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, perché le opinioni espresse dai membri degli organi collegiali concorrono a formare la volontà dell'organo e quindi non sono coperte da riservatezza.

ORDINI PROFESSIONALI

Non si giustifica la sottrazione all'accesso della documentazione relativa ai procedimenti disciplinari degli iscritti ad un Ordine professionale (nel caso di specie Ordine di Avvocati), poiché si ritiene sufficiente, nel caso di istanze presentate da soggetti terzi, il differimento alla fase conclusiva del procedimento.

L'accesso è, invece, sempre consentito al soggetto nei cui confronti è in corso un procedimento disciplinare.

L'accesso alla documentazione, relativa ad istanze presentate ad un Ordine professionale da coloro che richiedono iscrizioni, ammissioni, cancellazioni, trasferimenti e simili ed attestante il possesso di determinati requisiti soggettivi, è differito fino alla conclusione del procedimento, non giustificandosi la loro sottrazione a tempo indeterminato.

PROCEDIMENTO DI ACCESSO

L'istanza di accesso ai documenti amministrativi, come sancito dal comma 2 dell'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, deve essere motivata. Tale principio deve ritenersi correlato al disposto dell'art. 22, comma 1, della stessa legge che attribuisce il diritto di accesso a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Peraltro, il requisito della

motivazione dell'istanza non si traduce in una esternazione dei motivi soggettivi che possono ispirare l'interesse del richiedente a prendere visione del documento, ma si identifica nella specificazione della relazione oggettiva tra il documento richiesto e la titolarità della situazione soggettiva legittimante ai sensi del comma 1 dell'art. 22.

Per 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 le modalità di pubblicazione, come nel caso di affissione, soprattutto se temporanea, non consentano di estrarre copia dei documenti.

PUBBLICO IMPIEGO

I documenti relativi al trattamento economico del personale in servizio ed in quiescenza possono essere sottratti all'accesso limitatamente a quella parte della c.d. busta paga da cui si possano desumere informazioni di carattere riservato (ad es. un pignoramento o sequestro presso terzi la cessione di quota dello stipendio, ecc.)

Il programma ferie e il cartellino marca-tempo debbono ritenersi documenti amministrativi, secondo quanto disposto dall'art. 22 della 7 agosto 1990, n. 241, che nel riconoscere il diritto di accesso "a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti", fa rientrare in tale nozione tutti gli atti "anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa".

REGOLAMENTO

Per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, lo schema di regolamento è inviato alla Commissione per l'accesso ai fini dell'emanazione del parere

affidato alla stessa, ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. 27 giugno 1992, n.352, e non a fini di mera comunicazione, ai sensi degli artt. 22, comma 3, o 27, comma 5. della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Le disposizioni regolamentari concernenti misure organizzative, ai sensi dell'art. 22, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, 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: in ogni caso, comunque, tali disposizioni regolamentari concernenti misure organizzative non possono contrastare né prevedere limitazioni e restrizioni al diritto di accesso non previste dalla suddetta legge 7 agosto 1990, n. 241 e dal relativo regolamento di attuazione.

Nel caso in cui il regolamento sui casi di esclusione del diritto di accesso sia stato già pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, lo stesso dovrà essere nuovamente adottato e pubblicato a seguito dei rilievi effettuati dalla Commissione. In difetto, il vizio procedimentale conseguente alla mancata previa consultazione della Commissione potrebbe comportare l'annullamento o la disapplicazione in sede giurisdizionale del regolamento stesso.

Le disposizioni regolamentari dirette a disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso sono superflue, se ripetitive di quanto già contenuto nella legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel relativo regolamento di attuazione di cui al DPR 27 giugno 1192, n. 352 , e pertanto vanno eliminate.

Nei regolamenti il titolo relativo ai documenti esclusi dall'accesso non può essere generico nella sua formulazione, ma deve essere esplicitamente intitolato "Documenti amministrativi esclusi dall'accesso" e la dizione "atti" deve essere sostituita con "documenti".

Ai sensi dell'art. 8, comma 5, del D.P.R. 27 giugno 1192, n. 352, i documenti per i quali si intende escludere l'accesso possono essere solo quelli suscettibili di recare un pregiudizio concreto agli interessi indicati dall'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Essi vanno raggruppati per categorie individuate con criteri di omogeneità, indipendentemente dalla loro denominazione specifica; in caso di differimento, per ogni categoria di documenti va fissata l'eventuale durata della loro sottrazione dall'accesso.

L'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, indica le categorie di documenti da sottrarre all'accesso, nell'ambito delle quali le amministrazioni, con norma regolamentare, ne individuano discrezionalmente le singole tipologie, aventi carattere tassativo.

La mancanza di tale previsione regolamentare comporta che l'amministrazione non può sottrarre o differire l'accesso dei documenti da essa formati o detenuti.

Le categorie di documenti soggette a differimento devono essere tassativamente individuate nel regolamento, fatta eccezione per i casi di differimento ex art. 24, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che possono essere disposti di volta in volta, con provvedimento motivato che evidenzi il grave pregiudizio all'azione amministrativa che deriverebbe dall'accoglimento dell'istanza.

La legge non prevede alcun parere del Procuratore Generale della Corte d'Appello competente per l'eventuale rilascio di copia di documenti amministrativi e pertanto la relativa previsione regolamentare è illegittima.

L'amministrazione procedente deve garantire all'interessato l'accesso, almeno nella forma della visione, dei documenti dalla stessa formati o detenuti stabilmente, nonostante siano stati precedentemente esclusi dall'accesso da altre amministrazioni.

Le disposizioni rivolte alla regolamentazione del procedimento amministrativo e in tema di autocertificazione non rientrano nelle competenze della Commissione per l'accesso delineate dall'art. 10 del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352.

RISERVATEZZA

La sottrazione all'accesso per motivi di riservatezza opera con riferimento a documenti relativi a soggetti diversi dal richiedente, non potendosi evidentemente giustificare l'inaccessibilità anche da parte del titolare dell'interesse alla riservatezza che si vuole salvaguardare.

Non pregiudica il diritto alla riservatezza l'istanza formulata da parte di alcuni consiglieri comunali volta ad ottenere copia del programma ferie del personale dipendente e dei residui ferie degli anni precedenti, copia del cartellino marca-tempo che registra le entrate e le uscite dal Comune del responsabile dell'ufficio anagrafe, nonché copia degli statuti di associazioni che non dipendono dal Comune e beneficiano di contributi economici comunali, poiché gli stessi sono da considerarsi documenti amministrativi sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

VERIFICHE ISPETTIVE

Con riferimento alla documentazione inerente le verifiche ispettive del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il diritto di accesso non si estende agli atti contenenti elementi informativi estranei all'interesse personale e diretto del richiedente

L'inaccessibilità dei documenti riguardanti le indagini ispettive non si giustifica se non per la parte relativa alle attività istruttorie, in pendenza dei relativi procedimenti.

L'aver presentato un esposto non radica di per se stesso in capo al richiedente un interesse concreto, attuale e diretto che possa giustificare l'accesso ad una verifica ispettiva. La denuncia del privato ha, infatti, il solo effetto di sollecitare l'eventuale apertura del procedimento di riesame. Gli esposti, al pari delle denunce, sono atti preprocedimentali rispetto ai quali l'eventuale azione della amministrazione si baserà su distinti documenti inerenti il procedimento ispettivo.

5. 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 (4132, alla data del 31 dicembre 2002) 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 dalle amministrazioni pubbliche, tra i quali quelli trasmessi da Enti pubblici e Concessionari di rilevanza nazionale (107) e da Università (41). Riguardo alle Amministrazioni locali, hanno provveduto all'inoltro dei rispettivi regolamenti 3780 Amministrazioni, delle quali 3366 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 2002.

ENTI LOCALI	**Numero Enti**	**Invio del Regolamento**	
		SI	NO
COMUNI	8100	3324 (41%)	4876
PROVINCE	103	42 (40%)	61

Sono inoltre pervenuti alla Commissione 414 regolamenti di altre Amministrazioni locali, tra i quali 121 adottati da aziende sanitarie e 54 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.

Tuttavia nel corso degli anni 2001 e 2002, a seguito della succitata direttiva del 23 aprile 2001, che ha richiamato l'attenzione degli Enti Locali sulla necessità di adottare e di inviare alla Commissione il regolamento sui casi di esclusione dell'accesso ai documenti, sono pervenuti complessivamente alla Commissione circa 1000 regolamenti di Amministrazioni locali.

Dei suddetti regolamenti soltanto il 50% circa è stato inviato su supporto informatico, come preferibilmente richiesto nella Direttiva, e ne è stato quindi possibile l'inserimento nella nuova banca dati a tal fine istituita.

6. Osservazioni conclusive

Per la verifica dello stato di attuazione del principio dell'accesso ai documenti amministrativi la Commissione costituisce un privilegiato punto di osservazione avendole affidato il legislatore, in particolare, la funzione di vigilanza affinché sia attuato il principio della piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione.

Nello svolgimento istituzionale della attività di vigilanza, che si esplica soprattutto nella formulazione dei pareri sugli schemi dei regolamenti delle pubbliche amministrazioni e nell'esame dei quesiti e delle segnalazioni sia di pubbliche amministrazioni che privati, si avverte che - pur con tutte le difficoltà applicative, ancora presenti, conseguenti anche all'introduzione di innovazioni strutturali di ampio respiro e di particolare rottura con radicati sistemi del passato – i principi espressi dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, si stanno sempre più affermando nei rapporti tra amministratori ed utenti per l'instaurazione di un rapporto di reale fiducia tra pubblica istituzione e cittadini.

In particolare si percepisce, anche dall'esame della giurisprudenza del giudice amministrativo in materia, il progressivo ampliamento dell'esercizio dell'accesso ed il progressivo venir meno della naturale resistenza degli amministratori all'accoglimento del nuovo modello di pubblica amministrazione proposto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

La Commissione, anche negli anni 2001 e 2002, ha continuato a contribuire all'attuazione dei principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, soprattutto nello svolgimento della succitata attività consultiva sui regolamenti e sui quesiti, prestando alle pubbliche amministrazioni la consulenza necessaria per la realizzazione di un organico sistema di disciplina della materia.

Peraltro, come si accennava al precedente punto 4 – anche se ciò non esclude la possibilità della sua adozione (e, come noto, l'esercizio stesso dell'accesso) – soltanto poco più di un terzo degli enti locali ha inviato alla Commissione il regolamento sui casi di esclusione dall'accesso.

In sede di concreta applicazione della normativa sull'accesso vi sono, nei diversi orientamenti interpretativi, rilevanti tematiche ancora controverse (tra le altre, accesso ai documenti e tutela della riservatezza ed, in particolare, dei dati personali sensibili, estensione dell'accesso del consigliere e del cittadino residente nei confronti degli Enti Locali) alle quali la Commissione ha dato il proprio contributo alla luce anche delle decisioni della giurisprudenza amministrativa e del Garante per la protezione dei dati personali.

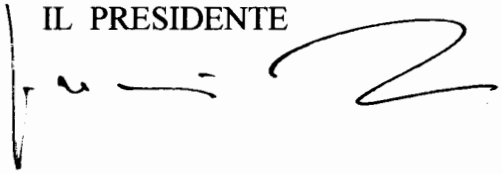
La novità di maggior rilievo nel periodo di riferimento della presente Relazione è il disegno di legge di modifica della legge 7 agosto 1990, n. 241, d'iniziativa governativa (atto Camera n. 3890), che muovendo dallo spirito del legislatore della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dall'esperienza maturata in oltre dieci anni di applicazione della stessa, codifica, tra l'altro, consolidati principi in materia d'accesso affermati dalla giurisprudenza e dalla Commissione stessa.

La Commissione prende atto con soddisfazione di come il Governo abbia risposto alle istanze ed agli auspici formulati nelle precedenti relazioni annuali, nelle quali si chiedevano strumenti per una maggiore incisività dell'azione della Commissione.

Il disegno di legge prevede, infatti, nel suo testo originario, tra l'altro, una più snella composizione dell'organo, un potenziamento delle sue funzioni, alle quali si aggiunge una capacità decisoria di tipo giustiziale ed il conferimento di un potere sanzionatorio in grado di conferire effettività alla funzione di tutela del diritto di accesso.

In proposito, la Commissione non può che auspicare una sollecita conclusione dell'*iter* parlamentare.

IL PRESIDENTE



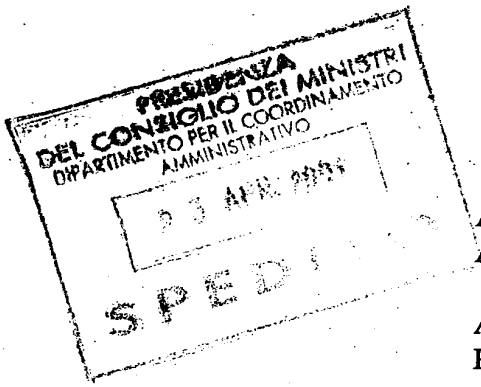
ALLEGATO 1

Di.C.A. 3877 II/4.5.1.2

AL MINISTERO DELL'INTERNO

- UFFICIO DI GABINETTO

- DIREZIONE GENERALE DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE E PER GLI AFFARI DEL PERSONALE



- 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

individuazione delle categorie di documenti esclusi (prevista, come detto, dalla legge).

Atteso quanto sopra, si invitano gli enti locali in indirizzo a far pervenire alla Commissione il testo aggiornato e coordinato del regolamento di cui trattasi, ancorchè precedentemente inviato, ovvero a fornire notizie circa l'eventuale mancata adozione.

Per quanto riguarda le modalità di trasmissione, al fine di consentire la raccolta dei citati regolamenti anche in via informatica, si fa presente che il regolamento medesimo dovrà essere inoltrato, per il tramite della competente Prefettura, su supporto magnetico nel formato TXT ovvero RTF.

Qualora non sia possibile utilizzare altra soluzione che il supporto cartaceo, si prega di voler impiegare strumenti atti a produrre copie di alta qualità, onde poterne consentire l'acquisizione ottica.

Inoltre, nell'ipotesi di successive modifiche al regolamento così trasmesso, gli enti interessati sono invitati ad inoltrare nuovamente, con le stesse modalità, il testo integrale comprensivo delle modifiche apportate.

Nel caso in cui l'ente non avesse ancora provveduto ad emanare il regolamento in questione, si richiama, altresì, l'attenzione sul disposto dell' articolo 17, comma 91, della legge 15 maggio 1997, n. 127, che prevede un termine per l'adozione dei regolamenti comunali e provinciali in materia di diritto di accesso ai documenti e, in caso di inutile decorso dello stesso, la nomina di un Commissario per la loro adozione.

OGGETTO: Enti Locali - Regolamenti di attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Come noto, l' articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, impone alle singole amministrazioni l'obbligo di individuare, con uno o più regolamenti, le categorie di documenti da esse formati, o comunque rientranti nelle loro disponibilità, sottratti all'accesso per le esigenze di cui al comma 2 dell' articolo 24 citato. In caso di mancato esercizio del potere regolamentare tutti i documenti sono accessibili, salvo i casi previsti da leggi diverse dalla legge predetta.

L' articolo 10, comma 3, del regolamento governativo di attuazione, emanato con d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, nell'istituire presso questa Commissione per l'accesso l'archivio dei regolamenti concernenti la disciplina del diritto di accesso, prevede che quelli adottati dagli enti locali debbano essere trasmessi al predetto Organo collegiale per il tramite dei Prefetti.

Dall'elaborazione dei dati in possesso della Commissione risulta che alla data del 1°gennaio 2000 soltanto il 37% dei Comuni e delle Province ha provveduto all'invio del regolamento e, frequentemente, i testi trasmessi non contengono la puntuale

Infine, nell'intento di favorire il perseguimento dell'auspicabile obiettivo di omogeneità nella redazione dei testi regolamentari rivolti a dare attuazione alle disposizioni in materia di accesso, pur nel pieno rispetto dell'autonomia normativa che l'ordinamento riconosce alle amministrazioni degli enti locali, si segnala la direttiva di questa Commissione n. Di.C.A 5840- II/4.5.2.1. del 3 giugno 1999, a suo tempo inviata, contenente taluni principi significativi elaborati dall'Organo predetto nello svolgimento della propria attività consultiva .

ALLEGATO 2

COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI
REGOLAMENTO INTERNO

(approvato dalla Commissione nella seduta del .....) 12 NOV. 2002

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.

4. Il Presidente può consentire, ove ne ravvisi l'opportunità, la partecipazione di altri esperti particolarmente competenti sugli argomenti all'ordine del giorno.

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 necessario, adotta gli atti ritenuti urgenti ed indifferibili, sottoponendoli alla ratifica della Commissione nella seduta successiva.

4. Il Presidente risponde direttamente ai quesiti posti, qualora sia possibile applicare principi affermati in precedenti deliberazioni della Commissione, dandone comunicazione alla Commissione nella seduta successiva.

ART. 3

1. Il supporto all'attività della Commissione è fornito dal Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, ai sensi dell'art. 18 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002.

2. Il Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo provvede alla predisposizione di tutti gli elementi necessari per le attività e le deliberazioni della Commissione, all'organizzazione dell'archivio dei regolamenti di cui all'art. 10, comma 3, del Decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992, al servizio di segreteria delle sedute della Commissione, alla massimazione delle deliberazioni della Commissione, nonché allo svolgimento di ogni altra attività ad esso demandata dalla Commissione.

ART. 4

1. L'ordine del giorno delle singole sedute della Commissione e delle Sottocommissioni è stabilito dal Presidente ed è comunicato, di norma e salvo motivi d'urgenza, a cura del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo a tutti i componenti almeno sette giorni prima della riunione.

2. La documentazione relativa alla seduta viene spedita, unitamente all'ordine del giorno, al Presidente ed al Relatore. Per le questioni più rilevanti il Presidente può disporre l'invio agli altri membri degli atti ritenuti significativi ai fini dell'adozione del parere.

ART. 5

1. Di ogni riunione della Commissione e delle Sottocommissioni è redatto un verbale sommario, a cura del Segretario.

2. I verbali, sottoscritti dal Presidente della seduta e dal Segretario, sono posti in approvazione nella seduta successiva.

ART. 6

1. La Commissione può articolarsi in due Sottocommissioni composte da otto membri ciascuna, ovvero istituire al proprio interno Gruppi di Lavoro, i cui Presidenti sono nominati dal Presidente della Commissione.

2. Le competenze di ciascuna Sottocommissione sono stabilite dal Presidente della Commissione, che provvede a ripartire gli affari tra Commissione, Sottocommissioni o Gruppi di Lavoro.

3. Le sedute delle Sottocommissioni sono valide quando sono presenti almeno cinque componenti. Alle sedute possono assistere anche membri dell'altra Sottocommissione senza diritto di voto. I relatori sono nominati dal Presidente della Sottocommissione.

3. Alle sedute delle Sottocommissioni ed ai lavori dei Gruppi di Lavoro possono partecipare esperti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Presidente della Commissione può consentire, ove ne ravvisi l'opportunità, la partecipazione di altri esperti particolarmente competenti sugli argomenti all'esame delle Sottocommissioni o dei Gruppi di Lavoro.

5. Le proposte di deliberazione delle Sottocommissioni, espresse a maggioranza dei membri presenti, o dei Gruppi di Lavoro sono poste all'ordine del giorno della Commissione nella seduta immediatamente successiva e vengono approvate salvo che almeno uno dei componenti ne chieda la discussione, depositando altresì la proposta emendativa e le relative motivazioni presso la Segreteria.

Stampato su carta riciclata ecologica

DOC14-78-2
€ 0,62