1. Il quadro normativo

PAGINA BIANCA

1.1 Introduzione

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, nell'ambito della sua attività propositiva al Governo di modifica di testi legislativi e regolamentari per la realizzazione della più ampia garanzia del diritto di accesso, si è adoperata al fine di introdurre alcune innovazioni all'istituto, che hanno avuto accoglimento ed operatività nella legge 11 febbraio 2005, n.15.

L'anno 2005 ha peraltro visto ulteriori interventi innovativi disposti dal decreto legge 14 marzo 2005, n.35 convertito dalla legge 14 maggio 2005 n.80.

Per quanto riguarda la normativa a livello europeo, si è ancora in attesa dell'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2003/98/CE, relativa al riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico, per il cui testo integrale si fa rinvio alla relazione presentata da questa Commissione per l'anno 2004.

La legge comunitaria 2004 - legge 18 aprile 2005, n. 62 – ha delegato il Governo ad adottare, entro il termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.96 del 27 aprile 2005, il decreto legislativo recante le norme occorrenti per dare attuazione alla citata direttiva.

Nella seduta del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2005è stato approvato in via definitiva il testo del decreto che recepisce la direttiva in argomento, ma, come già detto, si è ancora in attesa della relativa pubblicazione. (1)

E' stata invece data attuazione alla direttiva 2003/4/CE sull'accesso al pubblico all'informazione ambientale, con la pubblicazione del decreto legislativo 19 agosto 2005, n.195 nella Gazzetta ufficiale n. 222 del 23 /9/2005.

---

(1) Nella Gazzetta ufficiale del 14 febbraio 2006 è stato pubblicato il decreto legislativo 24 gennaio 2006, n.36, che ha recepito la direttiva 2003/98 /CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico.

1.2 Le innovazioni prodotte della disciplina del 2005

Il capo quinto della legge 241/1990, dedicato all'accesso ai documenti amministrativi, ha ottenuto, per effetto delle leggi citate (legge n. 15/2005 e legge n. 80/2005), notevoli integrazioni, che appaiono essere di estrema utilità per una maggiore chiarezza del testo normativo.

L'articolo 22 alla lettera a) del primo comma, a differenza della precedente stesura del testo, definisce cosa si debba intendere per diritto di accesso, chi siano gli interessati ed i controinteressati; viene poi fornita l'indicazione di cosa si debba intendere per documento amministrativo e a cosa si riferisca il termine pubblica amministrazione.

Di rilievo è il fatto che al regime della pubblicità degli atti sono tenuti sia i soggetti della pubblica amministrazione che i soggetti di diritto privato limitatamente alle attività di pubblico interesse che ad essi fanno capo.

Importante è anche l'enunciazione di principio contenuta sempre nel medesimo articolo 22 al secondo comma, laddove è previsto che l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa, finalizzato a favorire la partecipazione dei privati e ad assicurarne l'imparzialità e la trasparenza.

Quanto all'impatto sull'ordinamento regionale e delle autonomie locali, il già citato articolo 22 ribadisce che l'accesso ai documenti amministrativi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle Regioni e degli Enti locali di garantire livelli ulteriori di tutela.

Innovativo rispetto al precedente è anche l'attuale testo dell'articolo 24, che si riferisce all'esclusione dal diritto di accesso. Viene infatti fornita una dettagliata elencazione degli ambiti sottratti al diritto di accesso, ribadendo la sottrazione dei documenti coperti da segreto di stato e dei documenti la cui segretezza o divieto di divulgazione siano stati espressamente previsti dalla legge.

E' inoltre indicata una nuova ipotesi di divieto di accesso, laddove si fa riferimento, nei procedimenti selettivi, ai documenti amministrativi concernenti informazioni di carattere psico attitudinale relative a terzi.

Inoltre, viene confermata la possibilità che le singole pubbliche amministrazioni individuino le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso, dando quindi la possibilità a fonti di carattere secondario di intervenire nella materia, sia pure nell'ambito di settori individuati a livello legislativo.

Nella sostanza, nelle norme sopra richiamate e nelle altre innovate dalla legge 15/2005, è stato effettivamente recepito ciò che era stato espresso in precedenza a livello giurisprudenziale, contribuendo a chiarire soprattutto a livello formale, ciò che in precedenza poteva risultare di più difficile interpretazione.

Di notevole rilievo innovativo è infine l'attuale formulazione dell'articolo 25, quarto comma, che chiarisce la competenza del difensore civico in materia di ricorso amministrativo contro l'accesso, prevedendosi che essa riguarda solo gli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali. E' invece stabilito che nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, il ricorso amministrativo può essere inoltrato alla Commissione per l'accesso. Il difensore civico o la Commissione devono pronunciarsi entro il termine di trenta giorni, decorrenti dal ricevimento dell'istanza. Le parti possono essere udite anche personalmente senza necessità dell'assistenza del difensore. Qualora venga ritenuto illegittimo il diniego o il differimento ovvero il silenzio rifiuto, il soggetto richiedente viene informato e la decisione adottata viene comunicata alla pubblica amministrazione interessata, affinché questa possa riesaminare il proprio operato. Contro la decisione del difensore civico o della Commissione il termine per un successivo ricorso dinanzi al T.A.R. è di trenta giorni.

Quella appena descritta si configura come una alternativa rispetto all'immediata insorgenza in sede giurisdizionale, che non preclude la possibilità di ricorrere comunque alla giurisdizione amministrativa. Tra l'altro la legge 80/2005 ha inserito nel predetto articolo 25, al quinto comma,

l'espressa previsione che le controversie in materia di accesso ai documenti amministrativi siano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il "rito alternativo" è in realtà una possibilità offerta agli interessati, idonea a generare una diminuizione del numero delle liti giudiziarie, tramite l'applicazione della procedura deflativa sopra descritta.

Le altre modifiche apportate dalla normativa citata riguardano il rapporto con la disciplina in materia di dati personali. Infatti se l'accesso è negato o differito, per la necessità di tutelare dati personali riferiti a soggetti terzi, la Commissione per l'accesso deve provvedere ad acquisire il parere del Garante per la protezione dei dati personali, il quale deve esprimersi entro dieci giorni, decorsi i quali il parere si intende reso in senso positivo. La legge non dispone invece nulla al riguardo per quanto attiene al procedimento instaurato dinanzi al difensore civico.

1.3 L'accesso ambientale

Sulla base del presupposto che l'accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche contribuirà a migliorare la protezione dell'ambiente, il decreto legislativo n.195 del 19 agosto 2005, in attuazione della direttiva 2003/4/CE, stabilisce una disciplina ampia, volta a favorire l'accessibilità anche a particolari categorie di documenti. Il nuovo decreto mira infatti a garantire sia il diritto di accesso all'informazione ambientale, sia la progressiva e sistematica disponibilità al pubblico dei documenti in materia di ambiente, sia scritti che visivi, sonori, elettronici o resi in qualunque altra forma. La tematica ambientale è comprensiva di informazioni sullo stato degli elementi dell'ambiente, sui fattori quali sostanze, energia, rumore , radiazioni o rifiuti, emissioni, scarichi ed altri rilasci nell'ambiente; misure amministrative emanate al riguardo; relazioni sull'attivazione della legislazione ambientale, analisi costi-benefici, stato della salute e della sicurezza umana, condizioni della vita umana, siti ed edifici di interesse culturale.

Viene ampliata anche la cerchia dei soggetti titolari del diritto di accesso, con la previsione che l'autorità pubblica rende disponibile l'accesso all'informazione ambientale a chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse.

L'informazione ambientale, facilmente accessibile ed aggiornata, dovrà riferirsi a testi di trattati, convenzioni e accordi internazionali, atti legislativi comunitari, nazionali, regionali o locali, concernenti direttamente o indirettamente l'ambiente; politiche, piani e programmi relativi all'ambiente; relazioni sullo stato dell'ambiente; dati o sintesi di dati che incidono direttamente sull'ambiente; autorizzazioni con un impatto ambientale significativo e valutazioni dei rischi. Il decreto prevede che salvo alcuni specifici casi di esclusione, le informazioni siano rese disponibili entro 30 o 60 giorni dalla richiesta, a seconda dell'entità e della complessità della stessa. Contro le determinazioni dell'autorità pubblica concernenti il diritto di accesso e nel caso di mancata risposta entro i termini, il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale, ovvero può richiedere il riesame delle determinazioni assunte al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, o alla Commissione per l'accesso, nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato. Infine, è prevista in tempi brevi l'adozione di un piano da parte dell'autorità pubblica, per rendere l'informazione ambientale progressivamente disponibile in banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico, da aggiornare annualmente.

1.4 Il nuovo regolamento

L'articolo 23 della legge 15/2005 dispone che le modifiche apportate agli articoli 22, 24 e 25 della legge 241/1990 abbiano efficacia a seguito dell'entrata in vigore del nuovo regolamento, che il governo deve adottare per modificare il D.P.R. 352/1992, in modo da renderlo conforme alla normativa novellata.

In considerazione della necessità di operare una rielaborazione approfondita della precedente disciplina regolamentare, il testo del regolamento è stato integralmente riscritto dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo - struttura di supporto a questa Commissione (e quindi la più idonea a procedere a tale rielaborazione) - al fine di migliorarne la leggibilità e di provvedere, contestualmente all'approvazione del nuovo testo, all'abrogazione del precedente.

Lo schema di regolamento è composto da 17 articoli ed è al momento all'esame del Consiglio di Stato ed al parere della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281.

La Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato ha sospeso l'emissione del proprio parere (n.3586/2005 del 29 agosto 2005), in attesa dell'adempimento da parte della citata Conferenza unificata.

Ad oggi il Dipartimento per il coordinamento amministrativo non ha avuto ancora la possibilità di procedere nell'iter di approvazione del regolamento, in quanto, proprio in sede di Conferenza unificata, sono emerse delle resistenze a considerare il regolamento applicabile anche agli enti locali, sulla base del disposto dell'articolo 29, comma 2 della legge n. 241/1990.

La posizione assunta dal Dipartimento è stata di insistere nel rappresentare in Conferenza, il fatto che il legislatore non solo fonda la materia dell'accesso sull'articolo 117, lettera m) della Costituzione, ma disciplina direttamente l'ambito di competenza delle Regioni e degli Enti locali, laddove prevede che i medesimi possano garantire solamente ulteriori livelli di tutela mediante l'emanazione di atti regolamentari aggiuntivi rispetto a quello di carattere generale (articolo 22, comma 2 della legge 241/1990).

In virtù del principio di leale collaborazione tra lo Stato e gli enti locali, tuttavia, il Dipartimento ha proposto di inserire nel regolamento una norma parzialmente cedevole, che comunque salvaguardi il ruolo e le funzioni della Commissione per l'accesso, quale istituto di garanzia minimo rispetto al quale la normativa secondaria non può operare.

Si è ipotizzato di far salva la possibilità, per le Regioni e gli enti locali, di prevedere con apposito regolamento la disciplina e la garanzia di ulteriori livelli di tutela; caso in cui si applicheranno le singole disposizioni più favorevoli, ferma restando la possibilità per i cittadini e per tutti gli enti locali di avvalersi della Commissione per l'accesso.

Del resto è da rilevare rilevare, altresì, che lo schema regolamentare in esame interviene a modificare o ad integrare un assetto normativo già predisposto dal D.P.R. 352/1992, che è stato pacificamente già applicato dalle autonomie locali.

Al momento attuale, si è in attesa del parere definitivo della Conferenza Unificata, per poter procedere nell'iter, con l'acquisizione, come già detto, del parere del Consiglio di Stato.

Fatto questo rapido excursus sullo stato dei fatti relativi al regolamento in itinere, questa Commissione non può che rilevare la condizione di difficoltà creata dal prolungarsi dei tempi per l'approvazione del citato nuovo regolamento. Lo status attuale è infatti di impossibilità di svolgere i lavori propri del plenum della Commissione, che non può essere riunita e svolgere la propria attività, in assenza della conclusione del predetto iter, pur essendosi essa stessa regolarmente ricostituita, come previsto dall'articolo 23, primo comma, della legge 241/1990.

PAGINA BIANCA