

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2003

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

RUSSO FRANCO, CAPANNA, RONCHI, TAMINO

Presentata il 2 dicembre 1987

Norme per il diritto all'accesso ai documenti amministrativi e per la loro pubblicazione

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Di fronte alla così frequente denuncia del ruolo svolto dai poteri occulti nell'apparato dello Stato, delle infiltrazioni di organizzazioni criminali, del clientelismo e delle lottizzazioni dei centri decisionali pubblici posta in essere dai partiti ricorre oramai costantemente nel nostro paese la constatazione della scarsa trasparenza della pubblica amministrazione. Una constatazione che non trae solo alimento dai comportamenti criminosi o illeciti disvelati così frequentemente dai giudici, ma che si basa sull'esperienza quotidiana dei cittadini, degli amministrati, degli utenti.

Non è un caso se il tema dell'« irrobustimento dei diritti del cittadino di fronte all'amministrazione » trova oggi posto nei programmi di governo e se la questione della trasparenza della pubblica amministrazione è stata oggetto di studio da parte delle Commissioni per le riforme

istituzionali istituite presso la Presidenza del Consiglio. In particolare la sottocommissione presieduta dal professor Mario Nigro ha proposto uno schema di disegno di legge per garantire l'accesso dei cittadini ai documenti amministrativi.

Preoccupazioni relative all'effetto dirompente degli elementi innovativi dello schema di progetto di legge nei confronti del tessuto normativo preesistente e del comportamento consolidato dal tempo degli operatori amministrativi hanno però indotto la sottocommissione a prevedere un periodo di sperimentazione della nuova normativa.

Non è invece nelle intenzioni degli estensori di questa proposta di legge di procrastinare ancora la determinazione del diritto dei cittadini all'accesso della documentazione amministrativa il cui esercizio incide direttamente sulla partecipazione del cittadino alla vita politica economica e sociale della Repubblica.

Altro principio che si vuole introdurre è quello della pubblicazione dei documenti amministrativi. Con tale principio si vuole tentare di ovviare alla impossibilità da parte dei cittadini a conoscere non solo l'organizzazione, la funzione e gli obiettivi degli enti pubblici centrali e periferici ma anche i loro programmi, le loro direttive e tutte quelle informazioni capaci di rendere sempre più trasparente l'attività amministrativa di tutte le strutture pubbliche italiane.

Sul ruolo determinante dell'informazione per la partecipazione democratica dei cittadini avevano insistito gli statuti regionali (articolo 62 dello statuto della regione Basilicata, articolo 54 dello statuto della regione Lombardia, articolo 8 dello statuto della regione Piemonte, articolo 72 dello statuto della regione Toscana, articolo 11 dello statuto della regione Umbria, articolo 35 dello statuto della regione Veneto) che avevano in vario modo enunciato il diritto dei cittadini all'informazione sulle attività di rilevanza regionale (articolo 67 dello statuto della regione Abruzzo, articolo 42 dello statuto della regione Calabria, articolo 48 dello statuto della regione Campania, articolo 5 dello statuto della regione Emilia-Romagna, articolo 32 della regione Marche, articolo 42 della regione Molise oltre agli altri citati in precedenza). Sono però andate deluse, come hanno notato studiosi quali Dante Cosi e Raffaele Chiarelli, le speranze di quanti auspicavano che con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario e con il susseguente riassetto dei rapporti tra Stato, regione ed enti locali si fosse avviato un processo di riforma della pubblica amministrazione all'insegna della democrazia e della trasparenza.

Nei confronti dei cittadini le amministrazioni delle regioni e degli enti locali hanno raggiunto presto i livelli di « separatezza » delle amministrazioni centrali: il decentramento si è concretamente risolto nell'introduzione di nuovi filtri tra cittadini e pubblici poteri.

In un contesto in cui gli enti centrali e periferici gestiscono la quasi totalità dei servizi pubblici appare prioritario introdurre il diritto all'informazione sull'attività della pubblica amministrazione e la trasparenza dei procedimenti amministrativi anche al fine di contrastare la tendenza degli apparati dei partiti a far pesare prassi spartitorie sulle scelte dei singoli enti.

Con l'attuazione di tale diritto si pone in essere in forma diffusa uno strumento di partecipazione-controllo che dispiega maggiore valenza democratica rispetto alle forme, di partecipazione consultiva (consulte, commissioni) attuabili soltanto su contenuti e in tempi predeterminati dagli stessi rappresentanti politici locali. Forme queste ultime che possono risolversi o in manifestazioni paraplebiscitarie o in concertazioni con il notabilato delle associazioni cooptate dal sistema o istituzionalmente collaterali ai partiti.

La formulazione del diritto all'informazione come diritto individuale impedisce che gli strumenti della partecipazione-controllo siano posti a disposizione esclusivamente di soggetti qualificati o condizionati a requisiti.

La tutela degli utenti come diritto collettivo completa la partecipazione controllo e concretamente la potenzia perché invece di orientarla verso i sistemi di alleanze di gestione dei poteri locali, la indirizza allo specifico controllo delle modalità di esercizio e di erogazione dei servizi pubblici e alla loro efficacia.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

2. Le amministrazioni dello Stato, le aziende autonome, gli enti pubblici, i concessionari di pubblici servizi, le regioni, le province, i comuni, le circoscrizioni comunali, le unità sanitarie locali, le comunità montane, le aziende municipalizzate si attengono ad esse secondo il proprio ordinamento.

3. Le disposizioni della presente legge operano direttamente nei riguardi di quegli enti che necessitano di un'autonoma deliberazione normativa, finché quest'ultima non sia intervenuta.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella presente legge.

ART. 2.

1. Al fine di garantire il buon andamento, la trasparenza e l'imparzialità dell'attività amministrativa e di assicurare il diritto all'informazione, quale presupposto fondamentale della partecipazione dei cittadini all'attività politica, economica e sociale, è riconosciuto ai cittadini il diritto di accesso ai documenti amministrativi degli enti di cui all'articolo 1 secondo le modalità stabilite dalla presente legge.

ART. 3.

1. È considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotoincisa, elettromagnetica o di

qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dagli enti di cui all'articolo 1 ai fini dell'attività amministrativa.

ART. 4.

1. Il diritto di accesso, di cui all'articolo 2 della presente legge, può essere escluso, differito, o limitato solo nei casi in cui il suo esercizio possa ledere i diritti costituzionali dei cittadini o sia in contrasto con le disposizioni dell'ordinamento giuridico che tutelano il segreto di Stato o i divieti di divulgazione posti a protezione dell'ordine pubblico, la prevenzione e la repressione della criminalità, la sicurezza e la difesa nazionale, nonché la riservatezza delle persone e dei gruppi.

ART. 5.

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere rivolta agli uffici individuati a norma dell'articolo 6. Sino a quando gli uffici predetti non sono stati individuati la richiesta deve essere rivolta alle amministrazioni che hanno formato i documenti o presso le quali questi sono in via definitiva depositati.

3. Il rifiuto di accesso, il differimento e la limitazione di esso debbono essere motivati.

4. Trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende rifiutata.

5. Contro gli atti di cui al comma 3 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale competente per territorio. Il tribunale decide in camera di consiglio con ordinanza motivata entro trenta giorni dal deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La deci-

sione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini.

6. Sia il tribunale amministrativo regionale sia il Consiglio di Stato possono prendere visione di ogni documento necessario alla pronuncia.

7. In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso, il giudice amministrativo adotta i provvedimenti necessari, e, ove occorra, anche in via sostitutiva.

ART. 6.

1. Gli enti di cui all'articolo 1 debbono istituire appositi uffici per consentire la consultazione dei documenti amministrativi e l'estrazione totale o parziale di copie.

2. Presso gli uffici, istituiti ai sensi del comma 1, debbono essere comunque tenute a disposizione dei cittadini una o più raccolte della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, del *Bollettino Ufficiale* della regione in cui ha sede l'ufficio nonché di tutte le pubblicazioni ufficiali dell'ente in cui l'ufficio è incaricato.

ART. 7.

1. Le associazioni di tutela e rappresentanza degli utenti di servizi sociali, assistenziali e di pubblici servizi, nonché gli enti e le associazioni che perseguono finalità umanitarie, scientifiche, culturali, religiose, politiche, sindacali, di promozione sociale e civile di salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale ed artistico di difesa del consumatore e degli utenti dei pubblici servizi, hanno, oltre al diritto di accesso, di cui all'articolo 2, anche il diritto di ricevere, su richiesta, copia degli atti ufficiali della circoscrizione o del comune in cui hanno sede, dietro rimborso delle sole spese postali, e del costo di riproduzione.

ART. 8.

1. All'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è aggiunto il seguente comma:

« Nell'ambito delle proprie attribuzioni l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio secondo le disposizioni che disciplinano il diritto di accesso ».

ART. 9.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti di cui all'articolo 1 emanano appositi regolamenti intesi a disciplinare — anche in considerazione di quanto disposto dall'articolo 4 — lo svolgimento del diritto all'accesso ai documenti amministrativi.

2. Tali regolamenti devono stabilire altresì le modalità di pubblicazione delle direttive, dei programmi, delle istruzioni, delle circolari ed ogni altro atto che dispone in generale sull'organizzazione sulle funzioni, sugli obiettivi e sui procedimenti di ogni singolo ente contemplato sempre dall'articolo 1, nonché di ogni documento amministrativo in cui si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse.

ART. 10.

1. L'articolo 25 della legge 27 dicembre 1985, n. 816, è abrogato.