

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXVIII

n. 4

RELAZIONE SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (Anno 1999)

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

*Presentata dalla Commissione per l'accesso
ai documenti amministrativi*

Trasmessa alla Presidenza il 25 luglio 2000

PAGINA BIANCA

INDICE
—

1. Composizione	Pag.	5
2. Organizzazione	»	7
3. Attività	»	11
4. Stato di attuazione dell'articolo 24 comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241	»	22
5. Osservazioni conclusive e proposte	»	24
6. Allegato 1	»	27
7. Allegato 2	»	33
8. Allegato 3	»	43

PAGINA BIANCA

1. Composizione

Costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31 maggio 1991, e successive modificazioni, decorso il secondo triennio, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata ricostituita, a norma dell'art. 27, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n.241, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 17 marzo 1998, successivamente integrato in data 12 giugno 1998.

Nel 1999 l'Organo collegiale ha operato nella seguente composizione:

- Sen. Prof. Franco BASSANINI - PRESIDENTE,
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA - VICEPRESIDENTE,
Avvocato dello Stato;

- Sen. Ernesto MAGGI;

- Sen. Palmiro UCCHIELLI;

- On. Pietro CAROTTI;

- On. Paolo MAMMOLA;

- Dr. Giancarlo CAPALDO,
Consigliere di Cassazione;

- Dr. Gaetano D'AURIA,
Consigliere della Corte dei Conti;

- Dr. Giuseppe SEVERINI,
Consigliere di Stato;

- Prof. C. Massimo BIANCA,
Ordinario di Diritto Civile presso l'Università "La Sapienza"
di Roma;

- Prof. Marcello CLARICH,
Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università di Siena;
- Prof. Andrea PISANESCHI,
Straordinario di Diritto Pubblico presso l'Università di Siena;
- Prof. Giulio VESPERINI,
Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università della Tuscia di Viterbo;
- Dr. Giovanni CALOSSO,
Dirigente Generale dell'Istituto nazionale di Statistica;
- Dr.ssa Anna GARGANO,
Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dr.ssa Pia MARCONI,
Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dr. Giorgio TINO,
Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

In data 5 ottobre 1999 il Sen. Palmiro UCCHIELLI ha rassegnato le dimissioni dalla carica di parlamentare, essendo stato eletto Presidente della Provincia di Pesaro e Urbino. Ciò ha determinato, conseguentemente, la decadenza dell'incarico di componente della Commissione.

A seguito della formazione del nuovo Governo, in data 22 dicembre 1999, la presidenza della Commissione è stata assunta dall' On. Enrico MICHELI, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. Organizzazione

Nella riunione tenutasi il 10 marzo 1999, la Commissione, al fine di superare alcune difficoltà relative al raggiungimento del numero legale in occasione delle riunioni di Sottocommissione, ha stabilito di applicare anche a quest' ultime la disposizione prevista per le sedute plenarie dal comma 1 dell'articolo 1 del regolamento interno, concernente la riduzione del quorum nei casi ritenuti urgenti ed indifferibili dal Presidente. Pertanto, il numero minimo di presenze fissato in tali casi dall' articolo 3, comma 2, del regolamento in questione per la validità delle sedute di Sottocommissione è stato ridotto a tre componenti (allegato 1).

Nell'ottica di una razionalizzazione dell'attività della Commissione, nel corso della stessa riunione sono state adottate alcune misure organizzative, di seguito descritte.

- Per incrementare la definizione delle numerose richieste di intervento o di parere che pervengono all'Organo collegiale (in media 400 ogni anno) si è deciso di accorpare le questioni analoghe e di intensificare l'invio di risposte a firma presidenziale, a norma dell'articolo 2, comma 4, del regolamento interno, nei casi in cui sia possibile applicare principi già affermati dal Collegio in precedenti occasioni.

- In relazione all'attività consultiva sugli schemi di regolamento concernenti le categorie di documenti esclusi dall' accesso, si è stabilito quanto segue.

In primo luogo, sono state demandate al Presidente le verifiche di conformità del testo regolamentare al parere reso dalla Commissione quando tali verifiche siano di tipo meramente formale (qualora le medesime comportino, invece, una nuova valutazione di merito devono essere sottoposte al Collegio). La richiesta di riesame è in genere di iniziativa della amministrazione; tuttavia, quando le osservazioni formulate nel parere sono numerose, la stessa Commissione comunica contestualmente la propria disponibilità a rilasciare un ulteriore parere sul testo rielaborato dall'amministrazione. Ciò determina, comunque, un aggravio di lavoro e soprattutto il rallentamento del procedimento di adozione dell'atto che, con il correttivo introdotto, può essere evitato qualora la nuova stesura sia conforme ai rilievi espressi dal Collegio.

In secondo luogo, per quanto riguarda i regolamenti comunali, considerata l'impossibilità di fornire puntuale risposta a circa 3.000 enti, è stata trasmessa a tutti i Comuni e alle Province, per il tramite delle Prefetture (nonché all'UPI, all'ANCI e all'UNCCEM), una circolare contenente una sintesi dei pareri pronunciati dall'Organo collegiale su taluni regolamenti comunali per i quali era

stato espressamente consultato. Ciò 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 (allegato 2). Il problema del rilascio di parere sui regolamenti dei Comuni era derivato dal diverso orientamento assunto nel tempo dall'Organo collegiale. Infatti nel 1993, sulla base di uno studio effettuato da un comitato ristretto che era pervenuto alla conclusione della inapplicabilità della legge 7 agosto 1990, n. 241, agli enti locali, la Commissione, nella sua prima composizione, aveva deciso di rendere il parere sui regolamenti comunali soltanto in caso di espressa richiesta in tal senso da parte dell'ente locale. Nel 1996 la seconda Commissione aveva invece emanato una direttiva nella quale si affermava il principio della applicabilità della legge 7 agosto 1990, n. 241, agli enti locali, modificando, in tal modo, il precedente orientamento.

La Commissione ha, altresì, deliberato di procedere ad una attività di monitoraggio presso le pubbliche amministrazioni per verificare lo stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche in materia di autocertificazione.

Relativamente alle modalità di effettuazione di tale attività, tenuto conto dell'elevato numero delle amministrazioni interessate, l' ipotesi di chiedere un rapporto sullo stato di attuazione della normativa sull' accesso e sull' autocertificazione sembrava difficilmente praticabile e quella di effettuare dei controlli a campione avrebbe potuto rivelarsi scarsamente produttiva. Pertanto la Commissione ha deciso di invitare le Prefetture a segnalare i casi più ricorrenti e significativi di inosservanza delle disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi e di autocertificazione da parte delle Amministrazioni operanti nei rispettivi territori provinciali. Inoltre, considerato che l'interessamento delle Prefetture avrebbe evidenziato i casi limite ma non avrebbe fornito un quadro completo dell'andamento del fenomeno, la Commissione ha stabilito di procedere, in occasione delle riunioni plenarie, ad audizioni di rappresentanti delle amministrazioni appositamente designati dagli organismi di appartenenza, iniziando dalle strutture ministeriali, in numero di quattro alla volta. A tal fine è stata predisposta una lettera di convocazione indirizzata all'Ufficio di Gabinetto di ciascun Dicastero con la quale, contestualmente alla richiesta di designazione di un funzionario competente in materia, erano indicate le informazioni che la Commissione intendeva acquisire. Nel corso di tre sedute sono stati, quindi, sentiti i rappresentanti dei seguenti Ministeri: Ambiente, Industria, Lavori pubblici, Pubblica istruzione, Tesoro, Finanze, Interno, Giustizia, Difesa e Affari esteri.

In linea con il deliberato del plenum, la seconda Sottocommissione, preso atto durante la seduta del 5 maggio 1999 della situazione relativa al mancato invio del regolamento concernente i casi di esclusione del diritto di accesso da parte di alcuni Comuni

capoluogo di Regione, ha stabilito di chiedere a questi ultimi notizie sullo stato di attuazione della disciplina dell'accesso, inviando una nota simile a quella trasmessa ai Ministeri per le audizioni. Da tutti i comuni interpellati, fatta eccezione per quelli di Ancona e Trieste, inutilmente sollecitati, sono pervenute le risposte alle informazioni richieste. Al di là del tenore più o meno completo ed esauriente di tali risposte, il monitoraggio effettuato si è rivelato un valido strumento di indagine in quanto l'esame del complesso delle indicazioni fornite ha consentito alla Commissione di avere un quadro globale dei vari livelli di attuazione della disciplina introdotta dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (allegato3).

Nell'esercizio dell'attività di vigilanza, la Commissione esamina le segnalazioni dei cittadini in merito al rifiuto (tacito o meno) opposto alle istanze di accesso e, se pertinenti, interviene presso le Amministrazioni interessate per acquisire elementi conoscitivi. Esaurita la fase istruttoria, la Commissione invia alla singola amministrazione uno specifico atto di indirizzo sulla questione, ovvero, se la problematica è ricorrente o rilevante, elabora un parere di interesse generale, da diramare a tutte le amministrazioni.

Negli anni precedenti erano stati riscontrati alcuni inconvenienti, sostanziatasi in tempi lunghi di risposta, ovvero nel mancato riscontro da parte di alcune delle Amministrazioni interessate, con conseguente necessità di solleciti e perdita di efficacia dell'attività di vigilanza. La legge 7 agosto 1990, n. 241, prevede, infatti, soltanto lo strumento cartolare della richiesta di informazioni e, in caso di inosservanza da parte delle amministrazioni dell'obbligo di fornire documenti e informazioni, non riconosce alla Commissione ulteriori poteri ispettivi, sanzionatori o sostitutivi. Per evitare il ripetersi di tali situazioni la lettera istruttoria è stata elaborata in termini più incisivi rispetto al passato. Nella nota si precisa che l'Amministrazione è tenuta a dar corso alla richiesta di chiarimenti entro 30 giorni e si rammenta che il suddetto adempimento costituisce atto dovuto ad ogni effetto di legge da parte del responsabile del procedimento di accesso. Ciò ha prodotto effetti positivi, in quanto le risposte sono più sollecite, anche se non sempre esaurienti.

Le competenze in materia di vigilanza sono state in particolare demandate alla seconda Sottocommissione.

Nel corso della riunione del 13 luglio, la predetta Sottocommissione, constatata l'impossibilità di trattare tutti gli esposti pervenuti, ha individuato come criteri di selezione dei casi più rilevanti la giurisprudenza contrastante, la grave lesione dell'interesse del richiedente, la novità della problematica, le ripetute inadempienze dell'Amministrazione nei confronti dell'applicazione della legge 7 agosto 1990, n.241. Tali criteri non sono concorrenti, ma alternativi, nel senso che la presenza di uno solo di essi è sufficiente per investire della questione la Commissione.

Sono state quindi predisposte delle lettere-tipo da spedire ai soggetti che si rivolgono all'Organo collegiale per sollecitarne l'intervento o chiedere un parere in relazione al mancato accoglimento della propria istanza di accesso. Si è cercato, da un lato, di fornire un' informativa sulla tutela del diritto di accesso in sede giurisdizionale; dall'altro, di non creare aspettative eccessive, in quanto i poteri attribuiti alla Commissione dalla legge tendono a configurare compiti di vigilanza di carattere generale, piuttosto che di natura giustiziale e in relazione a singole fattispecie. Con la prima lettera - tipo si invita l'interessato a valutare l'eventualità del ricorso al T.A.R. e lo si informa dei relativi termini; con le altre due (che sono alternative) si comunica la scelta operata dalla Commissione riguardo all'ulteriore corso della pratica. Nel caso in cui sia stata avviata l'istruttoria presso l'Amministrazione, se necessario, la Commissione invia a quest'ultima uno specifico atto di indirizzo, ovvero, se la questione è ricorrente, elabora un parere di interesse generale da diramare a tutte le amministrazioni. Ciò consente di evitare interventi diretti sulle singole fattispecie che, considerati i limitati poteri di cui dispone la Commissione nei confronti delle Amministrazioni inadempienti, possono risultare scarsamente incisivi.

Seguendo una delle linee guida del processo di introduzione di tecnologie e metodologie informatiche all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono state inserite nell'ambito del sito Internet "palazzochigi.it" delle informazioni sintetiche sulle modalità di accesso ai documenti, per fornire al cittadino un utile mezzo di conoscenza *on line*, con l'obiettivo di dedicare successivamente uno spazio più ampio alla Commissione ed alle problematiche connesse all'esercizio di tale diritto.

E', inoltre, proseguita l'attività di massimazione delle deliberazioni della Commissione per la pubblicazione e relativa divulgazione del quarto volume della collana "L'accesso ai documenti amministrativi". Il Servizio di Segreteria ha curato, altresì, sulla base degli orientamenti già espressi dalla Commissione, le risposte a quesiti posti da soggetti pubblici e privati per le vie brevi, riguardanti l'interpretazione delle disposizioni normative in tema di accesso, e la rilevazione dei regolamenti pubblicati (limitatamente a quelli sottoposti all'esame della Commissione).

3. Attività

Nel corso dell'anno, la Commissione si è riunita in seduta plenaria sette volte e si sono tenute tre riunioni di Sottocommissione.

Nell'ambito dell'attività consultiva sugli schemi di regolamento concernenti le categorie di documenti da sottrarre all'accesso a norma dell'articolo 10, comma 1, del d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, la Commissione ha esaminato i regolamenti elaborati da 36 Amministrazioni pubbliche, di cui 6 predisposti da Amministrazioni centrali, 10 da Università, 17 da Enti pubblici o Concessionari di pubblico servizio, 3 da Amministrazioni locali.

All'Organo collegiale sono stati altresì sottoposti in seconda lettura 8 testi regolamentari modificati dalle amministrazioni sulla base dei suggerimenti contenuti nel parere.

In occasione della predetta attività, la Commissione ha formulato talune osservazioni di carattere generale, di seguito elencate, che presentano elementi di novità rispetto a quelle già riportate nelle precedenti relazioni.

Il termine di sei mesi indicato dall'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, non è perentorio (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 530 del 1993), ma in caso di mancato esercizio del potere regolamentare di cui alla citata norma, tutti i documenti sono accessibili, salvo i casi previsti da leggi diverse dalla legge n. 241.

L'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, attribuisce natura tassativa all'individuazione delle categorie di documenti da sottrarre all'accesso, non legittimando l'ipotesi di un potere discrezionale dell'amministrazione nell'elencazione di tali tipologie.

E' opportuno che le categorie di documenti siano individuate attraverso la loro denominazione e non con richiamo di norme.

Nell'ottemperare all'obbligo di emanare un regolamento sulla disciplina dell'accesso, l'amministrazione comunale o provinciale deve tener conto della relazione esistente fra la legge 7 agosto 1990, n. 241, (le cui disposizioni, a norma dell'art. 29 della stessa legge, costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico) e la legge 8 giugno 1990, n. 142 (recante ordinamento delle autonomie locali) ed applicare in modo integrato le due leggi, coordinandole secondo un rapporto di genere a specie, nel senso che la legge 241 citata si applica anche agli

enti locali in tutti i casi in cui non trovano applicazione le diverse disposizioni della speciale legge n. 142.

Nessuna disposizione legislativa o regolamentare prevede la decadenza dal diritto di accesso in caso di mancato esercizio per 60 giorni dopo l'accoglimento della richiesta e non è nel potere delle singole amministrazioni introdurre tale limitazione.

Le copie di documenti e le informazioni ottenute attraverso l'accesso debbono ritenersi acquisite 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 dell'accesso (ad esempio dati coperti da diritti di privacy).

Non è legittimo negare la visione e l'estrazione di copia degli originali dei documenti pubblicati sinteticamente e non integralmente.

L'interesse alla riservatezza, tutelato dalla normativa mediante una limitazione del diritto di accesso, recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti ovviamente in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse.

Va eliminata, non solo perché superflua ma per manifesta illegittimità, la previsione regolamentare di ricorso gerarchico avverso il diniego di accesso, nonché dell'alternativa con ricorso al TAR, stante la puntuale disciplina dettata in tema di tutela del diritto di accesso dall'art. 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso degli atti di diritto privato della pubblica amministrazione il cui regime non preclude l'applicazione della normativa di diritto pubblico in materia di pubblicità dell'azione amministrativa.

Con particolare riguardo ai documenti oggetto del diritto di accesso, l'Organo collegiale ha, inoltre, affermato quanto segue.

I pareri professionali la cui esibizione potrebbe tradursi in eventuale elemento di prova all'interno di possibili giudizi civili non sono documenti amministrativi e quindi sono sottratti alla disciplina dell'accesso.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso dei verbali degli organi collegiali per le parti in cui consentono l'identificazione dei componenti in relazione alle opinioni espresse dai medesimi in sede di discussione e deliberazione sugli argomenti all'ordine del giorno, in quanto le opinioni espresse dai membri degli organi

collegiali concorrono a formare la volontà dell'organo e quindi non sono coperte da riservatezza.

Non si giustifica l'inaccessibilità dei documenti relativi all'operato di commissioni di studio che non vengano acquisiti nel procedimento quali presupposti del provvedimento finale, in quanto il contenuto ed il risultato di tali attività potrebbero formare oggetto di interesse alla conoscenza da parte degli amministratori.

L'inaccessibilità della documentazione attinente all'istruzione dei ricorsi amministrativi è limitata alla fase procedimentale, propriamente soggetta alla tutela della riservatezza, mentre esiste 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 sono più soggetti all'esigenza di tutela della riservatezza.

Le sentenze, i provvedimenti dell'autorità giudiziaria, le transazioni giudiziali e stragiudiziali sono sottratti all'accesso perché non sono documenti amministrativi e non già perché sono documenti riservati; tuttavia possono diventare documenti amministrativi quando assumono rilevanza in un procedimento amministrativo ma, in tal caso, non v'è ragione di sottrarli all'accesso per ragioni di riservatezza. Inoltre gli atti contenuti in fascicoli giudiziali non hanno carattere riservato in quanto essendo stati depositati in giudizio sono liberamente accessibili dalle parti costituite, mentre per i terzi estranei al processo non v'è ragione di escluderne l'accesso presso l'amministrazione se vi hanno interesse.

Gli atti relativi ai procedimenti arbitrali (domanda di arbitrato, comparsa di risposta, memorie e atti successivi, processi verbali, provvedimenti dell'organo arbitrale, comunicazioni della segreteria della Camera arbitrale, lodo e delibere del Consiglio arbitrale di una Camera di commercio) non sono documenti amministrativi, bensì atti processuali e quindi sono sottratti alla disciplina dell'accesso.

I verbali di contestazione di illeciti amministrativi, le memorie difensive e le ordinanze ingiuntive sono sottratti all'accesso fino alla conclusione del procedimento, salvo che per la parte interessata per la quale detti documenti sono accessibili.

Non è giustificata la sottrazione all'accesso di note e comunicazioni d'ufficio, mentre gli appunti sono inaccessibili quando non sono documenti amministrativi ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, cioè quando costituiscono mere

rappresentazioni grafiche ad uso di supporto mnemonico personale, non utilizzati, quindi, direttamente ai fini dell'attività amministrativa.

Tutti gli atti relativi al rapporto di impiego dei dipendenti di un concessionario di pubblico servizio non sono oggetto della normativa sull'accesso, non essendo tali atti documenti amministrativi in quanto il rapporto di impiego è estraneo all'attività del concessionario. Viceversa non si giustifica l'inaccessibilità di tali atti per motivi di riservatezza in quanto, stante il disposto dell'art. 24, comma 2, lett. d), della legge 7 agosto 1990, n. 241, deve essere garantita la visione dei documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere interessi giuridici.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso dei titoli di studio, attestati di qualificazione professionale e libretti di lavoro.

I documenti che si mettono a disposizione di una commissione giudicatrice di un concorso pubblico, contenenti notizie di tipo personale, professionale e sanitario, possono essere conosciuti da terzi stante l'esigenza di trasparenza dei pubblici concorsi che appare prevalente sulla riservatezza dei candidati; pertanto non si giustifica la sottrazione all'accesso di tali documenti.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso dei dati relativi alle organizzazioni sindacali, loro associati ed alle trattenute operate per quote sindacali e assemblee dei lavoratori dipendenti, trattandosi di atti che non contengono dati riservati.

Si sopprimono, in quanto superflue, le disposizioni regolamentari che prevedono l'esclusione dall'accesso dei documenti in possesso dell'amministrazione in relazione allo svolgimento, da parte dei propri dipendenti, di attività professionale medico-sanitaria, legale o di altra attività per la quale sia previsto dall'ordinamento il rispetto del segreto professionale.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso a tempo indeterminato, essendo sufficiente il differimento fino alla conclusione del procedimento, dei documenti e atti allegati alle richieste di partecipazione a prequalificazioni, a gare d'appalto, ad offerte economiche, rilasciate da amministrazioni pubbliche o da privati, comprovanti qualità morali e professionali di persone, o indicazioni di natura commerciale e/o finanziaria delle imprese, certificazione antimafia, dei documenti di natura tecnico-professionale che esprimono soluzioni tecnico-progettuali proposte dalle imprese partecipanti e documenti da cui emerge la composizione societaria delle imprese.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso degli atti relativi a concessioni amministrative, contratti per locazioni, appalti, forniture, servizi, transazioni, permuta, mutui e comunque atti e documenti relativi ad ogni procedura negoziale in quanto non contengono notizie riservate.

Nel momento in cui viene chiesta la concessione di un beneficio economico previsto dalla legge per la creazione di opere estetico-culturali, il soggetto istante accetta di sottoporre la sua opera al giudizio di una commissione che, in quanto espresso nell'ambito di un procedimento amministrativo, non v'è ragione di sottrarre alla regola della piena conoscibilità, da parte di chi vi abbia interesse.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso a tempo indeterminato degli atti relativi a progetti di partecipazione a gare CE, essendo sufficiente il differimento fino alla conclusione del procedimento.

Se un brevetto o una invenzione industriale assumono rilevanza in un procedimento amministrativo la cosa brevettata o l'invenzione sono accessibili in quanto ciò non comporta alcuna violazione dei diritti di privativa.

Non si giustifica l'esclusione dall'accesso, per motivi di riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, dei documenti relativi alla ricerca scientifica ai sensi dell'art. 66 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382.

L'inaccessibilità dei documenti relativi all'impatto ambientale delle singole imprese che possano pregiudicare in concreto la riservatezza commerciale ed industriale, ivi compresa la proprietà intellettuale relativa alle tecnologie di produzione, è a tempo indeterminato, considerato che il diritto alla riservatezza è imprescrittibile.

Gli atti di un concessionario di pubblico servizio concernenti contratti con l'utenza; e relativo contenzioso, devono essere sottratti all'accesso perché non sono documenti amministrativi e non perché sono documenti riservati; pertanto non sono soggetti neppure alla visione prevista comunque per gli atti riservati qualora vi sia necessità di accedervi per curare o difendere interessi giuridici (art. 24, comma 2, lett. d) della legge 7 agosto 1990, n. 241).

Non si giustifica la sottrazione all'accesso dei documenti e libri contabili in considerazione dell'interesse pubblico alla piena trasparenza della gestione del pubblico denaro.

La Commissione ha proseguito, inoltre, l'esame dei quesiti posti da privati e da amministrazioni pubbliche, definendone 24. Le richieste concernono, in particolare, l'applicazione dei principi contenuti nella legge a singole fattispecie, nonché problemi di raccordo posti dalla disciplina della legge 31 dicembre 1996, n. 675, stante l'esigenza di contemperare il diritto di accesso ed il diritto alla riservatezza del singolo.

Nel corso del 1999, la Commissione ha maggiormente approfondito le seguenti tematiche:

Ambito della disciplina e funzioni della Commissione

Non è riconducibile alla disciplina dell'accesso, ma rientra nell'ambito dei rapporti di normale collaborazione tra uffici, la richiesta informale, inoltrata per telefono, di un ufficio ad altro della medesima amministrazione finalizzata ad ottenere copia di un certificato medico-legale di un dipendente.

Affinchè la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi possa intervenire perché venga attuato il principio della piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, è necessario che venga illustrata e dimostrata una concreta ipotesi di inadempienza alle disposizioni della legge sull'accesso: è, cioè, necessario che sia specificamente indicata l'amministrazione inadempiente e sia stata formulata una richiesta di accesso rispondente ai requisiti espressamente previsti dalla legge.

Le direttive adottate dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi non hanno efficacia vincolante per le amministrazioni e per i concessionari di pubblico servizio. Tuttavia la loro mancata osservanza potrebbe essere valutata dal giudice amministrativo in sede di giudizio di legittimità.

Sono estranee alle competenze affidate dalla legge alla Commissione per l'accesso valutazioni o giudizi sull'operato degli organi giurisdizionali essendo previsto dall'ordinamento, nei modi e nei tempi previsti dall'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il ricorso giurisdizionale per la tutela giustiziale.

Modalità di accesso

Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, "il diritto di accesso si esercita, con riferimento agli atti del procedimento e anche durante il corso dello stesso, nei confronti dell'autorità che è competente a formare l'atto conclusivo o a

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 intrusione 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 minorenni 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 perché in mancanza della stessa i dati sulla normativa secondaria in materia di accesso risulterebbero falsati, sia perché 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 compiutezza 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.

PAGINA BIANCA

6. Allegato 1

PAGINA BIANCA

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.

7. Allegato 2

PAGINA BIANCA

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

PAGINA BIANCA

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.