

3) Le richieste giustificate da motivi di studio, non essendo fondate su situazioni giuridicamente rilevanti, non consentono di configurare la presenza di un interesse meritevole di tutela ai sensi dell'articolo 22 della legge n.241 del 1990, fermo restando il potere discrezionale dell'amministrazione di valutare caso per caso tali richieste.

4) Per tutti i documenti amministrativi che vengono pubblicati integralmente nell'albo pretorio o ricevono analoghe forme di pubblicità, deve ritenersi già realizzato il diritto di accesso, salvo l'obbligo della pubblica amministrazione di consentirne l'acquisizione di copia, qualora il mezzo di pubblicazione non permetta all'interessato di provvedere personalmente (ad es. affissione).

5) I documenti amministrativi relativi al trattamento economico dei dipendenti pubblici, in linea di massima, non sono sottratti all'accesso, in quanto la retribuzione dei predetti impiegati, essendo prevista dalla legge, non è un dato riservato; tuttavia, deve ritenersi sottratta all'accesso la cosiddetta "busta paga", o comunque il documento relativo al trattamento economico individuale in concreto corrisposto ad un determinato dipendente, nella parte in cui dai dati ivi riportati si possa risalire alla conoscenza di notizie riservate (ad es. un pignoramento presso terzi o la cessione di una quota dello stipendio); in tal caso l'accesso può essere consentito previa cancellazione dei dati riservati.

6) Le cartelle cliniche e altra diversa documentazione clinica sono riconducibili al concetto di documento amministrativo quale definito dall'art.22, comma 2, legge 241/90, sia se si ha riguardo all'aspetto formale della definizione ed al requisito della provenienza da una pubblica amministrazione, sia se si ha riguardo all'aspetto sostanziale che investe il contenuto e l'utilizzazione del documento, in quanto, in diverse fattispecie, espressamente previste dalla legge, le documentazioni cliniche possono essere oggetto di valutazione o di verifica nell'ambito dei procedimenti amministrativi diretti all'accertamento della sussistenza di requisiti costitutivi di diritti soggettivi.

Di particolare rilievo, è stata anche l'approvazione di una direttiva riguardante l'applicazione delle leggi n. 142/90 e n. 241/90 che, prendendo l'avvio dalle differenze riscontrabili tra le due discipline in ordine all'oggetto, ai soggetti, ai limiti e alle modalità di esercizio dell'accesso, ha chiarito come le stesse leggi vadano coordinate secondo un rapporto di genere a specie, applicando le disposizioni della legge 241/90 in tutti i casi in cui non trova applicazione la legge 142/90 (allegato n. 4). Le soluzioni interpretative cui è pervenuta la Commissione, dopo attenta valutazione della materia, sono sintetizzabili come segue.

Il termine «cittadini» di cui all'art. 7 della legge sulle autonomie locali deve essere interpretato nel senso che la speciale disciplina dell'accesso ivi prevista si applica solo ai cittadini residenti nella provincia o nel comune, con esclusione degli stranieri, degli apolidi e dei cittadini residenti in ambito locale diverso da quello dell'ente cui è rivolta l'istanza di accesso. Ciò in quanto solo l'appartenenza alla comunità locale, e la conseguente esigenza di controllo sulla gestione amministrativa degli interessi che coinvolgono gli appartenenti a quella comunità, può giustificare l'applicazione delle speciali disposizioni della legge 142/90 in tema di legittimazione all'accesso. Infatti, la legge n. 241/90 non circoscrive la titolarità del diritto di accesso ad una o più categorie di soggetti («chiunque» può esercitarlo, a norma dell'art. 22); tuttavia ne consente l'esercizio solo in funzione della tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Invece la legge n. 142/90, riconosce il diritto solo ai cittadini (e non a «chiunque») ma non prevede limiti sul piano dell'interesse, in quanto i cittadini possono accedere agli atti degli enti locali per soddisfare qualunque tipo di interesse, quindi senza onere di motivazione.

Entrambe le leggi, pertanto, prevedono dei limiti riguardo alla legittimazione all'accesso, ma ben diversi: la legge n. 241/90 in relazione all'interesse, la legge n. 142/90 in relazione allo status di cittadino dell'ente locale.

La formula contenuta nell'art. 7, comma 3, della legge n. 142/90 («tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge»), consente di applicare ai casi di accesso disciplinati da tale legge tutte le ipotesi di esclusione e di differimento previste dalla legge n. 241/90.

Anche le disposizioni di cui all'art. 25 della legge da ultimo citata, concernenti le modalità di esercizio del diritto di accesso, sono estensibili all'accesso agli atti degli enti locali, ad eccezione di quelle relative all'onere di motivazione ed ai costi.

**E', infine, opportuno che la determinazione dei costi da parte delle amministrazioni locali (che ai sensi della legge 142/90 non sono circoscritti alle sole spese di riproduzione come invece e' previsto dall'art. 25 della legge 241/90) sia effettuata con particolare moderazione, onde evitare che l'esercizio del diritto di accesso in tale ambito possa essere condizionato da implicazioni di carattere economico.**

**Al fine di agevolare la divulgazione del patrimonio conoscitivo in un settore relativamente «nuovo», e' proseguita l'attivita' di raccolta e massimazione delle decisioni della Commissione e del Consiglio di Stato in materia di accesso, mirata alla pubblicazione del secondo volume della collana edita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal titolo «L'accesso ai documenti amministrativi».**

PAGINA BIANCA

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

PAGINA BIANCA

**Per quanto attiene allo stato di attuazione della normativa in materia di accesso, sono stati inviati alla Commissione, circa 2000 regolamenti, di cui 450 nel corso del 1995.**

**A livello centrale, quasi tutti i Ministeri hanno predisposto il relativo regolamento; sono inoltre complessivamente pervenuti alla Commissione i regolamenti di 42 Enti pubblici e concessionari di pubblico servizio, nonché quelli di 12 Università'.**

**Lo schema seguente riporta, invece, le rilevazioni - aggiornate al 31 dicembre 1995 - dei regolamenti inviati dalle Amministrazioni comunali e provinciali:**

| ENTI LOCALI | Numero Enti | Invio del regolamento |       |
|-------------|-------------|-----------------------|-------|
|             |             | Si                    | No    |
| Comuni      | 8.103       | 1.488                 | 6.615 |
| Province    | 102         | 31                    | 71    |

**Molto resta ancora da fare per quanto riguarda i comuni, in quanto solo il 18% ha provveduto ad inviare il rispettivo regolamento.**

**Il quadro numerico dettagliato dei regolamenti inviati dai comuni, aggregati per regione e provincia, riportato in allegato (n. 5) offre un'idea dello stato di attuazione della regolamentazione del diritto di accesso a livello di aree geografiche. L'asterisco riportato accanto al dato relativo ad alcuni capoluoghi di provincia indica che dagli stessi e' stato adottato anche il regolamento provinciale.**

**Oltre ai regolamenti comunali e provinciali sono da segnalare quelli inviati da altre 334 Amministrazioni locali, tra le quali 83 Aziende sanitarie, 31 Comunità montane, 108 Ordini professionali, 91 Aziende municipalizzate.**

**L'elaborazione dei dati in possesso della Commissione rivela un insufficiente livello di attuazione della legge n. 241/90 per quanto riguarda l'adozione, da parte delle singole Amministrazioni, dei regolamenti di cui all'art. 24 e delle misure organizzative di cui all'art. 22.**

Analoga situazione e' da rilevarsi con riferimento all'art. 18, concernente l'adozione delle misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione di cui alla legge n. 15 del 1968; solo 320 Amministrazioni, infatti, hanno inviato alla Commissione la comunicazione relativa alle misure adottate in materia.

Per quanto attiene all'attuazione del principio di conoscibilita' dell'azione amministrativa, le segnalazioni inviate da privati cittadini evidenziano, in diversi casi, una resistenza degli uffici pubblici a rendere effettivo l'esercizio del diritto di accesso, dovuta a carenze organizzative ma, piu' spesso, ad una reale difficolta' interpretativa delle innumerevoli fattispecie da parte degli operatori. Di contro, si assiste a richieste esorbitanti e ricorrenti da parte di taluni cittadini, i quali rendono particolarmente gravoso lo svolgimento della «nuova» funzione volta ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa. Da cio' l'esigenza di una valutazione del livello di operativita' della disciplina vigente, al fine di identificare le modifiche normative volte a temperare la trasparenza con il buon andamento del settore pubblico. Per tali motivi, si conferma l'opportunita' di interventi legislativi (gia' rappresentata in occasione delle precedenti relazioni annuali al Parlamento) che attribuiscano alla Commissione un ruolo piu' incisivo.



## **5. Conclusioni**

PAGINA BIANCA

La Commissione nel corso del 1995 ha continuato a rivolgere prevalentemente la propria attenzione all'attività consultiva, sia in ordine ai regolamenti ex art. 24, comma 4, della legge n. 241 del 1990, sia riguardo ai particolari quesiti posti da pubbliche amministrazioni o da privati.

L'esercizio di tali attribuzioni ha confermato l'insufficienza dei poteri ad essa conferiti, con riferimento soprattutto alla mancanza di una necessaria potestà ispettiva e sostitutiva nei confronti delle amministrazioni inadempienti, nonché di altri adeguati strumenti di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa (come più volte segnalato dagli utenti).

Infatti la tutela del diritto di accesso non può essere lasciata esclusivamente al ricorso giurisdizionale di cui all'art. 25 della legge 241/90 che, pur consentendo una decisione più rapida da parte del giudice amministrativo, risente comunque dei tempi e dei costi della tutela giurisdizionale. Sarebbe quindi, opportuno attribuire alla Commissione un ruolo, più che di consulenza, di vera e propria garanzia della trasparenza amministrativa da esercitare in via preventiva rispetto al giudice; ruolo che essa potrebbe svolgere in posizione di indipendenza nell'ambito dell'apparato amministrativo.

In sintesi, per conseguire una maggiore attuazione della disciplina dell'accesso, non si può più prescindere dal prevedere una più articolata ed organica struttura di supporto ed un più incisivo potere di intervento da parte della Commissione.

Per quanto riguarda, invece, il prosieguo dell'attività istituzionale che non richiede modificazioni di particolare rilievo, si ritiene opportuno individuare le seguenti linee di azione:

- analisi e confronto della normativa secondaria vigente, al fine di emanare direttive tendenti a conseguire una maggiore omogeneità di comportamento in relazione all'accessibilità di determinate categorie di documenti;
- soluzione delle questioni di carattere generale emerse nel corso dell'anno 1995, concernenti la nozione di atto interno, il differimento dell'accesso, la definizione dei soggetti passivi della disciplina in materia di accesso, la precisazione della disciplina dei costi e la sua armonizzazione con le vigenti disposizioni sull'imposta di bollo;
- definizione dell'ambito di esercizio riservato alla Commissione dall'art. 18 della legge, al fine di intraprendere opportune iniziative in tema di autocertificazione.

PAGINA BIANCA

## **6. Allegati**

PAGINA BIANCA

**Allegato 1**

**Decreto  
del Presidente del Consiglio dei Ministri**

**24 novembre 1994**

PAGINA BIANCA





## *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241 concernente "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;

VISTO l'art. 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 27 della predetta legge n. 241/90 è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi;

VISTO il proprio decreto in data 31 maggio 1991, e successive integrazioni e modificazioni, con il quale è stata istituita la predetta Commissione per la durata di un triennio, a decorrere dal 30 maggio '91 al 30 maggio '94;

VISTO il proprio decreto in data 3 gennaio 1994, concernente l'istituzione del Servizio di Segreteria della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, nell'ambito l'Ufficio Coordinamento Amministrativo;

VISTO il proprio decreto in data 10 marzo 1994 concernente la riorganizzazione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Dipartimenti e Uffici del Segretariato Generale;

CONSIDERATO che occorre procedere al rinnovo di detta Commissione;

VISTE le designazioni del Presidente del Senato e della Camera dei Deputati pervenute rispettivamente in data 23 giugno e 10 settembre 1994;

VISTA la designazione del Comitato di Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura in data 18 luglio 1994;

VISTA la designazione del Presidente del Consiglio di Stato in data 23 maggio 1994;

VISTA la designazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti in data 14 maggio 1994;

VISTA la designazione dell'Avvocatura Generale dello Stato in data 9 giugno 1994;

SENTITO il Consiglio dei Ministri;

## D E C R E T A

## Art. 1

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita ai sensi dell'art. 27 della legge n. 241/90, è così composta:

- |                                    |                                                                                                          |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Dr. Gianni LETTA                 | - Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Presidente;        |
| - Senatore Luigi ROVEDA            | - membro designato dal Presidente del Senato;                                                            |
| - Senatore Antonella BRUNO GANERI  | - membro designato dal Presidente del Senato;                                                            |
| - Onorevole Mario FERRARA          | - membro designato dal Presidente della Camera dei Deputati;                                             |
| - Onorevole Vincenzo NESPOLI       | - membro designato dal Presidente della Camera dei Deputati;                                             |
| - Dr. Eduardo DI SALVO             | - Sostituto Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione - membro;                |
| - Avv. Alessandro PAJNO            | - Consigliere di Stato - membro                                                                          |
| - Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA | - Avvocato dello Stato - membro;                                                                         |
| - Dr. Silvino COVELLI              | - Presidente di Sezione della Corte dei Conti - membro;                                                  |
| - Prof. Massimo C. BIANCA          | - Prof. ordinario di Diritto Civile Università di Roma "La Sapienza" - membro;                           |
| - Prof. Aldo LOJODICE              | - Prof. ordinario di Diritto Costituzionale Università di Bari - membro;                                 |
| - Prof. Carlo MEZZANOTTE           | - Prof. ordinario di Diritto Costituzionale Libera Università Internazionale Studi Sociali - membro;     |
| - Prof. Achille MELONCELLI         | - Prof. ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico dell'Economia Terza Università degli Studi di Roma; |