

Art. 6

1. Ove se ne ravvisi la necessita' la Commissione puo' costituire dei Comitati ristretti, di varia composizione numerica, con il compito di approfondire questioni di particolare rilevanza o complessita' e di elaborare lo schema di parere da sottoporre all' approvazione della Commissione.

2. Ai Comitati ristretti possono essere affidate dalla Commissione, o in caso d' urgenza dal Presidente, anche le audizioni e le indagini conoscitive che si rendono necessarie e possono inoltre essere delegati compiti specifici.

3. Le deliberazioni dei Comitati ristretti sono adottate a maggioranza dei membri presenti.

Art. 7

1. Di ogni riunione della Commissione, delle Sottocommissioni e dei Comitati ristretti e' redatto un verbale sommario, a cura del Servizio di Segreteria.

2. I verbali, sottoscritti dal Presidente ovvero dal Vice Presidente e dal Segretario, sono posti in approvazione nella seduta successiva.

Allegato 4

Direttiva

Numero UCA.1703/II.4.5.1.2, in data 10 febbraio 1996

**Disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi secondo le leggi
7 agosto 1992 n. 241 e 8 giugno 1990 n. 142
differenza e problemi di coordinamento tra le due leggi**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI
(Art 27 Legge 7 agosto 1990, n. 241)

UCA 1703 II/4.5.1.2

10 FEB. 1996

A TUTTI I MINISTERI
- GABINETTO
- UFFICIO LEGISLATIVO

AI MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO

AI COMMISSARI DI GOVERNO NELLE REGIONI
A STATUTO ORDINARIO

AL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA
REGIONE SICILIANA

AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA
REGIONE SARDA

AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA
REGIONE FRIULI - VENEZIA GIULIA

AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI
COORDINAMENTO NELLA REGIONE VALLE
D'AOSTA

AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA
PROVINCIA DI TRENTO

AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA
PROVINCIA DI BOLZANO

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA
(PER IL TRAMITE DEL MINISTERO
DELL'INTERNO)

AI PRESIDENTI DELLE GIUNTE REGIONALI
E DELLE PROVINCE AUTONOME
(PER IL TRAMITE DEI RAPPRESENTANTI E
DEI COMMISSARI DI GOVERNO)

ALLE PROVINCE
(PER IL TRAMITE DEI PREFETTI)

AI COMUNI
(PER IL TRAMITE DEI PREFETTI)

ALLE COMUNITA'MONTANE
(PER IL TRAMITE DEI PREFETTI)

ALLE UNITA' SANITARIE LOCALI
(PER IL TRAMITE DELLE REGIONI)

ALLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA E
ARTIGIANATO
(PER IL TRAMITE DELL'UNIONCAMERE)

ALL'A.N.C.I.

ALL'U.P.I.

ALL'U.N.C.E.M.

ALL'UNIONCAMERE

ALL'ANACAP

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI
- SEGRETARIATO GENERALE

e,p.c: AL CONSIGLIO DI STATO
- SEGRETARIATO GENERALE

ALLA CORTE DEI CONTI
- SEGRETARIATO GENERALE

ALL'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO
- SEGRETARIATO GENERALE

ALLA SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

LORO SEDI

OGGETTO: Disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi secondo le leggi 7 agosto 1990 n.241 e 8 giugno 1990 n.142, differenza e problemi di coordinamento tra le due leggi.

1. Premessa

Sono pervenuti a questa Commissione alcuni quesiti concernenti il rapporto tra la disciplina dell'accesso dettata dalla legge 7 agosto 1990 n.241 e quella dettata dalla legge 8 giugno 1990 n.142.

E' inoltre pervenuta una richiesta di parere, riguardo alla necessità o meno di uno specifico interesse del richiedente per accedere ai documenti amministrativi comunali in considerazione della diversa disciplina prevista dall'art. 22 l.241/90 e dall'art. 7 l.142/90.

Trattandosi di questioni di rilevanza generale la Commissione, nella seduta del 3.10.95, ha ritenuto opportuno farne oggetto di una direttiva indirizzata a tutte le amministrazioni al fine di uniformare l'applicazione della disciplina in materia di accesso in tema di rapporti tra le leggi citate.

2. Differenze tra le due discipline

Le differenze riscontrabili tra le due leggi riguardano:

a) l'oggetto; b) i soggetti; c) i limiti; d) le modalità di esercizio del diritto di accesso.

a) L'oggetto. L'art.22 1.241/90 si riferisce ai "documenti amministrativi" di cui dà una definizione molto ampia ma comunque caratterizzata da una rappresentazione materiale del contenuto di atti; gli artt.7, quarto comma, e 4, secondo comma, 1.142/90 si riferiscono invece agli "atti amministrativi" e alle "informazioni" (in precedenza il diritto di accesso era già previsto per gli enti locali dalla 1.27.12.1985, n.816 che all'art.25 lo riconosceva a tutti i cittadini in relazione agli "atti" e ai "provvedimenti" dell'amministrazione).

Le due discipline coincidono in larga parte ma una differenza c'è in quanto le "informazioni" possedute dall'amministrazione esulano dalla sfera dei documenti amministrativi e quindi della 1.241/90 fino a quando non ricevono una qualche rappresentazione documentale.

b) I soggetti e la legittimazione. L'art.22 1.241/90 riconosce il diritto di accesso a "chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti"; gli artt.7, terzo e quarto comma e 4, secondo comma, 1.142/90 prevedono invece che "tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici" e riconoscono la titolarità del diritto di accesso "ai cittadini singoli e associati".

La differenza è evidente: la 1.241/90 non circoscrive la titolarità del diritto di accesso ad una o più categorie di soggetti ("chiunque" può esercitarlo), tuttavia ne consente l'esercizio solo in

funzione della tutela di situazioni giuridicamente rilevanti; invece la 1.142/90 circoscrive la titolarità del diritto ai "cittadini" (e non a "chiunque") ma non prevede limiti sul piano della legittimazione nel senso che i cittadini possono accedere agli atti degli enti locali per soddisfare qualunque tipo di interesse.

Entrambe le leggi prevedono quindi dei limiti soggettivi ma ben differenti: la 1.241/90 in relazione all'interesse la 1.142/90 in relazione ad uno status.

c) I limiti. La 1.241/90 prevede che l'accesso sia: 1) escluso per i documenti coperti da segreto o divieto di divulgazione altrimenti previsto dall'ordinamento; 2) escluso o differito per i documenti individuati da ciascuna amministrazione in relazione all'esigenza di salvaguardare gli interessi indicati nelle lettere a), b), c) e d) dell'art.24; 3) escluso per gli atti preparatori nel corso della formazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (art.24, sesto comma); 4) differito per i documenti la cui conoscenza possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa (art.24, sesto comma).

La 1.142/90 prevede invece che l'accesso sia: 1) escluso per gli atti che sono "riservati per espressa indicazione di legge"; 2) differito con provvedimento motivato dal sindaco o dal presidente della provincia quando si tratta di atti la cui diffusione possa pregiudicare la riservatezza di persone, gruppi ed imprese, conformemente a quanto previsto dal regolamento dell'amministrazione locale.

d) Le modalità di esercizio. La 1.241/90 detta alcune disposizioni nell'art.25 (l'istanza di accesso deve essere motivata,

deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato l'atto o che lo detiene stabilmente, l'esame dei documenti è gratuito ecc.ecc.) ma per il restodemanda al potere regolamentare del Governo (d.p.r. 352/92).

La l.142/90 non disciplina le modalità di esercizio (se non per quanto attiene al rimborso dei costi) e demanda integralmente la materia al regolamento dell'amministrazione locale.

3. Ambito di applicazione delle due leggi.

Ai sensi dell'art.23 l.241/90 il diritto di accesso "si esercita nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi".

E' stato sostenuto in dottrina che l'espressione "ivi compresi" (in luogo di "ivi comprese") sia riferibile non solo alle aziende autonome ma anche agli enti pubblici e che quindi la disciplina dell'accesso di cui alla l.241/90 sarebbe applicabile solo agli enti pubblici statali e non anche agli enti locali.

Questa interpretazione è stata già esaminata da un Comitato ristretto nominato da questa Commissione nel 1993 il quale l'ha condivisa esprimendosi nel senso dell'inapplicabilità della l.241/90 agli enti locali.

Si tratta però di una interpretazione che, "re melius perpensa", non appare condivisibile perchè: 1) si basa su una lettura del testo normativo che appare discutibile (in quanto l'espressione "ivi compresi" può essere intesa nel senso di "nonchè nei confronti"); 2) ai sensi dell'art.29 le disposizioni della l.241/90 costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico e "operano direttamente nei

confronti delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia"; 3) dai lavori preparatori emerge che anche in tema di accesso la l.241/90 si applica a tutti gli enti pubblici; 4) ai sensi dell'art.2, primo comma del d.p.r. 352/92 il diritto di accesso di cui alla legge 241/90 " è esercitato nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni".

Ai sensi della L.142/90, invece, il diritto di accesso si esercita nei confronti dei comuni e delle province. Qui non sorgono problemi interpretativi.

L'ambito di applicazione delle due leggi appare, quindi, potenzialmente coincidente perchè l'accesso agli atti degli enti locali è disciplinato da entrambe.

4. Coordinamento tra le due leggi.

La legge 7 agosto 1990 n.241 è successiva alla legge 8 giugno 1990 n.142.

Tuttavia, deve ritenersi che tra le due discipline non vi sia un rapporto di modificazione o abrogazione bensì di reciproca indipendenza ed integrazione sia perchè l'art.1, terzo comma legge 142/90 dispone che "ai sensi dell'art.128 Cost. le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni"; sia perchè "lex posterior generalis non derogat priori speciali".

Sul punto la dottrina è concorde ed in giurisprudenza si riscontra una decisione del TAR Lombardia in cui, pur parlandosi in termini di abrogazione, si perviene però ad una sostanziale integrazione delle due leggi. (sent.6.11.92 n.1198).

La soluzione è quindi di applicare in modo integrato le due leggi ccordinandole secondo un rapporto di genere a specie nel senso che la l.241/90 si applica anche agli enti locali in tutti i casi in cui non trovano applicazione le diverse disposizioni della speciale legge 142/90.

Ogni differenza tra le due leggi ha però i suoi problemi di coordinamento che devono essere affrontati singolarmente.

a) L'oggetto

Le due normative sono in larga parte coincidenti stante il principio di documentalità della p.a.. Comunque la legge 142/90, mediante l'accesso anche alle informazioni non ancora trasfuse in documenti, non fa che anticipare la conoscenza dell'azione amministrativa degli enti locali rispetto alla l. 241/90 secondo la quale il diritto di accesso ha ad oggetto i documenti amministrativi e non anche le informazioni.

b) I soggetti

Il problema riguarda l'interpretazione del termine "cittadini" utilizzato nella legge 142/90 in luogo della parola "chiunque" che compare nella legge 241/90.

Le possibili soluzioni interpretative sono tre: 1) il termine è utilizzato in senso atecnico, in contrapposizione a pubblica amministrazione, quindi si riferisce a tutti i soggetti e non solo a chi possiede lo status di cittadino secondo il nostro ordinamento; 2) il termine è utilizzato nel senso tecnico di cittadini italiani, quindi la l. 142/90 non si applica agli stranieri e agli apolidi; 3) il termine è usato nel senso tecnico di cittadini residenti nella provincia e nel

comune di cui si tratta, quindi la legge 142/90 non si applica agli stranieri, agli apolidi e ai cittadini residenti in un comune o in una provincia diversi da quelli a cui è rivolta l'istanza di accesso.

Esclusa la soluzione sub 1) perchè contraria alla lettera della legge (e i lavori preparatori della l.241/90 lo confermano in quanto il termine "cittadini" fu sostituito con " chiunque" proprio per non limitare la titolarità del diritto) non resta che scegliere tra la seconda e la terza ipotesi interpretativa entrambe sostenute in dottrina (per la seconda: v.Balboni E. (a cura di), Uno statuto per l'autonomia, Milano 1991, p.29; per la terza: Franco I, Trasparenza, motivazione e responsabilità; partecipazione e diritto di accesso nella l.241/90. Rapporti con precedenti normative, in Foro Amministrativo 1992, p.1282).

Si ritiene di dover propendere per la terza soluzione interpretativa in quanto la ratio di un diritto di accesso "più forte" sugli atti degli enti locali è data dalla appartenenza alla comunità locale e dalla conseguente esigenza di controllo sulla gestione amministrativa degli interessi che coinvolgono solo gli appartenenti a quella comunità i quali quindi non sono tenuti a motivare la richiesta di accesso con l'esigenza di tutelare una situazione giuridicamente rilevante.

In altri termini è solo l'appartenenza alla comunità locale (che si ha con la residenza nel relativo territorio comunale o provinciale) a giustificare una disciplina speciale la quale altrimenti non avrebbe ragion d'essere in quanto la mera cittadinanza italiana di per sè non appare sufficiente per attribuire una posizione differenziata

ai fini dell'accesso indistintamente presso tutti i comuni e le province d'Italia.

D'altra parte tale soluzione non sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. in quanto il cittadino residente in un Comune che abbia interesse a conoscere un documento di un altro Comune ben potrebbe far valere (come "chiunque") il suo interesse giuridicamente rilevante ai sensi dell'art. 22 l. 241/90.

Invece, seguendo la soluzione sub 2) sarebbe difficile giustificare il diverso trattamento riservato, da un lato, allo straniero e all'apolide, dall'altro, al cittadino residente in un comune diverso e magari molto distante da quello a cui è rivolta la domanda di accesso.

Deve ritenersi, quindi, che la legge 142/90 si applica esclusivamente alle istanze di accesso presentate dai cittadini residenti nella provincia o nel comune che ha emanato o che detiene stabilmente il documento amministrativo oggetto di esame mentre in tutti gli altri casi l'accesso è disciplinato dalla l. 241/90.

c) I limiti

L'art. 7, terzo comma, legge 142/90 contiene una formula ("tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge") che consente di applicare tutte le ipotesi di esclusione e di differimento previste dalla legge 241/90 anche ai casi di accesso disciplinati dalla legge 142/90.

d) Le modalità di esercizio

La materia è prevalentemente demandata alla normativa

regolamentare.

Le disposizioni dettate direttamente dalla l. 241/90 all'art. 25 riguardo alle modalità di esercizio si applicano anche all'accesso disciplinato dalla l. 142/90 ed eccezione dell'onere di motivazione e della disciplina dei costi.

Sull'onere di motivazione va ricordato che per accedere ai documenti ed alle informazioni degli enti locali non è necessario addurre alcun interesse da parte dei cittadini residenti contrariamente a quanto previsto dall'art. 22 l. 241/90 che, riconoscendo il diritto di accesso "per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti", comporta necessariamente un'adequata motivazione dell'istanza di accesso.

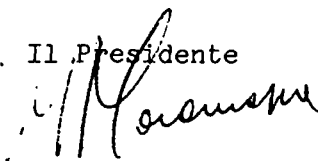
Sui costi le due leggi si diversificano : 1) l'art. 25 l. 241/90 dispone "L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura"; 2) l'art. 7 l. 142/90, invece, prevede "Il regolamento assicura ai cittadini singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi ...".

Pertanto: 1) ai sensi della l. 241/90 l'accesso è subordinato al pagamento del solo costo di riproduzione e dei diritti di ricerca e visura; 2) ai sensi della l. 142/90 il pagamento dell'accesso deve essere disciplinato nel regolamento comunale e provinciale con riferimento ai "soli costi", quindi a tutte le spese vive sopportate dall'amministrazione locale e non solo alle spese di riproduzione.

Tale diversa disciplina trova la sua "ratio" nella

differente legittimazione prevista dalle due leggi. Infatti ad una legittimazione più ampia prevista dalla l. 142/90 - pari al possesso dello status di cittadino residente nel comune o nella provincia - corrisponde un maggiore onere per l'amministrazione e quindi un accesso più costoso rispetto a quello previsto dalla l. 241/90 per coloro che esercitano il diritto di accesso esclusivamente a tutela di una situazione giuridicamente rilevante.

Tuttavia nell'ambito della l. 142/90 il pagamento dell'accesso dovrà essere disciplinato nei regolamenti locali con esclusivo riferimento al rimborso delle spese vive da calcolarsi con particolare moderazione onde evitare il più possibile che l'esercizio del diritto di accesso possa essere condizionato da implicazioni di carattere economico.

f. Il Presidente


PAGINA BIANCA