

N. 00217/2009 REG.SEN.
N. 01504/2008 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1504 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

ANTONELLO PAPA, rappresentato e difeso dall'avv. Franco Enoch, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesca Mastroviti in Torino, corso Vittorio Emanuele II, 170;

contro

il MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino presso la quale domicilia in corso Stati Uniti n. 45;

l'ISTITUTO PROFESSIONALE STATALE PER L'INDUSTRIA E L'ARTIGIANATO - IPSIA "GALILEO FERRARIS" di Biella, in persona del Dirigente legale rappresentante pro tempore;

avverso

il diniego all'accesso alla documentazione amministrativa espresso dal Dirigente dell'IPSIA "Galileo Ferraris" di Biella con nota n. prot. 5258/Fpd del 27.10.2008,

nonché per l'accertamento

del diritto del ricorrente, nella qualità di componente del Consiglio di istituto del citato IPSIA ad avere copia della documentazione richiesta con istanza dell'1.10.2008, negata con il provvedimento di cui sopra,

e per la conseguente condanna

dell'Amministrazione Scolastica a provvedere in tal senso.

E CON I MOTIVI AGGIUNTI DEPOSITATI IN DATA 2 DICEMBRE 2008

avverso

il diniego all'accesso alla documentazione amministrativa espresso dal Dirigente dell'IPSIA "Galileo Ferraris" di Biella con nota n. prot. 5258/Fpd del 27.10.2008, già oggetto di impugnativa con il ricorso introduttivo del presente giudizio, nonché con nota n. prot. 5775/Fpd del 27.11.2008, notificata al ricorrente il 28.11.2008 ed oggetto dei presenti motivi aggiunti di ricorso,

nonchè per l'accertamento

del diritto del ricorrente, nella qualità di componente del Consiglio di Istituto del citato IPSIA ad avere copia della documentazione richiesta con istanza dell'1.10.2008, e con ulteriore istanza di riesame in data 06.11.2008, negata con il provvedimento di cui sopra,

e per la conseguente condanna

dell'Amministrazione Scolastica a provvedere in tal senso.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Pubblica Istruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 09/01/2009 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con istanza datata 01.10.2008 il sig. Papa Antonello chiedeva al Dirigente dell'Istituzione scolastica IPSIA "G. Ferraris" di Biella, in qualità di componente del Consiglio di Istituto della scuola, "di poter avere un elenco di tutti i soggetti che hanno svolto incarichi di consulenza o collaborazione con l'Istituto per gli anni 2007 e 2008" e, in particolare, "i nominativi, la descrizione degli incarichi di collaborazione o consulenza effettuati, l'importo del corrispettivo percepito per ogni singolo incarico, a quale capitolo del bilancio

tale spesa è stata assegnata". Nell'istanza si precisava che "motivo di tale richiesta sta nel voler capire in modo approfondito le varie componenti del nostro bilancio e la sua articolazione nei singoli progetti per meglio svolgere il ruolo di componente del Consiglio di Istituto e di componente del Collegio docenti".

L'istanza di accesso veniva respinta con provvedimento del Dirigente scolastico prot. 5258/Fpd del 27.10.2008 ove si evidenziava, da un lato, la genericità delle motivazioni addotte "in ordine all'interesse, protetto dalla legge, che legittimi la richiesta", dall'altro, che il richiedente conosceva "i dati relativi ai progetti attuati in Istituto partecipando alle sedute deliberative degli organi collegiali della scuola", infine, si considerava che "le richieste avanzate, peraltro, richiedono un impegno non indifferente agli uffici di segreteria, già gravati di eccessivi oneri".

Con istanza datata 06.11.2008, il sig. Papa chiedeva il riesame in autotutela del diniego adottato dal Dirigente scolastico, ribadendo il proprio interesse in ragione della "qualifica di membro del Consiglio di Istituto, chiamato pertanto all'approvazione degli atti di bilancio, ove sono ricompresi detti incarichi" e precisando che egli "pur partecipando costantemente alle sedute deliberative degli organi collegiali della scuola, in merito ai progetti attuati dall'Istituto è a conoscenza della loro mera indicazione nominale con i relativi dati economici complessivi, senza dunque aver mai ricevuto alcun dettaglio in merito ai collaboratori e consulenti destinatari per molti degli incarichi medesimi ed in correlazione al relativo riparto dei compensi. Indicazioni che paiono tanto più necessarie laddove le voci di riferimento siano genericamente indicate come prestazioni di servizi a terzi". Nell'istanza il richiedente specificava, inoltre, che "sarebbe comunque sufficiente che mi fosse consentito di prendere visione del giornale di cassa e dei registri partitari relativi ad entrate, spese e relativi residui, per consentire l'esercizio del diritto di accesso ed il rispetto della legge, senza alcun onere ed aggravio da parte di chicchessia".

Con provvedimento datato 27.11.2008 prot. 5775/Fpd il Dirigente scolastico respingeva anche la domanda avanzata con l'istanza di data 06.11.2008, rilevando che "i documenti di carattere contabile utili per l'approfondimento di aspetti utili alla deliberazione di attività ed atti consuntivi, vengono posti a disposizione dei consiglieri di Istituto in occasione delle relative deliberazioni"; inoltre, con riferimento alla richiesta di presa visione del giornale di cassa e dei registri partitari relativi ad entrate, spese e relativi residui, il Dirigente motivava il diniego in relazione alla "genericità della motivazione e, con riferimento ad essa, anche per carenza di un interesse protetto dalla legge".

Con ricorso depositato il 02.12.2008 il sig. Papa Antonello impugnava il provvedimento del Dirigente scolastico n. 5258/Fpd del 27.10.2008, deducendo il seguente motivo:

1) "Violazione ed erronea applicazione degli artt. 22 e ss. della L. 07.08.1990, n. 241. Violazione dell'art. 1, comma 127, della L. 23.12.1996, n. 662, come modificato dal comma 54 della legge 24.12.2007, n. 244".

Il ricorrente censura la motivazione del provvedimento impugnato evidenziando il proprio interesse all'accesso in quanto membro del Consiglio di Istituto, "chiamato a deliberare il bilancio preventivo e il conto consuntivo ed a stabilire l'impiego dei mezzi finanziari per il funzionamento amministrativo e didattico della scuola".

Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 12.12.2008 il sig. Papa Antonello impugnava il provvedimento del Dirigente scolastico n. 5775/Fpd del 27.11.2008, deducendo il seguente motivo:

1) "Violazione ed erronea applicazione, per ulteriori profili, degli artt. 22 e ss. della L. 07.08.1990, n. 241. Ulteriore violazione ed erronea applicazione dell'art. 1, comma 127, della L. 23.12.1996, n. 662, come modificato dal comma 54 della legge 24.12.2007, n. 244. Sviamento della causa tipica. Illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia manifeste".

Il ricorrente censura la motivazione del diniego, evidenziando ulteriormente il proprio interesse all'accesso in correlazione con le funzioni di componente del Consiglio di Istituto.

Con atto datato 07.01.2009 si costituiva l'amministrazione chiedendo il rigetto dei ricorsi proposti.

Alla Camera di Consiglio del 09.01.2009 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1) Il ricorso principale è infondato.

Invero, il ricorrente contesta il provvedimento con il quale l'amministrazione ha respinto l'istanza di accesso diretta ad ottenere un elenco di tutti i soggetti che hanno svolto incarichi di consulenza o collaborazione con l'Istituto per gli anni 2007 e 2008.

Tuttavia tale richiesta esorbita dai limiti del diritto di accesso, in quanto riferendosi ad "elenchi", ossia ad atti non preesistenti alla domanda di accesso, ma suscettibili di formazione solo a seguito di una apposita attività elaborativa da parte dell'amministrazione, non è conforme alla fattispecie delineata dalla disciplina sull'accesso, la quale è finalizzata a "consentire la conoscenza degli atti materialmente esistenti negli archivi dell'amministrazione, ma non comporta il suo obbligo di porre in essere un'attività di elaborazione dei dati in suo possesso o di emanare ulteriori atti" (cfr. C.d.S., Sez. VI, 20 maggio 2004 n. 3271; T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 31 gennaio 2006, n. 54).

In altre parole, in relazione a siffatta richiesta trova applicazione il principio, pacifico in giurisprudenza, "secondo il quale l'azione per l'accesso agli atti ha per oggetto la visione ed estrazione di copia di documenti in possesso dell'amministrazione, mentre non rientra nel suo ambito la pretesa alla formazione di atti, anche meramente ricognitivi" (cfr. C.d.S., sez. VI, 17 gennaio

2008, n. 82; T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 03 giugno 2008, n. 5456).

Ne deriva l'infondatezza della richiesta di accesso diretta ad ottenere dall'amministrazione la formazione di un apposito elenco dei soggetti che hanno svolto incarichi di consulenza o collaborazione con l'Istituto per gli anni 2007 e 2008.

2) Con riferimento al ricorso per motivi aggiunti, ne va rilevata la parziale fondatezza.

In particolare, il ricorrente contesta la motivazione del diniego di accesso adottato dall'amministrazione con atto datato 27.11.2008 n. prot. 5775/Fpd nella parte in cui esclude l'esistenza di un interesse tutelabile sotteso all'istanza avanzata in data 06.11.2008, con la quale egli, da un lato, ha reiterato la pretesa ad ottenere un elenco dei soggetti che hanno svolto incarichi di consulenza o collaborazione con l'Istituto per gli anni 2007 e 2008, dall'altro, ha precisato che il diritto di accesso poteva essere soddisfatto anche con la sola presa visione del giornale di cassa e dei registri partitari relativi ad entrate, spese e relativi residui.

Come già rilevato in sede di esame del ricorso principale, il motivo è infondato nella parte in cui contesta il diniego ad accedere ad un elenco dei soggetti che hanno svolto incarichi di consulenza o collaborazione con l'Istituto per gli anni 2007 e 2008 e in proposito è sufficiente richiamare quanto esposto al precedente punto sub 1.

Viceversa, le censure risultano fondate nella parte in cui contestano l'affermazione, contenuta nel diniego impugnato, secondo la quale l'istanza del sig. Papa non è supportata da un idoneo interesse neppure in relazione alla sola presa visione del giornale di cassa e dei registri partitari relativi ad entrate, spese e relativi residui, parimenti richiesta con l'istanza di data 06.11.2008.

Invero, la giurisprudenza ha precisato che "la qualità di componente di organi collegiali dell'istituzione scolastica abilita a poter disporre di ogni utile risultanza documentale onde verificare la corretta osservanza dei principi di legalità e buon andamento cui deve essere ispirata l'azione di detti organi, consentendo ogni utile iniziativa sul piano propositivo e deliberativo per il miglior perseguimento degli interessi di rilievo pubblico che fanno capo all'istituzione. Si versa, quindi, a fronte di una esigenza di "trasparenza interna" che deve essere salvaguardata in relazione ai principi sanciti dall'art. 22 della legge n. 241/1990" (cfr. ex multis C.d.S., sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 3042; T.A.R. Toscana Firenze, sez. I, 22 giugno 1999, n. 514).

Ne deriva che il componente del Consiglio di Istituto di una scuola, in quanto titolare del relativo "munus", ha un qualificato interesse alla conoscenza degli atti inerenti all'attività del collegio, al fine di "una più attenta verifica, studio ed approfondimento degli stessi che non deve aver luogo solo e necessariamente in occasione delle riunioni cui partecipa o in sede di apposizione della firma ai verbali ad esse relativi" (cfr. T.A.R. Sicilia Catania, sez. IV, 25 gennaio 2007, n. 155).

Nel caso di specie, quindi, non è condivisibile l'affermazione dell'amministrazione secondo la quale il ricorrente non avrebbe interesse neppure alla presa visione dei documenti suindicati, in quanto le funzioni che competono al sig. Papa, in qualità di membro del Consiglio di Istituto, fondano la pretesa alla semplice presa visione di tale documentazione, quanto meno al fine di consentirgli la verifica della corretta osservanza dei principi di legalità e buon andamento cui deve essere ispirata l'azione dell'organo collegiale, così da soddisfare l'esigenza di "trasparenza interna", posta in luce dal consolidato orientamento giurisprudenziale in relazione alle ipotesi in esame.

Ne deriva la fondatezza della pretesa di accesso avanzata dal ricorrente nei limiti, esplicitati nella domanda di accesso, della sola presa visione del giornale di cassa e dei registri partitari relativi ad entrate, spese e relativi residui nelle parti inerenti agli incarichi di consulenza o collaborazione con l'Istituto per gli anni 2007 e 2008.

3) In conclusione, il ricorso principale è infondato e deve essere respinto.

Viceversa, il ricorso per motivi aggiunti va accolto in parte, secondo quanto esposto in motivazione, con il conseguente ordine all'Istituto Professionale Statale per l'Industria e l'Artigianato - IPSIA di Biella di consentire al ricorrente di prendere visione del giornale di cassa e dei registri partitari relativi ad entrate, spese e relativi residui nelle parti inerenti agli incarichi di consulenza o collaborazione con l'Istituto per gli anni 2007 e 2008.

La peculiarità delle questioni di diritto sottese ai ricorsi proposti consente di ravvisare giusti motivi per compensare tra le parti le spese della lite.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, Sezione II, respinge il ricorso principale e accoglie in parte il ricorso per motivi aggiunti e per l'effetto:

- annulla, nei limiti di quanto esposto in motivazione, il provvedimento del Dirigente dell'Istituto scolastico IPSIA "G. Ferraris" di Biella n. prot. 5775/Fpd datato 27.11.2008;

- ordina all'Istituto scolastico IPSIA "G. Ferraris" di Biella di consentire al ricorrente di prendere visione del giornale di cassa e dei registri partitari relativi ad entrate, spese e relativi residui nelle parti inerenti agli incarichi di consulenza o collaborazione con l'Istituto per gli anni 2007 e 2008.

Compensa tra le parti le spese della lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 09/01/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Calvo, Presidente

Francesco Brandileone, Consigliere

Fabrizio Fornataro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/01/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO