

RELAZIONE
SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(Anni 1996 e 1997)



Presidenza del Consiglio dei Ministri

COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI
(Art. 27 Legge 7 agosto 1990, n. 241)

1. Premessa

La redazione del presente documento ha periodicità annuale, a norma del comma 5 dell'articolo 27 della legge n. 241/ 1990. Tuttavia, in prossimità della scadenza della attuale Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (23 novembre 1997), si è ritenuto opportuno anticipare la stesura della relazione per l'anno 1997, accorpandola a quella relativa al 1996. Conseguentemente, è stato predisposto un unico testo riferito al periodo 1° gennaio 1996 - 1° ottobre 1997.

2. Composizione

Costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31 maggio 1991 e successive modificazioni, decorso il primo triennio, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata ricostituita, a norma dell'art. 27, comma 3, della legge n.241/1990, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 24 novembre 1994.

Nel primo periodo del 1996 l'Organo collegiale ha operato nella seguente composizione:

- Cons. Lamberto CARDIA - PRESIDENTE,
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Sen. Antonella BRUNO GANERI;
- Sen. Pierluigi COPERCHINI;
- On.le Mario FERRARA;
- On.le Vincenzo NESPOLI;
- Pres. Francesco PISCIOTTA,
Presidente di Sezione della Corte dei Conti;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA,
Avvocato dello Stato;
- Avv. Alessandro PAJNO,
Consigliere di Stato;
- Pres. Eduardo DI SALVO,
Presidente di Sezione della Corte di Cassazione;
- Prof. C. Massimo BIANCA,
Ordinario di Diritto Civile presso l'Università "La Sapienza"
di Roma;

- Prof. Aldo LOIODICE,
Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Bari;
- Prof. Carlo MEZZANOTTE,
Ordinario di Diritto Costituzionale presso la Libera Università
Internazionale di Studi Sociali;
- Prof. Achille MELONCELLI,
Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi
di Roma Tre;
- Dott. Mario SERIO,
Dirigente Generale del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali;
- Dott. Cesare VETRELLA,
Dirigente Generale del Dipartimento della Funzione Pubblica;
- Dr. Giuseppe M. TERNENZI,
Dirigente Generale del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale;
- Dr. Giorgio TINO,
Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

Dal maggio del 1996 la presidenza della Commissione è stata assunta dal Sottosegretario di Stato Dr. Enrico Micheli e, nei mesi di settembre ed ottobre, sono stati designati dai Presidenti delle rispettive Camere i nuovi componenti parlamentari.

In data 29 novembre 1996 è stato confermato Vice Presidente della Commissione (ex art. 2 del regolamento interno) l'Avv. Ignazio F. Caramazza, il quale ha svolto tale funzione anche nel corso del 1997.

Nel 1997 la Commissione ha operato nella seguente composizione:

- Dr. Enrico MICHELI - PRESIDENTE,
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Sen. Ernesto MAGGI;
- Sen. Palmiro UCCHIELLI;
- On. Pietro CAROTTI;
- On. Paolo MAMMOLA;
- Pres. Francesco PISCIOTTA,
Presidente di Sezione della Corte dei Conti;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA,
Avvocato dello Stato;
- Avv. Alessandro PAJNO,
Consigliere di Stato;
- Pres. Eduardo DI SALVO,
Presidente di Sezione della Corte di Cassazione;
- Prof. C. Massimo BIANCA,
Ordinario di Diritto Civile presso l'Universita' "La Sapienza"
di Roma;
- Prof. Aldo LOIODICE,
Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Universita' di Bari;
- Prof. Marcello CLARICH,
Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Universita' di Siena;
- Prof. Achille MELONCELLI,
Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Universita' degli Studi
di Roma Tre;
- Dott. Mario SERIO,
Dirigente Generale del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali;

- Dr. Sestilio CUPELLI,
Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dr. Giuseppe M. TERENCEI,
Dirigente Generale del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale;
- Dr. Giorgio TINO,
Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

Con D.P.C.M. in data 12 luglio 1997 il Dr. Sestilio Cupelli è stato sostituito dalla Dr.ssa Pia MARCONI, Dirigente generale del Dipartimento della Funzione pubblica.

3. Organizzazione

Nel primo periodo dell'anno 1996, le vicende politiche (scioglimento anticipato delle Camere e nuove elezioni) hanno avuto riflessi sull'attività della Commissione.

Infatti la necessità di procedere alle nomine dei componenti parlamentari, come previsto dall'art. 27, comma terzo, della legge n.241/90, nonché di sostituire alcuni membri dimissionari, ha comportato, nelle more del perfezionamento dei relativi provvedimenti, il mancato raggiungimento del quorum in più di una occasione.

A seguito delle nuove nomine in seno alla Commissione si è proceduto alla ricostituzione delle quattro Sottocommissioni permanenti, previste all'art. 5 del regolamento. Al fine di superare alcune disfunzioni nella effettiva operatività delle stesse, è stato introdotto l'istituto della supplenza, con possibilità di sostituzione reciproca tra i membri della I e della II Sottocommissione, nonché tra quelli della III e della IV, appartenenti alla medesima componente professionale.

Il lavoro svolto dalle Sottocommissioni ha consentito di sopperire, in parte, al rallentamento dell'attività del Collegio in quanto ha permesso, in sede di plenum, la definizione di ordini del giorno particolarmente nutriti ed articolati.

Per quanto concerne la vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione, il Servizio di segreteria della Commissione è intervenuto, presso le amministrazioni centrali e periferiche, su richiesta di singoli cittadini, al fine di acquisire notizie relativamente a richieste d'accesso rimaste senza riscontro. Tale attività, a norma dell'art. 3 del regolamento interno della Commissione, è circoscritta a fattispecie analoghe a quelle affrontate in precedenza dalla Commissione. Complessivamente sono state trattate 380 pratiche, di cui 172 pervenute nel corso del 1996 e 155 relative al 1997.

Al riguardo si sottolinea che "il mancato accesso" ha avuto ad oggetto, il più delle volte, documenti relativi a procedure concorsuali od atti formati o stabilmente detenuti dalle amministrazioni locali. E' stato inoltre rilevato, soprattutto nel 1997, un incremento delle richieste riguardanti procedimenti relativi al personale della Amministrazione della Difesa.

In proposito va posto in evidenza che l'intervento della Commissione viene richiesto dall'utenza in alternativa al ricorso al TAR (previsto, anche in caso di silenzio-rigetto, dall'art. 25, comma 5, della legge 241/90), per il carattere oneroso di quest'ultimo.

L'esperienza acquisita in questi ultimi anni ha messo in luce una scarsa sensibilità delle Amministrazioni nei confronti dell'attività di vigilanza della Commissione, scarsa sensibilità che si è sostanziata in tempi lunghi di risposta, ovvero nel mancato riscontro alle interlocutorie inviate dall'Ufficio. Questa inadempienza ha comportato l'invio di solleciti da parte del Servizio di Segreteria, con una dilatazione dell'iter procedurale che si è riflessa negativamente sull'efficacia dell'azione di vigilanza.

Le ragioni di ciò sono da riscontrarsi, come già fatto presente in passate occasioni, nella mancata previsione normativa di poteri sostitutivi o sanzionatori in capo alla Commissione, che, di fatto, svuota di contenuto la funzione di vigilanza attribuita all'Organo collegiale e impedisce, in concreto, l'esercizio di tale potere.

Altra problematica da non sottovalutare per comprendere appieno le cause della scarsa realizzazione del principio di piena conoscibilità della azione amministrativa, è quella relativa al mancato adeguamento dei moduli organizzativi della maggioranza delle Amministrazioni alla "nuova" funzione prevista dalla L. n. 241/90.

Ciò è particolarmente evidente laddove le richieste d'accesso concernono una pluralità di atti. In tali fattispecie, in assenza di una struttura adeguata in termini di risorse umane e materiali, la definizione delle istanze d'accesso può avere ripercussioni negative sullo svolgimento dell'attività istituzionale e compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

I problemi di attuazione della legge 241/90 non riguardano soltanto la Pubblica Amministrazione ma anche l'utenza che, in taluni casi, interpretando la legittimazione all'esercizio del diritto d'accesso come un controllo generalizzato dell'azione amministrativa idoneo a consentire, comunque, l'accesso a tutti i documenti amministrativi, presenta numerosissime istanze d'accesso spesso pretestuose, con inutile aggravio di lavoro da parte degli Uffici pubblici.

Per agevolare la raccolta e la divulgazione del patrimonio conoscitivo in materia di accesso, nonché per snellire l'attività della Commissione, sono stati affidati al Servizio di Segreteria i seguenti compiti:

- pubblicazione del secondo volume della collana "L'accesso ai documenti amministrativi";
- risposta a quesiti posti per le vie brevi riguardanti l'interpretazione delle disposizioni normative in tema di accesso (sulla base degli orientamenti già espressi dalla Commissione);
- massimazione delle decisioni della Commissione e del Consiglio di Stato;
- rilevazione dei regolamenti pubblicati (limitatamente a quelli sottoposti all'esame della Commissione);
- analisi e comparazione dei regolamenti comunali per i quali è stato richiesto il parere della Commissione, finalizzata all'individuazione di testi identici o simili;
- collaborazione con il Dipartimento per l'informatica e la statistica allo scopo di informatizzare l'attività della Commissione e della segreteria;
- collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica e con l'AIPA per la realizzazione di una banca dati dei procedimenti amministrativi e delle informazioni sul diritto di accesso.

4. Attività

Nonostante i problemi cui si è accennato nel paragrafo precedente, la Commissione si è riunita in seduta plenaria tre volte nel 1996 e cinque volte nel 1997. In tale periodo si sono inoltre tenute sei riunioni di Sottocommissioni.

L'attività consultiva (a norma dell'articolo 10, comma 1, del d.P.R. 27 giugno 1992 n. 352) sugli schemi di regolamento concernenti le categorie di documenti da sottrarre all'accesso, elaborati dalle Amministrazioni pubbliche, è proseguita con particolare intensità.

Complessivamente la Commissione ha esaminato 46 regolamenti, dei quali 5 predisposti da Amministrazioni centrali, 11 da Università, 19 da Enti pubblici o Concessionari di pubblico servizio, 5 da Amministrazioni locali.

Si ritiene altresì opportuno sottolineare che talvolta le amministrazioni non si sono uniformate completamente alle osservazioni espresse dalla Commissione. Ciò ha spesso comportato la necessità di rilasciare un ulteriore parere, determinando così aggravio del lavoro dell'Organo collegiale e, soprattutto, il rallentamento del procedimento di adozione dell'atto.

In materia di adozione del regolamento di attuazione dell'articolo 24 della legge n. 241/90 da parte di enti pubblici, per quanto concerne in particolare la questione della titolarità del potere regolamentare, è stata diramata a tutti i Ministeri una circolare (all.1). La Commissione, tenuto conto che la ratio della disposizione di cui al predetto articolo è quella di riservare al singolo soggetto che provvede alla cura di un determinato interesse pubblico il potere di individuare le categorie di documenti amministrativi sottratte all'accesso, si è espressa nel senso che detto potere appartiene ai singoli enti e non anche alle amministrazioni vigilanti. Pertanto gli stessi sono stati invitati a trasmettere i rispettivi schemi di regolamento alle amministrazioni vigilanti per ogni eventuale iniziativa ed osservazione prima del loro invio alla Commissione medesima.

In occasione dell'esame di numerosi schemi di regolamento, la Commissione ha altresì, affrontato il problema della disciplina regolamentare dei casi di differimento dell'accesso ai documenti sotto il seguente profilo: se le singole Amministrazioni debbano prevedere con norma regolamentare in modo tassativo, e non meramente esemplificativo, non solo i documenti sottratti all'accesso a tempo indeterminato ma anche quelli sottratti per un limitato periodo di tempo (ovvero i c.d. casi di differimento). La Commissione, allo scopo di fornire un indirizzo a tutte le Amministrazioni su una questione di massima che assume particolare rilevanza nella disciplina del diritto di accesso, ha diramato una direttiva in materia, nell'esercizio del potere di vigilanza attribuitole dall'articolo 27 della legge n. 241/90 (all.2). In tale direttiva è stato affermato il principio che le Amministrazioni devono indicare in modo tassativo i casi di differimento dell'accesso per la tutela degli interessi di cui al comma 2 dell'art. 24 della legge n.241/90, mentre hanno la facoltà di disciplinare caso per caso i casi di differimento previsto a tutela della funzione amministrativa dal comma 6 dell'art. 24 cit. La Commissione, nell'invitare le Amministrazioni all'esercizio di tale facoltà, laddove possibile, ha altresì precisato che in tal caso il potere di differimento non è limitato alle sole ipotesi previste dal regolamento, come avviene, invece, per quelle, tassative, relative alla tutela degli interessi di cui al comma 2 dell'art. 24 citato.

Nell'ambito dell'attività consultiva della Commissione, è proseguito, inoltre, l'esame dei quesiti posti da privati e da amministrazioni pubbliche. L'elevato numero delle richieste pervenute trae origine dalle difficoltà interpretative nell'applicazione dei principi contenuti nella legge. Nel periodo oggetto della presente relazione è stata fornita risposta a 54 quesiti relativi a fattispecie che presentano ulteriori elementi di novità rispetto alle precedenti già risolte dalla Commissione.

Numerose sono state le richieste avanzate da concessionari di pubblico servizio, comuni e aziende sanitarie. La maggior parte delle stesse è ovviamente pervenuta da parte del rappresentante legale dell'ente ovvero da responsabili di unità organizzative della pubblica amministrazione, tenuti ad applicare le disposizioni della legge n. 241/90 in relazione a singole istanze; tuttavia si segnalano anche le numerose richieste di specifici uffici, quali, ad esempio gli uffici legislativi, gli uffici studi, gli uffici per le relazioni con il pubblico, quelli del difensore civico ed altre strutture preposte all'attuazione della legge predetta; infine, talune particolari categorie professionali, quali i parlamentari e i docenti universitari, hanno manifestato attenzione verso le problematiche relative all'accesso ai documenti. Inoltre molti cittadini, nonché professionisti, studi legali e società, si sono rivolti alla Commissione ai fini di un migliore e più efficace approccio con gli uffici pubblici. Anche le associazioni sindacali hanno posto frequentemente quesiti in ordine all'esercizio del diritto di accesso nell'ambito della propria attività. Da ultimo, ma non meno rilevante, è la sensibilità a tali tematiche mostrata anche dalla stampa.