

1. Il quadro normativo

PAGINA BIANCA

1.1 Introduzione

L'anno 2006 è stato l'anno in cui l'attività propositiva della Commissione per l'accesso in materia di testi legislativi e regolamentari, utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso, ha visto la realizzazione di alcune innovazioni per le quali la Commissione stessa si era adoperata, accolte prima dalla legge 11 febbraio 2005, n.15 e rese operative, poi, dal "Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi", emanato con d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

Quanto alla normativa a livello europeo, con decreto legislativo 24 gennaio 2006, n.36 è stata data finalmente attuazione alla direttiva 2003/98/CE, relativa al riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico, il cui testo integrale era stato inserito già nella relazione presentata da questa Commissione per l'anno 2004.

L'anno 2006, infine, è stato anche il primo anno completo in cui la disciplina dell'accesso ambientale ha dovuto tener conto, oltre che delle disposizioni contenute nel TUEL e nella legge 241/1990, di quanto stabilito dal D.Lgs: 19 agosto 2005, n.195 attuativo della direttiva 2003/4/CE

1.2 Il d.P.R. 18 aprile 2006, n. 184 “Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”

Occorre premettere che l'articolo 23, comma 3, della legge 15/2005 ha disposto che la nuova formulazione della legge 241/1990 - relativamente all'articolo 22 (*Definizioni e principi in materia di accesso*), all'articolo 24 (*Esclusione dal diritto di accesso*) ed all'articolo 25, quarto comma (*Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi*) – avessero effetto dalla data di entrata in vigore del nuovo regolamento di cui al medesimo articolo 23, comma 2, di integrazione o modifica al precedente emanato con decreto del Presidente della Repubblica del 27 giugno 1992, n. 352.

Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura di supporto alla Commissione per l'accesso, si è pertanto adoperato per l'emanazione di tale nuovo regolamento, necessario per la concreta applicabilità della normativa sopra richiamata e, conseguentemente, per l'operatività della Commissione medesima.

Poiché si è resa necessaria una approfondita rielaborazione della precedente disciplina regolamentare, si è ritenuto opportuno riscrivere integralmente il testo del regolamento, al fine di migliorarne la leggibilità, con abrogazione del precedente regolamento all'approvazione del nuovo.

L'iter di approvazione del regolamento n.184 del 2006 è stato particolarmente lungo e complesso. Lo schema di tale nuovo regolamento è stato trasmesso, infatti, sia al Consiglio di Stato che alla Conferenza unificata, per il prescritto parere, ottenendo una prima pronuncia interlocutoria del Consiglio di Stato, resa nell'adunanza della Sezione Consultiva per gli atti normativi del 29 agosto 2005. In tale pronuncia il parere veniva sospeso in attesa di acquisire agli atti il parere della Conferenza unificata Stato - regioni, città e autonomie locali.

Per quanto riguarda la sede della Conferenza unificata, invece, nella riunione tecnica preliminare del 28 settembre 2005, le Regioni e l'UPI hanno formulato alcune osservazioni, al fine di apportare modifiche al testo del provvedimento ed hanno posto sostanzialmente la questione dell'applicabilità del regolamento stesso alle Regioni ed agli Enti locali.

In una nota del 10 ottobre 2005, tali osservazioni sono state in parte accolte dal citato Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha peraltro ribadito la necessità di dare urgente corso al provvedimento e di garantire uniformità di trattamento per tutti i cittadini nei confronti della generalità delle Pubbliche Amministrazioni.

La questione, pur essendo stata iscritta all'ordine del giorno delle sedute della Conferenza Unificata del 13 ottobre, del 24 novembre e del 14 dicembre 2005, è stata effettivamente trattata soltanto nella seduta del 26 gennaio 2006, ottenendo un parere favorevole con osservazioni

Il 2 febbraio 2006 tutti gli atti, comprensivi della documentazione relativa al passaggio in Conferenza Unificata, sono stati nuovamente trasmessi al Consiglio di Stato, che si è espresso nell'adunanza del 13 febbraio 2006, formulando osservazioni ed indicando alcune modifiche al testo regolamentare. Il tutto è stato recepito nell'articolato, che poi è stato finalmente deliberato dal Consiglio dei ministri del 17 marzo e del 29 marzo 2006 ed emanato con il già citato decreto del Presidente della Repubblica del 12 aprile 2006, n. 184, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 18 maggio 2006, Serie Generale n. 114.

All'entrata in vigore del predetto regolamento, il 2 giugno 2006, la Commissione si è dovuta quindi confrontare concretamente con le più ampie prospettive operative attribuite dalla legge ed in particolare con la rilevante disciplina del ricorso amministrativo innanzi la Commissione medesima, impostata nel senso di garantire una tutela giustiziale aggiuntiva a quella giurisdizionale. La presentazione del ricorso innanzi alla Commissione sospende, infatti, i termini per il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale.

In concreto, gli interessati, in caso di rifiuto, differimento o limitazione del diritto di accesso da parte delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, possono, entro trenta giorni, ricorrere alla Commissione (art. 25, legge n. 241, 7 agosto 1990).

Il ricorso deve essere presentato nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta di accesso (art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 184 del 12 aprile 2006).

Inoltre, il medesimo deve essere notificato agli eventuali controinteressati, i quali, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione possono presentare le proprie controdeduzioni.

Su tali ricorsi la Commissione si pronuncia entro trenta giorni dalla loro presentazione ovvero entro quarantacinque giorni, nel caso in cui i controinteressati, titolari del diritto alla riservatezza, presentino controdeduzioni. Scaduti tali termini, il ricorso si intende respinto (art. 12, comma 6, del d.P.R. n. 184 del 12 aprile 2006).

Con riferimento alla concreta attività della Commissione, si fa presente che il suddetto regolamento è entrato in vigore lo scorso 2 giugno 2006, con la conseguenza che solo a partire da questa data si è applicata ai ricorsi pervenuti la disciplina sinteticamente sopra illustrata.

In data 28 giugno 2006 si è tenuta la prima riunione della Commissione, nella sua rinnovata composizione e con nuovi poteri, nel corso della quale sono stati decisi i ricorsi, nel frattempo pervenuti, e con prima scadenza l'8 luglio 2006. In tale sede è stata esaminata anche la problematica rappresentata dai ricorsi pervenuti prima dell'entrata in vigore del regolamento di cui al d.P.R. 184/2006 ed è stata adottata la soluzione di fornire comunque al cittadino una risposta da parte della Commissione con la modalità di seguito descritta.

La Commissione, infatti, ha preliminarmente rilevato che i ricorsi in esame, proposti ai sensi dell'art. 25, comma 4, della legge 7 agosto 1990 n. 241, come sostituito dall'art. 17 della legge 11 febbraio 2005 n. 15, sono stati presentati in data posteriore a quella di entrata in vigore della legge n. 15/2005 (8 marzo 2005) ma anteriore a quelle di pubblicazione (18 maggio 2006) e di entrata in vigore (3 giugno 2006) del nuovo regolamento sull'accesso ai documenti amministrativi, approvato con DPR 12 aprile 2006 n. 184, che all'art. 12 ha dettato una particolareggiata disciplina dei requisiti dei ricorsi amministrativi in materia di accesso, sancendo l'inammissibilità dei ricorsi sforniti dei requisiti ivi prescritti. Di conseguenza i ricorsi in esame, non possedendo i requisiti del citato art. 12, avrebbero dovuto essere dichiarati inammissibili.

Peraltro la Commissione, tenuto conto che nella fattispecie la non conformità ai requisiti prescritti non è stata imputabile al ricorrente ed è stata invece conseguenza dell'anomalo sfasamento temporale tra l'entrata in vigore della legge e l'entrata in vigore del relativo regolamento, considerata l'esigenza di dare una sollecita risposta ad una domanda di giustizia, ha ritenuto che i ricorsi in questione potessero essere considerati alla stregua di una semplice richiesta di parere e potessero come tali essere presi in esame, al fine di consentire alla Commissione medesima di esprimere comunque un avviso atto ad orientare immediatamente in modo legittimo l'azione dell'Amministrazione.

E' stata fatta ovviamente salva la facoltà dell'interessato, che intendesse avvalersi dei particolari effetti che il citato art. 25 ricollega alla decisione della Commissione che abbia ritenuto illegittimo il diniego o il differimento, di proporre un nuovo formale ricorso di analogo tenore con i requisiti prescritti dall'art. 12 del regolamento.

Alla Commissione è rimasta comunque la precedente funzione di esprimere pareri su quesiti, istanze e regolamenti che le siano sottoposti, al fine di garantire che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto di accesso siano applicate in modo uniforme sul territorio nazionale.

In considerazione, quindi, delle numerose richieste di parere, che sono continuate a pervenire e dei ricorsi, presentati alla Commissione, le sedute si sono tenute con una frequenza più che mensile, affrontando anche problemi organizzatori e di definizione della modulistica legata all'attività giustiziale di nuova attribuzione.

1.3 Il riutilizzo dei documenti nel settore pubblico.

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. Il provvedimento è stato predisposto dal Ministro per le politiche comunitarie e da quello per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con i dicasteri degli Affari Esteri, Giustizia, Economia e Finanze, Funzione pubblica.

La Commissione per l'accesso si è già soffermata nelle sue precedenti relazioni annuali (anno 2003, 2004 e 2005) sull'impatto che il dettato normativo della direttiva ha sull'attuale struttura del diritto di accesso, in quanto, per esercitare il proprio diritto, non è necessario avere nessuna situazione legittimante ma essere semplicemente un cittadino europeo. Inoltre, non è necessario indicare in modo preciso il documento di interesse, ma può essere indicato soltanto il tema e spetta all'ente pubblico elaborare poi l'informazione ricercando i documenti richiesti.

Importante, ai fini della chiarezza applicativa, è la definizione che il decreto legislativo fornisce del concetto di riutilizzo: l'uso del dato di cui è titolare una pubblica amministrazione o un organismo di diritto pubblico, da parte di persone fisiche o giuridiche, a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale per il quale il documento che lo rappresenta è stato prodotto nell'ambito dei fini istituzionali. Di rilievo, inoltre, è la precisazione che lo scambio di documenti tra enti pubblici in adempimento dei loro compiti istituzionali non costituisce riutilizzo e che sono escluse dall'applicazione della direttiva le informazioni detenute da emittenti di servizio pubblico, istituti di istruzione e di ricerca, musei, biblioteche, archivi ed altri enti culturali. Sono esclusi anche i dati personali.

Lo scopo del dlgs n.36/2006 è quello di dare attuazione alla direttiva, disciplinando le modalità per una equa fruizione dei documenti contenenti dati pubblici, da parte di terzi, per finalità diverse da quelle per le quali sono stati prodotti. L'obiettivo è quello di rendere disponibile il patrimonio

informativo pubblico, senza creare situazioni di esclusiva, , possibilmente con l'utilizzo del formato elettronico e nel rispetto della disciplina vigente in materia di protezione dei dati personali, di protezione del diritto di autore, di accesso ai documenti amministrativi, di riutilizzazione commerciale dei documenti catastali e ipotecari, di proprietà industriale ed infine della disciplina vigente sul Sistema statistico nazionale.

1.4 Il diritto di accesso in materia ambientale

L'innovazione più rilevante introdotta dal D.lgs 19 agosto 2005, n.195 è l'ampiezza della categoria dei soggetti abilitati ad esercitare il diritto di accesso. Infatti l'art.3, comma 1, prevede che "l'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, le informazioni ambientali a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse". L'accessibilità dei dati ambientali è considerata come un mezzo di controllo diffuso sulla qualità dell'ambiente ed anche a tale finalità risponde l'estensione dell'oggetto del diritto di accesso: ogni informazione disponibile in una qualsiasi forma, riguardante lo stato degli elementi dell'ambiente, i fattori che possono incidere sull'ambiente, le misure che possono influenzare o sono finalizzate alla protezione dell'ambiente. L'informazione ambientale deve essere detenuta dalla pubblica autorità e può consistere non solo in documenti già formati, ma anche in dati risultanti da una attività elaborativa da parte dell'amministrazione.

Infine, è importante il fatto che il predetto decreto legislativo, in attuazione del principio di leale collaborazione, demanda alla collaborazione tra regioni, autonomie locali e Stato la definizione degli aspetti organizzativi e procedurali, sia per la definizione dei livelli minimi omogenei di informazioni al pubblico, che per l'individuazione dei casi di esclusione dal diritto di accesso e delle modalità di produzione della relazione annuale sull'applicazione del decreto legislativo in questione.

PAGINA BIANCA