche per promuovere, nell'ambito del Consiglio stesso, le varie iniziative consentite dall'ordinamento ai membri di quel collegio".

Tale principio è stato ribadito ed ampliato dalla stessa 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.

Infatti, come rilevato sempre dalla V sezione, con decisione n. 528, del 7 maggio 1996, "ai sensi degli artt. 24, legge 27 dicembre 1985, n. 816, e 25, legge 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".

Ed ancora il Consiglio di Stato, V sezione, con decisione n. 940, del 22 febbraio 2000, ha stabilito che "in deroga a quanto dispongono in via generale gli artt. 22 e seg. della legge 241/1990, il consigliere comunale che chieda copia di atti connessi alle sue funzioni non è tenuto a specificare i motivi della richiesta (e pertanto la domanda va accolta astraendo dai motivi eventualmente addotti), né a spiegare l'interesse sul quale è fondata la richiesta stessa come se fosse un privato, non rilevando, in contrario, esigenze di tutela della riservatezza dei terzi,

essendo i consiglieri comunali tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge".

Tuttavia, questa Commissione - come già ritenuto in precedenti occasioni - rileva, in linea generale, che il diritto riconosciuto al consigliere comunale di ottenere l'accesso a qualsiasi tipo di atto del comune presso il quale svolge il suo mandato non può essere indiscriminato; e che in ogni caso i consiglieri comunali, pur avendo diritto di prendere visione di tutti gli atti necessari all'espletamento del loro mandato, non debbono rivolgere richieste indeterminate alle rispettive amministrazioni, ma devono consentire una sia pur minima identificazione dei supporti documentali che essi intendono consultare. E', infatti, generale dovere dei pubblici amministratori di ispirare la propria attività al principio di economicità, da cui discende l'esigenza di non aggravare le procedure esecutive, se non per giustificati particolari motivi. Questo generale dovere incombe non solo sugli uffici tenuti a provvedere, ma anche sui soggetti che richiedono prestazioni amministrative, i quali, specie se appartenenti alla stessa amministrazione, sono tenuti - in un clima di leale cooperazione - a modulare le proprie richieste in modo da contemperare il loro interesse all'accesso con l'interesse pubblico al buon andamento dell'amministrazione.

Comunque, non può non rilevarsi che, nonostante il pacifico orientamento giurisprudenziale e dottrinale, sul punto, la Commissione e la sua struttura continuano a ricevere numerose richieste di parere che esprimono un latente malessere sulla via della necessaria trasparenza

dell'azione amministrativa, in particolar modo nei piccoli comuni. Sulla specifica materia, si segnala, come sia intervenuto più volte, per la parte di competenza anche il Garante per la protezione dei dati personali.

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:

diritto di accesso dei consiglieri comunali

edilizia

imposte e tasse

legittimazione all'accesso

maternità e paternità

opere pubbliche

procedimento selettivo

pubblico impiego

PAGINA BIANCA

PARERI

PAGINA BIANCA

PLENUM 10 FEBBRAIO 2004

Conservatorio statale di musica

FOGGIA

OGGETTO: Quesiti vari: applicazione concreta delle modalità temporali dell'esercizio del diritto d'accesso; approvazione di un regolamento interno di gestione dell'accesso ai documenti in attesa di approvazione dello statuto dell'istituzione.

Con nota pervenuta alla segreteria della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, in data 17 aprile 2003, il Direttore del Conservatorio statale di musica "Umberto Giordano" poneva alla Commissione scrivente dei quesiti in merito all'interpretazione della corretta applicazione dell'art. 5, comma 2, del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, in base al quale "l'atto di accoglimento della richiesta d'accesso contiene l'indicazione dell'ufficio, completa della sede presso cui rivolgersi, nonché di un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenere copia".

In particolare, l'Amministrazione di cui sopra, in presenza di comportamenti ostruzionistici da parte dei richiedenti l'accesso ai suoi documenti, chiedeva:

- se è possibile evitare che i documenti resi accessibili vengano richiesti per ciascuno dei quindici giorni consentiti dalla legge;
- se i suddetti quindici giorni devono essere intesi come giorni consecutivi o, piuttosto, devono computarsi secondo i giorni dedicati dall'amministrazione all'accesso;
- se l'amministrazione deve comunque garantire l'apertura dei fascicoli durante tutti i quindici giorni ed a qualunque ora, o può, invece, stabilire un orario fisso di ricevimento.

Il direttore del Conservatorio richiedeva, altresì:

- se in attesa dell'autonomia statutaria fosse possibile, da parte del Consiglio di amministrazione, l'approvazione di un regolamento interno di gestione dell'accesso ai documenti e, in sede di autotutela, di quale azione dovrebbe avvalersi l'amministrazione stessa qualora ravvisi comportamenti palesemente ostruzionistici da parte di alcuni istanti.

La Commissione riguardo ai quesiti posti ritiene di dover chiarire preliminarmente le ultime due richieste dell'amministrazione istante.

In particolare, in merito alla possibile approvazione di un regolamento interno di gestione dell'accesso ai documenti da parte del Consiglio di amministrazione del Conservatorio, in attesa del riconoscimento dello statuto (e non dell'autonomia statutaria già attribuita dalla legge), la scrivente rileva che la legge 21 dicembre 1999, n. 508, sulla "Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati", riconosce all'art. 2, comma 4, che le suddette istituzioni "Sono dotate di personalità giuridica e godono di autonomia statutaria, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile..." e, al comma 7, che "Con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con il Ministro della pubblica istruzione, sentiti il CNAM e le competenti Commissioni parlamentari, le quali si esprimono dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti per legge, sono disciplinati: ... f) i criteri generali per l'adozione degli statuti di autonomia e per l'esercizio dell'autonomia regolamentare."

Esaminando dunque la specifica normativa disciplinante i Conservatori di musica - che riconosce agli stessi espressa autonomia statutaria e regolamentare - si ritiene che, qualora l'attuale Consiglio di amministrazione del Conservatorio statale di musica ravvisi la necessità di adottare un regolamento interno di gestione dell'accesso ai documenti, prima dell'adozione dello statuto, esso lo potrà validamente deliberare, salvo l'onere di sottoporlo successivamente ai nuovi organi costituiti secondo lo statuto stesso.

Sul quesito riguardante l'azione di cui, eventualmente, il Conservatorio potrebbe avvalersi, qualora ravvisi comportamenti palesemente ostruzionistici da parte di alcuni istanti, la scrivente osserva che

la decisione di accogliere o meno la loro richiesta, formulata per ciascuno dei quindici giorni, va definita anche in base alla complessità del documento: si pensi, ad esempio, ad un documento molto ampio e complesso, difficilmente visionabile in poche ore di una sola giornata. Pertanto, l'amministrazione, al fine di razionalizzare l'accesso, potrà valutare, in casi eccezionali, l'opportunità di chiudere motivatamente il relativo procedimento, quando la reiterata richiesta risulti palesemente illogica e preordinata a creare disservizi all'amministrazione.

I documenti resi accessibili dall'amministrazione competente devono quindi rimanere a disposizione degli istanti per tutto il periodo di tempo ritenuto "congruo"; e tale si considera un arco temporale non inferiore a quindici giorni che sia comunque compatibile con gli orari degli uffici che detengono i documenti e con gli orari di lavoro del personale addetto alla gestione degli stessi.

Il conteggio poi dei suddetti quindici giorni deve comprendere tutti i giorni lavorativi a partire dalla data di apertura dell'accesso, potendo l'amministrazione eventualmente con regolamento disciplinare gli specifici orari di ricevimento per consentire l'esercizio del diritto di accesso, ma non limitare e restringere lo stesso — riconosciuto espressamente per legge — a determinati e specifici giorni.

Pertanto, codesto Conservatorio potrà precisare, nel proprio regolamento sull'esercizio del diritto di accesso ai documenti, anche le specifiche modalità temporali di esercizio del diritto stesso.

IL PRESIDENTE DOTT. GIANNI LETTA

IL RELATORE PROF. GIULIO VESPERINI