1. Premessa

La redazione della Relazione sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione ha periodicità annuale, a norma dell'articolo 27, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tuttavia, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi - ricostituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2002, dopo che la precedente Commissione era scaduta il 17 marzo 2001 - ha ritenuto opportuno redigere la Relazione sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione per l'anno 2001 congiuntamente a quella per l'anno 2002, atteso il periodo oltreannuale di forzata inattività ed in conformità con analogo precedente verificatosi in passato.

In proposito, considerato che l'intervallo tra scadenza della Commissione al termine triennale e sua ricomposizione richiede sempre tempi tecnici notevoli, si segnala l'inconveniente al Governo ed al Parlamento, suggerendo una integrazione al disegno di legge all'esame del Parlamento che preveda la durata in carica della Commissione fino alla sua integrale ricostituzione.

2. Composizione

Nell'anno 2001, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi – costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 maggio 1991 e, decorso il secondo triennio, ricostituita a norma dell'art. 27, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 marzo 1998 e successive modificazioni – ha operato nella seguente composizione:

- On. Enrico MICHELI – PRESIDENTE,
  Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA – VICEPRESIDENTE,
  Avvocato dello Stato;
- Sen. Ernesto MAGGI;
- Sen. Giuseppe MASCIONI;

- On. Pietro CAROTTI;
- On. Paolo MAMMOLA;
- Dott. Giancarlo CAPALDO,
  Consigliere della Corte di Cassazione;
- Dott. Giuseppe SEVERINI,
  Consigliere di Stato;
- Dott. Gaetano D'AURIA,
  Consigliere della Corte dei Conti;
- Prof. Cesare Massimo BIANCA,
  Docente ordinario di Diritto Civile presso l'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Marcello CLARICH,
  Docente ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Siena;
- Prof. Andrea PISANESCHI,
  Docente straordinario di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Siena;
- Prof. Giulio VESPERINI,
  Docente associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Viterbo – La Tuscia;
- Dott. Ferruccio SEPE,
  Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott.ssa Anna GARGANO,
  Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Giorgio TINO,
  Dirigente Generale del Ministero delle Finanze;

- Dott. Giovanni CALOSSO,
  Dirigente Generale dell'Istituto Nazionale di Statistica.

In data 26 giugno 2000 il Dott. Giuseppe SEVERINI ha rassegnato le dimissioni dall'incarico di componente della Commissione.

In data 13 settembre 2000 il dott. Giovanni CALOSSO ha rassegnato le dimissioni dall'incarico di componente della Commissione.

Nell'anno 2002, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi - decorso il terzo triennio e ricostituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2002 e successive modifiche - ha operato nella seguente composizione:

- On. Gianni LETTA – PRESIDENTE,
  Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;

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

- Sen. Aleandro LONGHI;

- Sen. Ida DENTAMARO;

- On. Pierantonio ZANETTIN;

- On. Giorgio CONTE;

- Prof. Dott. Luigi COSSU,
  Presidente di sezione del TAR Lazio;

- Dott. Giorgio PUTTI,
  Consigliere della Corte dei Conti;

- Dott. Achille MELONCELLI,
  Consigliere di Cassazione;

- Prof. Cesare Massimo BIANCA,

Docente ordinario di Diritto Civile presso l'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma;

- Prof. Aldo SANDULLI,
  Docente straordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Urbino;

- Prof. Claudio FRANCHINI,
  Docente ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Roma – Tor Vergata;

- Prof. Giulio VESPERINI,
  Docente straordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Viterbo – La Tuscia;

- Dott. Ferruccio SEPE,
  Dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti, designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la funzione pubblica;

- Dott. Alberto STANCANELLI,
  Dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti, designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri– Dipartimento per la funzione pubblica;

- Dott. Antonio BIGI,
  Dirigente di seconda fascia del ruolo unico dei dirigenti, designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la funzione pubblica;

- Dott.ssa Barbara TORRICE,
  Dirigente di seconda fascia del ruolo unico dei dirigenti, designata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la funzione pubblica.

Con DPCM 8 novembre 2002 il Dott. Antonio NADDEO, dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti della Presidenza del Consiglio dei

Ministri, è stato nominato componente della Commissione, in sostituzione del Dott. Alberto STANCANELLI, dimissionario.

Con DPCM 29 novembre 2002 il Sen. Luciano MODICA è stato nominato componente della Commissione, in sostituzione del Sen. Aleandro LONGHI, dimissionario.

3. Organizzazione

Nell'anno 2001, la Commissione ha sviluppato la propria attività secondo le linee organizzative descritte nella precedente Relazione.

In particolare, con direttiva prot. n. DICA 3877 II/4.5.1.2 del 23 aprile 2001 (in allegato), è stato richiesto agli Enti Locali di trasmettere su supporto informatico i regolamenti in materia di accesso al fine di consentirne la raccolta anche in via informatica in apposita banca dati.

L'iniziativa - concordata con il Ministero dell'interno e che si inserisce nel processo di innovazione tecnologica nell'ambito della Pubblica Amministrazione e di introduzione di metodologie informatiche all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri – mira all'informatizzazione dell'archivio dei regolamenti delle pubbliche amministrazioni in materia di accesso per fornire successivamente sia ai soggetti pubblici che privati attraverso la pubblicazione su INTERNET un utile mezzo di conoscenza online.

Nell'anno 2002, la Commissione, ricostituita con DPCM del 24 maggio 2002, ed insediatasi nella riunione del 23 luglio 2002, ha dapprima esaminato i problemi connessi all'organizzazione dei propri lavori, approvando il nuovo Regolamento Interno (in allegato).

Esso, pur seguendo sostanzialmente l'impostazione di quello precedente, prevede la possibilità, al fine di snellire i lavori dell'organo collegiale, di istituire Gruppi di lavoro, le cui proposte di deliberazione, poste all'ordine del giorno della Commissione nella seduta immediatamente successiva, sono approvate, salvo che almeno uno dei componenti ne chieda la discussione con proposte emendative scritte.

La Commissione, nell'affrontare l'arretrato determinatosi, in attesa della sua ricostituzione, nel periodo di sospensione dei lavori, ha confermato l'opportunità di dare priorità alla formulazione dei pareri sui regolamenti in

materia di accesso delle pubbliche amministrazioni e per quanto concerne i quesiti, sia posti da pubbliche amministrazioni che da privati, di esaminare, preliminarmente, quelli per i quali, previa richiesta, sia stata confermata la permanenza dell'interesse all'intervento della Commissione.

Su invito del Presidente, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza, dott. Gianni Letta, la Commissione ha esaminato ed espresso giudizio complessivamente positivo, per la parte attinente ai profili di propria competenza, sul disegno di legge di modifica ed integrazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 in corso di esame presso le competenti sedi parlamentari.

Ha, poi, istituito un apposito Gruppo di lavoro per l'analisi delle problematiche conseguenti alla recente modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, con particolare riguardo alle funzioni della Commissione sui regolamenti in materia di accesso degli Enti locali, che ha elaborato un documento volto a valutare gli effetti derivanti da tale riforma sui principi di azione amministrativa dettati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Al riguardo, la Commissione si è espressa nel senso di confermare la propria legittimità ad esercitare la funzione di vigilanza sulla corretta attuazione del principio di conoscibilità dell'azione amministrativa da parte di Regioni ed Enti locali, sebbene limitatamente alla verifica del pieno rispetto, da parte dei regolamenti e degli atti amministrativi generali di Regioni ed Enti locali, dei livelli essenziali delle prestazioni. Ciò al fine di garantire una omogenea attuazione dei contenuti minimi del diritto di accesso su tutto il territorio nazionale, pur ammettendosi, peraltro, possibilità di differenziazioni sotto il profilo della introduzione di ulteriori forme di garanzia.

La struttura che svolge attività di supporto alla Commissione ha continuato a curare, sulla base dei pareri già espressi dalla Commissione, le risposte ai numerosi quesiti posti, per le vie brevi, da amministratori pubblici e da privati cittadini, ed ha proseguito l'attività di massimazione dei pareri della Commissione al fine del loro inserimento nel VI e VII volume dell'annuale pubblicazione "L'accesso ai documenti amministrativi". Ha, inoltre, provveduto ad istituire un'apposita banca dati, in cui è in corso l'introduzione della raccolta ordinata dei testi dei regolamenti degli Enti Locali in materia di accesso inviati su supporto informatico a seguito della sopra citata direttiva del 23 aprile 2001. Infine, la Commissione ha istituito apposito Gruppo di lavoro con il compito di attribuire al Servizio di Segreteria maggiori compiti per l'istruzione delle pratiche di propria competenza.

4. Attività della Commissione

A causa della sospensione dei lavori dal marzo 2001 a luglio 2002, la Commissione si è riunita in seduta plenaria soltanto due volte nel 2001 e quattro volte nel 2002 ed ha approfondito, in quelle occasioni, in particolare le tematiche che qui di seguito si elencano con l'indicazione delle massime dei pareri più significativi resi.

CONCORSO

Nell'ambito dei procedimenti di valutazione per l'avanzamento nella carriera della Guardia di Finanza, è legittimato a presentare istanza di accesso il concorrente, quale titolare di un interesse alla corretta osservanza delle disposizioni di legge e dei criteri che l'amministrazione procedente ha individuato nei propri atti deliberativi per la procedura selettiva.

Non può essere accolta la istanza avente ad oggetto documenti, elaborati e schede relative a tutti i partecipanti ad un concorso, i cui partecipanti sono in numero elevato, poiché il soddisfacimento della stessa arrecherebbe un notevole aggravio allo svolgimento delle ordinarie attività dell'amministrazione procedente. Pertanto, l'accesso va circoscritto ad un numero limitato di elaborati concorsuali, individuati in base a criteri di ragionevolezza.

Anche alla luce della più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, non v'è ragione di differire, con norma regolamentare, sempre e comunque, l'acceso agli elaborati concorsuali fino al termine del relativo procedimento, in quanto, ove l'accoglimento dell'istanza di accesso sia di impedimento o grave ostacolo all'azione amministrativa, potrà essere disposto di volta in volta il differimento di cui all'art. 24, sesto comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, con adeguata motivazione riguardo al caso di specie.

Non sono accessibili gli strumenti selettivi idonei a rivelare le caratteristiche psico-attitudinali dei concorrenti.

L'istanza formulata dal candidato, risultato idoneo, volta a conoscere il domicilio e/o residenza e l'ufficio di appartenenza dei vincitori del concorso - al fine di poterli chiamare quali controinteressati nell'instaurando contenzioso – è accoglibile.

CONTRATTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La disciplina specifica dettata in materia di lavori pubblici - laddove stabilisce che, in deroga alla normativa vigente in materia di procedimento amministrativo, non è possibile comunicare a terzi o rendere in qualsiasi altro modo noto l'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno segnalato il loro interesse, prima della comunicazione ufficiale da parte del soggetto appaltante di soggetti candidati da invitare (legge 11 febbraio 1994, n. 109, art. 22) - ha carattere derogatorio della disciplina generale ed esclude l'esercizio del diritto di accesso solo con riferimento al momento della formazione dell'elenco degli invitandi da parte dell'amministrazione appaltante, all'evidente fine di impedire che la conoscenza di tali atti, quando il procedimento è ancora in corso, possa alterare la parità tra i concorrenti.

I documenti concernenti le gare per l'aggiudicazione di lavori, forniture di beni e servizi, sono soggetti al differimento e non all'esclusione dall'accesso. In particolare, l'accesso agli elenchi delle ditte o persone invitate alle gare espletate nell'ambito dell'attività contrattuale, è differito fino al termine di presentazione delle offerte, mentre l'accesso ai capitolati tecnici ed economici ed ai verbali, è differito fino all'emanazione del provvedimento di aggiudicazione.

E', invece, da escludere l'accesso alla documentazione presentata dai non aggiudicatari, salvo che il richiedente non dimostri l'esigenza di conoscenza ai fini della tutela di un proprio interesse giuridico.

ENTI LOCALI

In materia di accesso ai documenti amministrativi di un Ente Locale, assume rilevanza non solo la legge 7 agosto 1990, n. 241, ma anche il decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali. Le due normative vanno applicate in modo integrato, combinandole secondo un rapporto di genere a specie, nel senso che la legge 7 agosto 1990, n. 241, si applica anche agli Enti Locali in tutti i casi in cui non trovano applicazione le diverse disposizioni del decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267.

Pertanto, se da un lato il decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267, consente al cittadino residente l'accesso a tutti gli atti della propria amministrazione comunale o provinciale, dall'altro lato la genericità dell'istanza e l'estensione temporale della stessa, forniscono allo stesso la possibilità di operare una sorta di "controllo generalizzato" sull'efficienza della pubblica amministrazione, contraria ai principi generali della normativa sull'accesso.

Il consigliere comunale, in considerazione del suo munus, può ottenere l'accesso alla documentazione riguardante i procedimenti disciplinari, già conclusi, nei confronti di dipendenti comunali, almeno nella forma della presa visione.

I consiglieri comunali, pur avendo diritto di prendere visione di tutti gli atti necessari all'espletamento del loro mandato, non possono formulare domande indeterminate. Dette domande devono, invece, consentire una seppur minima identificazione dei supporti documentali che essi intendono consultare, in conformità con quanto disposto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e con i principi più volte ricordati dalla Corte Costituzionale di ragionevolezza e di leale collaborazione tra organi pubblici. Nel caso di specie, la Commissione ritiene pertanto che non possa essere accolta l'istanza di accesso di un consigliere comunale alle relazioni degli assistenti sociali, poiché non contiene elementi tali da consentire la delimitazione dell'oggetto della istanza.

Il consigliere comunale ha il diritto di accedere alle registrazioni su supporto magnetico delle adunanze consiliari solo successivamente alla stesura definitiva del verbale dell'adunanza stessa.

Occorre, però, distinguere il caso in cui il segretario comunale raccolga per proprio uso personale dei meri appunti informali dell'adunanza consiliare, anche eventualmente su supporto magnetico, per la redazione del successivo verbale, dall'ipotesi in cui la registrazione dello svolgimento della seduta consiliare costituisca adempimento di una mansione d'ufficio.

Nel primo caso, gli appunti raccolti dal segretario comunale sono da considerarsi alla stregua di una bozza strettamente personale che, potendo essere liberamente modificata, non ha alcun carattere di documento amministrativo. Nel secondo caso, invece, la registrazione non è modificabile ed il segretario comunale o il personale, espressamente incaricato della stessa, rispondono della sua genuinità; sicché la registrazione, dovendosi ritenere fedele riproduzione del dibattito consiliare, costituisce documento amministrativo, come tale accessibile da parte degli interessati.

Il consigliere comunale – salvo i limiti da individuarsi in relazione alle fattispecie concrete - ha il diritto di accedere al protocollo generale del comune, ma non ha il diritto di farsi recapitare settimanalmente un *floppy disk* del resoconto del protocollo in entrata ed in uscita del Comune.

INTERESSE E LEGITTIMAZIONE ALL'ACCESSO

L'interesse che legittima l'esercizio del diritto di accesso non coincide con l'interesse al ricorso alla tutela giurisdizionale, in quanto l'accesso è oggetto di un'autonoma situazione giuridica sostanziale svincolata dalla legittimazione processuale.

La legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 9 e 10, ed il D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, art. 9, estendono ai portatori degli interessi pubblici e diffusi la

legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso: pertanto, sono applicabili anche alle ONLUS.

Per quanto concerne l'accesso ai documenti amministrativi da parte di enti esponenziali di interessi diffusi, la giurisprudenza (Consiglio di Stato, IV sez., 26 novembre 1993, n. 1036) ha stabilito che presupposti dell'accesso sono: la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, un interesse specifico alla cura della situazione e la capacità dell'ente di rappresentare l'interesse diffuso. È stato inoltre puntualizzato che non è sufficiente il riferimento alla sola finalità statutaria, non essendo possibile riscontrare quell'interesse e quel collegamento in un dato meramente formale, ma considerandosi necessario l'effettivo perseguimento dello scopo indicata.Pertanto, la Commissione ha ritenuto che un'associazione, portatrice di interessi diffusi, possa accedere alle relazioni sulle attività svolte ed ai bilanci preventivi e consuntivi, trasmessi da altre associazioni che operano nel medesimo settore, ad un'Amministrazione pubblica vigilante.

OGGETTO

Nell'ambito dell'attività professionale prestata da un avvocato ad una pubblica amministrazione, i documenti inerenti la consulenza legale sono accessibili, ove richiamati nel provvedimento amministrativo, ad eccezione di quelli coperti da segreto in base agli artt. 622 c.p. e 200 c.p.p.

La documentazione concernente i procedimenti penali è sottratta all'accesso nei limiti in cui è coperta dal segreto istruttorio.

L'accesso ai documenti concernenti i procedimenti disciplinari, monitori e cautelari va differito alla fase conclusiva del procedimento, salvo il diritto dell'interessato al procedimento.

Per i documenti relativi ad azioni di responsabilità e conseguenti rapporti alla Corte dei Conti, nonché alle competenti autorità giudiziarie, non si giustifica la sottrazione all'accesso perché si ritiene sufficiente il differimento alla fase conclusiva del procedimento.

Nel valutare l'istanza di accesso avente ad oggetto i curricula studiorum, occorre tener conto della diversa entità degli interessi coinvolti.

Attesa la rilevanza di principi costituzionali quali lo svolgimento dell'iniziativa economica privata (art. 41 Costituzione) e l'interesse generale all'occupazione e all'inserimento nel mondo del lavoro (art. 4 Costituzione), le imprese interessate alla selezione del personale da reclutare possono accedere ai *curricula studiorum*.

Per i documenti e libri contabili non si giustifica l'esclusione dell'esercizio del diritto di accesso, in considerazione dell'interesse pubblico alla piena trasparenza della gestione del pubblico denaro.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso della corrispondenza in arrivo ed in partenza inserita in un protocollo riservato, in quanto i relativi documenti sono inaccessibili non perché protocollati riservatamente, ma perché, per loro natura, rientrano nelle categorie specifiche per le quali è prevista tale esclusione.

L'accesso a elaborati, studi, progetti e ricerche è consentito, nei limiti in cui non leda il diritto d'autore.

Le note d'ufficio sono atti interni e come tali sono accessibili, conformemente al dettato dell'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

E' illegittima la norma regolamentare che esclude dall'accesso le informative e i rapporti per l'attribuzione di onorificenze e riconoscimenti.

Le documentazioni inerenti ai brevetti, presentate alla Camera di Commercio dagli interessati e in attesa di trasmissione all'Ufficio italiano brevetti e marchi, sono soggette a differimento e non ad esclusione dall'accesso.

Nella nozione di documento amministrativo, ai fini dell'accesso, rientrano non solo gli atti formati dalle pubbliche amministrazioni ma anche quelli provenienti da soggetti privati utilizzati nello svolgimento dell'attività amministrativa.