

Comune di Civitella Alfedena
Via Nazionale
67030 CIVITELLA ALFEDENA (AQ)

e, p.c. Al Ministro dell'Ambiente e della
Tutela del territorio
Via Cristoforo Colombo
ROMA

Al Ministero dell'Ambiente e della Tutela
del territorio
Direzione generale conservazione natura
Via Cristoforo Colombo
ROMA

OGGETTO: Domanda d'accesso agli atti del procedimento relativo alla presunta incompatibilità del Sig. alla carica di presidente dell'Ente Parco Nazionale dell'Abruzzo e Molise.

Con nota del 2 luglio scorso, indirizzata sia al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio che al relativo Ministero, il Sindaco di Civitella Alfedena ha comunicato:

1) di avere segnalato al Ministero dell'Ambiente la questione dell'incompatibilità della nomina del Sig. alla carica prima di commissario e poi di presidente dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo e Molise, e di avere richiesto l'accesso agli atti del procedimento conseguente a tale segnalazione;

2) che il Ministero dell'Ambiente, con nota 30 giugno 2009 n. 13962 (non pervenuta in allegato), avrebbe fatto presente che alla domanda d'accesso del Sindaco avrebbe dovuto essere allegata la delibera di autorizzazione e che comunque sussisterebbe in materia una preclusione derivante dall'art. 50, comma 8, del decreto legislativo n. 267/2000;

3) che la conoscenza degli atti richiesti è necessaria al Comune a fini di tutela giurisdizionale in un giudizio, pendente dinanzi al T.A.R. di L'Aquila, proposto dal suddetto Sig. contro l'Ente Parco, giudizio che vede come controparte anche il Comune di Civitella Alfedena;

4) che, contrariamente a quanto avrebbe ritenuto il Ministero, il Comune non aveva chiesto gli atti relativi alla nomina del presidente del Parco, nomina comunque da ritenere atto di alta amministrazione e non atto politico, ma soltanto, ed a fini di tutela giurisdizionale, gli eventuali atti relativi al procedimento di accertamento dell'asserita incompatibilità.

Sulla questione viene chiesto l'avviso di questa Commissione.

Al riguardo la Commissione premette che il citato art. 50, comma 8, recita: "Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco o il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune o della provincia presso enti, aziende e istituzioni". La disposizione, pertanto, si riferisce a situazioni estranee a quella in esame, dal momento che nel caso in esame è pacifico che si tratti di nomina che va assunta non dal sindaco ma dal Ministro

dell'Ambiente con i Presidenti delle Regioni interessate e che il Presidente dell'Ente Parco non è rappresentante dei Comuni inseriti nel Parco stesso.

Ciò precisato, la nota sindacale pone in sostanza tre questioni: se il Sindaco abbia una propria autonoma legittimazione a richiedere l'accesso nell'interesse del rispettivo Comune, o debba preventivamente acquisire un'apposita autorizzazione dal competente organo collegiale; se il Comune di Civitella Alfedena abbia un interesse diretto ed attuale ad accedere agli atti di un eventuale procedimento relativo alla presunta incompatibilità del Sig. alla carica di presidente dell'Ente Parco Nazionale dell'Abruzzo e Molise; e se gli atti in questione siano oggettivamente accessibili.

Ritiene la Commissione che a tutti e tre i suddetti quesiti, nei termini in cui sono stati posti dal richiedente, debba darsi risposta positiva.

In primo luogo, la domanda d'accesso costituisce un normale atto di ordinaria amministrazione; e pertanto il Sindaco, quando agisce in nome del proprio Comune, non ha bisogno di richiedere alcuna autorizzazione preventiva alla Giunta o al Consiglio.

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 22, comma 5, della legge n. 241/90, "l'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici "si informa al principio di leale cooperazione istituzionale", principio successivamente costituzionalizzato – con la denominazione di "leale collaborazione" – dall'attuale art. 120 Cost. In base a tale principio – e la considerazione appare assorbente – è da ritenere che una pubblica amministrazione che segnali ad un'altra che ritiene di poter essere lesa da un provvedimento di competenza di quest'ultima abbia poi titolo ad ottenere una congrua risposta. Va comunque aggiunto che in ogni caso il principio stesso dovrebbe essere interpretato ed applicato nel senso che le possibilità di accesso di una pubblica amministrazione possano essere semmai superiori, ma non certo inferiori, a quelle di un richiedente privato, dal momento che per essa l'interesse all'accesso dovrebbe – almeno di massima – ritenersi *in re ipsa*.

Infine, gli atti richiesti attengono all'apprezzamento di una circostanza oggettiva e di pubblico dominio, non costituente un dato personale, relativa ad un normale procedimento di alta amministrazione; sicché – almeno allo stato – non si ravvedono particolari motivi per negarne l'accesso o comunque la conoscenza da parte del Comune richiedente.

Nei sensi suindicati è l'avviso di questa Commissione.

Comando Generale dell'Arma dei
Carabinieri
V Reparto – Ufficio Relazioni con il
Pubblico
Viale Romania, 45
00197 ROMA

OGGETTO: Richiesta di documenti amministrativi in formato elettronico.

Il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ha chiesto a questa Commissione se sia possibile nell'esercizio del diritto di accesso da parte dei cittadini, ottenere copia di documenti amministrativi in formato elettronico facendo ricorso a supporti informatici personali ovvero attraverso il servizio di posta elettronica certificata (cd P.E.C.) e se sia previsto un costo per i diritti di ricerca e visura.

Quanto alla possibilità di esercitare l'accesso per via telematica, la Commissione osserva che tale facoltà è espressamente prevista dall'art. 13 d.P.R. n. 184/2006, disposizione che rinvia all'art 38 del d.P.R. n. 445/2000, per quanto riguarda le modalità di invio telematico delle domande e relative sottoscrizioni, nonché agli articoli 4 e 5 del d.P.R. n. 68/2005, recante disposizione per l'invio di posta elettronica, ed al decreto legislativo 82/2005 relativo al "codice dell'amministrazione digitale".

In particolare, il predetto codice, ove è raccolto per la prima volta in modo organico il tema dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni nonché la disciplina dei fondamentali principi giuridici applicabili al documento informatico, sancisce in favore di cittadini ed imprese il diritto di chiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni (art. 3); il diritto alla partecipazione al procedimento amministrativo ed il diritto di accesso mediante le tecnologie informatiche (art 4); il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata per ogni scambio di documenti ed informazioni (art 6) nonché la possibilità per le singole amministrazioni di disciplinare "l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti... secondo le disposizioni del presente codice e nel rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento in materia di protezione dei dati personali, di accesso ai documenti amministrativi, di tutela del segreto e di divieto di divulgazione" (art 52).

Inoltre, le singole amministrazioni, nell'esercizio dei poteri generali organizzatori occorrenti per l'esercizio del diritto di accesso previsto dall'art. 1, co. 2 del suddetto d.P.R. n. 184/2006, devono attenersi al contenuto minimo stabilito dal successivo art. 8 lett. c) e d) dello stesso regolamento, che riguardano, rispettivamente, l'ammontare dei diritti e spese da corrispondere per il rilascio di copie dei documenti e l'accesso ad informazioni contenute in strumenti informatici, da rilasciare anche su supporti forniti dal richiedente.

In base a tale quadro normativo, la Commissione è del parere che l'accesso in via telematica può essere consentito, anche gratuitamente (ovvero prevedendo ad es. un corrispettivo fisso omnicomprendivo in relazione all'entità dei Mb trasmessi), mediante i supporti informatici personali dei richiedenti, a meno che il provvedimento organizzatorio della singola amministrazione, di cui all'art. 1 anzidetto, non abbia individuato i costi per tale forma di accesso.

Va, infine, ricordato che, secondo l'art. 25 della legge 241/90, norma di rango primario rispetto alle disposizioni regolamentari, il rilascio di copia è subordinato

PLENUM 8 SETTEMBRE 2009

unicamente al costo di riproduzione, salve le disposizioni in materia di bollo nonché i diritti di ricerca e visura.

Studio Legale Associato -
.....
Via
00198 ROMA

OGGETTO: Richiesta di parere sull'accessibilità di documenti del Comune di Roma relativi ad una pratica edilizia in sanatoria.

Con nota del 22 giugno 2009 lo Studio legale –, in nome e per conto di, proprietaria a Roma di un immobile sito in Via n. 111, rappresenta a questa Commissione che il Comune di Roma, nell'ambito di un procedimento amministrativo di sanatoria per opere edilizie realizzate in area sottoposta a vincolo (ed in previsione del rigetto della domanda di sanatoria ex art. 10 bis legge n. 241/90), aveva soddisfatto la richiesta di accesso agli atti del procedimento limitatamente ai documenti, già noti, prodotti dall'istante (domanda di sanatoria e relativi allegati), negando invece l'accesso agli altri atti istruttori della pratica (relazioni, note verbali, pareri, etc.) in virtù di disposizioni amministrative interne, salva comunque ogni richiesta dell'autorità giudiziaria. Viene quindi chiesto parere sulla legittimità del diniego all'accesso opposto dall'amministrazione comunale.

Anzitutto, pur non specificandosi se il richiedente sia o meno cittadino residente nel Comune, ciò che rileva ai fini dell'applicabilità del doppio regime del diritto di accesso ex art. 10 d.lgs. n. 267/2000 o ex artt. 10 o 22 legge n. 241/90, nessun dubbio sussiste sulla legittimazione all'accesso della richiedente, quale proprietaria dell'immobile o dell'area sottoposta a vincolo ove è stata realizzata l'opera edilizia.

Inoltre, la richiesta di accesso agli "atti istruttori", seppur individuati con riferimento a relazioni, pareri, note o verbali della pratica edilizia, risulta sufficientemente circostanziata e facilmente comprensibile con riguardo alla pratica di sanatoria relativa all'immobile di proprietà dell'interessata. Al riguardo, la giurisprudenza ha chiarito, che l'onere di specificazione dei documenti richiesti non comporta affatto la formale indicazione di tutti gli estremi identificativi degli stessi (organo emanante, numero di protocollo, data di adozione dell'atto), ma può ritenersi assolto con l'indicazione dell'oggetto e dello scopo cui l'atto è indirizzato, così da mettere l'amministrazione in condizione di comprendere la portata ed il contenuto della domanda (Cfr. C.d.S. Sez. VI 27 ottobre 2006, n. 6441).

Del resto, a quanto si evince dalle affermazioni dello Studio Legale istante e dal contenuto del preavviso di rigetto della pubblica amministrazione, non può dubitarsi dell'esistenza di atti istruttori (diversi dalla domanda di sanatoria e relativi allegati) preparatori o propedeutici all'atto definitivo della pubblica amministrazione. In tale ottica, tali documenti, anche se non hanno autonoma rilevanza, sono quindi sicuramente atti accessibili, dato che ai sensi dell'art. 22, comma 11, lett. d), della legge n. 241/90 anche gli atti interni rientrano nel concetto di "documento amministrativo".

Nemmeno, infine, trattandosi di atti istruttori di una pratica edilizia, pare sussistere alcun limite al diritto di accesso – secondo quanto previsto, da un lato, per il cittadino non residente, dall'art. 24 co. 1, 2, 3, 5 e 6, della legge n. 241/90 e, dall'altro, per il cittadino residente, dall'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000 – quand'anche l'impedimento fosse fondato sul presupposto che gli atti del fascicolo edilizio siano da ritenere atti di polizia giudiziaria (come ad es. verbali di sopralluogo e di verifica delle

PLENUM 8 SETTEMBRE 2009

opere edilizia realizzate, redatti dalla Polizia Municipale; relazioni di servizio, acquisizione di notizie, denunce, etc.).

Infatti, secondo la giurisprudenza ormai consolidata sia del giudice amministrativo sia di questa Commissione, la circostanza che la domanda d'accesso abbia ad oggetto atti relativi ad indagini proprie della polizia municipale, e cioè funzionali a procedimenti sanzionatori preordinati a concludersi con sanzioni a carattere amministrativo, quali sembrano quelli di specie accertati dal Comune, non vale a precludere il diritto d'accesso alla relativa documentazione; e ciò anche quando dovesse trattarsi di documenti trasmessi alla Procura della Repubblica per mere finalità conoscitive e perché questa verifichi se nel caso segnalato sussistano estremi di reato. Il diritto d'accesso non è esercitabile solo se si tratti di atti di polizia giudiziaria e cioè di atti acquisiti o redatti nell'esercizio di un'attività svolta su richiesta della Procura della Repubblica; attività sottoposta al segreto delle indagini preliminari e come tale sottratta all'accesso ex art 24 co. 1 lett a della legge n 241/90, e per la quale l'eventuale accesso è subordinato alla preventiva autorizzazione della Procura stessa.

Pertanto, nei suddetti limiti, non appare giustificabile la sottrazione all'accesso degli atti istruttori del procedimento.

Prof.
Piazza, 15
00191 ROMA

OGGETTO: Richiesta di accesso in ipotesi di violazione edilizia per installazione di camino.

Il Sig. con nota del 30 giugno 2009 “chiede la tutela amministrativa da parte della Commissione per l’accesso (art. 12; d.P.R. 206 n. 184)”, ed, in particolare, “prega la Commissione di verificare se i diritti previsti dall’ordinamento giuridico abbiano subito limitazioni ingiustificate... o dalla mancata attuazione della Direttiva 2003/4/CE accesso al pubblico dell’informazione ambientale”.

Prima di analizzare il tenore ed il contenuto della richiesta del Sig., così come sopra riportati, è necessario riassumere brevemente i termini della vicenda.

In data 29 settembre 2004, sul retrospetto dell’immobile sito in via, 3 (Alghero), dove si trova un appartamento di proprietà del Sig. (residente a Roma), veniva installato un camino a servizio di un ristorante. A seguito di denuncia di abuso edilizio, presentata al Comune di Alghero da parte del diretto interessato e dell’amministratore del condominio, veniva espletata un’indagine da parte della Polizia Municipale che constatava l’esistenza di un abuso edilizio.

In data 4 agosto 2005 il chiedeva al Sindaco di Alghero copia del verbale relativo al sopralluogo effettuato dalla Polizia Municipale a seguito della denuncia. La richiesta veniva respinta con nota del 29 agosto 2005 in quanto, a norma del Regolamento comunale in materia di accesso, il verbale era coperto da segreto istruttorio.

In data 21 dicembre 2005 il Comune di Alghero ordinava la demolizione dei manufatti abusivamente realizzati.

Il 17 luglio 2006 il Sig. inviava al Comune di Alghero un’ulteriore nota nella quale sottolineava come il “condotto fumario” avrebbe dovuto essere rimosso non per abuso edilizio ma “in quanto prodotto pericoloso per la incolumità delle persone”.

In data 16 settembre 2006 il inviava al Comune richiesta di copia del certificato di conformità alla normativa vigente della canna fumaria con particolare riferimento alla UNI-EN 1443/2005 (requisiti generali dei camini). Il Comune, con nota del 13 ottobre 2006, rispondeva che alla pratica edilizia avente per oggetto “installazione di canna fumaria ed insegna” non era allegato alcun certificato di conformità.

In data 16 luglio 2008 il Sig. reiterava la richiesta di acquisizione del verbale di sopralluogo a suo tempo eseguito (19.11.2004) dalla Polizia Municipale ed il Comune riconfermava il proprio diniego in quanto il documento era coperto da segreto istruttorio.

Infine, il, in data 12 settembre 2008, presentava altra istanza di accesso al fine di ottenere copia del certificato di conformità alle leggi vigenti dell’installato camino senza ricevere risposta.

PLENUM 8 SETTEMBRE 2009

Tale essendo la storia procedimentale della vicenda, ritiene questa Commissione che sussista una serie di eccezioni che impedisce l'analisi del merito della richiesta del Sig.

Egli, infatti, per sua esplicita affermazione, chiede "la tutela amministrativa" di questa Commissione ai sensi dell'art. 12 del d.P.R. n. 184/2006, cioè sotto forma di ricorso che, come tale, avrebbe dovuto essere accompagnato dagli adempimenti formali previsti dallo stesso art. 12, comma 4, d.P.R. n. 184/2006, che non risultano compiuti. Peraltro, trattandosi, di atti di amministrazione comunale la competenza a conoscere il merito del ricorso apparterebbe al Difensore Civico (art. 25, comma 4, legge n. 241/90) e non a questa Commissione.

Il difetto di competenza è eccezione che assorbe tutte le altre, alle quali, peraltro, la Commissione ritiene opportuno, anche per conoscenza dell'interessato, di fare cenno.

La tutela amministrativa o giurisdizionale avverso un diniego di accesso è sottoposta a specifici limiti temporali che, nella fattispecie, sono rimasti inosservati dal Sig. sia in occasione degli espressi dinieghi (2005 e 2008) che del silenzio-rigetto (2008) dell'Autorità comunale. Inoltre, l'ammissibilità della richiesta di tutela amministrativa è subordinata all'esistenza del requisito della titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale (art. 22, comma 1, lett. b, legge n. 241/90) che, in riferimento alla posizione giuridica del, non sussiste, atteso il provvedimento di demolizione del manufatto adottato dal Comune di Alghero. Anche la possibile configurabilità, nella specie, di un interesse alla tutela ambientale non può giustificare un accesso documentale, atteso che la pericolosità della situazione creata dall'installazione del camino in questione è superata dall'ordine della sua demolizione.

Volendo interpretare, poi, il "ricorso" del Sig. come richiesta di parere sul diritto di accesso si deve sottolineare che tale istanza non potrebbe avere diverso esito atteso che il richiedente non è titolare di un interesse concreto e attuale in considerazione del fatto che l'oggetto del contendere (la canna fumaria) è stato eliminato.