ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LXXVIII**
n. **2**

RELAZIONE

DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Anni 2001 e 2002)

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

Presentata dal Presidente dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Trasmessa alla Presidenza il 9 luglio 2003

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

1. Premessa ..... *Pag.* 5

2. Composizione ..... » 5

3. Organizzazione ..... » 9

4. Attività della Commissione ..... » 11

5. Stato di attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 ..... » 22

6. Osservazioni conclusive e proposte ..... » 23

7. Allegati:

   7.1. Allegato 1 – Direttiva prot. DICA 3877 II/4.5.1.2 del 23 aprile 2001 « Enti Locali – Regolamenti di attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 » ..... » 25

   7.2. Allegato 2 – Regolamento Interno della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi approvato nella seduta del 12 novembre 2002 ..... » 30

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.

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.

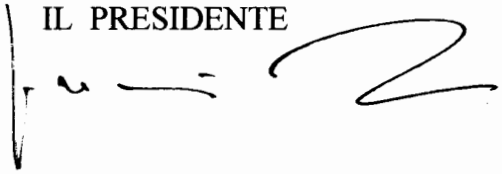
La novità di maggior rilievo nel periodo di riferimento della presente Relazione è il disegno di legge di modifica della legge 7 agosto 1990, n. 241, d'iniziativa governativa (atto Camera n. 3890), che muovendo dallo spirito del legislatore della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dall'esperienza maturata 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



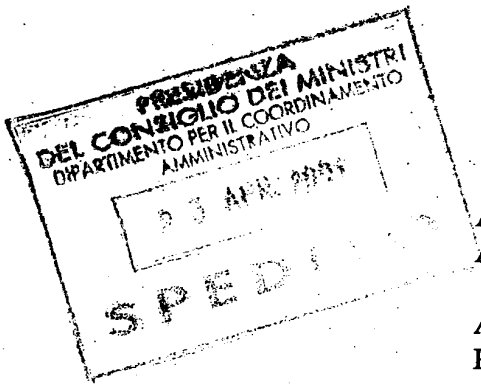
ALLEGATO 1

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