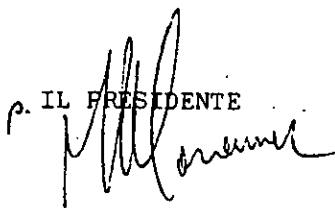


D'altra parte il rapporto di vigilanza non incide sulla titolarità bensì sull'esercizio del potere e quindi presuppone una attribuzione specifica dell'autorità vigilata la quale sarà soggetta alle forme tipiche di intervento in cui si manifesta il potere di vigilanza.

Pertanto si ritiene che gli schemi di regolamento in questione debbano essere predisposti dai singoli enti pubblici ravvisandosi, tuttavia, l'opportunità che essi siano trasmessi alle amministrazioni vigilanti per ogni eventuale iniziativa od osservazione prima del loro invio a questa Commissione per l'espressione del relativo parere.

Si prega di voler informare delle determinazioni di cui sopra gli Enti pubblici vigilati da codesto Dicastero o comunque rientranti nell'ambito di rispettiva competenza e nel contempo, ove necessario, di sollecitare gli stessi all'adozione dei regolamenti di cui trattasi.

p. IL PRESIDENTE



ALLEGATO 2.

Roma, 26 MAR. 1997

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

UCA/4541/II/4.5.1.2.

A TUTTI I MINISTERI

- GABINETTO

- UFFICIO LEGISLATIVO

AI MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO

AL CONSIGLIO DI STATO

- SEGRETARIATO GENERALE

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA
E DEL LAVORO

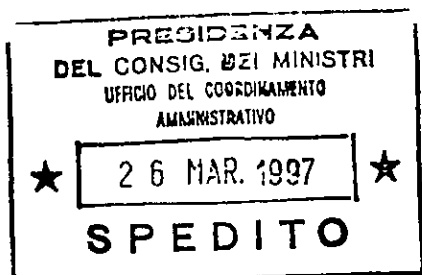
- SEGRETARIATO GENERALE

ALLA CORTE DEI CONTI

- SEGRETARIATO GENERALE

ALL'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

- SEGRETARIATO GENERALE

AI COMMISSARI DI GOVERNO NELLE
REGIONI A STATUTO ORDINARIOAL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA
REGIONE SICILIANAAL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA
REGIONE SARDAAL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA
REGIONE FRIULI - VENEZIA GIULIAAL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI
COORDINAMENTO NELLA REGIONE VALLE
D'AOSTAAL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA
PROVINCIA DI TRENTOAL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA
PROVINCIA DI BOLZANOAI 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)

AGLI ISTITUTI DI RICOVERO E DI CURA A
CARATTERE SCIENTIFICO

(PER IL TRAMITE DELLE REGIONI)

AGLI ISTITUTI ZOOPROFILATTICI
SPERIMENTALI

(PER IL TRAMITE DELLE REGIONI)

ALLE AZIENDE ED ALLE AMMINISTRAZIONI
DELLO STATO AD ORDINAMENTO AUTONOMO

(PER IL TRAMITE DEI MINISTERI
INTERESSATI)

AGLI ENTI PUBBLICI ED AI

CONCESSIONARI DI PUBBLICO SERVIZIO

(PER IL TRAMITE DEI MINISTERI
INTERESSATI)

ALLE UNIVERSITA' ED ALLE ISTITUZIONI
UNIVERSITARIE

(PER IL TRAMITE DEL MINISTERO
DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA
SCIENTIFICA)

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

ALLA FEDERCASA - ANIACAP

AGLI ENTI PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE
PUBBLICA

(PER IL TRAMITE DELLA FEDERCASA
— ANIACAP)

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI

— SEGRETARIATO GENERALE

— DIPARTIMENTO PER I RAPPORTI CON IL
PARLAMENTO

— DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO
DELLA PROTEZIONE CIVILE

— DIPARTIMENTO PER LE AREE URBANE

— DIPARTIMENTO TURISMO

— DIPARTIMENTO SPETTACOLO

— DIPARTIMENTO PER LE RIFORME
ISTITUZIONALI

— DIPARTIMENTO PER GLI ITALIANI NEL
MONDO

— DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO
DELLE POLITICHE COMUNITARIE

ALLA SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

LORO SEDI

OGGETTO: Differimento dell'accesso ai documenti amministrativi.

1. Nell'esame di numerosi schemi di regolamento sull'individuazione delle categorie di documenti sottratti all'accesso questa Commissione ha affrontato il problema della disciplina regolamentare del differimento dell'accesso ai documenti amministrativi sotto il seguente profilo: se le singole amministrazioni in sede di adozione del regolamento di cui all'art. 24, quarto comma, l. 241/90 devono indicare in modo tassativo, e non meramente esemplificativo, non solo i documenti sottratti all'accesso a tempo indeterminato ma anche quelli sottratti all'accesso a tempo determinato, ovvero i c.d. casi di differimento.

In altri termini si è trattato di stabilire se il principio generale di accessibilità di tutti i documenti amministrativi, salvi i casi di inaccessibilità espressamente previsti dalla legge o dai regolamenti delle singole amministrazioni, comporta che non solo i casi di esclusione a tempo indeterminato ma anche quelli di mero differimento dell'accesso debbano essere tassativamente previsti con norma regolamentare.

Trattandosi di una questione di massima che assume particolare rilevanza nella disciplina del diritto di accesso si ritiene opportuno, nell'esercizio del potere di vigilanza che l'art. 27 l. 241/90 attribuisce alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, indirizzare a tutte le amministrazioni e ai

concessionari di servizi pubblici la presente direttiva sull'argomento.

2 - Al riguardo assumono rilievo le seguenti disposizioni:

- art. 24, quarto comma, l. 241/90: "Le singole amministrazioni hanno l'obbligo di individuare con uno o più regolamenti da emanarsi entro i sei mesi successivi, le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso per le esigenze di cui al comma 2".

- art. 24, sesto comma, l. 241/90: "I soggetti indicati nell'art. 23 hanno facoltà di differire l'accesso ai documenti richiesti sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa";

- art. 25, terzo comma, l. 241/90: "Il rifiuto, il differimento o la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'art. 24 e debbono essere motivati " (si veda anche l'art. 7, primo comma, d.p.r. 352/92)

- art. 7, secondo comma, d.p.r. 352/92: "Il differimento dell'accesso è disposto ove sia necessario assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990 n. 241, o per salvaguardare esigenze di riservatezza dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa".

- art. 8, secondo comma, d.p.r. 352/92: ".....le amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche

l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso";

- art. 8, terzo comma, d.p.r. 352/92: "In ogni caso i documenti non possono essere sottratti all'accesso ove sia sufficiente far ricorso al potere di differimento";

3 - Da tali disposizioni emerge che il sistema ideato dal legislatore per individuare il punto di equilibrio tra il riconoscimento del diritto di accesso e la tutela del riserbo dell'azione amministrativa per la salvaguardia di superiori interessi pubblici, consiste nell'affermazione del principio per cui tutti i documenti amministrativi sono accessibili salvo quelli coperti da segreto e quelli rientranti nelle categorie tassativamente indicate nei regolamenti adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'art. 24, quarto comma, l. 241/90.

E' evidente, quindi, che l'inaccessibilità costituisce l'eccezione alla regola della piena conoscibilità dell'azione amministrativa tant'è che il legislatore ha espressamente previsto all'art. 25, terzo comma, l. 241/90 che al di fuori dei casi e dei limiti previsti dall'art. 24 non è consentito rifiutare, differire o limitare l'accesso.

Inoltre nel d.p.r. 352/92 all'art. 8 vengono dettati i criteri per l'individuazione analitica delle categorie di documenti sottratti all'accesso al fine di assicurare un sufficiente grado di

certezza sull'ambito di applicazione del diritto, circoscrivendo i casi di inaccessibilità in categorie documentali ben determinate.

Infatti questa Commissione, in sede di parere sugli schemi di regolamento relativi all'individuazione delle categorie di cui all'art. 24 cit., ha spesso rilevato l'eccessiva genericità di alcune formulazioni sottolineando che attraverso una troppo generica indicazione di documenti inaccessibili si finisce per aggirare il principio di tassatività dei casi di sottrazione all'accesso.

La lettera e la ratio dell'art. 25, terzo comma, l. 241/90 lasciano, quindi, chiaramente intendere che il principio di tassatività riguarda sia i casi di esclusione che quelli di differimento come del resto risulta evidente dall'art. 8, secondo e terzo comma, d.p.r. 352/92 che fa obbligo alle amministrazioni di indicare la durata del differimento avvertendo che, ove sia sufficiente, esse devono limitarsi ad esso senza procrastinare sine die la conoscibilità di un documento.

Quindi nei singoli regolamenti le amministrazioni devono: 1) indicare tassativamente le categorie di documenti inaccessibili individuandole con sufficiente certezza; 2) specificare per ciascuna categoria la durata della sottrazione all'accesso che, solo se necessario, potrà essere a tempo indeterminato.

4.- Occorre però rilevare che il legislatore ha individuato due diversi tipi di differimento.

Il primo è quello (di cui all'art. 8, secondo e terzo comma, d.p.r. 352/92) finalizzato alla salvaguardia degli interessi pubblici

indicati dall'art. 24, secondo comma, lettere a, b, c, d, l. 241/90.

Il secondo è quello (di cui all'art. 24, sesto comma, l. 241/90) previsto espressamente come "facoltà di differire l'accesso ai documenti richiesti sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa".

Il primo tipo di differimento rientra nel principio di tassatività in quanto è un potere vincolato esercitabile solo nei limiti previsti dai regolamenti delle singole amministrazioni (art. 25, terzo comma, l. 241/90).

Il secondo potere di differimento invece, è sottratto al principio di tassatività in quanto è un potere discrezionale esercitabile qualora se ne presenti la necessità.

Infatti, nessuna disposizione di legge o regolamento fa obbligo alle amministrazioni di indicare in via preventiva e tassativa i casi in cui la conoscenza di dati documenti possa impedire o gravemente ostacolare l'azione amministrativa. Ciò in quanto si tratta di ipotesi che non possono essere sempre determinate a priori anche perché possono dipendere dalle più svariate contingenze che impediscono di fatto l'accesso a documenti di regola accessibili (ad es: se in un concorso pubblico migliaia di partecipanti esclusi dalle prove orali presentassero contemporaneamente istanza di accesso ai propri elaborati scritti l'amministrazione sarebbe costretta ad interrompere la sua attività istituzionale per soddisfare le numerose richieste dei

candidati esclusi e quindi potrebbe avvalersi del potere discrezionale di differimento per evitare ciò).

E' evidente, però, che mentre per il differimento c.d. vincolato è sufficiente richiamare in motivazione la norma regolamentare che lo prevede, per il differimento c.d. discrezionale è invece necessario motivare adeguatamente sulle ragioni di impedimento o grave ostacolo all'azione amministrativa che non consentono di soddisfare immediatamente una legittima istanza di accesso (soprattutto qualora si tratti di un'ipotesi non regolamentata).

Peraltro, sulla natura discrezionale del differimento ex art. 24, sesto comma, l. 241/90 si è espresso anche il Consiglio di Stato sottolineando che la p.a. può rinviare l'esercizio dell'accesso qualora enunci pregiudizi alla propria funzione in atto (C.d.S., IV, 5.6.1995 n. 412).

Tale decisione lascia chiaramente intendere che si tratta di una facoltà discrezionale che la p.a. può esercitare a tutela della funzione amministrativa e quindi al di fuori delle ipotesi di differimento tassativamente indicate nei regolamenti per una protezione temporanea degli interessi di cui all'art. 24, secondo comma, l. 241/90.

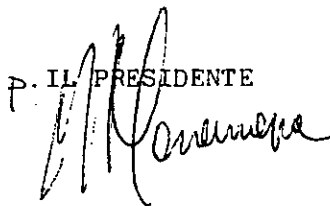
Ciò non toglie tuttavia, a parere di questa Commissione, che anche per questo secondo tipo di differimento sia opportuno che ciascuna amministrazione si sforzi di prevedere in sede regolamentare le possibili ipotesi di esercizio ferma restando la libertà di differire

l'accesso a tutela della funzione amministrativa anche al di fuori dei casi regolamentati.

5 - In conclusione deve ritenersi che nei regolamenti le amministrazioni devono indicare in modo tassativo i casi di differimento dell'accesso per la tutela degli interessi di cui all'art. 24, secondo comma, cit. mentre hanno la facoltà di disciplinare i casi di differimento previsto dall'art. 24, sesto comma, l. 241/90 a tutela della funzione amministrativa.

L'esercizio di tale facoltà, che si raccomanda laddove possibile, non limita però il potere di differimento ex art. 24, sesto comma alle sole ipotesi previste dal regolamento come avviene invece per la tutela degli interessi di cui all'art. 24, secondo comma, l. cit.

P. IL PRESIDENTE



ALLEGATO 3.

REGIONE ABRUZZO		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
L' Aquila	108	64 *
Chieti	104	16
Pescara	46	10
Teramo	47	8
Totale	305	98

REGIONE BASILICATA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Potenza	100	69 *
Matèra	31	10
Totale	131	79

REGIONE CALABRIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Reggio Calabria	97	7
Catanzaro	80	2
Cosenza	155	18
Crotone	27	1
Vibo Valentia	50	2
Totale	409	30

REGIONE CAMPANIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Napoli	92	11
Avellino	119	19
Benevento	78	14
Caserta	104	3
Salerno	158	11
Totale	551	58

REGIONE EMILIA R.		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Bologna	60	12
Ferrara	26	12 *
Forlì	30	13
Modena	47	2
Parma	47	7 *
Piacenza	48	10
Ravenna	18	6 *
Reggio Emilia	45	9
Rimini	20	6
Totale	341	77

REGIONE FRIULI V. G.		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Trieste	6	1 *
Gorizia	25	24 *
Pordenone	51	10
Udine	137	26 *
Totale	219	61

REGIONE LAZIO		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Roma	121	7
Frosinone	91	27
Latina	33	3
Rieti	73	8
Viterbo	60	7
Totale	378	52

REGIONE LIGURIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Genova	67	8
Imperia	67	0 *
La Spezia	32	4 *
Savona	69	3
Totale	235	15

REGIONE LOMBARDIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Milano	188	38 *
Bergamo	244	12 *
Brescia	206	25 *
Como	163	22
Cremona	115	97 *
Lecco	90	15
Lodi	61	7
Mantova	70	14
Pavia	190	188
Sondrio	78	77 *
Varese	141	39
Totale	1546	534

REGIONE MARCHE		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Ancona	49	6
Ascoli Piceno	73	3 *
Macerata	57	54 *
Pesaro e Urbino	67	15 *
Totale	246	78

REGIONE MOLISE		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Campobasso	84	67 *
Isernia	52	3
Totale	136	70

REGIONE PIEMONTE		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Torino	315	52 *
Alessandria	190	129 *
Asti	120	120 *
Biella	83	29
Cuneo	250	56
Novara	88	23 *
Verbano - Cusio - Ossola	77	17
Vercelli	86	42 *
Totale	1209	468

REGIONE PUGLIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Bari	48	17 *
Brindisi	20	1
Foggia	64	10
Lecce	97	13
Taranto	29	5
Totale	258	46

REGIONE SARDEGNA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Cagliari	109	1
Nuoro	100	12 *
Oristano	78	6
Sassari	89	3
Totale	376	22

REGIONE SICILIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Palermo	82	1
Agrigento	43	3
Caltanissetta	22	5
Catania	58	2
Enna	29	3
Messina	108	28 *
Ragusa	12	1
Siracusa	21	1
Trapani	24	2
Totale	390	46

REGIONE TOSCANA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Firenze	44	1
Arezzo	39	6
Grosseto	28	7 *
Livorno	20	2
Lucca	35	1
Massa Carrara	17	2
Pisa	39	4 *
Pistoia	22	7 *
Prato	7	1
Siena	36	5 *
Totale	287	36

REGIONE TRENTINO A. A.		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Trento	223	0
Bolzano	116	4
Totale	339	4

REGIONE UMBRIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Perugia	59	7
Terni	33	5
Totale	92	12

REGIONE V. D'AOSTA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Aosta	74	5
Totale	74	5

REGIONE VENETO		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Venezia	43	6
Belluno	69	13
Padova	105	27
Rovigo	50	24 *
Treviso	95	36 *
Verona	98	18
Vicenza	121	25 *
Totale	581	149