



COMUNE DI MODUGNO
(Provincia di Bari)

COMUNE DI MODUGNO	
Prot. n. <u>36223</u>	
25 LUG. 2006	
Cat. _____	Clas. _____
Fasc. _____	Sottofasc. _____

I Settore

Ufficio Legale

Prot. n. _____

Modugno, 24 Luglio '06

Al Responsabile S.U.A.P.

Dott. Ing. Giuseppe Capriulo

SEDE

OGGETTO: Parere su richiesta di accesso a documenti amministrativi. Vs. richiesta del 20 luglio 2006 prot. 36223.

In merito alla Vs. richiesta di parere legale, pervenuta in data 21/7/2006, con prot. n. 36223 del 20/7/06, così come identificata in oggetto, lo scrivente Ufficio evidenzia quanto segue.

La richiesta di accesso avanzata dai professionisti Arch. Beniamino Cirillo ed Ing. Alfonso Rossignoli, a mezzo del proprio legale, ha per oggetto la documentazione inerente una pratica edilizia, ad istanza del Gruppo Editoriale Sigma 86 s.p.a., e definita con l'attestazione di agibilità rilasciata dalla S.V., nella sua qualità, in data 22 aprile 2004.

A ben vedere, da una lettura dell'istanza di accesso agli atti, la stessa è stata presentata al fine di consentire ai richiedenti l'esperimento di azione giudiziale, nei confronti della predetta società, per la tutela dei propri diritti.

Come ha avuto modo di chiarire il Consiglio di Stato, nel suo parere del 13 febbraio 2006 n. 3586 sullo schema di regolamento poi adottato con D.P.R. 184/2006, l'accesso agli atti amministrativi è configurabile quale situazione di diritto soggettivo con conseguente mancanza di discrezionalità per la Pubblica Amministrazione, la quale, verificati i presupposti (sul piano oggettivo) per l'accesso deve adempiere alla richiesta di presa visione ed estrazione di copia degli atti, senza che sia necessario che il documento amministrativo sia relativo ad uno specifico procedimento.

Da tanto si evince come il diritto di accesso agli atti amministrativi abbia ricevuto, da parte del legislatore e da parte della più alta giurisprudenza, una tutela piena

ed immediata, che può essere limitata solo nei casi espressamente previsti dalla legge (vedi art. 24 L. 241/90 così come novellato).

Pertanto, esaminando il caso di specie, la richiesta dei soggetti istanti si presenta strumentale per l'esperimento di azione giudiziale nei confronti della società controinteressata e, di conseguenza, al fine di consentire una tutela dei diritti che gli stessi istanti assumono lesi.

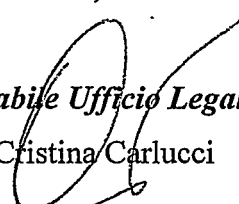
Alla luce di tanto, poiché la finalità della richiesta è stata rappresentata dai soggetti richiedenti, non vi sarebbe alcun dubbio, anche alla luce di quanto sopra rappresentato, circa la sussistenza di una posizione giuridicamente rilevante, anche sotto il profilo dell'interesse attuale e concreto.

Inoltre, poiché la richiesta *de qua* avrebbe ad oggetto una pratica edilizia, l'eccezione sollevata dalla società controinteressata, in merito alla possibile diffusione di atti e dati personali della società stessa, risulterebbe essere priva di pregio poiché non direttamente attinente e connessa con l'oggetto e la natura dei documenti di cui si chiede la visione.

In conclusione, con espressa salvezza delle valutazioni tecniche che Codesto Ufficio riterrà opportune, si ritiene che l'istanza di accesso, così come presentata e motivata dai richiedenti, soddisfi i requisiti di cui all'art. 2 D.P.R. 184/2006 ravvisandosi gli estremi di un interesse diretto, concreto ed attuale, quale è, appunto, la tutela giurisdizionale di un diritto, e che l'opposizione della controinteressata non risulta corredata, *prima facie*, di elementi tali da comportare, *ex lege*, l'inibizione del diritto degli istanti.

Rimanendo a disposizione per qualsiasi chiarimento in merito, si inviano Cordiali Saluti.

Il Responsabile Ufficio Legale
Avv. Cristina Carlucci





**SPORTELLLO UNICO ATTIVITA' PRODUTTIVE
COMUNE DI MODUGNO
Provincia di Bari**

**II Settore Urbanistica ed Edilizia Privata
Responsabile Ing. Giuseppe Capriulo
via Rossini, 49, 2° piano, stanza n° 312
Modugno (Bari)
Tel. 080-5865337 – Fax 080-5865 365
e-mail: capriulo@comune.modugno.ba.it**

GC/rdv

RACCOMANDATA A.R.

Prot. N. 36223

Modugno, li 20 LUG, 2006

**Spett.le
Gruppo Editoriale Sigma 86 S.P.A.
Via Delle Petunie, 5/7
70026 MODUGNO**

**Egr. Avv. Nicola Lattanzio
Via De Rossi, 135
70100 BARI**

**Al Responsabile dell'Ufficio Legale
Avv. Cristina Carlucci
S E D E**

OGGETTO: richiesta di accesso a documenti amministrativi L. 241/90 - comunicazioni.

Considerato che con nota del 13.07.06 acquisita agli atti di questo Ufficio in data 14/07/06 al prot. n. 35384, il Gruppo Editoriale Sigma 86 S.p.A., si è opposto formalmente alla richiesta di accesso ai propri atti tecnico-amministrativi avanzata dallo Studio Legale Lattanzio pervenuta in data 23.05.06 in atti prot. n. 25380.

Atteso che ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. n.184 del 12.04.06 L.241/90, la succitata opposizione si presenterebbe fondata, sussistendo una situazione giuridicamente rilevante, questo Ufficio ritiene opportuno inviare la documentazione di che trattasi all'Avvocatura di questo Ente, e nell'attesa di acquisire il relativo parere legale, comunica alle SS. LL. che i termini di conclusione del procedimento di che trattasi restano sospesi.

Distinti saluti.

**IL RESPONSABILE S.U.A.P.
(Dott. Ing. Giuseppe Capriulo)**

ARIB. 22/04/2004
517

Studio Lattanzio

CEC

Via De Rossi, 135 — Tel/Fax 080.5218415

studiolattanzio@libero.it

25/7/95

[Handwritten signature]

Avv. Francesco Lattanzio †

Avv. Nicola Lattanzio

Avv. Onofrio Lattanzio

Avv. Giovanni Perosa

Avv. Silvio Perosa

Dott. Francesco Grisafi

Dott. Saverio Lattanzio

Dott. Silvio Sansilio

Dott.ssa Roberta Picolo

70122 Bari, 18 maggio 2006

Spett.le

SETTORE URBANISTICA E EDILIZIA PRIVATA
UFFICIO TECNICO DEL COMUNE DI MODUGNO

Via Maranda

70026 MODUGNO

COMUNE DI MODUGNO	
Prot. n. <u>25380</u>	
23 MAG. 2006	
Cat. _____	Clas. _____
Fasc. _____	Sottofasc. _____

In nome e per conto dell'Arch. Beniamino Cirillo e dell'Ing. Alfonso Rossignoli, progettisti del complesso industriale denominato " GRUPPO EDITORIALE SIGMA 86 S.p.A.", realizzato in Modugno alla via delle Petunie, 5 e 7, dovendo instaurare una azione giudiziaria nei confronti della predetta società, desidero conoscere la data e l'ora nella quale i suddetti professionisti e il sottoscritto difensore potranno accedere presso codesto ufficio per visionare l'intera documentazione della pratica edilizia, definita con l'attestazione di agibilità rilasciata dal Dott. Ing. Giuseppe Capriulo in data 22 aprile 2004, quale responsabile del S.U.A.P. }

In attesa di gentile riscontro, anche via FAX, invio distinti saluti.

Avv. Nicola Lattanzio

[Handwritten signature]

/940.

Il presente provvedimento è assegnato a carico dell'art. 5 della L. 241/90, all'ufficio di Modugno	
26 MAG. 2006	
IL RESPONSABILE S.U.A.P. (Ing. Giuseppe Capriulo)	



SPORTELLO UNICO ATTIVITA' PRODUTTIVE
COMUNE DI MODUGNO
Provincia di Bari

II Settore Urbanistica ed Edilizia Privata
Responsabile Ing. Giuseppe Capriulo
via Rossini, 49, 2° piano, stanza n° 312
Modugno (Bari)
Tel. 080-5865337 – Fax 080-5865 365
e-mail: capriulo@comune.modugno.ba.it

TORNI

RACCOMANDATA A.R.

Prot. N. 00.32566

Modugno, li 29 GIU. 2006

Spett.le
GRUPPO EDITORIALE SIGMA 86 S.P.A.
Via Delle Petunie, 5/7
70026 MODUGNO

e, p.c

Egr. Avv. Nicola Lattanzio
Via De Rossi, 135
70100 BARI

OGGETTO: richiesta di accesso a documenti amministrativi L. 241/90 - comunicazioni.

E' pervenuta presso questo Settore Comunale richiesta di accesso agli atti ai sensi della della L. 241/90 che si allega in copia alla presente.

A norma dell'art. 3, comma 2, del D.P.R. 12.04.2006 n. 184, la/le S.V./SS.VV., nella qualità di controinteressata/i, può/possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso.

Si rende noto che, sempre a norma del citato D.P.R. 184/2006, decorso il termine di dieci giorni dalla ricezione della presente, questo Settore provvederà a consentire l'accesso agli atti di che trattasi.

Distinti saluti.

IL RESPONSABILE S.U.A.P.
(Dott. Ing. Giuseppe Capriulo)



gruppo editoriale sigma 86 s.p.a.

COMUNE DI MODUGNO	
Prot. n.	35381
14 LUG. 2006	
Cat. _____	Clas. _____
Fasc. _____	Sottofasc. _____

Spett.le
Il Settore Urbanistica ed
Edilizia Privata – Suap
Comune di Modugno
Via Rossini, 49
70026 MODUGNO Ba

Modugno, 14 LUG. 2006

OGGETTO: Richiesta accesso Documenti Amministrativi L. 241/90

Con riferimento alla Vs. del 29.06.2006 pervenuta in data 04.07.2006, relativa alla richiesta di accesso Atti Amministrativi riguardanti il “Gruppo Editoriale Sigma 86 Spa” con la presente si eccepisce la irritualità formale e sostanziale della domanda, così come formulata, sia in fatto che in diritto. Infatti, al di là della manifestata intenzione della parte richiedente ad “instaurare una azione giudiziaria nei confronti della società” Gruppo Editoriale Sigma 86 Spa, nel merito non viene esplicitato lo specifico “interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l’accesso”. (Art. 2 del Regolamento – Dpr n. 184 del 12.04.2006).

Pertanto, considerato il ruolo che il Gruppo Editoriale Sigma 85 Spa svolge a livello pubblico e sociale, anche al fine di evitare la diffusione di Atti e Dati che possano nuocere all’esercizio della attività stessa, la scrivente con la presente si oppone alla richiesta di accesso ai propri atti tecnico-amministrativi.

E’ gradita l’occasione per porgere distinti saluti.

Il presente provvedimento è assegnato al servizio
dell'art. 13 del D.Lgs. n. 112/2008
n. 117-LUG. 2006
IL RESPONSABILE S.U.A.P.
(Ing. Giuseppe Caprino)

GRUPPO EDITORIALE SIGMA86 Spa
L'AMM. DELEGATO

[Signature]

Giurisprudenza

n. 3/2006 - © copyright

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. CONSULTIVA PER GLI ATTI NORMATIVI - parere 13 febbraio 2006 n. 3586/05 - Pres. Barberio Corsetti, Est. Meschino - Oggetto: Presidenza del Consiglio dei Ministri. Schema di decreto del Presidente della Repubblica. "Regolamento recante integrazioni e modifiche del d.P.R. 27.6.1992, n. 352 (*Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241*) ai sensi dell'articolo 23, comma 2, della legge 11 febbraio 2002, n. 15".

1. Atto amministrativo - Diritto di accesso - Natura giuridica - Individuazione.

2. Atto amministrativo - Diritto di accesso - Garanzia dei livelli essenziali su tutto il territorio nazionale - Necessità - Ragioni.

3. Atto amministrativo - Diritto di accesso - Disciplina legislativa e potestà regolamentare in materia - Spetta allo Stato ex art. 117, 2° comma, lettera m, della Costituzione.

4. Amministrazione pubblica - Stato - Potestà legislativa - Al fine di assicurare i livelli essenziali dei diritti civili e sociali - Estensione.

1. Alla luce della normativa primaria posta nel Capo V della L. n. 241 del 1990, l'accesso agli atti amministrativi risulta oggi ricostruibile quale situazione di diritto soggettivo, e ciò sia in base alla sua formale definizione come tale che per chiari profili della sua concreta disciplina, quali, in particolare, la mancanza di discrezionalità per le amministrazioni, verificati i presupposti per l'accesso, nell'adempire alla pretesa del soggetto privato di prender visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi, la non necessità che il documento amministrativo sia relativo ad uno specifico procedimento, l'attribuzione delle controversie in materia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e la correlata previsione della possibilità che tale giudizio si concluda con l'ordine di un *facere* per l'amministrazione (1).

2. L'accesso agli atti amministrativi costituisce un diritto di cui devono essere garantiti i livelli essenziali su tutto il territorio nazionale; ciò risulta, peraltro, dalla espressa e specifica qualificazione in tal senso di cui all'art. 22, comma 2, della L. n. 241 del 1990, ricognitiva del dato sostanziale della funzione del diritto di accesso di strumento di attuazione del principio costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa; imparzialità che non sarebbe evidentemente più tale se non assicurata in modo uguale in ogni luogo della Repubblica.

3. La disciplina legislativa dell'accesso agli atti amministrativi spetta alla competenza esclusiva allo Stato ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione; allo Stato spetta anche la potestà regolamentare in materia, in forza della corrispondenza biunivoca fra le due potestà normative stabilita nel comma 6 dello stesso articolo, corrispondenza diretta ad assicurare, in linea generale, che la disciplina delle materie individuate dal secondo comma dell'art. 117, voluta dalla Costituzione come unica in tutto il territorio nazionale e per questo attribuita alla legislazione statale esclusiva, non sia poi attuata in modo diverso nel territorio per effetto della normazione regolamentare; scopo questo che è necessario assicurare, in particolare, riguardo alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili

e sociali che è effettivamente tale soltanto se la relativa disciplina è ovunque uguale;

4. La competenza legislativa esclusiva dello Stato riguardo ai livelli essenziali dei diritti civili e sociali è correlata alla idoneità degli interventi in questione "ad investire tutte le materie" (2), con conseguente forte incidenza "sull'esercizio delle funzioni assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome" (3), essendo necessario che le relative scelte "almeno nelle loro linee generali siano operate dallo Stato con legge" (4).

(1) Nel senso di ritenere che il diritto di accesso ha in realtà natura di interesse legittimo, v. Cons. Stato, Ad. Plen., 24-6-1999, n. 16, in questa Rivista, pag. http://www.lexitalia.it/private/cds/cdsadplen_1999-16.htm e Cons. Stato, Sez. V, 7-4-2004, n. 1969, *ivi*, pag. http://www.lexitalia.it/p/cds/cds5_2004-04-07-1.htm

Nello stesso senso della massima in rassegna v. invece Cons. Stato, Sez. V, 27-5-2003, n. 2938, *ivi*, pag. http://www.lexitalia.it/private/cds/cds6_2003-05-27-2.htm, T.A.R. Lazio, Sez. I, 4-3-2004, n. 2079, *ivi*, pag. http://www.lexitalia.it/p/tar/tarlazio1_2004-03-04.htm e T.A.R. Lombardia - Brescia, 28-5-2004, n. 598, *ivi*, pag. http://www.lexitalia.it/p/tar/tarlombbrescia_2004-05-28.htm

(2) Cfr. Corte cost., sentenza n. 282 del 2002, in questa Rivista, pag. http://www.lexitalia.it/private/corte/ccost_2002-06-26.htm; v. anche le sent. n. 88 del 2003 e n. 6 del 2004.

(3-4) Cfr. Corte cost., sentenza n. 88 del 2003.

Documenti correlati:

CONSIGLIO DI STATO - ADUNANZA PLENARIA, sentenza 24-6-1999, n. 16, pag. http://www.lexitalia.it/private/cds/cdsadplen_1999-16.htm (Atto amministrativo - Diritto di accesso - Natura giuridica - Individuazione).

CONSIGLIO DI STATO SEZ. V, sentenza 7-4-2004, n. 1969, pag. http://www.lexitalia.it/p/cds/cds5_2004-04-07-1.htm (sulla natura di interesse legittimo del diritto di accesso, sulla funzione della motivazione e sui casi in cui è possibile omettere l'avviso di inizio del procedimento).

CONSIGLIO DI STATO SEZ. VI, sentenza 27-5-2003, n. 2938, pag. http://www.lexitalia.it/private/cds/cds6_2003-05-27-2.htm (sulla natura giuridica di diritto soggettivo dell'accesso).

TAR LAZIO - ROMA SEZ. I, sentenza 4-3-2004, n. 2079, pag. http://www.lexitalia.it/p/tar/tarlazio1_2004-03-04.htm (poichè il diritto di accesso agli atti amm.vi sembra avere natura di diritto soggettivo, non solo è possibile ripresentare la domanda di accesso anche nel caso di mancata tempestiva impugnativa di un precedente diniego o silenzio, ma è anche possibile disporre l'integrazione del contraddittorio iussu iudicis nel caso in cui il ricorso non sia stato notificato ad almeno un controinteressato).

TAR LOMBARDIA - BRESCIA, sentenza 28-5-2004, n. 598, pag. http://www.lexitalia.it/p/tar/tarlombbrescia_2004-05-28.htm (sulla natura giuridica di diritto soggettivo del diritto di accesso e sulla natura vincolata dell'attività richiesta alla P.A.).

BACOSI G., Il "diritto" di accesso, ribadisce l'Adunanza Plenaria, sa di interesse legittimo (nota a Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, decisione 2 luglio 2001 n. 5), in LexItalia.it n. 7-8/2001, pag. http://www.lexitalia.it/articoli/bacosig_ap5-2001.htm

CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 13 febbraio 2006

N. della Sezione: 3586/05

OGGETTO:

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica. "Regolamento recante integrazioni e modifiche del d.P.R. 27.6.1992, n. 352 (*Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241*) ai sensi dell'articolo 23, comma 2, della legge 11 febbraio 2002, n. 15".

La Sezione

Vista la relazione trasmessa con nota prot. n. DICA/7094/2.4.5.2.1 del 3 agosto 2005, pervenuta a questo Consiglio il 17 agosto successivo, con

cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento amministrativo - ha chiesto il parere sullo schema di regolamento in oggetto;

Vista la pronuncia interlocutoria resa dalla Sezione nell'adunanza del 29 agosto 2005 e gli atti quindi trasmessi dall'Amministrazione referente con nota prot. DICA/1173/2.4.5.2.1 del 2 febbraio 2006 pervenuta a questa Sezione il 3 febbraio successivo;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Maurizio Meschino;

PREMESSO:

1. L'articolo 23 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (recante "*Modifiche e integrazioni alla L. 7 agosto 1990, n. 241, concernente norme generali sull'azione amministrativa*") dispone, nel comma 2, che "*Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è autorizzato ad adottare, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento inteso a integrare o modificare il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, al fine di adeguarne le disposizioni alle modifiche introdotte dalla presente legge.*" E stabilisce nei commi 3 e 4, rispettivamente, che "*Le disposizioni di cui agli articoli 15, 16 e 17, comma 1, lettera a), della presente legge hanno effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 2 del presente articolo.*" e che "*Ciascuna pubblica amministrazione, ove necessario, nel rispetto dell'autonomia ad essa riconosciuta, adegua i propri regolamenti alle modifiche apportate al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, della presente legge nonché al regolamento di cui al comma 2 del presente articolo.*". Al riguardo si precisa che gli articoli 15, 16 e 17, comma 1, lettera a), della legge n. 15 del 2005, la cui efficacia, ai sensi del citato comma 3 dell'art. 23 della stessa legge, decorre dalla data di entrata in vigore del regolamento in esame, riguardano le "*Definizioni e principi in materia di accesso*", le "*Esclusioni dal diritto di accesso*" ed il ricorso al Difensore civico e alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (sostituendo tali disposizioni della legge n. 15 del 2005, rispettivamente, gli articoli 22, 24 e il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990).

2. L'Amministrazione riferisce che lo schema di regolamento in esame è stato predisposto in attuazione del citato art. 23, comma 2, della legge n. 15 del 2005 e che, vista la necessità di elaborare una approfondita rielaborazione del regolamento vigente, approvato con il d.P.R. n. 352 del 1992 (*Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241*), si è giudicato opportuno riscrivere integralmente tale testo disponendo, di conseguenza, l'abrogazione del citato d.P.R. n. 352 del 1992.

3. Lo schema in esame è composto di 17 articoli, concernenti: l'oggetto del regolamento (art. 1); l'ambito di applicazione (art. 2); la notifica ai controinteressati (art. 3); la richiesta di accesso di portatori di interessi pubblici o diffusi (art. 4); l'accesso informale (art. 5); il

procedimento di accesso formale (art. 6); l'accoglimento della richiesta e le modalità dell'accesso (art. 7); il contenuto minimo delle misure organizzative delle singole amministrazioni (art. 8); il non accoglimento della domanda (art. 9); la disciplina dei casi di esclusione (art. 10); la Commissione per l'accesso (art. 11); la tutela amministrativa dinanzi la Commissione per l'accesso (art. 12); l'archivio centralizzato delle domande di accesso (art. 13); l'aggiornamento dell'archivio centralizzato (art. 14); l'accesso per via telematica (art. 15); la disciplina transitoria (art. 16) e l'entrata in vigore del nuovo regolamento con la contemporanea abrogazione del d.P.R. n. 352 del 1992.

4. La Sezione, nell'adunanza del 29 agosto 2005, rilevata la mancanza del parere della Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, nel frattempo richiesto dall'Amministrazione, ha sospeso l'emissione del proprio parere nell'attesa della pronuncia della Conferenza.

La Conferenza Unificata ha adottato il parere di competenza nella seduta del 26 gennaio 2006 e l'Amministrazione riferente lo ha trasmesso alla Sezione con la nota del 2 febbraio scorso citata in epigrafe.

Con la medesima nota del 2 febbraio l'Amministrazione riferente ha anche trasmesso, oltre la propria relazione tecnica sullo schema, i seguenti atti: a) parere reso dalla Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) in sede di riunione tecnica tenutasi il 28 settembre 2005; b) nota recante *"osservazioni tecniche delle Regioni e delle Province autonome"* in cui si dà conto delle posizioni emerse nella citata riunione tecnica; c) nota, del 10 ottobre 2005, del Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativa alle osservazioni formulate nella detta riunione; d) parere dell'ANCI sulle questioni di cui alla nota ora citata; e) parere delle Regioni e delle Province autonome reso in sede di riunione tecnica svoltasi il 14 dicembre 2005; f) verbale della Conferenza Unificata del 15 dicembre 2005.

5. Il parere della Conferenza Unificata è favorevole *"condizionato all'accoglimento delle osservazioni di cui all'allegato sub A), che costituisce parte integrante del presente atto"*, nel quale si afferma come *"non configurabile un potere regolamentare dello Stato in materia di accesso, se non nei confronti delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali."* e *"Si ribadisce pertanto la richiesta di inserire nello schema di regolamento in oggetto una norma che esplicitamente definisca tale ambito di applicazione"*. Nello stesso allegato si soggiunge poi che *"Fermo restando l'avviso espresso sullo schema di regolamento, non ci si esime dall'osservare – nel rispetto del principio di leale cooperazione ed al fine di addivenire ad una soluzione condivisa che consenta la migliore tutela dei diritti individuali e risponda altresì all'esigenza di omogeneità dell'ordinamento – che l'obiettivo di pervenire ad una garanzia uniforme su tutto il territorio nazionale potrebbe essere raggiunto mediante la posizione legislativa di una disposizione del seguente tenore: "Entro un anno dalla entrata in vigore del regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi emanato ai sensi dell'articolo 23, comma 2, della legge 11 febbraio 2005, n. 15 le Regioni, nell'esercizio dei propri poteri legislativi e regolamentari, adegueranno la propria normativa ai principi stabiliti dagli articoli 22, 23, 24, 25 e 26 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificata ed integrata, in ultimo, dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, e, in quanto applicabili, alle norme del richiamato regolamento"*.

6. Nella motivazione del parere della Conferenza Unificata sono richiamati gli articoli 22, comma 2, e 29 della legge n. 241 del 1990, come da ultimo modificata e integrata dalla legge n. 15 del 2005.

L'art. 22, comma 2, stabilisce che: *"L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela."* L'art. 29 stabilisce che: *"1. Le disposizioni*

della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche. 2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge."

CONSIDERATO:

1. Deve essere anzitutto esaminata la questione preliminare dell'ambito di applicazione del regolamento in esame posta nel parere della Conferenza Unificata del 26 gennaio scorso, sulla scorta dei correlati documenti e pareri sopra richiamati e acquisiti in atti, ed oggetto del documento del 10 ottobre 2005 del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio.

2. Nel citato allegato A al parere della Conferenza Unificata l'applicabilità del regolamento in esame soltanto alle amministrazioni centrali e agli enti pubblici nazionali è così motivata:

- dalla lettura integrata dei sopra richiamati articoli 29, comma 2, e 22, comma 2, della legge n. 241 del 1990 risulta *"che esiste un ambito di applicazione diretta esteso alle regioni e agli enti locali delle norme in materia di accesso delineato e delimitato da quanto espressamente stabilito a livello legislativo dalla stessa "241";*

- il riferimento della materia alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, fatto nella "241", deve essere interpretato nel senso *"che la regolamentazione degli enti territoriali deve, come minimo, garantire i livelli di garanzia dell'accesso delineati nella stessa legge potendo evidentemente elevare il livello delle garanzie, come di fatto avvenuto nella recente legislazione regionale."*;

- come precisato dalla Corte costituzionale *"la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni"* non è una materia bensì una competenza dello Stato idonea a investire tutte le materie; è dunque evidente il rischio che la trasversalità di tale intervento porti ad uno svuotamento della potestà normativa regionale e ad una lesione grave all'autonomia degli enti territoriali ed è perciò necessario, come anche specificato dalla Corte, che le scelte al riguardo siano, almeno nelle linee generali, operate dallo Stato con legge *"che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori"* (Sentenza n. 13 del 2003);

- la legge "241" *"non ha previsto alcun meccanismo di successiva specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni atte a garantire il diritto di accesso. Scelta peraltro logica dato l'estremo dettaglio della disciplina dell'accesso contenuta nella legge 241/1990, che vi dedica l'intero Titolo V"*.

Nel documento del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio del 10 ottobre 2005 si afferma anzitutto che l'assunto della non applicabilità del regolamento agli enti territoriali *"non trova giustificazione nel sistema della legge"* fungendo l'art. 22, comma 2, della "241" da norma speciale rispetto all'art. 29, comma 2, della stessa legge, poiché esso *"non solo fonda la materia dell'accesso sull'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione ma disciplina direttamente l'ambito di competenza delle regioni e degli enti locali, laddove prevede che i medesimi possano garantire solamente ulteriori livelli di tutela mediante l'emanazione di atti regolamentari evidentemente aggiuntivi rispetto a quello di carattere generale"*, non potendosi, peraltro, *"immaginare un vuoto normativo fino a quando gli enti non provvederanno ad emanare la propria normativa che peraltro non è obbligatoria"*. Gli enti territoriali nel regolamentare le materie disciplinate dalla legge devono inoltre, proprio ai sensi dell'art. 29, comma 2, della "241", rispettare le garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa quali anche definite dai principi posti con la stessa legge, fra cui di certo rientrano quelli disciplinanti la materia dell'accesso. Deve essere affermata poi, si aggiunge, la potestà regolamentare dello Stato in materia di diritto di accesso ai documenti

amministrativi dal momento che tale diritto, alla luce della stessa disciplina posta in materia dalla recente riforma della "241", è tra i diritti civili e sociali di cui alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione e, perciò, oggetto della potestà regolamentare dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma sesto, della stessa Costituzione. Tuttavia, si conclude, in virtù del principio di leale collaborazione fra lo Stato e gli enti territoriali, si propone l'inserimento nello schema di regolamento di una disposizione parzialmente cedevole, così formulata: *"Il presente regolamento si applica anche alle Regioni e agli enti locali, fatta comunque salva la possibilità di prevedere con apposito regolamento la disciplina e la garanzia di ulteriori livelli di tutela; in tal caso si applicheranno le singole disposizioni più favorevoli. Resta comunque salva la possibilità per i cittadini e per tutti gli enti locali di avvalersi della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi"*.

3. La Sezione ritiene quanto segue:

- ai sensi della normativa primaria posta nel Capo V della "241" l'accesso risulta oggi ricostruibile quale situazione di diritto soggettivo, e ciò sia in base alla sua formale definizione come tale che per chiari profili della sua concreta disciplina, quali, in particolare, la mancanza di discrezionalità per le amministrazioni, verificati i presupposti per l'accesso, nell'adempire alla pretesa del soggetto privato di prender visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi, la non necessità che il documento amministrativo sia relativo ad uno specifico procedimento, l'attribuzione delle controversie in materia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e la correlata previsione della possibilità che tale giudizio si concluda con l'ordine di un *facere* per l'amministrazione. Che si tratti inoltre di un diritto di cui devono essere garantiti i livelli essenziali su tutto il territorio nazionale risulta, altresì, per la espressa e specifica qualificazione in tal senso di cui all'art. 22, comma 2, della "241", ricognitiva, d'altro lato, del dato sostanziale della funzione del diritto di accesso di strumento di attuazione del principio costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa; imparzialità che non sarebbe evidentemente più tale se non assicurata in modo uguale in ogni luogo della Repubblica;

- da ciò consegue che la disciplina legislativa dell'accesso spetta alla competenza esclusiva allo Stato ai sensi della lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione e che allo Stato spetta anche la potestà regolamentare in materia in forza della corrispondenza biunivoca fra le due potestà normative stabilita nel comma 6 dello stesso articolo; corrispondenza diretta ad assicurare, in linea generale, che la disciplina delle materie individuate dal secondo comma dell'art. 117, voluta dalla Costituzione come unica in tutto il territorio nazionale e per questo attribuita alla legislazione statale esclusiva, non sia poi attuata in modo diverso nel territorio per effetto della normazione regolamentare; scopo questo che è necessario assicurare, in particolare, riguardo alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che è effettivamente tale soltanto se la relativa disciplina è ovunque uguale;

- d'altro lato, come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 88 del 2003, nonché n. 282 del 2002 e n. 6 del 2004), la competenza legislativa esclusiva dello Stato riguardo ai livelli essenziali dei diritti civili e sociali è correlata alla idoneità degli interventi in questione *"ad investire tutte le materie"* (sentenza n. 282 del 2002) con conseguente forte incidenza *"sull'esercizio delle funzioni assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome"* (sentenza n. 88 del 2003), confermando ciò la necessità che le relative scelte *"almeno nelle loro linee generali siano operate dallo Stato con legge"* (sentenza citata da ultimo);

- su questa base si fonda il corretto e opportuno richiamo fatto dagli enti territoriali, nel caso di specie in sede di Conferenza Unificata e nei documenti connessi, alla necessità che l'esercizio della potestà normativa statale avvenga, quando si tratti della lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione (come di altre *"materie trasversali"* individuate nel medesimo comma), con particolare attenzione rispetto alla ripartizione delle competenze fra lo Stato e le Regioni e gli enti locali stabilita dalla stessa Costituzione, per evitare che tale ripartizione venga lesa dallo Stato proprio per la pluralità delle materie investite dalla sua potestà normativa;

- tutto ciò considerato se ne trae la conclusione, in sintesi, che lo Stato disciplina i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali anzitutto con legge, che può svolgere tale

disciplina con proprio regolamento, che tale normazione (sia primaria che secondaria) si applica anche agli enti territoriali, quale esplicazione di competenze riservate allo Stato al fine del loro uniforme esercizio in tutto il territorio nazionale, ma che tale esplicazione, per non eccedere la ripartizione costituzionale delle competenze, deve restare nel limite in cui sia effettivamente e strettamente pertinente alla sola definizione e regolazione dei detti livelli essenziali nel citato territorio;

- alla stregua di questo parametro dovrà essere verificato, in particolare, l'esercizio della potestà regolamentare dello Stato, oggetto della funzione consultiva di questo Consiglio, per riscontrare se con esso ci si limiti alla disciplina regolamentare del solo ambito di intervento normato in sede legislativa; cioè, in concreto, se il regolamento rechi soltanto le disposizioni necessarie per l'attuazione di quanto previsto dalla norma primaria a garanzia dei livelli essenziali di esercizio dei diritti ovvero rechi una disciplina ulteriore, invasiva, di conseguenza, delle competenze degli enti territoriali e a questi perciò non applicabile.

4. Con riguardo allo schema in esame si è svolta anzitutto tale verifica, individuando le disposizioni che non si applicano alle Regioni e agli enti locali perché non attinenti alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto di accesso, che deve restare uniforme su tutto il territorio nazionale, ma concernenti modalità attuative rientranti nelle funzioni normative e amministrative degli enti territoriali.

Questo esame porta alle seguenti modifiche dell'art. 16:

-a) la rubrica dell'articolo deve essere sostituita con la seguente: *"Disposizioni transitorie e finali"*

-b) il comma 1 deve essere sostituito con il seguente: *"Salvo quanto disposto per le Regioni e gli enti locali nel comma 2, ai soggetti indicati nell'art. 23 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e secondo quanto ivi previsto, si applicano tutte le disposizioni del presente regolamento. I regolamenti adottati dai detti soggetti in materia di accesso vigenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento sono adeguati alle relative disposizioni entro un anno da tale data; decorso inutilmente tale termine essi perdono efficacia."*

-c) deve essere inserito il seguente, nuovo comma 2: *"2. Alle Regioni e agli enti locali non si applicano l'articolo 1, comma 2, l'articolo 7, commi 4, 5, 6 e 7, l'articolo 8 e gli articoli 13 e 14, del presente regolamento, in quanto non attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'accesso che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e secondo quanto previsto dall'articolo 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche e integrazioni, nonché l'articolo 12, in quanto non attinente alla disciplina dell'istanza al difensore civico di cui al quarto comma dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche e integrazioni. Le Regioni e gli enti locali adegueranno alle restanti disposizioni del presente regolamento i rispettivi regolamenti in materia di accesso vigenti alla data della sua entrata in vigore entro un anno da tale data, ferma restando la potestà di adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, tutte le specifiche disposizioni e misure organizzative che siano giudicate necessarie per meglio garantire nei rispettivi territori i suddetti livelli essenziali delle prestazioni e assicurare comunque livelli ulteriori di tutela."*

- il comma 2 del testo come proposto all'esame resta identico salva la sua nuova numerazione quale comma "3".

5. Sul testo la Sezione formula le seguenti osservazioni:

- art. 1, comma 1: considerata la finalità del regolamento in esame, come definita nella norma primaria di cui all'art. 23, comma 2, della legge n. 15 del 2005, e la scelta dell'Amministrazione di sostituire integralmente la normativa di cui al d.P.R. n. 352 del 1992, il comma deve essere così riscritto: *"Il presente regolamento disciplina le modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi in conformità a quanto stabilito nel Capo V*

della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche e integrazioni."

- art. 2, commi 2 e 3: visto il fine della norma di cui al comma 2, consistente nella individuazione del documento amministrativo e dell'autorità competente per l'accesso, la citazione, nel primo periodo del comma, dell'articolo 1, comma 2 (di rinvio alle misure organizzative per l'attuazione dell'accesso) risulta superflua e deve pertanto essere espunta; per analogo motivo possono anche essere espunte, nel comma 3, le parole da *"secondo le modalità"* alla fine del comma;

- art. 3:

- comma 1: nei documenti degli enti territoriali acquisiti in atti è stata rilevata l'onerosità, per i presentatori della istanza di accesso, dell'obbligo a loro carico della notifica ai controinteressati e, al riguardo, nel documento del competente Dipartimento della Presidenza del Consiglio è stata di conseguenza proposta la seguente disposizione sostitutiva del comma: *"Salvo quanto previsto in materia di accesso informale, la pubblica amministrazione cui è indirizzata l'istanza di accesso, qualora riscontri l'esistenza di soggetti controinteressati, è tenuta a darne comunicazione agli stessi, o almeno ad alcuno tra essi, mediante invio di copia della istanza di accesso, con raccomandata con avviso di ricevimento o a mezzo fax."* La Sezione concorda con questa proposta affinché l'esercizio del diritto di accesso non sia reso gravoso e venga salvaguardata, al contempo, la posizione dei controinteressati;

-art. 5:

- comma 1: la specificazione *"centrale o periferico"* non risulta necessaria essendo sufficiente la indicazione che la domanda deve essere presentata all'ufficio competente dell'amministrazione;

- comma 4: la parola *"risulti"* deve essere sostituita con la parola *"riscontri"* in coerenza con il nuovo testo del comma 1 dell'art. 3;

- art. 10, comma 4: il comma risulta superfluo in quanto ripetitivo delle disposizioni di cui al comma 6 dell'art. 24 della legge "241", con l'aggiunta inoltre della categoria, ivi non prevista, degli *"atti politici"* e della riproposizione soltanto di parte del comma 7 del medesimo articolo; esso pertanto deve essere espunto dal testo;

- art. 11, comma 1, lettera a): nella disposizione si prevede che la Commissione per l'accesso esprime parere *"sui regolamenti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni..."*. Nei documenti degli enti territoriali si chiede che questa disposizione sia riferita esclusivamente alle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Al riguardo la Sezione osserva che la funzione consultiva della Commissione, obbligatoria ma non vincolante, è opportuna anche con riguardo ai regolamenti dei detti enti poiché attraverso la individuazione da parte delle singole pubbliche amministrazioni, prevista nel citato comma 2 dell'art. 24, delle *"categorie di documenti... sottratti all'accesso ai sensi del comma 1"* si può incidere sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto stesso;

- art. 11, comma 3: nei documenti degli enti territoriali si osserva che l'obbligo di trasmissione alla Commissione per l'accesso anche dei regolamenti sulla disciplina del diritto di accesso da essi adottati contrasta con quanto previsto dalla norma primaria, prevedendo questa soltanto l'obbligo di corrispondere a specifiche richieste della Commissione. Al riguardo la Sezione ritiene che la finalità della costituzione, a fini conoscitivi, di un archivio dei regolamenti vigenti in materia non leda l'autonomia degli enti territoriali rispondendo al principio della leale collaborazione. La Sezione giudica peraltro che la modalità di trasmissione dei testi in questione debba essere semplificata e prevista in via telematica, come d'altro lato prescritto in via generale per i rapporti interni tra le *"diverse amministrazioni"* dall'art. 3-bis della "241" (come modificata dalla legge n. 15 del 2005). Il secondo periodo del comma deve perciò essere così sostituito: *"A tal fine i soggetti di cui all'art. 23 della legge 7 agosto 1990, n. 241, trasmettono per via telematica alla Commissione per l'accesso i suddetti regolamenti ed ogni loro successiva"*

modifica e integrazione";

-art. 12:

- comma 1: la previsione che il ricorso alla Commissione per l'accesso possa essere presentato anche dal *"controinteressato avverso le determinazioni ammissive dell'accesso"* non risulta nell'art. 25, quarto comma, della "241", nel quale tale ricorso è previsto soltanto per *"il richiedente"* l'accesso *"avverso il diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso"*. Ad avviso della Sezione l'Amministrazione deve perciò riesaminare la disposizione per verificarne la coerenza rispetto alla norma primaria;

- comma 5, lettera b) e comma 7, lettera c): si pone l'esigenza del coordinamento con quanto osservato sul comma 1 dell'art. 3;

- comma 6: per maggiore chiarezza il primo periodo del comma deve essere così sostituito: *"Le sedute della Commissione sono valide quando sono presenti almeno sette componenti. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti."*; nel terzo periodo del comma le parole *"sul ricorso si forma il silenzio rigetto"* devono essere sostituite dalle seguenti: *"il ricorso si intende rigettato."*;

- comma 7, lettera b): la citazione dell'art. 22 della "241" deve essere così sostituita: *"...dall'art. 22, comma 1, lettera b),..."*;

- comma 10: si prevede che il decorso del termine per la presentazione del ricorso al tribunale amministrativo regionale è interrotto per effetto della proposizione del ricorso alla Commissione per l'accesso *"per impedire"*, motiva l'Amministrazione referente, *"che l'esercizio della facoltà di avvalersi della tutela amministrativa possa risolversi per l'interessato in una illogica decadenza dalla possibilità di adire la tutela giurisdizionale, in palese contrasto con lo spirito della riforma"*. Al riguardo la Sezione ritiene che l'Amministrazione debba riesaminare la disposizione per verificarne la coerenza rispetto alla normativa primaria, ai sensi della quale non sembra che possa prodursi il temuto effetto decadenziale non risultando, dai commi 4 e 5 dell'art. 24 della "241", che la proposizione dell'istanza alla Commissione per l'accesso incida sulla possibilità dell'azione in sede giurisdizionale, essendo questa comunque successiva e sempre consentita all'esito del ricorso alla Commissione per l'accesso (come al difensore civico competente per gli atti degli enti territoriali) se il richiedente abbia dapprima scelto tale strada;

- art. 13:

- commi 1 e 2: la Sezione giudica necessaria la specifica valutazione da parte dell'Amministrazione referente della compatibilità della costruzione di archivi automatizzati contenenti i *"dati soggettivi"* (comma 2) sui richiedenti l'accesso con la tutela della loro riservatezza e se non si debba disporre, invece, che le domande siano archiviate in forma anonima;

- art. 15: nel primo periodo la citazione dell'art. 22 della "241" deve essere così sostituita: *"...all'art. 22, comma 1, lettera e)"*; nel secondo periodo, dopo le parole *"decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68,"* devono essere aggiunte le seguenti: *"e in conformità a quanto disposto dal d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82"*.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Per estratto dal Verbale

Il Segretario della Sezione

(Licia Grassucci)

Visto:

Il Presidente della Sezione

(Livia Barberio Corsetti)



* Inizio pagina