

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. LXXVIII
n. 1

RELAZIONE

SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Anno 1995)

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

Presentata dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

—————
Comunicata alla Presidenza il 7 novembre 1996
—————

INDICE

1. Composizione	<i>Pag.</i>	5
2. Organizzazione	»	9
3. Attività	»	13
4. Stato di attuazione del capo V della legge n. 241 del 1990	»	21
5. Conclusioni	»	25
6. Allegati	»	29

1. Composizione

Costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31 maggio 1991 e successive modificazioni, decorso il primo triennio (art. 27, comma 3, L. n. 241/1990) la Commissione è stata rinnovata con successivo analogo provvedimento in data 24 novembre 1994 (allegato n. 1).

Nel primo periodo del 1995 l'Organo Collegiale ha operato con i seguenti componenti:

- Cons. **Lamberto CARDIA (Presidente),**
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Sen. **Antonella BRUNO GANERI;**
- Sen. **Luigi ROVEDA;**
- On.le **Mario FERRARA;**
- On.le **Vincenzo NESPOLI;**
- Pres. **Silvino COVELLI,**
Presidente di Sezione designato dalla Corte dei Conti;
- Avv. **Ignazio Francesco CARAMAZZA,**
Avvocato dello Stato designato dall'Avvocatura dello Stato;
- Cons. **Alessandro PAJNO,**
Consigliere di Stato designato dal Consiglio di Stato;
- Cons. **Eduardo DI SALVO,**
Sostituto Procuratore Generale della Repubblica designato dalla Corte di Cassazione;
- Prof. **Massimo C. BIANCA,**
Ordinario di Diritto Civile presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»;
- Prof. **Aldo LOIODICE,**
Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari;
- Prof. **Carlo MEZZANOTTE,**
Ordinario di Diritto Costituzionale presso la Libera Università Internazionale di Studi Sociali;

- Prof. **Achille MELONCELLI,**
**Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Terza
Universita' degli Studi di Roma;**

- Dott. **Mario SERIO,**
**Dirigente Generale del Ministero per i Beni Culturali e
Ambientali;**

- Dott. **Cesare VETRELLA,**
**Dirigente Generale del Dipartimento della Funzione
Pubblica;**

- Dott. **Giuseppe M. TERNZI,**
**Dirigente Generale del Ministero del Lavoro e della
Previdenza Sociale;**

- Dott. **Giorgio TINO,**
Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

Con D.P.C.M. in data 19 luglio 1995 il Sen. Luigi Roveda ed il Dott. Silvino Covelli sono stati sostituiti, rispettivamente, dal Sen. Pierluigi Copercini e dal Pres. Francesco Pisciotta (allegato n. 2).

2. Organizzazione

L'organizzazione e le procedure operative della Commissione sono disciplinate dal regolamento interno, approvato nella riunione del 12 aprile 1995 (allegato n. 3), che ha previsto, tra l'altro, la costituzione di Sottocommissioni permanenti con il compito di coadiuvare la Commissione medesima.

Quest'ultime, costituite in numero di quattro, hanno svolto, nel corso del 1995, un notevole lavoro di istruttoria dei regolamenti concernenti i casi di esclusione del diritto di accesso e di quesiti, consentendo alla Commissione di eliminare l'arretrato formatosi nel 1994 a causa dei lunghi tempi occorsi per il rinnovo dell'Organo collegiale.

Alle predette sottocommissioni sono affidati, altresì, i seguenti compiti:

I Sottocommissione	Verifica delle misure organizzative adottate dalle amministrazioni in materia di accesso ed autocertificazione;
II Sottocommissione	Controllo e comparazione dei regolamenti già adottati a livello centrale;
III Sottocommissione	Controllo e comparazione dei regolamenti già adottati a livello locale;
IV Sottocommissione	Elaborazione di proposte di modifica normativa ed analisi della giurisprudenza.

Positivi riflessi sulla definizione delle pratiche relative alla vigilanza ha avuto la previsione contenuta nell'art. 3 del regolamento che affida al Servizio di segreteria il compito di rispondere alle richieste di parere relative a questioni già affrontate dalla Commissione. Ciò ha consentito una notevole abbreviazione dei tempi di evasione delle pratiche in questione rendendo, nel contempo, più agili i lavori del predetto Organo.

Il Servizio di segreteria della Commissione, istituito con D.P.C.M. in data 3 gennaio 1994, è stato, nel corso del 1995, potenziato in termini di risorse sia umane che materiali. In particolare si è proceduto ad una riorganizzazione generale dell'archivio che ha consentito, tra l'altro, di effettuare un monitoraggio sulla attività svolta dal Servizio, anche in relazione a quella di supporto alla Commissione sia, autonomamente, in materia di vigilanza.

Il Servizio, nel 1995, ha istruito e definito 155 pratiche concernenti quesiti e istanze d'accesso prodotte da singoli cittadini nei confronti dell'amministrazione centrale e periferica; ha, inoltre, risposto a molteplici quesiti per le vie brevi, concernenti soprattutto aspetti interpretativi della norma e modalità applicative.

Il notevole numero di richieste di intervento pervenute nel 1995, denota un interesse crescente verso l'accesso, cui corrisponde una sempre maggiore esigenza per i soggetti, sia attivi che passivi, di disporre di un valido interlocutore istituzionale, per chiarire le numerose e varie problematiche poste dall'attuazione della legge n. 241/90.

A seguito del potenziamento dell'organico del Servizio di segreteria (piu' 5 unita'), è stato possibile realizzare l'informatizzazione dell'archivio dei regolamenti che ha consentito, tra l'altro, l'elaborazione di tavole sinottiche e di un indice analitico per materia che attualmente costituisce un indispensabile strumento di analisi per la predisposizione dei pareri di competenza della Commissione e, a medio termine, consentirà la pubblicazione di una monografia nell'ambito della collana «L'accesso ai documenti amministrativi», che rappresenterà un ulteriore strumento operativo per tutti i soggetti interessati.

3. Attivita'

Nel corso del 1995, in linea con le attribuzioni fissate dal D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, la Commissione ha espresso parere, in via prioritaria, sui regolamenti concernenti l'identificazione delle categorie di documenti sottratti all'accesso.

Al riguardo va sottolineato che su 51 regolamenti esaminati, 5 sono stati predisposti da Amministrazioni locali, 9 da Università, 23 da Enti pubblici e Concessionari di pubblici servizi; tale ultima tipologia ha posto l'esigenza di risolvere problematiche di fondo quali la titolarità del potere regolamentare (autorità vigilante o ente vigilato, autorità concedente o ente concessionario).

La questione è stata oggetto di approfondimento in sede di gruppo ristretto appositamente costituito e ha messo in luce l'obiettiva difficoltà di pervenire ad una soluzione generale, vista la molteplicità di soggetti presenti nell'ordinamento, nonché la dinamica evolutiva che caratterizza attualmente il settore pubblico allargato. Pertanto si è deciso di valutare le singole fattispecie, avviando opportuni contatti con i ministeri vigilanti circa l'esercizio del potere regolamentare.

La Commissione ha inoltre rilevato casi di regolamenti pubblicati senza il proprio preventivo assenso; tale problema ha posto la necessità, già da tempo sottolineata, di una modifica normativa che consenta interventi della Commissione più incisivi ed efficaci. Nel frattempo, si è stabilito, in simili casi, di segnalare la mancata richiesta di parere alla eventuale amministrazione vigilante, nonché di esprimere, comunque, il proprio avviso ex post e, in caso di non ottemperanza, di investire della questione la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per quanto concerne i contenuti dei regolamenti esaminati si evidenzia la tendenza, nella maggioranza dei casi, ad includere nel testo le modalità di esercizio dell'accesso già disciplinate in modo uniforme dal D.P.R. 352/92; tale regolamentazione appare inutile e talvolta di dubbia legittimità in quanto eventuali aggiunte o precisazioni potrebbero costituire un limite non previsto dalle norme di rango superiore. Uguale rilievo, che ha interessato molte amministrazioni richiedenti il parere della Commissione, è stato mosso per la ripetizione a volte anche letterale delle norme già contenute nella legge e nel d.p.r. Inoltre è apparsa comune la difficoltà nell'individuare con criteri di omogeneità le categorie di documenti sottratte all'accesso, come impone l'art. 8 del D.P.R. 352/92, indipendentemente dalla loro denominazione specifica.

L'attività di risposta ai quesiti formulati da privati cittadini e da pubbliche amministrazioni ha, inoltre, permesso di individuare alcune questioni di carattere generale il cui approfondimento è stato demandato alle Sottocommissioni. Tra queste si sottolinea la problematica relativa all'accesso agli atti delle procedure concorsuali, con particolare riferimento agli elaborati degli altri candidati, che ha portato la Commissione a rivedere parzialmente, alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'orientamento espresso precedentemente. La legittimazione all'accesso è stata infatti estesa anche ai candidati non ammessi alle prove orali, qualora la richiesta di vedere gli elaborati dei candidati ammessi si fondi sulla prospettazione di una macroscopica incongruenza di valutazione da parte della Commissione giudicatrice, tale da giustificare un superamento del limite dell'insidiabilità del giudizio di merito, in quanto sintomatica di un eccesso di potere.

Occorre evidenziare che questo nuovo orientamento pone non pochi problemi soprattutto in relazione al principio del buon andamento dell'attività amministrativa, in una materia di grande interesse generale quale quella concorsuale. Pertanto la Commissione ha sottolineato la necessità che la problematica sia oggetto di un intervento normativo e ha affidato alla IV Sottocommissione la predisposizione della relativa proposta.

Nell'attività di risposta ai quesiti sono stati, altresì, affermati i seguenti rilevanti principi.

1) La disciplina dell'accesso non è applicabile agli enti pubblici economici per tutto ciò che attiene all'attività di impresa svolta in regime di diritto privato, mentre è applicabile per quanto attiene all'attività amministrativa di diritto pubblico che concerne gli atti di organizzazione dell'ente sotto il profilo giuridico - amministrativo e quelli relativi al rapporto con l'amministrazione vigilante.

2) In capo alle organizzazioni sindacali difetta la legittimazione ad accedere ai documenti personali dei singoli dipendenti. Scopo della normativa di cui agli artt. 22 e seguenti è, infatti, solo quello di assicurare al titolare di una posizione legittimante la possibilità di accedere alla documentazione necessaria per l'esercizio dei diritti o la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Le organizzazioni sindacali, quali soggetti rappresentativi di interessi collettivi, non possono pertanto essere considerate titolari di un potere generale di controllo sull'attività amministrativa, potendo quest'ultimo essere riconosciuto esclusivamente per quegli atti di carattere generale che riguardano il personale, l'organizzazione del lavoro ed il funzionamento dei servizi, non anche le informazioni concernenti situazioni e comportamenti dei singoli dipendenti.

3) Le richieste giustificate da motivi di studio, non essendo fondate su situazioni giuridicamente rilevanti, non consentono di configurare la presenza di un interesse meritevole di tutela ai sensi dell'articolo 22 della legge n.241 del 1990, fermo restando il potere discrezionale dell'amministrazione di valutare caso per caso tali richieste.

4) Per tutti 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 il mezzo di pubblicazione non permetta all'interessato di provvedere personalmente (ad es. affissione).

5) I documenti amministrativi relativi al trattamento economico dei dipendenti pubblici, in linea di massima, non sono sottratti all'accesso, in quanto la retribuzione dei predetti impiegati, essendo prevista dalla legge, non è un dato riservato; tuttavia, deve ritenersi sottratta all'accesso la cosiddetta "busta paga", o comunque il documento relativo al trattamento economico individuale in concreto corrisposto ad un determinato dipendente, nella parte in cui dai dati ivi riportati si possa risalire alla conoscenza di notizie riservate (ad es. un pignoramento presso terzi o la cessione di una quota dello stipendio); in tal caso l'accesso può essere consentito previa cancellazione dei dati riservati.

6) Le cartelle cliniche e altra diversa documentazione clinica sono riconducibili al concetto di documento amministrativo quale definito dall'art.22, comma 2, legge 241/90, sia se si ha riguardo all'aspetto formale della definizione ed al requisito della provenienza da una pubblica amministrazione, sia se si ha riguardo all'aspetto sostanziale che investe il contenuto e l'utilizzazione del documento, in quanto, in diverse fattispecie, espressamente previste dalla legge, le documentazioni cliniche possono essere oggetto di valutazione o di verifica nell'ambito dei procedimenti amministrativi diretti all'accertamento della sussistenza di requisiti costitutivi di diritti soggettivi.

Di particolare rilievo, è stata anche l'approvazione di una direttiva riguardante l'applicazione delle leggi n. 142/90 e n. 241/90 che, prendendo l'avvio dalle differenze riscontrabili tra le due discipline in ordine all'oggetto, ai soggetti, ai limiti e alle modalità di esercizio dell'accesso, ha chiarito come le stesse leggi vadano coordinate secondo un rapporto di genere a specie, applicando le disposizioni della legge 241/90 in tutti i casi in cui non trova applicazione la legge 142/90 (allegato n. 4). Le soluzioni interpretative cui è pervenuta la Commissione, dopo attenta valutazione della materia, sono sintetizzabili come segue.

Il termine «cittadini» di cui all'art. 7 della legge sulle autonomie locali deve essere interpretato nel senso che la speciale disciplina dell'accesso ivi prevista si applica solo ai cittadini residenti nella provincia o nel comune, con esclusione degli stranieri, degli apolidi e dei cittadini residenti in ambito locale diverso da quello dell'ente cui è rivolta l'istanza di accesso. Cio' in quanto solo l'appartenenza alla comunità locale, e la conseguente esigenza di controllo sulla gestione amministrativa degli interessi che coinvolgono gli appartenenti a quella comunità, può giustificare l'applicazione delle speciali disposizioni della legge 142/90 in tema di legittimazione all'accesso. Infatti, la legge n. 241/90 non circoscrive la titolarità del diritto di accesso ad una o più categorie di soggetti («chiunque» può esercitarlo, a norma dell'art. 22); tuttavia ne consente l'esercizio solo in funzione della tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Invece la legge n. 142/90, riconosce il diritto solo ai cittadini (e non a «chiunque») ma non prevede limiti sul piano dell'interesse, in quanto i cittadini possono accedere agli atti degli enti locali per soddisfare qualunque tipo di interesse, quindi senza onere di motivazione.

Entrambe le leggi, pertanto, prevedono dei limiti riguardo alla legittimazione all'accesso, ma ben diversi: la legge n. 241/90 in relazione all'interesse, la legge n. 142/90 in relazione allo status di cittadino dell'ente locale.

La formula contenuta nell'art. 7, comma 3, della legge n. 142/90 («tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge»), consente di applicare ai casi di accesso disciplinati da tale legge tutte le ipotesi di esclusione e di differimento previste dalla legge n. 241/90.

Anche le disposizioni di cui all'art. 25 della legge da ultimo citata, concernenti le modalità di esercizio del diritto di accesso, sono estensibili all'accesso agli atti degli enti locali, ad eccezione di quelle relative all'onere di motivazione ed ai costi.

E', infine, opportuno che la determinazione dei costi da parte delle amministrazioni locali (che ai sensi della legge 142/90 non sono circoscritti alle sole spese di riproduzione come invece e' previsto dall'art. 25 della legge 241/90) sia effettuata con particolare moderazione, onde evitare che l'esercizio del diritto di accesso in tale ambito possa essere condizionato da implicazioni di carattere economico.

Al fine di agevolare la divulgazione del patrimonio conoscitivo in un settore relativamente «nuovo», e' proseguita l'attivita' di raccolta e massimazione delle decisioni della Commissione e del Consiglio di Stato in materia di accesso, mirata alla pubblicazione del secondo volume della collana edita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal titolo «L'accesso ai documenti amministrativi».

4. Stato di attuazione del capo V della legge n. 241/90

Per quanto attiene allo stato di attuazione della normativa in materia di accesso, sono stati inviati alla Commissione, circa 2000 regolamenti, di cui 450 nel corso del 1995.

A livello centrale, quasi tutti i Ministeri hanno predisposto il relativo regolamento; sono inoltre complessivamente pervenuti alla Commissione i regolamenti di 42 Enti pubblici e concessionari di pubblico servizio, nonché quelli di 12 Università.

Lo schema seguente riporta, invece, le rilevazioni - aggiornate al 31 dicembre 1995 - dei regolamenti inviati dalle Amministrazioni comunali e provinciali:

ENTI LOCALI	Numero Enti	Invio del regolamento	
		Si	No
Comuni	8.103	1.488	6.615
Province	102	31	71

Molto resta ancora da fare per quanto riguarda i comuni, in quanto solo il 18% ha provveduto ad inviare il rispettivo regolamento.

Il quadro numerico dettagliato dei regolamenti inviati dai comuni, aggregati per regione e provincia, riportato in allegato (n. 5) offre un'idea dello stato di attuazione della regolamentazione del diritto di accesso a livello di aree geografiche. L'asterisco riportato accanto al dato relativo ad alcuni capoluoghi di provincia indica che dagli stessi è stato adottato anche il regolamento provinciale.

Oltre ai regolamenti comunali e provinciali sono da segnalare quelli inviati da altre 334 Amministrazioni locali, tra le quali 83 Aziende sanitarie, 31 Comunità montane, 108 Ordini professionali, 91 Aziende municipalizzate.

L'elaborazione dei dati in possesso della Commissione rivela un insufficiente livello di attuazione della legge n. 241/90 per quanto riguarda l'adozione, da parte delle singole Amministrazioni, dei regolamenti di cui all'art. 24 e delle misure organizzative di cui all'art. 22.

Analogha situazione e' da rilevarsi con riferimento all'art. 18, concernente l'adozione delle misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione di cui alla legge n. 15 del 1968; solo 320 Amministrazioni, infatti, hanno inviato alla Commissione la comunicazione relativa alle misure adottate in materia.

Per quanto attiene all'attuazione del principio di conoscibilita' dell'azione amministrativa, le segnalazioni inviate da privati cittadini evidenziano, in diversi casi, una resistenza degli uffici pubblici a rendere effettivo l'esercizio del diritto di accesso, dovuta a carenze organizzative ma, piu' spesso, ad una reale difficolta' interpretativa delle innumerevoli fattispecie da parte degli operatori. Di contro, si assiste a richieste esorbitanti e ricorrenti da parte di taluni cittadini, i quali rendono particolarmente gravoso lo svolgimento della «nuova» funzione volta ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa. Da cio' l'esigenza di una valutazione del livello di operativita' della disciplina vigente, al fine di identificare le modifiche normative volte a contemperare la trasparenza con il buon andamento del settore pubblico. Per tali motivi, si conferma l'opportunita' di interventi legislativi (gia' rappresentata in occasione delle precedenti relazioni annuali al Parlamento) che attribuiscono alla Commissione un ruolo piu' incisivo.

5. Conclusioni

La Commissione nel corso del 1995 ha continuato a rivolgere prevalentemente la propria attenzione all'attività consultiva, sia in ordine ai regolamenti ex art. 24, comma 4, della legge n. 241 del 1990, sia riguardo ai particolari quesiti posti da pubbliche amministrazioni o da privati.

L'esercizio di tali attribuzioni ha confermato l'insufficienza dei poteri ad essa conferiti, con riferimento soprattutto alla mancanza di una necessaria potestà ispettiva e sostitutiva nei confronti delle amministrazioni inadempienti, nonché di altri adeguati strumenti di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa (come più volte segnalato dagli utenti).

Infatti la tutela del diritto di accesso non può essere lasciata esclusivamente al ricorso giurisdizionale di cui all'art. 25 della legge 241/90 che, pur consentendo una decisione più rapida da parte del giudice amministrativo, risente comunque dei tempi e dei costi della tutela giurisdizionale. Sarebbe quindi, opportuno attribuire alla Commissione un ruolo, più che di consulenza, di vera e propria garanzia della trasparenza amministrativa da esercitare in via preventiva rispetto al giudice; ruolo che essa potrebbe svolgere in posizione di indipendenza nell'ambito dell'apparato amministrativo.

In sintesi, per conseguire una maggiore attuazione della disciplina dell'accesso, non si può più prescindere dal prevedere una più articolata ed organica struttura di supporto ed un più incisivo potere di intervento da parte della Commissione.

Per quanto riguarda, invece, il prosieguo dell'attività istituzionale che non richiede modificazioni di particolare rilievo, si ritiene opportuno individuare le seguenti linee di azione:

- analisi e confronto della normativa secondaria vigente, al fine di emanare direttive tendenti a conseguire una maggiore omogeneità di comportamento in relazione all'accessibilità di determinate categorie di documenti;
- soluzione delle questioni di carattere generale emerse nel corso dell'anno 1995, concernenti la nozione di atto interno, il differimento dell'accesso, la definizione dei soggetti passivi della disciplina in materia di accesso, la precisazione della disciplina dei costi e la sua armonizzazione con le vigenti disposizioni sull'imposta di bollo;
- definizione dell'ambito di esercizio riservato alla Commissione dall'art. 18 della legge, al fine di intraprendere opportune iniziative in tema di autocertificazione.

6. Allegati

Allegato 1

**Decreto
del Presidente del Consiglio dei Ministri**

24 novembre 1994



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241 concernente "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi";

VISTO l'art. 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 27 della predetta legge n. 241/90 è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi;

VISTO il proprio decreto in data 31 maggio 1991, e successive integrazioni e modificazioni, con il quale è stata istituita la predetta Commissione per la durata di un triennio, a decorrere dal 30 maggio '91 al 30 maggio '94;

VISTO il proprio decreto in data 3 gennaio 1994, concernente l'istituzione del Servizio di Segreteria della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, nell'ambito l'Ufficio Coordinamento Amministrativo;

VISTO il proprio decreto in data 10 marzo 1994 concernente la riorganizzazione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Dipartimenti e Uffici del Segretariato Generale;

CONSIDERATO che occorre procedere al rinnovo di detta Commissione;

VISTE le designazioni del Presidente del Senato e della Camera dei Deputati pervenute rispettivamente in data 23 giugno e 10 settembre 1994;

VISTA la designazione del Comitato di Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura in data 18 luglio 1994;

VISTA la designazione del Presidente del Consiglio di Stato in data 23 maggio 1994;

VISTA la designazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti in data 14 maggio 1994;

VISTA la designazione dell'Avvocatura Generale dello Stato in data 9 giugno 1994;

SENTITO il Consiglio dei Ministri;

D E C R E T A

Art. 1

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita ai sensi dell'art. 27 della legge n. 241/90, è così composta:

- | | |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Dr. Gianni LETTA | - Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Presidente; |
| - Senatore Luigi ROVEDA | - membro designato dal Presidente del Senato; |
| - Senatore Antonella BRUNO GANERI | - membro designato dal Presidente del Senato; |
| - Onorevole Mario FERRARA | - membro designato dal Presidente della Camera dei Deputati; |
| - Onorevole Vincenzo NESPOLI | - membro designato dal Presidente della Camera dei Deputati; |
| - Dr. Eduardo DI SALVO | - Sostituto Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione - membro; |
| - Avv. Alessandro PAJNO | - Consigliere di Stato - membro |
| - Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA | - Avvocato dello Stato - membro; |
| - Dr. Silvino COVELLI | - Presidente di Sezione della Corte dei Conti - membro; |
| - Prof. Massimo C. BIANCA | - Prof. ordinario di Diritto Civile Università di Roma "La Sapienza" - membro; |
| - Prof. Aldo LOJODICE | - Prof. ordinario di Diritto Costituzionale Università di Bari - membro; |
| - Prof. Carlo MEZZANOTTE | - Prof. ordinario di Diritto Costituzionale Libera Università Internazionale Studi Sociali - membro; |
| - Prof. Achille MELONCELLI | - Prof. ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico dell'Economia Terza Università degli Studi di Roma; |

- | | |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| - Dr. Cesare VETRELLA | - Dirigente Generale Dipartimento Funzione Pubblica - membro; |
| - Dr. Mario SERIO | - Dirigente Generale Ministero Beni Culturali e Ambientali - membro; |
| - Dr. Giuseppe Maria TRENZI | - Dirigente Generale Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale - membro; |
| - Dr. Giorgio TINO | - Dirigente Generale Ministero delle Finanze - membro. |

Art. 2

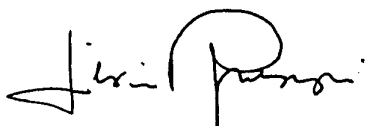
L'Ufficio del Coordinamento Amministrativo provvede a fornire alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, il necessario supporto tecnico amministrativo per lo svolgimento della sua attività.

Il Capo dell'Ufficio sovrintende all'attività degli esperti e del Servizio di Segreteria e provvede allo svolgimento delle funzioni ad esso, eventualmente, delegate dalla Commissione e dal suo Presidente.

Art. 3

Il presente decreto sarà sottoposto ai competenti organi di controllo secondo la vigente normativa.

Roma, 24 novembre 1994



Allegato 2

**Decreto
del Presidente del Consiglio dei Ministri**

19 luglio 1995

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241 concernente "nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi";

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 27 della predetta legge n. 241/90 è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi;

VISTO il proprio decreto in data 24 novembre 1994 con il quale è stata rinnovata la predetta Commissione per la durata di un triennio a decorrere dal 24 novembre 1994 al 24 novembre 1997;

CONSIDERATO che il Sen. Luigi Roveda ed il Presidente di Sezione della Corte dei Conti Dr. Silvino Covelli hanno rassegnato le proprie dimissioni dall'incarico di componenti della Commissione di che trattasi;

CONSIDERATO che occorre provvedere alla sostituzione dei predetti membri;

VISTA la nota in data 16 giugno 1995 con la quale il Presidente del Senato ha designato il Sen. Pier Luigi Copercini in sostituzione del Sen. Roveda dimissionario;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti in data 7 luglio 1995 con la quale è stato designato il Pres. di Sezione Prof. Francesco Pisciotta in sostituzione del Pres. di Sezione Dr. Silvino Covelli dimissionario;

D e c r e t a:

Il Sen. Pier Luigi Copercini ed il Pres. di Sezione della Corte dei Conti Dr. Francesco Pisciotta sono nominali membri della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, in sostituzione rispettivamente del Sen. Luigi Roveda e del Pres. di Sezione della Corte dei Conti Dr. Silvio Covelli, dimissionari, a decorrere dalla data del presente decreto sino alla scadenza del periodo di durata della Commissione citata nelle premesse.

Il presente decreto sarà sottoposto ai competenti organi di controllo secondo la vigente normativa.

19 LUG. 1995

Allegato 3

Regolamento Interno

della

Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi

*Regolamento Interno
della
Commissione per l' Accesso ai Documenti
Amministrativi*

Art. 1

1. Le sedute della Commissione sono valide quando sono presenti almeno nove componenti.

2. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti.

3. Alle sedute della Commissione, delle Sottocommissioni e dei Comitati ristretti di cui agli artt. 5 e 6 possono partecipare esperti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Può essere altresì consentita, ove se ne ravvisi l'opportunità, la partecipazione di esperti esterni particolarmente competenti sugli argomenti all'ordine del giorno, nonché di rappresentanti delle Amministrazioni interessate.

Art. 2

1. Il Presidente puo' 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 piu' anziano di eta'.

2. Il Presidente, ove ritenuta la necessita', adotta gli atti indifferibili ed urgenti richiesti dall' Amministrazione, sottoponendoli alla ratifica della Commissione nella seduta immediatamente successiva.

Art. 3

1. Il Servizio di Segreteria di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 3 gennaio 1994 e 10 marzo 1994 provvede all' istruttoria e alla predisposizione di tutti gli elementi necessari per le attivita' e le deliberazioni della Commissione.

2. Il Servizio di Segreteria evade la corrispondenza ordinaria e risponde direttamente ai quesiti posti qualora sia possibile applicare principi affermati in precedenti deliberazioni della Commissione. Le risposte ai quesiti sono comunicate in allegato all' ordine del giorno della seduta immediatamente successiva e vengono approvate se non se ne chiede la discussione.

3. Il Servizio di Segreteria provvede, inoltre, all' organizzazione dell' archivio dei regolamenti di cui all' art. 10, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992, alla massimazione e alla pubblicazione periodica delle deliberazioni della Commissione, nonche' allo svolgimento di ogni altra attivita' di volta in volta ad esso demandata dalla Commissione o dal Presidente, nonche' dalle Sottocommissioni e dai Comitati ristretti.

Art. 4

1. L'ordine del giorno delle singole sedute della Commissione e' stabilito dal Presidente ed e' comunicato, di norma e salvo motivi d'urgenza, a cura del Servizio di Segreteria a tutti i componenti almeno sette giorni prima della riunione, unitamente alla documentazione necessaria.

Art. 5

1. *La Commissione si articola in quattro Sottocommissioni permanenti, i cui Presidenti sono designati dal Presidente della Commissione.*

2. *Le competenze di ciascuna Sottocommissione sono stabilite dal Presidente della Commissione che provvede, a mezzo del Servizio di Segreteria, a ripartire gli affari tra Commissione e Sottocommissione, ad indicare la Sottocommissione designata alla trattazione della questione ed a nominare i relatori per le questioni da discutere in Commissione.*

3. *Le deliberazioni adottate dalle Sottocommissioni sono poste all'ordine del giorno della Commissione nella seduta immediatamente successiva e vengono approvate se nessuno dei componenti ne chiede la discussione; in caso contrario il Presidente designa un relatore tra i membri della Commissione. Parimenti le massime delle deliberazioni sono comunicate in allegato all'ordine del giorno e vengono approvate se non se ne chiede la discussione.*

4. *Le Sottocommissioni sono formate da quattro membri, scelti dal Presidente della Commissione, in modo da rispettare la presenza delle diverse componenti indicate dalla legge per la Commissione.*

5. *Le sedute delle Sottocommissioni sono valide quando sono presenti almeno tre componenti. I relatori sono nominati dal Presidente della Sottocommissione.*

6. *Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei membri presenti.*

7. *Alle riunioni possono assistere anche membri di altre Sottocommissioni senza diritto di voto.*

Art. 6

1. Ove se ne ravvisi la necessita' la Commissione puo' costituire dei Comitati ristretti, di varia composizione numerica, con il compito di approfondire questioni di particolare rilevanza o complessita' e di elaborare lo schema di parere da sottoporre all' approvazione della Commissione.

2. Ai Comitati ristretti possono essere affidate dalla Commissione, o in caso d' urgenza dal Presidente, anche le audizioni e le indagini conoscitive che si rendono necessarie e possono inoltre essere delegati compiti specifici.

3. Le deliberazioni dei Comitati ristretti sono adottate a maggioranza dei membri presenti.

Art. 7

1. Di ogni riunione della Commissione, delle Sottocommissioni e dei Comitati ristretti e' redatto un verbale sommario, a cura del Servizio di Segreteria.

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

Allegato 4

Direttiva

Numero UCA.1703/II.4.5.1.2, in data 10 febbraio 1996

**Disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi secondo le leggi
7 agosto 1992 n. 241 e 8 giugno 1990 n. 142
differenza e problemi di coordinamento tra le due leggi**



Presidenza del Consiglio dei Ministri

COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI
(Art. 27 Legge 7 agosto 1990, n. 241)

UCA 1703 II/4.5.1.2

10 FEB. 1996

A TUTTI I MINISTERI
- GABINETTO
- UFFICIO LEGISLATIVO

AI MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO

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)

ALLE COMUNITA' MONTANE
(PER IL TRAMITE DEI PREFETTI)

ALLE UNITA' SANITARIE LOCALI
(PER IL TRAMITE DELLE REGIONI)

ALLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA E
ARTIGIANATO
(PER IL TRAMITE DELL'UNIONCAMERE)

ALL'A.N.C.I.

ALL'U.P.I.

ALL'U.N.C.E.M.

ALL'UNIONCAMERE

ALL'ANIACAP

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI
- SEGRETARIATO GENERALE

e,p.c: AL CONSIGLIO DI STATO
- SEGRETARIATO GENERALE

ALLA CORTE DEI CONTI
- SEGRETARIATO GENERALE

ALL'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO
- SEGRETARIATO GENERALE

ALLA SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

LORO SEDI

OGGETTO: Disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi secondo le leggi 7 agosto 1990 n.241 e 8 giugno 1990 n.142, differenza e problemi di coordinamento tra le due leggi.

1. Premessa

Sono pervenuti a questa Commissione alcuni quesiti concernenti il rapporto tra la disciplina dell'accesso dettata dalla legge 7 agosto 1990 n.241 e quella dettata dalla legge 8 giugno 1990 n.142.

E' inoltre pervenuta una richiesta di parere, riguardo alla necessità o meno di uno specifico interesse del richiedente per accedere ai documenti amministrativi comunali in considerazione della diversa disciplina prevista dall'art. 22 l.241/90 e dall'art. 7 l.142/90.

Trattandosi di questioni di rilevanza generale la Commissione, nella seduta del 3.10.95, ha ritenuto opportuno farne oggetto di una direttiva indirizzata a tutte le amministrazioni al fine di uniformare l'applicazione della disciplina in materia di accesso in tema di rapporti tra le leggi citate.

2. Differenze tra le due discipline

Le differenze riscontrabili tra le due leggi riguardano:

a) l'oggetto; b) i soggetti; c) i limiti; d) le modalità di esercizio del diritto di accesso.

a) L'oggetto. L'art.22 l.241/90 si riferisce ai "documenti amministrativi" di cui dà una definizione molto ampia ma comunque caratterizzata da una rappresentazione materiale del contenuto di atti; gli artt.7, quarto comma, e 4, secondo comma, l.142/90 si riferiscono invece agli "atti amministrativi" e alle "informazioni" (in precedenza il diritto di accesso era già previsto per gli enti locali dalla l.27.12.1985, n.816 che all'art.25 lo riconosceva a tutti i cittadini in relazione agli "atti" e ai "provvedimenti" dell'amministrazione).

Le due discipline coincidono in larga parte ma una differenza c'è in quanto le "informazioni" possedute dall'amministrazione esulano dalla sfera dei documenti amministrativi e quindi della l.241/90 fino a quando non ricevono una qualche rappresentazione documentale.

b) I soggetti e la legittimazione. L'art.22 l.241/90 riconosce il diritto di accesso a "chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti"; gli artt.7, terzo e quarto comma e 4, secondo comma, l.142/90 prevedono invece che "tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici" e riconoscono la titolarità del diritto di accesso "ai cittadini singoli e associati".

La differenza è evidente: la l.241/90 non circoscrive la titolarità del diritto di accesso ad una o più categorie di soggetti ("chiunque" può esercitarlo), tuttavia ne consente l'esercizio solo in

funzione della tutela di situazioni giuridicamente rilevanti; invece la l.142/90 circoscrive la titolarità del diritto ai "cittadini" (e non a "chiunque") ma non prevede limiti sul piano della legittimazione nel senso che i cittadini possono accedere agli atti degli enti locali per soddisfare qualunque tipo di interesse.

Entrambe le leggi prevedono quindi dei limiti soggettivi ma ben differenti: la l.241/90 in relazione all'interesse la l.142/90 in relazione ad uno status.

c) I limiti. La l.241/90 prevede che l'accesso sia: 1) escluso per i documenti coperti da segreto o divieto di divulgazione altrimenti previsto dall'ordinamento; 2) escluso o differito per i documenti individuati da ciascuna amministrazione in relazione all'esigenza di salvaguardare gli interessi indicati nelle lettere a), b), c) e d) dell'art.24; 3) escluso per gli atti preparatori nel corso della formazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (art.24, sesto comma); 4) differito per i documenti la cui conoscenza possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa (art.24, sesto comma).

La l.142/90 prevede invece che l'accesso sia: 1) escluso per gli atti che sono "riservati per espressa indicazione di legge"; 2) differito con provvedimento motivato dal sindaco o dal presidente della provincia quando si tratta di atti la cui diffusione possa pregiudicare la riservatezza di persone, gruppi ed imprese, conformemente a quanto previsto dal regolamento dell'amministrazione locale.

d) Le modalità di esercizio. La l.241/90 detta alcune disposizioni nell'art.25 (l'istanza di accesso deve essere motivata,

deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato l'atto o che lo detiene stabilmente, l'esame dei documenti è gratuito ecc.ecc.) ma per il restodemanda al potere regolamentare del Governo (d.p.r. 352/92).

La l.142/90 non disciplina le modalità di esercizio (se non per quanto attiene al rimborso dei costi) e demanda integralmente la materia al regolamento dell'amministrazione locale.

3. Ambito di applicazione delle due leggi.

Ai sensi dell'art.23 l.241/90 il diritto di accesso "si esercita nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi".

E' stato sostenuto in dottrina che l'espressione "ivi compresi" (in luogo di "ivi comprese") sia riferibile non solo alle aziende autonome ma anche agli enti pubblici e che quindi la disciplina dell'accesso di cui alla l.241/90 sarebbe applicabile solo agli enti pubblici statali e non anche agli enti locali.

Questa interpretazione è stata già esaminata da un Comitato ristretto nominato da questa Commissione nel 1993 il quale l'ha condivisa esprimendosi nel senso dell'inapplicabilità della l.241/90 agli enti locali.

Si tratta però di una interpretazione che, "re melius perpensa", non appare condivisibile perchè: 1) si basa su una lettura del testo normativo che appare discutibile (in quanto l'espressione "ivi compresi" può essere intesa nel senso di "nonchè nei confronti"); 2) ai sensi dell'art.29 le disposizioni della l.241/90 costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico e "operano direttamente nei

confronti delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia"; 3) dai lavori preparatori emerge che anche in tema di accesso la l.241/90 si applica a tutti gli enti pubblici; 4) ai sensi dell'art.2, primo comma del d.p.r. 352/92 il diritto di accesso di cui alla legge 241/90 " è esercitato nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni".

Ai sensi della L.142/90, invece, il diritto di accesso si esercita nei confronti dei comuni e delle province. Qui non sorgono problemi interpretativi.

L'ambito di applicazione delle due leggi appare, quindi, potenzialmente coincidente perchè l'accesso agli atti degli enti locali è disciplinato da entrambe.

4. Coordinamento tra le due leggi.

La legge 7 agosto 1990 n.241 è successiva alla legge 8 giugno 1990 n.142.

Tuttavia, deve ritenersi che tra le due discipline non vi sia un rapporto di modificazione o abrogazione bensì di reciproca indipendenza ed integrazione sia perchè l'art.1, terzo comma legge 142/90 dispone che "ai sensi dell'art.128 Cost. le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni"; sia perchè "lex posterior generalis non derogat priori speciali".

Sul punto la dottrina è concorde ed in giurisprudenza si riscontra una decisione del TAR Lombardia in cui, pur parlandosi in termini di abrogazione, si perviene però ad una sostanziale integrazione delle due leggi. (sent.6.11.92 n.1198).

La soluzione è quindi di applicare in modo integrato le due leggi coordinandole secondo un rapporto di genere a specie nel senso che la l. 241/90 si applica anche agli enti locali in tutti i casi in cui non trovano applicazione le diverse disposizioni della speciale legge 142/90.

Ogni differenza tra le due leggi ha però i suoi problemi di coordinamento che devono essere affrontati singolarmente.

a) L'oggetto

Le due normative sono in larga parte coincidenti stante il principio di documentalità della p.a.. Comunque la legge 142/90, mediante l'accesso anche alle informazioni non ancora trasfuse in documenti, non fa che anticipare la conoscenza dell'azione amministrativa degli enti locali rispetto alla l. 241/90 secondo la quale il diritto di accesso ha ad oggetto i documenti amministrativi e non anche le informazioni.

b) I soggetti

Il problema riguarda l'interpretazione del termine "cittadini" utilizzato nella legge 142/90 in luogo della parola "chiunque" che compare nella legge 241/90.

Le possibili soluzioni interpretative sono tre: 1) il termine è utilizzato in senso atecnico, in contrapposizione a pubblica amministrazione, quindi si riferisce a tutti i soggetti e non solo a chi possiede lo status di cittadino secondo il nostro ordinamento; 2) il termine è utilizzato nel senso tecnico di cittadini italiani, quindi la l. 142/90 non si applica agli stranieri e agli apolidi; 3) il termine è usato nel senso tecnico di cittadini residenti nella provincia e nel

comune di cui si tratta, quindi la legge 142/90 non si applica agli stranieri, agli apolidi e ai cittadini residenti in un comune o in una provincia diversi da quelli a cui è rivolta l'istanza di accesso.

Esclusa la soluzione sub 1) perchè contraria alla lettera della legge (e i lavori preparatori della l.241/90 lo confermano in quanto il termine "cittadini" fu sostituito con " chiunque" proprio per non limitare la titolarità del diritto) non resta che scegliere tra la seconda e la terza ipotesi interpretativa entrambe sostenute in dottrina (per la seconda: v.Balboni E. (a cura di), Uno statuto per l'autonomia, Milano 1991, p.29; per la terza: Franco I, Trasparenza, motivazione e responsabilità; partecipazione e diritto di accesso nella l.241/90. Rapporti con precedenti normative, in Foro Amministrativo 1992, p.1282).

Si ritiene di dover propendere per la terza soluzione interpretativa in quanto la ratio di un diritto di accesso "più forte" sugli atti degli enti locali è data dalla appartenenza alla comunità locale e dalla conseguente esigenza di controllo sulla gestione amministrativa degli interessi che coinvolgono solo gli appartenenti a quella comunità i quali quindi non sono tenuti a motivare la richiesta di accesso con l'esigenza di tutelare una situazione giuridicamente rilevante.

In altri termini è solo l'appartenenza alla comunità locale (che si ha con la residenza nel relativo territorio comunale o provinciale) a giustificare una disciplina speciale la quale altrimenti non avrebbe ragion d'essere in quanto la mera cittadinanza italiana di per sè non appare sufficiente per attribuire una posizione differenziata

ai fini dell'accesso indistintamente presso tutti i comuni e le province d'Italia.

D'altra parte tale soluzione non sarebbe in contrasto con gli artt.3 e 24 Cost. in quanto il cittadino residente in un Comune che abbia interesse a conoscere un documento di un altro Comune ben potrebbe far valere (come "chiunque") il suo interesse giuridicamente rilevante ai sensi dell'art.22 l.241/90.

Invece, seguendo la soluzione sub 2) sarebbe difficile giustificare il diverso trattamento riservato, da un lato, allo straniero e all'apolide, dall'altro, al cittadino residente in un comune diverso e magari molto distante da quello a cui è rivolta la domanda di accesso.

Deve ritenersi, quindi, che la legge 142/90 si applica esclusivamente alle istanze di accesso presentate dai cittadini residenti nella provincia o nel comune che ha emanato o che detiene stabilmente il documento amministrativo oggetto di esame mentre in tutti gli altri casi l'accesso è disciplinato dalla l.241/90.

c) I limiti

L'art. 7, terzo comma, legge 142/90 contiene una formula ("tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge") che consente di applicare tutte le ipotesi di esclusione e di differimento previste dalla legge 241/90 anche ai casi di accesso disciplinati dalla legge 142/90.

d) Le modalità di esercizio

La materia è prevalentemente demandata alla normativa

regolamentare.

Le disposizioni dettate direttamente dalla l. 241/90 all'art. 25 riguardo alle modalità di esercizio si applicano anche all'accesso disciplinato dalla l. 142/90 ed eccezione dell'onere di motivazione e della disciplina dei costi.

Sull'onere di motivazione va ricordato che per accedere ai documenti ed alle informazioni degli enti locali non è necessario addurre alcun interesse da parte dei cittadini residenti contrariamente a quanto previsto dall'art. 22 l. 241/90 che, riconoscendo il diritto di accesso "per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti", comporta necessariamente un'adeguata motivazione dell'istanza di accesso.

Sui costi le due leggi si diversificano : 1) l'art. 25 l. 241/90 dispone "L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura"; 2) l'art. 7 l. 142/90, invece, prevede "Il regolamento assicura ai cittadini singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi ...".

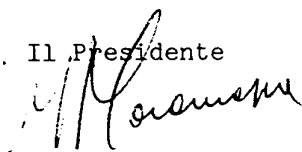
Pertanto: 1) ai sensi della l. 241/90 l'accesso è subordinato al pagamento del solo costo di riproduzione e dei diritti di ricerca e visura; 2) ai sensi della l. 142/90 il pagamento dell'accesso deve essere disciplinato nel regolamento comunale e provinciale con riferimento ai "soli costi", quindi a tutte le spese vive sopportate dall'amministrazione locale e non solo alle spese di riproduzione.

Tale diversa disciplina trova la sua "ratio" nella

differente legittimazione prevista dalle due leggi. Infatti ad una legittimazione più ampia prevista dalla l. 142/90 - pari al possesso dello status di cittadino residente nel comune o nella provincia - corrisponde un maggiore onere per l'amministrazione e quindi un accesso più costoso rispetto a quello previsto dalla l. 241/90 per coloro che esercitano il diritto di accesso esclusivamente a tutela di una situazione giuridicamente rilevante.

Tuttavia nell'ambito della l. 142/90 il pagamento dell'accesso dovrà essere disciplinato nei regolamenti locali con esclusivo riferimento al rimborso delle spese vive da calcolarsi con particolare moderazione onde evitare il più possibile che l'esercizio del diritto di accesso possa essere condizionato da implicazioni di carattere economico.

Il Presidente



Allegato 5

Stato di attuazione
Regolamenti Comunali e Provinciali

(Dati Numerici)

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE ABRUZZO		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
L' Aquila	108	33 *
Chieti	104	12
Pescara	46	9
Teramo	47	5
Totale	305	59

REGIONE BASILICATA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Potenza	100	66 *
Matera	31	10
Totale	131	76

REGIONE CALABRIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Reggio Calabria	97	5
Catanzaro	80	2
Cosenza	155	11
Crotone	27	1
Vibo Valentia	50	2
Totale	409	21

REGIONE CAMPANIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Napoli	92	5
Avellino	119	15
Benevento	78	11
Caserta	104	3
Salerno	158	8
Totale	551	42

REGIONE EMILIA R.		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Bologna	60	11
Ferrara	26	11 *
Forlì	30	12
Modena	47	1
Parma	47	6 *
Piacenza	48	8
Ravenna	18	5
Reggio Emilia	45	4
Rimini	20	6
Totale	341	64

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE FRIULI V. G.		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Trieste	6	1 *
Gorizia	25	8 *
Pordenone	51	8
Udine	137	24 *
Totale	219	41

REGIONE LAZIO		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Roma	121	5
Frosinone	91	25
Latina	33	2
Rieti	73	7
Viterbo	60	6
Totale	378	45

REGIONE LIGURIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Genova	67	7
Imperia	67	0 *
La Spezia	32	4 *
Savona	69	3
Totale	235	14

REGIONE LOMBARDIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Milano	188	29 *
Bergamo	244	9 *
Brescia	206	19 *
Como	163	27
Cremona	115	67 *
Lecco	90	13
Lodi	61	7
Mantova	70	11
Pavia	190	87
Sondrio	78	74 *
Varese	141	28
Totale	1546	371

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE MARCHE		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Ancona	49	5
Ascoli Piceno	73	2 *
Macerata	57	45 *
Pesaro e Urbino	67	12 *
Totale	246	64

REGIONE MOLISE		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Campobasso	84	48 *
Isernia	52	2
Totale	136	50

REGIONE PIEMONTE		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Torino	315	48 *
Alessandria	190	128 *
Asti	120	97 *
Biella	83	29
Cuneo	250	49
Novara	88	20 *
Verbano - Cusio - Ossola	77	17
Vercelli	86	41 *
Totale	1209	429

REGIONE PUGLIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Bari	48	14 *
Brindisi	20	1
Foggia	64	6
Lecce	97	10
Taranto	29	0
Totale	258	31

REGIONE SARDEGNA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Cagliari	109	1
Nuoro	100	9 *
Oristano	78	2
Sassari	89	3
Totale	376	15

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE SICILIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Palermo	82	0
Agrigento	43	2
Caltanissetta	22	5
Catania	58	1
Enna	29	2
Messina	108	8
Ragusa	12	0
Siracusa	21	1
Trapani	24	1
Totale	399	20

REGIONE TOSCANA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Firenze	44	1
Arezzo	39	5
Grosseto	28	7 *
Livorno	20	2
Lucca	35	0
Massa Carrara	17	0
Pisa	39	2 *
Pistoia	22	7
Prato	7	0
Siena	36	4 *
Totale	287	28

REGIONE TRENTINO A. A.		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Trento	223	0
Bolzano	116	3
Totale	339	3

REGIONE UMBRIA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Perugia	59	6
Terni	33	2
Totale	92	8

REGIONE V. D'AOSTA		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Aosta	74	4
Totale	74	4

REGIONE VENETO		
Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Venezia	43	4
Belluno	69	12
Padova	105	25
Rovigo	50	23 *
Treviso	95	22 *
Verona	98	11
Vicenza	121	21 *
Totale	581	118

