

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXVIII
n. 2

RELAZIONE

SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Anni 1996 e 1997)

(Articolo 27, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241)

Presentata dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Trasmessa alla Presidenza il 3 gennaio 1998

PAGINA BIANCA

INDICE

1. — Premessa	<i>Pag.</i>	7
2. — Composizione	»	8
3. — Organizzazione	»	12
4. — Attività della Commissione	»	15
5. — Stato di attuazione del Capo V della legge n. 241 del 1990	»	25
6. — Osservazioni conclusive e proposte	»	27
7. — Allegati	»	31

PAGINA BIANCA

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

PAGINA BIANCA



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, accorpendola 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. TERENCE,
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. TERENCE,
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.

Di seguito si sintetizzano le soluzioni interpretative di interesse generale cui è pervenuta la Commissione nel corso della predetta attività'.

Requisiti per l'esercizio del diritto di accesso.

- Nessuna disposizione della legge 241 del 1990 conferisce una automatica e generale legittimazione all'accesso in relazione ad uno status. L'istanza di accesso finalizzata all'esercizio di un generale potere di controllo sull'attività amministrativa, in virtù del mandato parlamentare, non è quindi accoglibile in assenza di una situazione giuridicamente rilevante da tutelare.
- L'art. 22 della legge n. 241 del 1990 dispone che il diritto di accesso ai documenti sia esercitato "al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale": presuppone, quindi, in linea generale che il soggetto titolare del diritto sia parte o possibile parte di un procedimento amministrativo.
- Il sacrificio del diritto alla riservatezza in nome dell'accesso, ai sensi dell'art. 24, comma 2, lettera d) della legge n.241/90 è collegato alla necessità di curare e difendere "interessi giuridici" concreti, personali e diretti. L'interesse è "giuridico" quando è qualificata da una norma e non può quindi esaurirsi nel generico interesse alla trasparenza della pubblica amministrazione nè consistere in un controllo dell'attività interna della stessa.
- Come più volte ribadito dal Consiglio di Stato, il limite della cura e della difesa dei propri interessi giuridici cui fanno riferimento le disposizioni di cui all'art. 24, comma 2, lettera d) della legge n.241/90, non può agire nel senso di garantire la conoscenza di informazioni riguardanti altri soggetti allorché l'interesse che concretamente si intende difendere e tutelare appare recessivo nei confronti del diritto alla riservatezza. Pertanto, rispetto ad una posizione di natura eminentemente economica prevale sicuramente il diritto alla riservatezza, in quanto meritevole di maggior tutela.

- Il diritto di accesso è riconosciuto dall'ordinamento a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e può essere esercitato anche da una pubblica amministrazione, come previsto dall'art. 3, comma 4 del D.P.R. n.352 del 1992, per la tutela di una situazione giuridica soggettiva appartenente all'ente pubblico alla stessa stregua dei soggetti privati. Il diritto di accesso, tuttavia, è esercitabile soltanto da coloro che si trovano in posizione di soggetti amministrati e non può, quindi, trovare applicazione nell'ambito dei rapporti paritetici tra soggetti pubblici, qualora la richiesta di informazioni e documentazione provenga da un'amministrazione pubblica che agisce nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. Detta fattispecie deve essere, infatti, inquadrata nell'ambito dei rapporti di collaborazione tra organi dello Stato e non riguarda la disciplina dell'accesso.
- Ai sensi delle disposizioni contenute nell'art. 9 della legge 241/90 e ribadite nell'art. 13 della legge della regione Lazio 57/93, è riconosciuto ai portatori di interesse diffuso, costituiti in associazioni o comitati, la facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo, nonché di prendere visione o ottenere copia degli atti relativi. E' quindi legittima la richiesta di una associazione ambientalista, in qualità di portatore di interessi diffusi connessi con la tutela del patrimonio ambientale, di intervenire nei procedimenti amministrativi che potrebbero arrecare un pregiudizio all'ambiente e di prendere visione degli atti del procedimento.

Soggetti passivi della disciplina

- Ai fini della questione dell'applicabilità alla Ferrovie dello Stato S.p.a. della disciplina contenuta nella legge 241/90 non rileva la veste giuridico-formale di società per azioni che l'Azienda delle Ferrovie dello Stato, già ente pubblico economico, ha assunto in forza di delibere C.I.P.E. 12 giugno e 12 agosto 1992, ma la sua qualificazione come concessionario ex lege di un pubblico servizio, che lo rende assoggettabile alla disciplina del diritto di accesso a norma dell'art. 23 della legge 241/90.

Modalita' di esercizio

- Le spese postali relative a tutte le comunicazioni previste dalla legge n.241/90 e dal D.P.R. n.352/92 nell'ambito del procedimento in materia di accesso ai documenti amministrativi sono a carico delle singole amministrazioni (a norma dell'art. 12 del D. l.vo n.29 del 1993, cosi' come modificato dall'art. 7 del D.L.vo n.546 del 1993).
- Le norme che disciplinano la materia dei costi delle comunicazioni relative all'esercizio del diritto di accesso, nell'esonerare l'interessato dall'onere delle spese postali a carico del destinatario, non operano alcuna distinzione fra comunicazioni relative ad istanze legittime e quelle relative ad istanze irregolari o illegittime. Pertanto, le spese postali relative a tali comunicazioni sono da intendersi tutte, indistintamente, a carico delle amministrazioni, ivi comprese quelle relative alle comunicazioni di rigetto di istanze di accesso manifestamente inammissibili o infondate.
- L'art. 25, comma 1, legge 241/90, deve essere interpretato nel senso che nelle modalita' di esercizio del diritto di accesso rientrano non solo l'esame e l'estrazione di copia dei documenti, ma anche la possibilita' di usufruire di eventuali attivita' strumentali da parte dell'amministrazione, intese ad agevolare l'esercizio del diritto, come ad esempio la trasmissione dei documenti al domicilio dell'interessato che ne faccia richiesta, previo anticipo delle spese di spedizione in misura non superiore al costo vivo del mezzo utilizzato (servizio postale, corriere, telefax).
- Ai fini del costo delle copie di un documento, l'indicazione di un importo fisso a prescindere dal numero di pagine non e' un criterio condivisibile in quanto il numero delle pagine e' un elemento che ovviamente incide in modo determinante sul costo di riproduzione di un documento. Non v'e', pertanto, motivo di disciplinare il costo di riproduzione delle cartelle cliniche secondo parametri diversi, e piu' onerosi, di quelli fissati in via generale dalla Commissione per la fotoreproduzione di tutti i documenti amministrativi (lire 500 da una a due copie, lire 1.000 da tre a quattro copie e cosi' di seguito). E' evidente infatti che la copiatura di una cartella clinica composta di solo materiale cartaceo non presenta costi maggiori rispetto ad un qualsiasi altro documento cartaceo mentre, per quanto riguarda materiale diverso dal cartaceo (ad es. lastre radiografiche), appare giustificata la richiesta di un importo maggiore, da determinarsi sulla base delle sole spese vive di riproduzione che varieranno a seconda del tipo di materiale da riprodurre.

Oggetto

Va respinta, in quanto rimane estranea alla fattispecie del diritto di accesso ex l. 241/90, una richiesta che si traduca in una intimazione rivolta ad ottenere informazioni e chiarimenti e non la visione e la copia di documenti amministrativi.

- Va respinta, in quanto il suo oggetto non qualificandosi come documento amministrativo è estraneo alla fattispecie del diritto di accesso, la richiesta di rilascio di copia autentica di testamento olografo pubblicato con rogito notarile.
- Dalla nozione di documento amministrativo di cui all'art. 22 della L. n. 241/90, devono ritenersi esclusi tutti gli atti relativi all'attività professionale dell'avvocato inerenti alla difesa in giudizio o alla consulenza legale. La consulenza resa da un avvocato, sia essa relativa a liti in atto o in potenza, e' sempre finalizzata alla tutela legale della parte assistita ed e' quindi esercitata attraverso atti che devono rimanere nella sfera di riserbo che caratterizza i rapporti tra l'avvocato ed il suo assistito e che la legge protegge attraverso il segreto professionale.
- Le cartelle cliniche ed altra diversa documentazione clinica, compilate nelle strutture pubbliche sanitarie, sono riconducibili al concetto di documento amministrativo quale definito dall'art. 22, comma 2, legge 241/90, sia se si ha riguardo all'aspetto formale della definizione legislativa ed al requisito della provenienza da una pubblica amministrazione sia se si ha riguardo all'aspetto sostanziale che investe il contenuto e la rilevanza delle stesse nell'esercizio dell'attività sanitaria, in quanto, in diverse fattispecie, la documentazione clinica può essere oggetto di valutazione o di verifica nell'ambito di procedimenti amministrativi diretti all'accertamento di requisiti costitutivi di diritti.
La cartella clinica, infine, anche al di fuori dei suddetti procedimenti, è da ritenersi pur sempre un documento amministrativo in quanto atto rilevante nell'esercizio dell'attività amministrativa sanitaria genericamente intesa.
- Non è esercitabile il diritto di accesso alla relazione separata e riservata del collaudatore, prevista e così definita dall'art. 100 del R.D. n. 350 del 25.5.1895, tuttora in vigore, in quanto si deve in proposito ravvisare un divieto assoluto di divulgazione ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge 241/90. Lo speciale regime di segretezza previsto dall'art. 100 del R.D. citato in favore dell'amministrazione (per la cura dell'interesse di cui la stessa è affidataria quale parte del contratto di appalto di opere pubbliche) appare inoltre giustificato, sicchè non è ravvisabile in tale norma regolamentare un'ipotesi di contrasto con le disposizioni ed i principi posti dalla legge 241/90.

Oggetto (segue): documenti attinenti all'attività giurisdizionale

- Per l'atto defensionale contenente le controdeduzioni dell'Ufficio nel processo tributario e' prevista una specifica forma di "accesso" nell'ambito del processo, mediante il deposito e conseguente scambio presso l'Ufficio giudiziario dov'è instaurato il giudizio ed al quale tutte le parti costituite sono tenute a rivolgersi per acquisirne copia (art. 23, legge 546/92). Non trova quindi applicazione, in un rapporto processuale, la legge 241/90 che violerebbe la par condicio nel processo, attribuendo ad una sola parte (l'Amministrazione) l'onere di trasmettere per posta al domicilio dell'altra parte i propri scritti difensivi.
- L'accesso ai registri tenuti dagli uffici giudiziari non è inquadrabile nella disciplina introdotta dalla legge 241/90. La tenuta di tali registri, infatti, rappresenta una misura organizzativa finalizzata allo svolgimento di attività strettamente collegate all'esercizio della funzione giudiziaria. L'organizzazione dell'apparato giudiziario ha già una sede apposita di regolamentazione nel cui complesso normativo, in particolare, trova collocazione uno speciale regime di pubblicità concernente le attività ausiliarie collegate alla funzione giurisdizionale, civile e penale, propriamente detta.
- Gli atti contenuti nei fascicoli archiviati dai giudici contabili non sono soggetti alla normativa sull'accesso in quanto non sono, nè dal punto di vista soggettivo ne' da quello oggettivo, atti amministrativi e non appaiono, in linea di massima, utilizzabili ai fini dell'attività amministrativa (art. 22, comma 2, legge 241/90).
- Gli atti interni con cui un Procuratore della Repubblica delega talune facoltà ai sostituti sono soggetti alla disciplina sull'accesso purchè si tratti di atti amministrativi o comunque utilizzabili ai fini dell'attività amministrativa. Pertanto occorre accertare, caso per caso, se le facoltà delegate hanno rilevanza amministrativa, nel qual caso i relativi atti sono soggetti all'accesso ove non ricorrano ragioni di esclusione espressamente previste in sede regolamentare ai sensi dell'art. 24, secondo e quarto comma, legge 241/90.
Nei casi in cui, invece, la delega ai sostituti procuratori riguarda il compimento di atti di indagine o di polizia giudiziaria deve escludersi l'accesso sia perchè si tratta di atti che non rientrano nell'ampia nozione di documento amministrativo di cui all'art. 22 legge 241/90 sia perchè, comunque, sono coperti dal segreto istruttorio.
- L'ordinanza della Procura della Repubblica relativa ad alcune indagini preliminari non e' accessibile perche' non e' un documento amministrativo, bensì un atto oggettivamente e soggettivamente inerente alle funzioni della magistratura inquirente.

Pubblico Impiego

- La richiesta di accesso ai documenti relativi al procedimento disciplinare non trova ostacolo nell'esigenza di salvaguardia delle riservatezza di cui all'art. 24, comma 2, lett. d) della legge 241/90 quando il richiedente è lo stesso soggetto interessato al procedimento.
- Ferma restando l'inaccessibilità di eventuali documenti coperti dal segreto o sottratti all'accesso per la tutela di uno degli interessi di cui all'art. 24, secondo comma, legge 241/90, la documentazione contenuta nel fascicolo personale è liberamente consultabile dall'impiegato senza l'onere di specificare i singoli documenti in esso contenuti e di cui si intende acquisire copia. Nell'ipotesi che i documenti richiesti fossero molto numerosi, l'Amministrazione potrebbe esercitare il potere di differimento di cui al comma sei. dell'art. 24. della citata legge 241.
- L'orario di lavoro di un pubblico dipendente non è un dato riservato in quanto non concerne notizie attinenti la vita privata della persona.

Enti Locali

- Un documento amministrativo non può essere sottratto all'accesso ex art. 7 L.142/90 in ragione del tempo trascorso sia perché nessuna disposizione di legge esclude l'accessibilità degli atti che hanno esaurito i loro effetti, sia perché ai fini dell'accesso ai documenti degli enti locali non è necessario addurre uno specifico interesse.
- In tema di accesso ai documenti amministrativi degli enti locali trova applicazione l'art. 7 della legge 142/90 che circoscrive la titolarità del diritto di accesso ai soli "cittadini" (da intendersi come "cittadini residenti nel comune o nella provincia") e non a "chiunque" e, tra l'altro, non prevede limiti di legittimazione sul piano della tutela degli interessi. Trasferendo tale principio alle associazioni sindacali, si ritiene che le articolazioni provinciali e comunali di tali associazioni possono esercitare il diritto di accesso senza limiti di legittimazione né onere di motivazione.
- Il costo dell'accesso ai documenti ai sensi della l. n. 142/90 è disciplinato dai regolamenti locali con esclusivo riferimento al rimborso delle spese vive (riproduzione dei documenti, costo del materiale utilizzato per la riproduzione, spese di spedizione, ecc.).

- Il piano regolatore generale rientra tra gli atti amministrativi di pianificazione, quindi e' inaccessibile prima della sua approvazione. Infatti, i documenti preparatori di tali atti non sono soggetti all'accesso, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 24, comma 6, e 13, comma 1, legge 241/90. Il Consiglio di Stato, Sezione IV, sent. n. 356/1989, ha rilevato che il piano regolatore generale ha natura di atto complesso cui partecipano diverse autorità urbanistiche (comune e regione) per cui può dirsi perfetto solo quando siano intervenute le deliberazioni di entrambe. Quindi, finchè non interviene l'approvazione regionale del piano regolatore generale, questo è in corso di formazione e quindi sottratto all'accesso.
- Risulta in contrasto con i principi sanciti dall'art. 1 della L. n. 241/90 porre a carico del cittadino l'onere di dover acquisire copia di un atto dello stato civile da un Comune per produrlo ad un altro Comune (art. 18 L. cit.).

Infine, in ordine al diritto di accesso ai documenti in possesso dell'Amministrazione comunale esercitato dai consiglieri comunali per lo svolgimento del loro mandato, sono pervenuti alla Commissione molteplici quesiti inerenti i limiti di tale diritto, nonché esposti di gruppi di minoranza che lamentavano il mancato accoglimento delle loro istanze. Considerato che tali richieste sono state molto numerose, si e' ritenuto opportuno fissare i seguenti principi di carattere generale in un unico parere, al fine di offrire ai richiedenti un quadro d'insieme in relazione a dette problematiche.

- Il diritto del consigliere comunale di ottenere tutte le notizie e le informazioni in possesso degli uffici comunali non è generalizzato, ma è espressamente individuato dall'art. 31, quinto comma, della legge n. 142 del 1990 con specifico riferimento alle notizie e informazioni "utili all'espletamento del proprio mandato". Infatti, la funzione per la quale al componente del Consiglio Comunale la legge riconosce i suddetti diritti è quella del controllo sull'amministrazione dell'ente da parte dei componenti del Consiglio stesso, organo appunto di controllo politico-amministrativo secondo la definizione del suddetto art. 31 sull'ordinamento delle autonomie locali. In considerazione di tale funzione, si può escludere che al consigliere comunale siano addebitabili i costi di riproduzione ed i diritti di visura e di ricerca, posto che l'esercizio del diritto di accesso attiene alla funzione pubblica di cui il consigliere stesso è portatore, e non al soddisfacimento di un suo interesse individuale e privato: resta inteso, comunque, che in nessun caso il consigliere comunale possa far uso delle notizie e dei documenti così acquisiti per fini privati. Peraltro, i consiglieri

comunali, pur avendo diritto di prendere visione di tutti gli atti necessari all'espletamento del loro mandato (sempre che, ovviamente, il documento richiesto non contenga dati relativi ad atti segreti o inaccessibili) , non debbono rivolgere richieste indeterminate alle rispettive amministrazioni, ma devono consentire una sia pur minima identificazione dei supporti documentali che essi intendono consultare e che, a loro volta, devono essere sempre connessi all'espletamento del mandato medesimo.

4. Stato di attuazione del capo V della legge n.241/90

Per quanto attiene allo stato di attuazione della normativa in materia di accesso, sono stati inviati alla Commissione circa 2600 regolamenti, di cui 600 negli ultimi due anni.

A livello centrale, quasi tutti i Ministeri hanno sottoposto il relativo regolamento alla Commissione, ma ne risultano pubblicati nella Gazzetta Ufficiale solo 12. Sono inoltre, complessivamente, pervenuti alla Commissione i regolamenti di 70 Enti pubblici e concessionari di pubblico servizio, nonché quelli di 20 Università'.

Lo schema seguente riporta, invece, le rilevazioni - aggiornate al 1° ottobre 1997 - dei regolamenti inviati dalle Amministrazioni comunali e provinciali:

ENTI LOCALI

	Numero Enti	Invio del regolamento	
		Si	No
Comuni	8.103	1.940	6.163
Province	102	34	68

Molto resta ancora da fare per quanto riguarda i comuni, tenuto conto che soltanto il 24% ha provveduto ad inviare il rispettivo regolamento.

Il quadro numerico dettagliato dei regolamenti inviati dai comuni, aggregati per regione e provincia, riportato in allegato (n. 3), rappresenta lo stato di attuazione della regolamentazione del diritto di accesso a livello di aree geografiche. L'asterisco riportato accanto al dato relativo ad alcuni capoluoghi di provincia indica che dagli stessi e' stato adottato anche il regolamento provinciale.

Oltre ai regolamenti comunali e provinciali sono da segnalare quelli inviati da altre 379 Amministrazioni locali, tra le quali 107 Aziende sanitarie e 39 Comunità montane.

In conclusione, per quanto riguarda l'adozione, da parte delle singole Amministrazioni, dei regolamenti di cui all'art. 24, l'elaborazione dei dati in possesso della Commissione rivela un insufficiente livello di attuazione della legge n. 241/90.

6. Osservazioni conclusive e proposte

Sin dalla data della sua istituzione, la Commissione è stata chiamata a svolgere un'attività consultiva e di vigilanza sempre più intensa per garantire l'effettivo esercizio del diritto di accesso mediante l'attuazione delle disposizioni contenute nel capo V della legge n.241/90.

Ai fini dell'effettivo svolgimento delle proprie funzioni di garante della conoscibilità dell'azione amministrativa, la Commissione ha più volte ribadito nelle relazioni annuali alle Camere ed al Governo la necessità di una propria trasformazione in Autorità indipendente, o comunque in organo dotato di adeguata capacità ispettiva, sanzionatoria e sostitutiva nei confronti delle Amministrazioni inadempienti; poteri che la legge, invece, non riconosce alla Commissione. Sia consentito, in proposito, ritornare su questioni già più volte affrontate.

Da anni negli ambienti più attenti ai problemi della pubblica amministrazione si invoca una migliore attuazione della legge 241/90, unanimamente considerata una delle più importanti leggi di ammodernamento della struttura pubblica. Utilizzando come cartina di tornasole l'adozione dei regolamenti prevista dall'art. 24 della legge 241/90 per la disciplina dei casi di esclusione dall'accesso, è significativo notare come, ad oggi, solo una piccola percentuale dei Comuni e delle Province li abbia adottati, come risulta dai dati statistici riportati nella presente relazione.

Viene da più parti, quindi, invocata una rigorosa spinta propulsiva per una piena attuazione della legge sull'accesso, intuitivamente idonea, tra l'altro, a contrastare efficacemente quel fenomeno corruttivo che è oggi al centro dell'attenzione.

L'esperienza nord-americana ha insegnato, infatti, come un'amministrazione svolta "alla luce del sole", esponendo l'attività pubblica a costante esame dell'opinione pubblica e al controllo incrociato di tutti gli interessi compresenti e contrapposti, costituisca un efficace rimedio preventivo contro fenomeni di cattiva amministrazione ed è, d'altronde, esperienza comune che una legge valida a prevenire fenomeni criminosi è tanto più efficace quanto meno direttamente li aggredisce: è cioè tanto più efficace quanto più è volta a sottrarre al fenomeno criminoso l'habitat vitale anziché sanzionare repressivamente determinate condotte.

Orbene, una piena esplicazione dei principi ispiratori della legge 7.8.90 n.241, attraverso la eliminazione delle incertezze normative, della proliferazione dei centri di competenza, dell'imperscrutabile scelta decisionale di funzionari più o meno ignoti, va ad eliminare proprio l'habitat vitale nel quale allignano comportamenti corruttivi.

Una piena attuazione della legge ora citata, adeguatamente migliorata, sembrerebbe quindi obbiettivo prioritario e si prospetta al Parlamento la opportunità di valutare se tale attuazione non possa utilmente precedere ulteriori iniziative legislative.

Tornando alla legge 7.8.90 n.241, è avviso della Commissione che uno degli "anelli deboli" della legge sia quello della Commissione stessa, così come regolata dall'art. 27.

Come è noto la Commissione, presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e nella Presidenza del Consiglio dei Ministri incardinata, è composta da sedici membri: quattro parlamentari, quattro professori universitari di ruolo in materie giuridico-amministrative, quattro dirigenti dell'Amministrazione, tre magistrati - uno ordinario, uno amministrativo ed uno contabile - ed un avvocato dello Stato, senza peraltro la previsione di membri supplenti che sarebbe opportuno introdurre per assicurare il numero legale.

Si tratta, come è evidente, di una composizione avente carattere sincretico ma che ben si spiega ove si ponga mente al momento storico in cui la elaborazione della legge ebbe luogo ed alle funzioni attribuite alla Commissione che si sostanziano principalmente in quelle di vigilanza e garanzia dell'attuazione del principio di trasparenza nell'amministrazione, di referto, di proposta e di consulenza.

In questo la legge è "datata". Essa fu infatti elaborata dalla Commissione Nigro nei primissimi anni ottanta, quando ancora la cultura giuridica italiana non aveva preso dimestichezza con il modello (soprattutto anglosassone) delle Autorità amministrative indipendenti e guardava, invece, ancora al modello svedese dell'ombudsman il quale, come è noto, per assolvere alle sue funzioni di garante dei diritti del cittadino nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione, si colloca orizzontalmente attraverso i tre poteri tradizionali in quanto è di nomina parlamentare e svolge funzioni paragiurisdizionali attraverso l'adozione di atti amministrativi.

Tale modello viene ripreso dalla legge sull'accesso attraverso una composizione della Commissione che prevede rappresentanti del potere legislativo, del potere esecutivo e del potere giudiziario, intrecciando tale criterio di composizione con quello sincretico di prevedere una rappresentanza di tutte le possibili esperienze coinvolte nelle competenze della Commissione.

Come già rilevato nelle precedenti relazioni annuali, la Commissione non ha però quei poteri ispettivi, sanzionatori, sostitutivi, che soli possono rendere effettive le funzioni di vigilanza e garanzia di un corretto operare amministrativo che la legge le affida quale custode della trasparenza. Da qui la necessità di una riforma delle sue attribuzioni, mediante trasformazione della Commissione in Autorità indipendente o, alternativamente, mediante un conferimento dei necessari, ulteriori poteri alla Commissione nella sua attuale (o modificata) composizione.

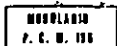
La caldeggiata modifica di una legislazione profondamente innovativa come quella sull'accesso, a breve distanza di tempo dalla sua adozione, costituisce d'altronde una costante del diritto comparato (vedansi i casi degli Stati Uniti che dovettero emendare il Freedom of Information Act pochi anni dopo la sua adozione e quello della Francia che dovette modificare la legge sulla trasparenza un anno dopo la sua promulgazione) ed era stata addirittura prevista nell'originario progetto Nigro che contemplava in un articolo finale la revisione della legge dopo un triennio di applicazione.

La Commissione conclude quindi la propria relazione rassegnando al Parlamento le proposte sopra illustrate il cui accoglimento considera condizione essenziale per l'assolvimento dei compiti commessile.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

ALLEGATO 1.



URGENTE PER MOTOCICLISTA

Roma, 13 MAG. 1996

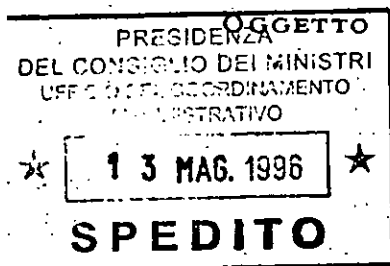
19

*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
Segretariato Generale

A TUTTI I MINISTRI
Ufficio di Gabinetto

N.° UCA/ 6048 /II.4.5.1.2

Risposta al Foglio del
N.°



Oggetto: Schemi di regolamento di attuazione dell'art. 24 della legge n.241/90 predisposti da Enti pubblici: potere regolamentare dell'Ente e rapporti con l'Autorità vigilante.

In riferimento alla questione indicata in oggetto, si comunica per opportuna conoscenza che questa Commissione, nella seduta del 2 aprile u.s., si è espressa nel senso che il potere regolamentare di cui all'art.24, quarto comma, l.241/90 appartiene ai singoli enti pubblici soggetti a vigilanza e non alle amministrazioni vigilanti.

Infatti, a parte il dato testuale del citato art.24, quarto comma, il quale si riferisce alle "singole amministrazioni", e quindi a tutti gli enti pubblici soggetti alla disciplina sull'accesso, la ratio di tale disposizione è di riservare al singolo soggetto che provvede alla cura di un determinato interesse pubblico (il quale meglio di ogni altro conosce le varie tipologie di atti relativi a tale interesse) il potere di individuare le categorie di documenti amministrativi sottratte all'accesso.

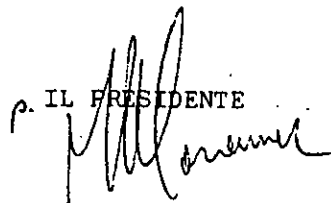
Pertanto, in mancanza di un'espressa previsione normativa, non sembra si possa attribuire direttamente all'autorità vigilante un potere che appare strettamente inerente alle specifiche attribuzioni dell'organo vigilato.

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 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)

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