

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. LXXVIII
n. 3

RELAZIONE

SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Anno 1998)

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

Presentata dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

—————
Comunicata alla Presidenza il 15 giugno 1999
—————

INDICE

1. Composizione	<i>Pag.</i>	5
2. Organizzazione	»	7
3. Attività della Commissione	»	9
4. Stato di attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge n. 241 del 1990	»	19
5. Osservazioni conclusive e proposte	»	21
6. Allegato	»	23



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

1. Composizione

Costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31 maggio 1991 e successive modificazioni, decorso il secondo triennio, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata ricostituita, a norma dell'art. 27, comma 3, della legge n.241/1990, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 17 marzo 1998.

L'Organo collegiale ha operato nella seguente composizione:

- Dr. Enrico MICHELI - PRESIDENTE,
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Sen. Ernesto MAGGI;
- Sen. Palmiro UCCHIELLI;
- On. Pietro CAROTTI;
- On. Paolo MAMMOLA;
- Dr. Gaetano D'AURIA,
Consigliere della Corte dei Conti;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA,
Avvocato dello Stato;
- Dr. Giuseppe SEVERINI,
Consigliere di Stato;
- Prof. C. Massimo BIANCA,
Ordinario di Diritto Civile presso l'Università "La Sapienza"
di Roma;

- Prof. Marcello CLARICH,
Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università di Siena;
- Prof. Andrea PISANESCHI,
Straordinario di Diritto Pubblico presso l'Università di Siena;
- Prof. Giulio VESPERINI,
Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università della Tuscia di Viterbo;
- Dr.ssa Anna GARGANO,
Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dr. Giovanni CALOSSO,
Dirigente Generale dell'Istituto nazionale di Statistica;
- Dr.ssa Pia MARCONI,
Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dr. Giorgio TINO,
Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

Con D.P.C.M. in data 12 giugno 1998 la Commissione è stata integrata con il Cons. di Cassazione Dr. Giancarlo CAPALDO.

Dall'ottobre del 1998 la presidenza della Commissione è stata assunta dal Sottosegretario di Stato Sen. Prof. Franco BASSANINI.

In data 17 novembre 1998 è stato confermato Vice Presidente della Commissione (ex art.2 del regolamento interno) l'Avv. Ignazio F. CARAMAZZA.

2. Organizzazione

Nella riunione di insediamento, tenutasi il 19 maggio 1998, la Commissione ha deliberato un nuovo regolamento interno (in allegato) per snellire maggiormente i lavori dell'organo collegiale ed al fine di superare alcune disfunzioni di carattere operativo riscontrate, nel passato, dal Servizio di Segreteria.

In quest'ottica le modifiche più rilevanti riguardano:

- la riduzione del quorum a sei componenti, nei casi ritenuti urgenti dal Presidente;
- la riduzione da quattro a due del numero delle Sottocommissioni, con un numero legale di cinque membri;
- l'approvazione tacita, in sede di plenum, dei pareri esaminati dalle Sottocommissioni, se nessun componente ne chiede la discussione con proposta emendativa, scritta e motivata;
- la adozione da parte del Presidente degli atti ritenuti indifferibili ed urgenti, fatta salva la ratifica degli stessi da parte della Commissione nella seduta immediatamente successiva;
- la risposta diretta a firma del Presidente ai quesiti posti, qualora sia possibile applicare principi affermati in precedenti deliberazioni della Commissione;
- la trasmissione della documentazione completa solo al Presidente ed al Relatore e la consultazione della stessa presso l'Ufficio da parte degli altri membri, salvo i casi in cui il Presidente ritenga opportuno l'invio degli atti, in quanto rilevanti ai fini dell'adozione del parere.

Per quanto concerne la vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione, la Commissione ha ritenuto di non demandare al Servizio di Segreteria l'intervento presso le amministrazioni inadempienti, su richiesta di cittadini, al fine di consentire una valutazione collegiale delle singole fattispecie.

Il Servizio di Segreteria ha, invece, continuato l'attività di massimazione delle deliberazioni della Commissione per la pubblicazione e relativa divulgazione del terzo volume della collana "L'accesso ai documenti amministrativi". Ha curato, altresì, la risposta a quesiti posti, per le vie brevi, riguardanti l'interpretazione delle disposizioni normative in tema di accesso (sulla base degli orientamenti già espressi dalla Commissione), nonché la rilevazione dei regolamenti pubblicati (limitatamente a quelli sottoposti all'esame della Commissione).

3. Attivita'

Nonostante la sospensione dei lavori, sino a maggio 1998, dovuta alla ricostituzione dell'Organo Collegiale, nel corso dell'anno, la Commissione si e' riunita in seduta plenaria cinque volte; inoltre, si sono tenute tre riunioni di Sottocommissioni.

L'attivita' consultiva (a norma dell'articolo 10, comma 1, del d.P.R. 27 giugno 1992 n. 352) sugli schemi di regolamento concernenti le categorie di documenti da sottrarre all'accesso, elaborati dalle Amministrazioni pubbliche, e' proseguita con l'esame di 16 regolamenti, dei quali 2 predisposti da Amministrazioni centrali, 5 da Universita', 7 da Enti pubblici o Concessionari di pubblico servizio, 2 da Amministrazioni locali.

In sede di esame di tali regolamenti, la Commissione ha chiarito le seguenti questioni, con particolare riguardo ai documenti oggetto del diritto d'accesso.

Si giustifica l'inaccessibilita' dei rapporti informativi esclusivamente nei limiti in cui i documenti contengono notizie riservate relative al personale dipendente nel senso specificato dall'art. 8, comma 5, lett. d) del D.P.R. 352/92.

Non si giustifica l'inaccessibilita' della documentazione attinente a procedimenti penali e disciplinari, ad accertamenti ed inchieste di natura ispettiva se non per la parte relativa alle attivita' istruttorie, in pendenza dei relativi procedimenti.

Non si giustifica l'inaccessibilita' dei documenti riguardanti i rapporti alla procura generale ed alle procure regionali della Corte dei conti, le richieste o relazioni di dette procure, gli atti di promovimento di azioni di responsabilita' di fronte a dette procure nonche' alle competenti autorita' giudiziarie se non per la parte relativa alle attivita' istruttorie, in pendenza dei relativi procedimenti.

Non possono essere sottratti all'accesso i documenti amministrativi, contenuti nel fascicolo personale, relativi alla condizione patrimoniale, finanziaria ed economica del dipendente e dei suoi familiari (ad es.: mod. 101, mod. 201, mod. 740, mod. 730, cedolino dello stipendio, ecc.) nella parte in cui contengano dati relativi al trattamento economico c. d. "tabellare"; viceversa, nella parte in cui siano rivelatori di notizie strettamente personali (ad es. un pignoramento o la cessione di una quota della retribuzione), l'accesso puo' essere consentito solo previa cancellazione dei dati riservati.

Per i documenti relativi ai procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia indispensabile per curare o difendere gli interessi giuridici del richiedente, la sottrazione all'accesso per esigenze di riservatezza, su conforme decisione del Cons. di St., Ad. Pl. n. 5 del 4 febbraio 1997, consiste nell'escludere la sola facoltà di ottenere copia del documento, fermo restando la possibilità di prenderne visione.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso dei rapporti informativi sul personale dipendente nella parte in cui contengono giudizi e valutazioni sul rendimento degli impiegati che, riguardando l'attività lavorativa, non v'è ragione di sottrarre al principio della trasparenza.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso degli atti di organizzazione, ivi compresi quelli preordinati al trattamento normativo, economico e di quiescenza del personale.

Le opinioni espresse dagli organi collegiali, qualora siano riportate nei verbali - perché evidentemente non si è proceduto a votazione segreta - debbono essere accessibili a meno che non riguardino l'adozione di atti rientranti in una delle categorie di documenti sottratti all'accesso.

Sono esclusi dal diritto di accesso i documenti che altre amministrazioni escludono dall'accesso (nei rispettivi regolamenti ex art. 24, comma 4, della legge 241 del 1990) e che l'amministrazione detiene (stabilmente) in quanto atti di un procedimento di propria competenza.

Risponde al principio di trasparenza previsto dalla legge 241 del 1990 la previsione di accessibilità ai dati aggregati relativi alle iscrizioni ed alle contribuzioni ad organizzazioni sindacali in quanto indici rivelatori della consistenza associativa degli organismi sindacali.

Sono sottratti al diritto di accesso i documenti inerenti ai procedimenti penali solo se coperti dal segreto istruttorio.

L'esclusione dall'accesso dei rapporti nonché degli atti di promovimento di azioni di responsabilità di fronte alla procura generale, alle procure regionali della Corte dei Conti ed alle competenti autorità giudiziarie e delle richieste o delle relazioni di dette procure alla procura generale e alle procure regionali, si giustifica soltanto fino a quando non abbiano avuto conclusione le relative attività istruttorie.

La Commissione ha proseguito, inoltre, l'esame dei quesiti posti da privati e da amministrazioni pubbliche, definendone 24. Le richieste concernono, in particolare,

l'applicazione dei principi contenuti nella legge a singole fattispecie, nonché problemi di raccordo posti dalla disciplina della legge 675 del 1996 e, quindi, dall'esigenza di contemperare il diritto d'accesso ed il diritto alla riservatezza del singolo.

Nel corso del 1998, la Commissione ha maggiormente approfondito le seguenti tematiche:

Pubblico Impiego

E' legittimo il diritto di accesso, esercitato da un portatore di interesse qualificato, quando la richiesta è finalizzata alla tutela di una situazione giuridicamente rilevante quale quella originata dalla revoca del suo trasferimento già in precedenza disposto.

Non si giustifica la reiezione dell'istanza di accesso al proprio carteggio personale, motivata dal fatto che la genericità delle richieste ivi contenute non consentirebbe alla pubblica amministrazione di valutare l'esclusione di determinati documenti in quanto riconducibili a categorie individuate ai fini della sottrazione all'accesso dal D.M. Difesa 519 del 1995, laddove è sufficiente sollecitare l'interessato ad una specificazione e delimitazione dell'oggetto della richiesta per consentire all'Amministrazione le necessarie valutazioni.

La sottrazione all'accesso per un periodo di 50 anni, ai sensi del D.M. Difesa 519 del 1995, art.10, all.3, per motivi di salvaguardia della riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese non si giustifica, anche in conformità della decisione del Consiglio di Stato, IV Sez., sent. n. 498 del 24 marzo 1998, se non per il tempo della sussistenza dell'interesse che ne giustifica la sottrazione.

L'Amministrazione deve comunicare all'interessato la richiesta avanzata da terzi di consultare il suo fascicolo personale per controllare l'idoneità della documentazione sanitaria al fine di verificare il possesso dei requisiti sanitari, necessari per ottenere i benefici di priorità previsti dalla legge 104 del 1992.

Inoltre, ai sensi degli artt. 7 e segg. della legge 241 del 1990, l'Amministrazione deve comunicare all'interessato l'avvio del procedimento amministrativo destinato a produrre effetti diretti nei suoi confronti.

Concorsi

In assenza di una norma, anche di rango regolamentare, non si giustifica l'opposizione dell'amministrazione all'ostensione dei documenti richiesti da parte del soggetto al quale i test attitudinali si riferiscono, sia per l'evidente titolarità, nel richiedente, dell'interesse qualificato ai sensi dell'art. 22 della legge 241 del 1990, sia perché la norma regolamentare che stabilisce che "le notizie, i documenti e le cose comunque attinenti alle selezioni psico-attitudinali" rientrano fra le categorie di documenti inaccessibili per motivi di riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, non può operare nei confronti del candidato che richiede l'accesso agli atti relativi alla selezione attitudinale alla quale egli stesso ha partecipato.

E' inammissibile l'istanza di accesso presentata da persona del tutto estranea alla procedura concorsuale in quanto non diretta a soddisfare un interesse "serio e non meramente emulativo".

I concorrenti partecipanti ad una procedura concorsuale o paraconcorsuale sono titolari del diritto di accesso ai relativi atti (compresi gli elaborati delle prove d'esame degli altri candidati e verbali della commissione), in quanto sono portatori di un interesse sicuramente differenziato da quello dell'interesse alla regolarità della stessa procedura, in funzione di una posizione che ha rilevanza giuridica, come quella di partecipante agli esami.

Consiglieri comunali

La disposizione regolamentare che prevede il diritto di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi da parte dei consiglieri comunali è superflua in quanto già contenuta in superiori fonti normative quali la legge 142 del 1990 (artt. 7 e 21) e, più in generale, la legge 241 del 1990. Inoltre, ogni eventuale difformità rispetto al testo originario della legge si risolverebbe nella illegittimità della disposizione.

Il diritto del consigliere comunale di ottenere tutte le notizie e le informazioni in possesso degli uffici comunali non è generalizzato. Pertanto, pur avendo diritto di prendere visione di tutti gli atti necessari all'espletamento del suo mandato, questi non deve rivolgere richieste indeterminate alla propria amministrazione, ma deve consentire una sia pur minima identificazione dei supporti documentali che egli intende consultare.

Il diritto di accesso dei consiglieri comunali può, infatti, esercitarsi, a norma dell'art. 31, comma 5, della legge 142 del 1990, con riferimento alle notizie ed informazioni "utili all'espletamento del proprio mandato" e, quindi, a titolo gratuito e nei limiti rigorosi del mandato; a norma dell'art. 7 della legge 142 del 1990, se residente nel comune; più, in generale, a norma della legge 241 del 1990, se non residente nel territorio dell'ente locale.

Qualora il consigliere comunale azioni la richiesta di accesso ai documenti amministrativi non sulla base della normativa speciale di cui alla legge 142 del 1990 ma invocando quella generale sull'accesso di cui alla legge 241 del 1990, è necessaria la titolarità di una posizione giuridicamente rilevante: infatti, ai sensi dell'art. 22, comma 1, della citata legge 241, il "diritto di accesso ai documenti amministrativi è riconosciuto a chiunque abbia un interesse personale e concreto". Questo interesse deve essere attuale, concreto, personale e diretto. Non è giustificato, quindi, uno scopo meramente emulativo ad ottenere documenti da parte delle amministrazioni con la conseguenza che il diritto di accesso non può esercitarsi allorché si sia in presenza di un interesse di mero fatto.

I consiglieri comunali possono accedere ai curricula dei candidati per le nomine e le designazioni di competenza del sindaco, presso enti, aziende ed istituzioni, al fine di verificarne la conformità agli indirizzi approvati dal consiglio comunale con apposite delibere, in quanto, ai sensi dell'art. 31, comma 5, della legge 142 del 1990, hanno diritto di ottenere tutte le notizie ed informazioni in possesso degli uffici comunali "utili all'espletamento del proprio mandato".

Non si giustifica il diritto di accesso, da parte di consiglieri comunali, ai tabulati delle telefonate in partenza dal telefono cellulare in dotazione al sindaco in mancanza della titolarità di una posizione giuridicamente rilevante.

Nè può ritenersi applicabile l'art. 7, comma 3, della legge 142 del 1990, il quale dispone che "tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici..."; rilevato che i tabulati non sembrano configurabili come atti dell'amministrazione comunale e provinciale.

Nè sembra applicabile l'art. 31 della stessa legge in mancanza della motivazione della richiesta circa "l'utilità all'espletamento del mandato" che potrebbe avere per i consiglieri comunali l'acquisizione dei tabulati delle telefonate.

E' legittimo il diniego di accesso opposto dal comune ad un consigliere comunale che, invocando la legge 241 del 1990, chiede di accedere "per poter essere informato dei fatti" ad una missiva con la quale il sindaco fornisce alla propria prefettura i chiarimenti richiesti in merito a presunti "comportamenti prevaricatori ed

antidemocratici ripetutamente manifestati nei suoi confronti dalla maggioranza politica” del comune, considerata l’insufficiente motivazione della relativa istanza di accesso.

Ai sensi del combinato disposto dell’art. 24, comma 6, e dell’art. 13 della legge 241 del 1990 non è consentito l’accesso ai fascicoli del consiglio comunale che contengano atti prodromici all’emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione, nonché atti del procedimento tributario. Tale limitazione dell’accesso riguarda sia le istanze presentate ai sensi dell’art. 7 della legge 142 del 1990, sia quelle presentate ai sensi dell’art. 22 della legge 241 del 1990, ma non si applica ai consiglieri comunali nei casi previsti dall’art. 31 della citata legge 142.

A norma dell’art. 31, comma 5, della legge 142 del 1990 “i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all’espletamento del proprio mandato” tenuto conto, peraltro, di quanto affermato dal Garante per la protezione dei dati personali con la decisione del 9 giugno 1998, nella quale si afferma che il citato art. 31 deve essere coordinato con altre norme vigenti che tutelano, ad esempio, il segreto delle indagini penali o la segretezza della corrispondenza e delle conversazioni.

I consiglieri comunali, pur avendo diritto di prendere visione di tutti gli atti necessari all’espletamento del loro mandato, non debbono rivolgere richieste indeterminate alle rispettive amministrazioni, ma devono consentire una sia pur minima identificazione dei supporti documentali che essi intendono consultare, in conformità a quanto disposto dagli artt. 7 e 31, comma 5, della legge 142 del 1990 e, più in generale, dalla legge 241 del 1990, e tenuto conto anche dei principi più volte ricordati dalla Corte Costituzionale di ragionevolezza e di leale collaborazione tra organi pubblici.

Il registro di protocollo comunale, in linea di principio, è accessibile, salvo che non lo sia per relationem, e cioè nell’ipotesi in cui sia inaccessibile l’atto protocollato.

Soggetti attivi

Il giornalista, in quanto cittadino residente nel comune, ha diritto di accedere a tutti i documenti amministrativi del comune medesimo ai sensi dell'art. 7 della legge 142 del 1990 fatta eccezione per i documenti che, a norma del comma 3 del citato art.7, sono "riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese".

La relativa istanza può essere presentata anche verbalmente e non v'è onere di motivazione, ma il rilascio dei documenti è subordinato al pagamento dei costi di ricerca e di riproduzione.

Ai sensi dell'art. 10, lett. a), della legge 241 del 1990, le parti del procedimento hanno diritto di "prendere visione degli atti del procedimento" salvo quei documenti che rientrano in una delle categorie di documenti sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24 della medesima legge.

Nessuna disposizione consente di ritenere che il diritto delle parti di accedere agli atti del procedimento - per il sol fatto della loro qualità di parti - debba essere esercitato con modalità diverse da quelle disciplinate nel Capo V della legge 241 del 1990.

L'interesse che legittima l'esercizio del diritto di accesso non deve necessariamente coincidere con l'interesse che consente il ricorso alla tutela giurisdizionale in quanto l'accesso è oggetto di un'autonoma situazione giuridica sostanziale, svincolata dalla legittimazione processuale.

L'istanza di accesso deve essere sorretta da un "interesse serio e non meramente emulativo" la cui consistenza deve essere valutata caso per caso.

Anche una pubblica amministrazione può esercitare il diritto di accesso allorché venga ad assumere una posizione sostanziale di soggetto amministrato o, come tale, titolare di un interesse al legittimo esercizio di una potestà riconosciuta dalla legge ad un'altra amministrazione. (Nella specie un comune è legittimato ad accedere presso l'amministrazione regionale ai documenti relativi alla pratica di finanziamento dell'opera comunale quale ente beneficiario di un finanziamento regionale).

Il libero professionista che, per conto di un comune, ha redatto un progetto per poter accedere ai finanziamenti regionali, ed il cui pagamento del compenso dipende dal finanziamento regionale, è legittimato ad accedere presso l'amministrazione regionale ai documenti relativi alla pratica di finanziamento dell'opera comunale.

E' legittima la richiesta di accesso, da parte di un consulente tecnico infortunistico, operante come collaboratore esterno di società di assicurazione, ai verbali redatti da agenti della polizia stradale concernenti i rilevamenti da essi effettuati in occasione di incidenti stradali per la riconducibilità dei verbali di sinistro alla nozione di documento amministrativo ai sensi dell'art. 22 della legge 241 del 1990 e per la configurabilità di un interesse finalizzato alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, essendo astrattamente tutelabile l'interesse della compagnia assicuratrice alla conoscenza di documenti relativi ad evenienze di sinistro, che investono direttamente la responsabilità civile dell'assicuratore secondo la disciplina dettata dalla legge sull'assicurazione obbligatoria.

Soggetti passivi

Ai sensi dell'art. 25, comma 2, della legge 241 del 1990 e dell'art. 3, comma 1, del D.P.R. 352 del 1992 la richiesta di accesso deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente. Nel caso di una società concessionaria di pubblico servizio sarà questa a vagliare l'ammissibilità e la fondatezza delle istanze alla stregua del proprio regolamento nel quale sono individuate le categorie di documenti formati, o stabilmente detenuti dalla società, che sono sottratti all'accesso per la salvaguardia degli interessi di cui all'art. 24, comma 2, della legge 241.

La richiesta di accesso, da parte degli utenti del servizio telefonico, della documentazione acquisita in sede di verifiche effettuate presso la concessionaria Telecom a seguito di reclami ed esposti dell'utenza, deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

Tra i documenti acquisiti in sede ispettiva, infatti, potrebbero esservi atti che non costituiscono documenti amministrativi in quanto ineriscono non già all'esercizio del servizio pubblico in concessione bensì alla sfera di autonomia imprenditoriale dell'azienda, che resta sottratta alla disciplina dell'accesso.

Oggetto

Non si giustifica la inaccessibilità dei documenti relativi ai "curricula studiorum" degli studenti, specializzandi, dottorandi, borsisti, allievi di corsi di formazione professionale o altri soggetti che comunque svolgano attività di studio o di ricerca presso le Università allorquando tali documenti abbiano costituito oggetto di valutazione in sede comparativa con altri soggetti, ovvero assumano rilevanza ai fini concorsuali.

Infatti, l'eventuale sottrazione all'accesso dei "curricula studiorum" nei confronti di chi è portatore di un interesse qualificato ai sensi dell'art.22, comma 1, della legge 241 del 1990 porrebbe un ingiustificato ostacolo alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela, quali quelli rivolti a favorire il libero svolgimento della iniziativa economica privata (art.41 Cost.) nonché l'accesso nel mondo del lavoro e delle professioni e l'interesse generale all'occupazione (art.4 Cost.)

Esula del tutto dall'esercizio del diritto di accesso, e non rientra tra le competenze della Commissione per l'accesso, la richiesta di un privato volta ad un intervento della Commissione nei confronti di una amministrazione pubblica e finalizzata alla trasmissione di atti all'autorità giudiziaria la quale, peraltro, li può acquisire direttamente e del tutto autonomamente.

I documenti relativi ai compensi di mediazione corrisposti in occasione di forniture belliche sono esclusi dall'accesso in quanto oggetto di specifiche norme che prevedono un divieto di divulgazione ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge 241 del 1990.

I fascicoli contenenti le proposte da trattare nelle sedute del consiglio comunale contengono documenti amministrativi; pertanto sono accessibili liberamente dai cittadini residenti nel comune (ex art. 7 della legge 142 del 1990) o da chiunque vi abbia interesse per la tutela di una situazione giuridicamente rilevante (ex art. 22 della legge 241 del 1990), previo pagamento dei relativi costi.

Il registro di protocollo comunale, in linea di principio, è accessibile, salvo che non lo sia per relationem, e cioè nell'ipotesi in cui sia inaccessibile l'atto protocollato.

Il piano regolatore generale adottato e non ancora approvato, anche alla luce del nuovo orientamento giurisprudenziale, così come è suscettibile di impugnazione in sede giurisdizionale, è anche un documento accessibile in tutte e due le forme previste dalla legge 241 del 1990: visione ed estrazione di copia.

L'art. 13 della legge 241 del 1990 , laddove esclude dall'accesso l'attività diretta all'emanazione di atti di pianificazione, non può essere interpretato in modo avulso dal regime di impugnazione di tali atti; infatti, la diversa disciplina tra atti preparatori (sottratti all'accesso) ed atti definitivi (accessibili) trova la sua ragion d'essere anche nella differente portata lesiva di tali atti considerato che il diritto di accesso è funzionale all'esigenza di tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

4. Stato di attuazione dell' art. 24, comma 4, della legge n.241/90

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 (3.520) 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. n. 352 del 1992, la Commissione ha espresso il proprio parere sugli schemi di regolamento inviati da quasi tutti i Ministeri e da altri Organi a livello centrale, tra i quali l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e alcune Authority, nonché sulla maggior parte di quelli trasmessi da Enti pubblici e Concessionari di rilevanza nazionale (80) e da Università (30). Dei predetti, 41 risultano pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Riguardo alle Amministrazioni locali, hanno provveduto all'inoltro dei rispettivi regolamenti 3.324 Amministrazioni, delle quali 2.899 comunali o provinciali.

Lo schema seguente riporta i dati - aggiornati al 31 dicembre 1998 - dei regolamenti inviati dalle Amministrazioni comunali e provinciali:

Enti Locali	Numero Enti	Invio del Regolamento	
		SI	NO
COMUNI	8099	2.861 (35%)	5238
PROVINCE	103	38 (36%)	65

In conclusione, per quanto riguarda l'adozione, da parte delle singole Amministrazioni, dei regolamenti di cui all'art. 24, l'elaborazione dei dati in possesso della Commissione rivela ancora un insufficiente livello di attuazione della legge n. 241/90. Tuttavia nel 1998 è stato registrato, rispetto agli anni precedenti, un notevole incremento del numero dei regolamenti pervenuti (920), che riguarda soprattutto quelli dei Comuni e, anche se in misura minore, quelli delle Università e delle Aziende sanitarie. Detto incremento è da correlarsi alla emanazione della legge 15 maggio 1997, n. 127, che, all'articolo 17, comma 91, prevede un termine per l'adozione dei regolamenti comunali e provinciali in materia di procedimento e di diritto di accesso ai documenti e, in caso di inutile decorso dello stesso, la nomina di un Commissario per la loro adozione.

5. Osservazioni conclusive e proposte

A nove anni dall'entrata in vigore della l. 7 agosto 1990 n. 241 il processo di attuazione della normativa sull'accesso non è ancora pienamente compiuto.

Se numerose sono le amministrazioni che hanno adottato i prescritti regolamenti di individuazione delle categorie di documenti sottratti all'accesso restano, infatti, ben sei ministeri che non hanno ancora pubblicato il regolamento e tra di essi due non hanno neppure avviato il procedimento di adozione. Poco più di un terzo degli enti locali, poi, ha provveduto alla prescritta trasmissione del regolamento alla Commissione.

Inoltre sul piano dell'effettivo riconoscimento del diritto di accesso non può dirsi ancora completamente superata la ritrosia degli apparati burocratici ad assimilare la nuova cultura della trasparenza, come risulta dalle numerose segnalazioni di cittadini che lamentano illegittimi dinieghi all'accesso. Si segnala in proposito il caso emblematico di una Regione che, dopo aver illegittimamente negato ad un proprio dipendente l'accesso ad alcuni documenti relativi alla propria organizzazione interna, si è perfino rifiutata di dare integrale esecuzione alla decisione del giudice amministrativo che aveva riconosciuto il diritto di accesso ed ordinato il rilascio di copia dei documenti.

Sul piano interpretativo, infine, restano ancora molti nodi da sciogliere, soprattutto dopo l'entrata in vigore della l. 31 dicembre 1996 n. 675 sulla tutela della privacy, che ha reso più evidente il problema del difficile bilanciamento tra i due interessi contrapposti della trasparenza e della riservatezza.

Come già rilevato nelle precedenti relazioni annuali, la legge 7 agosto 1990 n. 241 mentre, da un lato, affida alla Commissione il compito di vigilare sulla piena attuazione della normativa sull'accesso, dall'altro non le conferisce quei necessari poteri ispettivi, sanzionatori o sostitutivi senza i quali non è possibile l'esercizio di una funzione di vigilanza pienamente efficace.

Tale lacuna appare oggi ancor più evidente nell'ambito del discusso rapporto tra tutela dell'accesso e tutela della riservatezza ove si considerano i ben più incisivi poteri di intervento che la l. 31 dicembre 96 n. 675 ha invece attribuito al Garante per la protezione dei dati personali al fine di assicurare una effettiva tutela della privacy.

Questa Commissione, pertanto, non può che ribadire la necessità di una modifica legislativa delle sue attribuzioni nel senso indicato nelle precedenti relazioni, al fine di poter proseguire più proficuamente nell'espletamento della sua funzione. Qualora

tuttavia la scelta definitiva del Parlamento dovesse essere nel senso della soppressione della Commissione (atto Camera 244 bis) non resta che auspicare che le competenze da questa esercitate siano comunque attribuite ad un organo dotato dei necessari poteri ispettivi, sanzionatori o sostitutivi, tenuto conto che, in caso contrario, verrebbe meno un centro di riferimento e di stimolo alla applicazione, da parte delle Amministrazioni, della normativa sull'accesso con i conseguenti negativi riflessi sul diritto dei cittadini alla trasparenza dell'azione amministrativa.

6. Allegato

REGOLAMENTO INTERNO

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.

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 ritenuta la necessità, adotta gli atti indifferibili ed urgenti, sottoponendoli alla ratifica della Commissione nella seduta immediatamente successiva.

4. Il Presidente risponde direttamente ai quesiti posti, qualora sia possibile applicare principi affermati in precedenti deliberazioni della Commissione.

ART.3

1. La Commissione si articola in due Sottocommissioni permanenti, composte da otto membri, i cui Presidenti sono nominati dal Presidente della Commissione.

2. Le sedute delle Sottocommissioni sono valide quando sono presenti almeno cinque componenti, ovvero tre, nei casi ritenuti urgenti ed indifferibili dal Presidente della Sottocommissione. I relatori sono nominati dal Presidente della Sottocommissione.

3. Le competenze di ciascuna Sottocommissione sono stabilite dal Presidente della Commissione che provvede, con cadenza settimanale, a ripartire gli affari tra Commissione e Sottocommissioni.

4. I pareri, espressi a maggioranza dei membri presenti, sono posti all'ordine del giorno della Commissione nella seduta immediatamente successiva e vengono approvati salvo che almeno uno dei componenti ne chieda la discussione, depositando altresì la proposta emendativa del parere e le relative motivazioni presso il Servizio di Segreteria.

5. Alle riunioni possono assistere anche membri dell'altra Sottocommissione senza diritto di voto. 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.4

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 alla predisposizione di tutti gli elementi necessari per le attività e le deliberazioni della Commissione e delle Sottocommissioni.

2. Il Servizio di Segreteria evade la corrispondenza ordinaria e provvede, altresì, 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 delle deliberazioni della Commissione, nonché allo svolgimento di ogni altra attività ad esso demandata dalla Commissione, dal Presidente o dalle Sottocommissioni.

ART.5

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 Servizio di Segreteria a tutti i componenti 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.6

1. Di ogni riunione della Commissione delle Sottocommissioni è 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.

