

1. Composizione

Costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31 maggio 1991 e successive modificazioni, decorso il primo triennio (art. 27, comma 3, L. n. 241/1990) la Commissione è stata rinnovata con successivo analogo provvedimento in data 24 novembre 1994 (allegato n. 1).

Nel primo periodo del 1995 l'Organo Collegiale ha operato con i seguenti componenti:

- Cons. **Lamberto CARDIA (Presidente),**
 Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei
 Ministri;
- Sen. **Antonella BRUNO GANERI;**
- Sen. **Luigi ROVEDA;**
- On.le **Mario FERRARA;**
- On.le **Vincenzo NESPOLI;**
- Pres. **Silvino COVELLI,**
 Presidente di Sezione designato dalla Corte dei Conti;
- Avv. **Ignazio Francesco CARAMAZZA,**
 Avvocato dello Stato designato dall'Avvocatura dello
 Stato;
- Cons. **Alessandro PAJNO,**
 Consigliere di Stato designato dal Consiglio di Stato;
- Cons. **Eduardo DI SALVO,**
 Sostituto Procuratore Generale della Repubblica designato
 dalla Corte di Cassazione;
- Prof. **Massimo C. BIANCA,**
 Ordinario di Diritto Civile presso l'Universita' degli Studi
 di Roma «La Sapienza»;
- Prof. **Aldo LOIODICE,**
 Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Universita'
 degli Studi di Bari;
- Prof. **Carlo MEZZANOTTE,**
 Ordinario di Diritto Costituzionale presso la Libera
 Universita' Internazionale di Studi Sociali;

- Prof. **Achille MELONCELLI,**
 Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Terza
 Universita' degli Studi di Roma;
- Dott. **Mario SERIO,**
 Dirigente Generale del Ministero per i Beni Culturali e
 Ambientali;
- Dott. **Cesare VETRELLA,**
 Dirigente Generale del Dipartimento della Funzione
 Pubblica;
- Dott. **Giuseppe M. TERNZI,**
 Dirigente Generale del Ministero del Lavoro e della
 Previdenza Sociale;
- Dott. **Giorgio TINO,**
 Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

Con D.P.C.M. in data 19 luglio 1995 il Sen. Luigi Roveda ed il Dott. Silvino Covelli sono stati sostituiti, rispettivamente, dal Sen. Pierluigi Copercini e dal Pres. Francesco Pisciotta (allegato n. 2).

2. Organizzazione

PAGINA BIANCA

L'organizzazione e le procedure operative della Commissione sono disciplinate dal regolamento interno, approvato nella riunione del 12 aprile 1995 (allegato n. 3), che ha previsto, tra l'altro, la costituzione di Sottocommissioni permanenti con il compito di coadiuvare la Commissione medesima.

Quest'ultime, costituite in numero di quattro, hanno svolto, nel corso del 1995, un notevole lavoro di istruttoria dei regolamenti concernenti i casi di esclusione del diritto di accesso e di quesiti, consentendo alla Commissione di eliminare l'arretrato formatosi nel 1994 a causa dei lunghi tempi occorsi per il rinnovo dell'Organo collegiale.

Alle predette sottocommissioni sono affidati, altresì, i seguenti compiti:

I Sottocommissione	Verifica delle misure organizzative adottate dalle amministrazioni in materia di accesso ed autocertificazione;
II Sottocommissione	Controllo e comparazione dei regolamenti già adottati a livello centrale;
III Sottocommissione	Controllo e comparazione dei regolamenti già adottati a livello locale;
IV Sottocommissione	Elaborazione di proposte di modifica normativa ed analisi della giurisprudenza.

Positivi riflessi sulla definizione delle pratiche relative alla vigilanza ha avuto la previsione contenuta nell'art. 3 del regolamento che affida al Servizio di segreteria il compito di rispondere alle richieste di parere relative a questioni già affrontate dalla Commissione. Ciò ha consentito una notevole abbreviazione dei tempi di evasione delle pratiche in questione rendendo, nel contempo, più agili i lavori del predetto Organo.

Il Servizio di segreteria della Commissione, istituito con D.P.C.M. in data 3 gennaio 1994, è stato, nel corso del 1995, potenziato in termini di risorse sia umane che materiali. In particolare si è proceduto ad una riorganizzazione generale dell'archivio che ha consentito, tra l'altro, di effettuare un monitoraggio sulla attività svolta dal Servizio, anche in relazione a quella di supporto alla Commissione sia, autonomamente, in materia di vigilanza.

Il Servizio, nel 1995, ha istruito e definito 145 pratiche concernenti quesiti e istanze d'accesso prodotte da singoli cittadini nei confronti dell'amministrazione centrale e periferica; ha, inoltre, risposto a molteplici quesiti per le vie brevi, concernenti soprattutto aspetti interpretativi della norma e modalità applicative.

Il notevole numero di richieste di intervento pervenute nel 1995, denota un interesse crescente verso l'accesso, cui corrisponde una sempre maggiore esigenza per i soggetti, sia attivi che passivi, di disporre di un valido interlocutore istituzionale, per chiarire le numerose e varie problematiche poste dall'attuazione della legge n. 241/90.

A seguito del potenziamento dell'organico del Servizio di segreteria (piu' 5 unita'), è stato possibile realizzare l'informatizzazione dell'archivio dei regolamenti che ha consentito, tra l'altro, l'elaborazione di tavole sinottiche e di un indice analitico per materia che attualmente costituisce un indispensabile strumento di analisi per la predisposizione dei pareri di competenza della Commissione e, a medio termine, consentirà la pubblicazione di una monografia nell'ambito della collana «L'accesso ai documenti amministrativi», che rappresenterà un ulteriore strumento operativo per tutti i soggetti interessati.

3. Attivita'

PAGINA BIANCA

Nel corso del 1995, in linea con le attribuzioni fissate dal D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, la Commissione ha espresso parere, in via prioritaria, sui regolamenti concernenti l'identificazione delle categorie di documenti sottratti all'accesso.

Al riguardo va sottolineato che su 51 regolamenti esaminati, 5 sono stati predisposti da Amministrazioni locali, 9 da Università, 23 da Enti pubblici e Concessionari di pubblici servizi; tale ultima tipologia ha posto l'esigenza di risolvere problematiche di fondo quali la titolarità del potere regolamentare (autorità vigilante o ente vigilato, autorità concedente o ente concessionario).

La questione è stata oggetto di approfondimento in sede di gruppo ristretto appositamente costituito e ha messo in luce l'obiettivo difficoltà di pervenire ad una soluzione generale, vista la molteplicità di soggetti presenti nell'ordinamento, nonché la dinamica evolutiva che caratterizza attualmente il settore pubblico allargato. Pertanto si è deciso di valutare le singole fattispecie, avviando opportuni contatti con i ministeri vigilanti circa l'esercizio del potere regolamentare.

La Commissione ha inoltre rilevato casi di regolamenti pubblicati senza il proprio preventivo assenso; tale problema ha posto la necessità, già da tempo sottolineata, di una modifica normativa che consenta interventi della Commissione più incisivi ed efficaci. Nel frattempo, si è stabilito, in simili casi, di segnalare la mancata richiesta di parere alla eventuale amministrazione vigilante, nonché di esprimere, comunque, il proprio avviso ex post e, in caso di non ottemperanza, di investire della questione la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per quanto concerne i contenuti dei regolamenti esaminati si evidenzia la tendenza, nella maggioranza dei casi, ad includere nel testo le modalità di esercizio dell'accesso già disciplinate in modo uniforme dal D.P.R. 352/92; tale regolamentazione appare inutile e talvolta di dubbia legittimità in quanto eventuali aggiunte o precisazioni potrebbero costituire un limite non previsto dalle norme di rango superiore. Uguale rilievo, che ha interessato molte amministrazioni richiedenti il parere della Commissione, è stato mosso per la ripetizione a volte anche letterale delle norme già contenute nella legge e nel d.p.r. Inoltre è apparsa comune la difficoltà nell'individuare con criteri di omogeneità le categorie di documenti sottratte all'accesso, come impone l'art. 8 del D.P.R. 352/92, indipendentemente dalla loro denominazione specifica.

L'attività di risposta ai quesiti formulati da privati cittadini e da pubbliche amministrazioni ha, inoltre, permesso di individuare alcune questioni di carattere generale il cui approfondimento è stato demandato alle Sottocommissioni. Tra queste si sottolinea la problematica relativa all'accesso agli atti delle procedure concorsuali, con particolare riferimento agli elaborati degli altri candidati, che ha portato la Commissione a rivedere parzialmente, alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'orientamento espresso precedentemente. La legittimazione all'accesso è stata infatti estesa anche ai candidati non ammessi alle prove orali, qualora la richiesta di vedere gli elaborati dei candidati ammessi si fondi sulla prospettazione di una macroscopica incongruenza di valutazione da parte della Commissione giudicatrice, tale da giustificare un superamento del limite dell'insidiabilità del giudizio di merito, in quanto sintomatica di un eccesso di potere.

Occorre evidenziare che questo nuovo orientamento pone non pochi problemi soprattutto in relazione al principio del buon andamento dell'attività amministrativa, in una materia di grande interesse generale quale quella concorsuale. Pertanto la Commissione ha sottolineato la necessità che la problematica sia oggetto di un intervento normativo e ha affidato alla IV Sottocommissione la predisposizione della relativa proposta.

Nell'attività di risposta ai quesiti sono stati, altresì, affermati i seguenti rilevanti principi.

1) La disciplina dell'accesso non è applicabile agli enti pubblici economici per tutto ciò che attiene all'attività di impresa svolta in regime di diritto privato, mentre è applicabile per quanto attiene all'attività amministrativa di diritto pubblico che concerne gli atti di organizzazione dell'ente sotto il profilo giuridico - amministrativo e quelli relativi al rapporto con l'amministrazione vigilante.

2) In capo alle organizzazioni sindacali difetta la legittimazione ad accedere ai documenti personali dei singoli dipendenti. Scopo della normativa di cui agli artt. 22 e seguenti è, infatti, solo quello di assicurare al titolare di una posizione legittimante la possibilità di accedere alla documentazione necessaria per l'esercizio dei diritti o la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Le organizzazioni sindacali, quali soggetti rappresentativi di interessi collettivi, non possono pertanto essere considerate titolari di un potere generale di controllo sull'attività amministrativa, potendo quest'ultimo essere riconosciuto esclusivamente per quegli atti di carattere generale che riguardano il personale, l'organizzazione del lavoro ed il funzionamento dei servizi, non anche le informazioni concernenti situazioni e comportamenti dei singoli dipendenti.