

7. Allegato 2

Di.C.A. - 5840 II/4.5.1.2

Roma, 3 giugno 1999

AL MINISTERO DELL'INTERNO
-UFFICIO DI GABINETTO
-DIREZIONE GENERALE
DELL'AMMINISTRAZIONE
CIVILE - DIREZIONE CENTRALE DELLE
AUTONOMIE
LOCALI

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)

ALL'A.N.C.I.

ALL'U.P.I.

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

e, per conoscenza:

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

DEI MINISTRI

SEGRETARIATO GENERALE

ALLA CONFERENZA STATO-CITTA'

ED AUTONOMIE LOCALI

LORO SEDI

OGGETTO: Enti Locali - Regolamenti di attuazione dell'art. 24, comma 4 della legge 27 agosto 1990, n. 241.

Questa Commissione, nel corso dell'attività rivolta fin dal suo insediamento all'espletamento delle funzioni demandatele dall'art. 27, comma 5, della legge 27 agosto 1990, n. 241, e ulteriormente specificate dall'art. 10 del regolamento governativo di attuazione, emanato con d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, ha espresso numerosi pareri sui regolamenti adottati da amministrazioni comunali ai sensi dell'art. 24, comma 4 della stessa legge, che impone alle singole amministrazioni l'obbligo di individuare le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nelle loro disponibilità sottratti all'accesso per le esigenze di cui al comma 2.

Ciò premesso, questa Commissione, nell'intento di favorire, pur nel pieno rispetto dell'autonomia normativa che l'ordinamento riconosce alle amministrazioni degli enti locali, il perseguimento dell'auspicabile obiettivo di omogeneità nella redazione dei testi regolamentari rivolti a dare attuazione alla disposizione sopra citata, attesa l'ovvia impossibilità di rendere parere per ogni regolamento di Ente locale, ritiene opportuno richiamare l'attenzione degli Enti in indirizzo su alcuni

principi significativi elaborati nello svolgimento della predetta attività consultiva e sintetizzati nelle seguenti massime giurisprudenziali.

1. In primo luogo, come precisato nella direttiva del 10 febbraio 1996, nella redazione del regolamento si deve tenere conto della disciplina dell'accesso disposta per le amministrazioni comunali e provinciali dall'art. 7 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (recante l'ordinamento delle autonomie locali). Lo schema di regolamento, pertanto, va formulato tenendo conto della relazione esistente fra la legge n. 241/90 (le cui disposizioni, a norma dell'art. 29 della stessa legge, costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico) e la legge n. 142/90, ed applicando quindi in modo integrato le due leggi, coordinandole secondo un rapporto di genere a specie, nel senso che la legge 241/90 si applica anche agli enti locali in tutti i casi in cui non trovano applicazione le diverse disposizioni della speciale legge 142/90.
2. Comunque, nell'applicazione della normativa e dei principi contenuti nella legge 241/90, si osserva che le disposizioni dirette a disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso, contenute nel capo II del regolamento in esame, vanno espunte, perchè superflue ed illegittime, in quanto costituenti oggetto di una potestà regolamentare che l'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, riserva al Governo e che il Governo medesimo ha già esercitato con l'emanazione del d.P.R. 27 giugno 1992, n.352.

3. Le disposizioni regolamentari concernenti misure organizzative adottate ai sensi dell'art. 22, comma 3 della legge n. 241/90 formano oggetto di mera comunicazione alla Commissione per l'accesso affinché questa sia posta in condizione di esercitare i poteri di vigilanza, referto e proposta di cui all'art. 27, comma 5 della stessa legge.
4. Le categorie di documenti da sottrarre all'accesso vanno individuate con elencazione specifica e tassativa e con indicazione degli interessi che legittimano l'esclusione o il differimento dell'accesso. In proposito, va precisato che non è conforme al dettato normativo la precisazione che l'elencazione delle tipologie deve comunque essere considerata esemplificativa. Infatti, tale puntualizzazione sembrerebbe legittimare l'ipotesi dell'esercizio di un potere discrezionale in sede di applicazione della norma regolamentare, laddove una corretta lettura del disposto dell'art. 24, comma 4, della L. 241/90 comporta l'attribuzione di natura tassativa alle categorie di documenti da sottrarre all'accesso.
5. Occorre disciplinare distintamente le categorie di documenti sottratti e di quelli soggetti a differimento indicando, in entrambi i casi, l'interesse che giustifica la sottrazione all'accesso (definitiva o temporanea).
6. Con riguardo all'istituto del differimento dell'accesso, è opportuno tenere conto delle indicazioni contenute nella direttiva di questa Commissione, del 26 marzo

1997, che sottolinea in particolare la necessità di disciplinare distintamente il differimento determinato dall'esigenza di assicurare una temporanea tutela degli interessi di cui all'art. 24, comma 2, l. 7 agosto 1990, n. 241, (il quale non è una facoltà dell'Amministrazione e deve essere quindi tassativamente previsto nel regolamento con indicazione dell'interesse tutelato, delle categorie di documenti e della relativa durata della doverosa sottrazione all'accesso) e il differimento di cui all'art. 24, comma 6, l. 7 agosto 1990, n. 241, (il quale corrisponde ad una facoltà discrezionale dell'Amministrazione da esercitare caso per caso anche al di fuori delle ipotesi eventualmente contemplate nel regolamento).

7. I documenti inaccessibili per motivi di riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese si intendono sottratti all'accesso nei limiti in cui riguardano soggetti diversi dal richiedente (non potendosi, evidentemente, giustificare l'inaccessibilità anche da parte del titolare dell'interesse alla riservatezza che si vuole salvaguardare) e ai sensi dell'art. 8, comma 3, del d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352. In ogni caso, poi, i documenti non possono essere sottratti all'accesso ove sia sufficiente far ricorso al potere di differimento.
8. Il vincolo al segreto di ufficio costituisce materia coperta da riserva di legge. Pertanto, è superfluo e va espunta la disposizione che impone il segreto a coloro che per ragioni di ufficio siano venuti a conoscenza di documenti per i quali non è consentito l'accesso.

9. Con riferimento a specifiche tipologie di documenti da sottrarre all'accesso si osserva quanto segue.
- 9.1 E' illegittima la indiscriminata sottrazione all'accesso degli atti dei procedimenti concorsuali fino all'approvazione della graduatoria finale. Infatti, resta comunque salvo l'esercizio del potere di differimento discrezionale previsto dall'art. 24, comma 2, della L. 241/90, quando la conoscenza dei documenti possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa.
- 9.2 Non è giustificata l'esclusione integrale dei rapporti informativi sul personale dipendente, che non contengono sempre e necessariamente notizie riservate nel senso specificato dall'art. 8 lettera d) del d.P.R. 352/92.
- 9.3 Con riferimento alle categorie attinenti a procedimenti penali e disciplinari, agli accertamenti ispettivi ed amministrativi ed alla documentazione relativa a provvedimenti di dispensa dal servizio si segnala l'opportunità di delimitare la fase procedimentale propriamente soggetta alla tutela della riservatezza e quindi d'inaccessibilità ai documenti relativi, individuando un momento finale oltre il quale si delinea una fase successiva che può dare luogo a provvedimenti dell'Amministrazione da portare a conoscenza del destinatario e che comunque non appare più soggetta all'esigenza di tutela della riservatezza.

- 9.4 Non è legittima per la genericità della formulazione, la disposizione regolamentare che si limita a prevedere l'esclusione dell'accesso per la documentazione relativa alla situazione finanziaria, economica e patrimoniale delle imprese.
- 9.5 Non è giustificabile l'inaccessibilità attribuita a denunce ed esposti relativi a violazioni edilizie.
- 9.6. Non si giustifica l'inaccessibilità dei documenti relativi allo stato di servizio del personale.
- 9.7 Una norma regolamentare che contenga il divieto di utilizzare a fini commerciali le informazioni ottenute mediante il diritto di accesso non trova riscontro in alcuna disposizione della legge 241/90 e del d.P.R. 352/92. D'altra parte, il fatto che il diritto di accesso possa essere esercitato soltanto "per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" (art. 22, comma uno, L. 241/90) non vuol dire che si possa sindacare l'utilizzo che l'interessato intende fare dei documenti o delle informazioni ottenute attraverso l'accesso, i quali devono ritenersi acquisiti nella piena disponibilità del richiedente e quindi utilizzabili anche per fini commerciali, a meno che non vi ostino specifiche norme di legge estranee alla disciplina sull'accesso (ad esempio quelle sui diritti di privacy).

p. IL PRESIDENTE

F.to Avv. Ignazio F. Caramazza

8. Allegato 3

RISULTANZE DEL MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90, EFFETTUATO PRESSO I CAPOLUOGHI DI REGIONE

1. Con nota Di.C.A. in data 13.5.1999 è stata inoltrata a tutti i Comuni capoluoghi di regione una richiesta di informazioni, predisposta secondo lo schema già approvato ai fini del monitoraggio presso le amministrazioni dello Stato diretto a conoscere lo stato di attuazione della legge n. 241 del 7 agosto 1990.

A circa un anno dall'invito rivolto con la nota citata hanno risposto nel corso dell'anno 1999 tutti i Comuni, tranne quello di Ancona, pur sollecitato con successive note del 16.7. e del 13.9.1999. Sostanzialmente negativa va ritenuta anche l'unica risposta meramente interlocutoria, inviata con e-mail del 25.5.1999, dal Comune di Trieste, inutilmente sollecitato con nota Di.C.A. del 16.7.1999.

Per completezza si riproduce il questionario già sottoposto alle amministrazioni dello Stato ed inserito nella citata nota del 13.5.1999.

1. istituzione di un archivio interno delle istanze di accesso presentate presso codesta Amministrazione;
2. misure organizzative adottate in applicazione dell'art. 22, comma 3, della L. 241/90;
3. rilevazione statistica relativa ai numeri delle istanze di accesso presentate, delle istanze di accesso accolte e di quelle respinte o per le quali sia stato disposto il differimento;
4. problematiche più rilevanti e quelle più ricorrenti insorte relativamente all'applicazione della disciplina del diritto di accesso dettata dalla L.241/90;
5. eventuali suggerimenti circa la necessità di direttive da emanare a cura della Commissione per l'accesso;
6. eventuali proposte di modifica normativa o regolamentare al fine di assicurare la piena trasparenza e conoscibilità dell'attività amministrativa.

2. Ciò premesso, dall'esame dei contenuti espressi nelle note di riscontro dei Comuni interpellati si possono trarre le seguenti osservazioni conclusive.

L'esperimento di monitoraggio intrapreso dalla Commissione ha dato risultati sostanzialmente positivi, non solo per la disponibilità, più o meno sollecita, dimostrata dai Comuni interpellati nell'aderire alla richiesta di collaborazione ad essi rivolta, ma soprattutto per le indicazioni emerse dal quadro complessivo dei riscontri forniti, a prescindere dalla rispondenza più o meno completa ed esauriente rispetto alle domande formulate nel questionario.

Infatti, il diverso livello delle risposte è da ritenere specchio fedele delle misure di recepimento dei principi e dei dettami della legge, che varia da amministrazione a amministrazione sicuramente in relazione al grado di efficienza organizzativa, ma anche in dipendenza della maggiore o minore complessità dei problemi manifestatisi in sede di applicazione della normativa dell'accesso, variabile a seconda della consistenza degli apparati amministrativi e del peso demografico dei capoluoghi interessati.

Si va, perciò, da esposizioni molto precise e dettagliate, del tutto esaurienti nelle risposte alle questioni prospettate e recanti alcuni suggerimenti espressi in riferimento al quinto e al sesto punto del questionario, ad altre contraddistinte da estrema laconicità ed incompletezza di dati, senza peraltro che da queste ultime risultanze (fatta eccezione per alcuni determinati casi) debbano essere tratti necessariamente giudizi negativi di non piena disponibilità nei riguardi delle esigenze segnalate dalla Commissione o di scarsa sensibilità per i problemi concernenti l'applicazione della disciplina dell'accesso.

Esempi del primo tipo si riscontrano nelle risposte dei Comuni di Bologna, Milano, Genova, Torino e Firenze.

3. Con riferimento alle distinte richieste elencate nel questionario sottoposto alle amministrazioni con la citata nota del 13.5.1999 si segnalano le seguenti indicazioni di carattere generale, emergenti da un panorama variegato.

1) In molti dei Comuni interpellati risultano istituiti appositi archivi interni delle istanze di accesso, anche se nella maggior parte dei casi distribuiti presso ciascuno dei singoli settori amministrativi; in alcuni Comuni un unico archivio generale è stato istituito presso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico; il Comune di Napoli ha istituito un Servizio Trasparenza, deputato all'attuazione della legge n. 241/90, presso il quale è stato realizzato l'archivio delle istanze di accesso, informatizzato dal 1998.

Alcune delle amministrazioni comunali, infine, non hanno provveduto ad istituire alcuna apposita struttura preposta all'archiviazione delle istanze di accesso (Comuni di Bari, Palermo, Potenza); il Comune di Venezia ha

esplicitamente precisato che non è stata avvertita l'esigenza di un archivio generale interno, poiché la procedura del diritto di accesso, come disciplinata dal regolamento di attuazione, prevede la possibilità di presentare l'istanza sia all'U.R.P., sia all'ufficio competente a rilasciare l'atto, sia al protocollo generale.

2) Quanto alle misure organizzative adottate, nell'ambito di tale indagine va ricondotta, in primo luogo, l'informazione sulla avvenuta emanazione dei regolamenti di attuazione della legge. Le risposte sono positive, fatta eccezione per il Comune di Reggio Calabria che ha precisato che il regolamento è tuttora in corso di elaborazione. Va puntualizzato che alcuni regolamenti, (ad esempio quelli emanati dai Comuni di Napoli, Palermo, ed Aosta), in base ad un sommario esame, risultano estremamente lacunosi o del tutto carenti per quanto concerne l'individuazione delle categorie di documenti da sottrarre all'accesso. Con riferimento alle misure organizzative propriamente dette il quadro complessivo mostra i casi di amministrazioni che hanno compiuto un notevole sforzo nel darsi molteplici strutture e moduli organizzativi idonei a garantire la corretta applicazione della disciplina dell'accesso (Genova, Bologna, Milano), casi intermedi (che si esauriscono nell'istituzione dell'U.R.P.), e casi estremi in cui non risulta realizzata alcuna misura organizzativa (Bari, Campobasso; il Comune di Palermo, in proposito, ha precisato che la legislazione regionale non ha recepito l'art. 22, comma 3, della L. 241/90).

3) Anche riguardo al terzo punto del questionario si hanno diverse risultanze: solo alcune amministrazioni hanno avvertito l'esigenza di rilevare numericamente e catalogare statisticamente le istanze di accesso presentate, quelle accolte e quelle differite (si segnala in particolare lo sforzo del Comune di Torino, che ha allegato vari prospetti, suddivisi specificamente per settori e per argomenti, e riepilogativi).

4) Solo alcune amministrazioni hanno fornito risposta in riferimento alle problematiche più rilevanti insorte relativamente all'applicazione della disciplina del diritto di accesso, (in merito a questo intento di ricerca ed approfondimento va segnalata l'istituzione, da parte del Comune di Firenze di un gruppo di lavoro con il compito di esprimere parere su vari problemi applicativi sollevati da parte degli uffici amministrativi; alcuni di questi problemi risultano dalla casistica esposta in una relazione allegata alla nota di risposta).

La problematica più ricorrente investe la conflittualità tra il diritto di accesso e l'esigenza di tutela della altrui riservatezza e più in particolare i rapporti tra la

disciplina del diritto di accesso dettata dalla L. 241/90 e quella di tutela della privacy introdotta con la L. 675/96.

Alcune amministrazioni sollevano problemi di carattere organizzativo (il Comune di Perugia avverte la necessità della revisione del regolamento già adottato).

5) Sui punti 5 e 6 del questionario si traggono rare indicazioni dalla maggior parte delle risposte. Si segnalano, peraltro, in quanto meritevoli di interesse, i suggerimenti e le proposte dei Comuni di Milano, Bologna, Torino e Genova.

4. In conclusione, l'esperimento di monitoraggio effettuato presso i Comuni capoluogo di regione si è rilevato un valido strumento di indagine per acquisire le linee generali di tendenza manifestatesi nell'applicazione della disciplina dell'accesso.

Tale indagine ha posto in luce uno stato avanzato di attuazione della legge solo presso alcuni Comuni, e sono gli stessi che hanno profuso maggiori sforzi per valersi di strutture organizzative adeguate e che hanno prestato maggiore attenzione alle esigenze dei cittadini rivendicate attraverso l'esercizio del diritto di accesso, mentre all'estremo limite opposto si è potuto constatare che, presso altre amministrazioni, il processo di acquisizione della cultura della trasparenza perseguita dalla L. 241/90 appare ancora (e forse, in alcuni casi, anche per una scarsa sensibilizzazione degli amministratori) ad uno stadio embrionale.