

detenerlo stabilmente"; quindi, destinatario della richiesta di accesso ad un documento formato dai competenti organi USL ma indirizzato al Sindaco, cui spetta adottare i provvedimenti relativi al caso, è quest'ultimo.

Il richiedente può prendere visione, in luogo del documento originale, di una riproduzione dello stesso, mediante l'utilizzazione di un disco ottico (CD-ROM), ai sensi dell'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che espressamente considera documento amministrativo "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie di atti".

Nel caso dell'esercizio del diritto di accesso "a distanza", al richiedente non può essere trasmesso l'originale del documento ma soltanto la sua copia conforme.

Non si configurano limiti temporali, nel senso del carattere remoto della documentazione richiesta (che può risalire, comunque, ad epoca anteriore all'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241), all'esercizio del diritto di accesso.

La norma regolamentare che stabilisce la non accessibilità di documenti relativi ad un periodo di tempo particolarmente esteso o ad un numero di atti rilevante, va intesa nel senso che le due condizioni debbano operare congiuntamente; infatti è possibile ritenere che anche in un arco temporale relativamente lungo possa configurarsi l'ipotesi di un numero non rilevante di episodi relativamente ai quali è stata chiesta la documentazione (nella fattispecie in media 4 o 5 episodi all'anno per due anni).

Il numero elevato dei quesiti rivolti e delle informazioni richieste, sia pure in nome della normativa sulla trasparenza, induce ad ipotizzare una pretesa di controllo generalizzato da parte del singolo cittadino sull'operato dell'amministrazione, che non risponde né allo spirito né alla lettera della legge 7 agosto 1990, n. 241, e non trova quindi tutela nelle norme in essa contenute.

Non vi sono ragioni ostative alla determinazione forfettaria dei costi in relazione alle diverse tipologie dei documenti, sempreché sia mediamente rispettato, nel complesso, anche per ragioni di uniformità con le altre amministrazioni, il costo di lire 500 ogni due pagine.

Pubblico Impiego

Non sussistono le condizioni legittimanti l'accesso ai documenti del proprio ufficio predisposti dallo stesso richiedente, in presenza del solo interesse di fatto quale quello di conservare prova del lavoro svolto ai fini di un'eventuale futura utilizzazione; potrebbe, invece, ravvisarsi un interesse qualificato nel caso l'acquisizione di prova del proprio lavoro venisse giustificata dal richiedente come titolo necessario preordinato a riconoscimenti o benefici vari di carriera o alla partecipazione a procedimenti concorsuali nell'ambito dell'apparato amministrativo al quale appartiene; nel qual caso, ai fini di una configurazione del diritto di accesso, non si può prescindere da una precisa e specifica motivazione della richiesta.

L'esclusione dal diritto di accesso dei documenti caratteristici, matricolari o concernenti situazioni dei dipendenti della Guardia di finanza ovvero dei candidati all'assunzione, al fine di salvaguardare la vita privata e la riservatezza, incontra un limite generale nella garanzia riconosciuta ai terzi di visione degli atti la cui conoscenza sia necessaria per la cura o la difesa dei propri interessi giuridici (Cons. Stato, AP, 4 febbraio 1997, n. 5).

Concorsi ed esami

Non si giustifica l'esclusione dell'accesso alle prove concorsuali espletate mediante quiz e corrette con procedure automatizzate, ravvisandosi nel candidato un interesse qualificato, finalizzato alla verifica della rispondenza della graduatoria finale alle risultanze delle prove effettuate dai singoli concorrenti.

Non è accoglibile l'istanza di accesso ai giudizi di ammissione agli esami di maturità quando si sia conseguita la promozione con il massimo dei voti, in quanto viene a mancare la sussistenza di quell'interesse qualificato che l'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, richiede come elemento costitutivo del diritto di accesso.

Enti locali

E' fondata la richiesta di accesso di un cittadino residente nel comune, motivata con riferimento alla legge 8 giugno 1990, n. 142, di accesso all'elenco dei cittadini iscritti al ruolo pagamento occupazione suolo pubblico, in quanto l'art. 7 della legge n. 142 del 1990, citata espressamente, dispone che "tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici" e non richiede una

specifica legittimazione per il diritto di accesso, il quale può essere esercitato senza bisogno di motivare le ragioni della richiesta.

Soggetti attivi

E' giuridicamente rilevante l'interesse dell'organizzazione sindacale, che abbia partecipato alla stipulazione di un accordo, a prendere visione degli atti con i quali l'altra parte contraente, e cioè la pubblica amministrazione, abbia dato attuazione alle clausole contenute nell'accordo stesso. Si configura, infatti, per l'organizzazione sindacale, la titolarità di un interesse, distinto da quello degli associati, volto a tutelare la effettività della propria partecipazione, nei limiti e con le modalità garantite dalla legge, ai procedimenti di produzione delle fonti normative pattizie (Cfr., T.A.R. Lazio, Sez. I, 10 giugno 1994, n. 949).

Un'organizzazione sindacale non può esercitare il diritto di accesso ai fogli di firma delle presenze del personale delle ditte appaltatrici di impianti ed aree in gestione di una pubblica amministrazione poiché manca un interesse giuridicamente rilevante che possa giustificare l'accesso alla documentazione in questione.

Un'organizzazione sindacale non può accedere ai contratti e ai documenti riguardanti la gestione di opere e servizi appaltati dall'amministrazione, in quanto la richiesta di tali documenti costituisce un'ingerenza nell'attività di gestione dell'amministrazione stessa e tale intromissione si scontra, da un lato, con l'autonomia e l'indipendenza della pubblica amministrazione e, dall'altro, con l'esigenza di riservatezza che deve essere salvaguardata rispetto a persone fisiche, giuridiche, gruppi, imprese ed associazioni, con particolare riguardo, tra l'altro, agli interessi professionale, finanziario, industriale e commerciale.

Le associazioni di categoria possono richiedere ed ottenere le informazioni sulle singole posizioni riguardanti le persone fisiche interessate soltanto se munite di specifico mandato, potendo i documenti richiesti riguardare dati di particolare riservatezza quali lo stato di salute, le opinioni politiche e l'origine razziale degli interessati. (Nella fattispecie un'associazione nazionale di categoria aveva chiesto informazioni su pratiche pensionistiche, senza il suddetto mandato, affermando che singole disposizioni di legge avrebbero loro conferito la facoltà di agire in nome e per conto degli assistiti a tutela dei loro interessi).

Da parte del genitore di soggetto maggiorenne non è esercitabile il diritto di accesso a documenti che riguardino il figlio, in quanto viene a mancare il requisito soggettivo della legittimazione all'accesso.

In presenza dell'autorizzazione del giudice tutelare, i genitori non possono accedere ai documenti contenuti nella cartella sanitaria intestata alla minorenne che usufruisce di prestazioni sanitarie relative alla contraccezione o alle procedure previste per l'interruzione volontaria di gravidanza, in quanto una volta esclusa la potestà genitoriale non è configurabile alcuna posizione legittimante che giustifichi l'accesso a documenti riguardanti esclusivamente la minore.

L'inaccessibilità dei documenti di cui sopra sussiste per i genitori fino a quando persiste la piena capacità del minore di autodeterminarsi. Dispone, infatti, l'art. 2, ultimo comma, della legge 22 maggio 1978, n. 194, che "la somministrazione su prescrizione medica, nelle strutture sanitarie e nei consultori, dei mezzi necessari per conseguire le finalità liberamente scelte in ordine alla procreazione responsabile è consentita anche ai minori".

I genitori naturali del minore adottato non possono accedere ai documenti relativi ad indagini psico-sociali sul minore e la sua famiglia inviati all'autorità giudiziaria nell'ambito della tutela dei minori in quanto, ai sensi dell'art. 27, comma 3. della legge 4 maggio 1983, n. 184 (che testualmente recita "con l'adozione cessano i rapporti dell'adottato verso la famiglia di origine, salvi i divieti matrimoniali"), non sono titolari di alcuna posizione giuridicamente rilevante ai fini dell'accesso.

Oggetto

Ai sensi dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in caso di mancato esercizio del potere regolamentare, tutti i documenti sono accessibili, salvo i casi previsti dalla legge.

Il consulente di compagnie assicuratrici è legittimato all'accesso ai verbali relativi agli incidenti stradali la cui conoscenza è necessaria al richiedente per l'espletamento della propria attività.

I documenti relativi agli accertamenti compiuti dai servizi psico-sociali ai fini della valutazione della sussistenza delle condizioni per la dichiarazione dello stato di adottabilità, costituiscono espletamento di attività istruttoria nell'ambito di un procedimento gestito da un organo giurisdizionale e, pertanto, sono inaccessibili.

Non può applicarsi l'istituto dell'accesso alle note e alle registrazioni per esteso degli interventi professionali preliminari e necessari alla stesura dei documenti contenuti nelle cartelle aperte ai fini degli accertamenti compiuti dai servizi psico-sociali, per la valutazione della sussistenza delle condizioni per la dichiarazione

dello stato di adottabilità, in quanto costituiscono espletamento di attività istruttoria nell'ambito di un procedimento gestito da un organo giurisdizionale.

E' esercitabile il diritto di accesso alla relazione ispettiva conseguente ad un procedimento ispettivo promosso a seguito di un esposto, limitatamente alle parti che riguardano personalmente il soggetto istante.

La trasmissione di documenti all'autorità giudiziaria per notizia di reato non vale di per sé a giustificare l'esclusione dei documenti medesimi dall'accesso, fino a quando (e se) l'autorità giudiziaria, sulla base della notizia criminis così acquisita, non promuova l'inchiesta penale con la conseguenziale applicazione del segreto istruttorio.

E' legittimo il differimento opposto dall'amministrazione alla richiesta di accesso alla documentazione inviata al Consiglio di Stato ai fini dell'acquisizione del richiesto parere, configurandosi le condizioni di cui all'art. 24, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che legittimano l'esercizio di tale potere discrezionale sino a quando la conoscenza dei documenti richiesti possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa.

In linea generale non è legittima la duplicazione dei documenti coperti dal diritto d'autore della casa editrice utilizzati per la registrazione di test psicologici, a norma dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 24, e dell'art. 8 del d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, che tutelano anche la riservatezza di gruppi o imprese.

4. Stato di attuazione dell' art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241

Per quanto concerne la normativa secondaria in materia di accesso, occorre preliminarmente precisare che i dati in possesso della Commissione riguardano soltanto i regolamenti sui casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti pervenuti all'Organo collegiale (3.659) e che il numero di quelli effettivamente adottati dalle Amministrazioni centrali e locali probabilmente è maggiore.

A norma del comma 1 dell' articolo 10 del d.P.R. 27 giugno 1992, n.352, la Commissione ha espresso il proprio parere sugli schemi di regolamento inviati da quasi tutti i Ministeri e da altri Organi a livello centrale, tra i quali l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e alcune Authority, nonché sulla maggior parte di quelli trasmessi da Enti pubblici e Concessionari di rilevanza nazionale (90) e da Università (34). Dei predetti, 51 risultano pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. In particolare si segnalano quelli adottati dai seguenti Dicasteri: Affari esteri, Interno, Giustizia, Tesoro, bilancio e programmazione economica, Finanze, Difesa, Pubblica istruzione, Politiche agricole e forestali, Comunicazioni, Lavoro e previdenza sociale, Commercio con l'estero, Sanità, Beni e attività culturali.

Riguardo alle Amministrazioni locali, hanno provveduto all'inoltro dei rispettivi regolamenti 3.356 Amministrazioni, delle quali 2.974 comunali o provinciali.

Nello schema sotto riportato è indicato il numero dei regolamenti inviati dalle Amministrazioni comunali e provinciali sino alla data del 31 dicembre 1999.

Enti Locali	Numero Enti	Invio del Regolamento	
		SI	NO
COMUNI	8.100	2.935 (36%)	5.165
PROVINCE	103	39 (38%)	64

Sono inoltre pervenuti alla Commissione 382 regolamenti di amministrazioni locali, tra i quali 109 adottati da aziende sanitarie e 40 da comunità montane.

In conclusione, per quanto riguarda l'adozione dei regolamenti di cui all'art. 24, l'elaborazione dei dati in possesso della Commissione rivela ancora un insufficiente livello di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, in particolare a livello locale. Nel 1999 sono pervenuti soltanto 74 regolamenti comunali, pertanto non è possibile riconfermare il *trend* positivo registrato nel 1998, a seguito della emanazione della legge 15 maggio 1997, n. 127. Inoltre alcuni regolamenti trasmessi dai Comuni non contengono la puntuale individuazione delle categorie di documenti esclusi dall'accesso, ovvero non sono pertinenti. Ciò comporta un aggravio di lavoro, dovendo di volta in volta richiamare l'ente ad una corretta interpretazione delle disposizioni in materia, nonostante le numerose indicazioni fornite in precedenza tramite circolari di interesse generale. La verifica del testo è tuttavia necessaria, sia perchè in mancanza della stessa i dati sulla normativa secondaria in materia di accesso risulterebbero falsati, sia perchè in linea con il mutato orientamento della Commissione riguardo a tale tipologia di regolamenti, di cui si è detto a pagina 6 della presente relazione.

5. Osservazioni conclusive e proposte

A distanza di quasi dieci anni dall'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241, come già rilevato nella precedente relazione annuale, il processo di attuazione della normativa sull'accesso non appare ancora pienamente compiuto.

Alcune amministrazioni non hanno ancora adottato i regolamenti previsti dall'art. 24, comma 4, della legge per l'individuazione delle categorie di documenti da sottrarre all'accesso; non tutte hanno adottato, a norma dell'art. 22, comma 3, le misure organizzative idonee a garantire l'esercizio del diritto di accesso. Più in generale, può, poi, osservarsi che la cultura della trasparenza che la legge 7 agosto 1990, n. 241, ha inteso promuovere stenta ancora ad affermarsi ed a tradursi in regola di comportamento degli apparati burocratici nei rapporti con gli amministrati.

Di tutto ciò la Commissione ha potuto avere percezione dal privilegiato punto di osservazione conferitole dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, nell'esercizio delle principali funzioni che l'art. 27 della legge le ha affidato: in particolare, quella di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione, che si esplica attraverso i pareri sui testi regolamentari adottati dalle singole amministrazioni, le risposte a vari quesiti prospettati ed a numerose segnalazioni provenienti dalla società civile, che frequentemente lamentano l'omessa o non corretta applicazione della normativa sull'accesso.

Nell'attuazione della funzione di vigilanza l'iniziativa di monitoraggio avviata con la forma partecipativa dell'audizione di rappresentanti di vari dicasteri si è rivelata un utile strumento conoscitivo, che ha consentito alla Commissione di prendere cognizione, direttamente dalla voce degli operatori pubblici, dei livelli di attuazione della legge e dei problemi concreti ai quali l'applicazione della disciplina ha dato origine.

Si è, così, potuto constatare come in molti casi la realizzazione delle misure organizzative sia ancora carente oppure ad uno stadio embrionale di elaborazione. In particolare, oltre all'emergenza di problemi specifici (come quello opportunamente avvertito dal Dicastero degli affari esteri concernente l'accessibilità ai visti di soggiorno), si è avuta chiara percezione della problematica che in misura predominante si è imposta all'attenzione delle amministrazioni: quella incentrata sulla virtuale conflittualità tra diritto di accesso ed esigenza di tutela della riservatezza dei terzi ai quali i documenti richiesti si riferiscono (questione da tempo affrontata dalla giurisprudenza amministrativa e risolta, sia pure con soluzione ancora non definitiva, dal noto orientamento dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che ha dato prevalenza al diritto di accesso ogni qual volta venga in rilievo per la difesa di interessi giuridici del richiedente). Maggiori ragioni di incertezza sono affiorate in relazione all'innesto su tale ambito problematico della legge emanata per la tutela delle persone

e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, tanto più che la definizione dei rapporti di coordinamento tra la legge 31 dicembre 1996, n.675, e la legge 7 agosto 1990, n.241, con l'individuazione della linea di demarcazione dei rispettivi settori operativi, non emerge ancora con completezza ed univocità di orientamenti giurisprudenziali.

In conclusione, questa Commissione, mentre il disegno legislativo recante, tra l'altro, una specifica disposizione che ne prevede la soppressione si trova tuttora al vaglio del Parlamento, non può che ribadire il proprio auspicio, già espresso nella precedente relazione, che, in caso di conclusione favorevole dell'iter parlamentare di tale disegno legislativo, le competenze già da essa esercitate nei limiti dei poteri conferitile — e che sono, come più volte sottolineato, assolutamente inadeguati — vengano attribuite ad un organo dotato di poteri ispettivi, sanzionatori e sostitutivi, e capace, quindi, di garantire una corretta applicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, della disciplina del diritto di accesso introdotta dalla legge 7 agosto 1990, n.241, e quella piena attuazione della finalità della trasparenza dell'azione amministrativa che essa persegue.

6. Allegato 1

REGOLAMENTO INTERNO

(stralcio)

ART.1

1. Le sedute della Commissione sono valide quando sono presenti almeno nove componenti ovvero sei, nei casi ritenuti urgenti ed indifferibili dal Presidente.

2. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti. In caso di parità di voti prevale il voto del Presidente.

3. Alle sedute della Commissione possono partecipare esperti della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

ART.2

1. Il Presidente può nominare, nell'ambito dei componenti della Commissione, un Vice Presidente che lo sostituisca in caso di assenza o impedimento; in caso di assenza o impedimento del Presidente e del Vice Presidente, le sedute della Commissione sono presiedute dal componente della Commissione più anziano d'età.

2. Il Presidente nomina i relatori per le questioni da discutere in Commissione.

3. Il Presidente, ove ritenuta la necessità, adotta gli atti indifferibili ed urgenti, sottoponendoli alla ratifica della Commissione nella seduta immediatamente successiva.

4. Il Presidente risponde direttamente ai quesiti posti, qualora sia possibile applicare principi affermati in precedenti deliberazioni della Commissione.

ART.3

1. La Commissione si articola in due Sottocommissioni permanenti, composte da otto membri, i cui Presidenti sono nominati dal Presidente della Commissione.

2. Le sedute delle Sottocommissioni sono valide quando sono presenti almeno cinque componenti, ovvero tre, nei casi ritenuti urgenti ed indifferibili dal Presidente della Sottocommissione.

I relatori sono nominati dal Presidente della Sottocommissione.

3. Le competenze di ciascuna Sottocommissione sono stabilite dal Presidente della Commissione che provvede, con cadenza settimanale, a ripartire gli affari tra Commissione e Sottocommissioni.

4. I pareri, espressi a maggioranza dei membri presenti, sono posti all'ordine del giorno della Commissione nella seduta immediatamente successiva e vengono approvati salvo che almeno uno dei componenti ne chieda la discussione, depositando altresì la proposta emendativa del parere e le relative motivazioni presso il Servizio di Segreteria.

5. Alle riunioni possono assistere anche membri dell'altra Sottocommissione senza diritto di voto. Può essere altresì consentita, ove se ne ravvisi l'opportunità, la partecipazione di esperti esterni particolarmente competenti sugli argomenti all'ordine del giorno, nonché di rappresentanti delle Amministrazioni interessate.