

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. LXXVIII  
N. 1

## RELAZIONE SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (Anno 1994)

*(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 ottobre 1995

12-PCM-TPA-0001-0

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



**INDICE**  

---

1. Composizione .....	<i>Pag.</i>	5
2. Organizzazione .....	»	9
3. Linee Generali .....	»	13
4. Attività della Commissione .....	»	19
5. Conclusioni .....	»	25
6. Allegati .....	»	29



## 1. COMPOSIZIONE



Costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 31 maggio 1991 (ed integrata con successivo decreto 27 giugno 1991) la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, per il periodo 1° gennaio - 9 maggio 1994, è stata presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Sen. Antonio Maccanico. La Commissione, nel primo periodo del 1994, ha operato nella seguente composizione:

Sen. Avv. Maria Giovanni VENTURI;

Sen. Terzo PIERANI;

On.le Avv. Eugenio TARABINI;

On.le Prof. Giuliano CELLINI;

Prof. Antonio CARULLO, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università di Bologna, con funzioni di Vice-Presidente;

Dott. Silvino COVELLI, Presidente di Sezione della Corte dei Conti;

Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Segretario Generale dell'Avvocatura dello Stato;

Dott. Alessandro PAJNO, Consigliere di Stato;

Dott. Eduardo DI SALVO, Sostituto Procuratore della Repubblica;

Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma;

Prof. Massimo C. BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università « La Sapienza » di Roma;

Prof. Aldo LOIODICE, Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Bari;

Prof. Ing. Gianni BILLIA, Segretario Generale del Ministero delle Finanze;

Dott. Mario SERIO, Dirigente Generale dell'Archivio Centrale dello Stato;

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

Decorso il primo triennio (articolo 27, comma 3, legge n. 241 del 1990), con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 24 novembre 1994 è stata costituita la nuova Commissione, presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dr. Gianni Letta (allegato n. 1).

Pertanto la composizione della Commissione è, attualmente, la seguente:

Sen. Antonella BRUNO GANERI;

Sen. Luigi ROVEDA;

On.le Mario FERRARA;

On.le Vincenzo NESPOLI;

Dott. Silvino COVELLI, Presidente di Sezione della Corte dei Conti;

Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Segretario Generale dell'Avvocatura dello Stato;

Dott. Alessandro PAJNO, Consigliere di Stato;

Dott. Eduardo Di SALVO, Sostituto Procuratore della Repubblica;

Prof. Massimo C. BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università « La Sapienza » di Roma;

Prof. Aldo LOIODICE, Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università 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 dell'Economia presso la Terza Università degli Studi di Roma;

Dott. Mario SERIO, Dirigente Generale dell'Archivio Centrale dello Stato;

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

Dr. Giuseppe M. TRENZI, Dirigente Generale del Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale;

Dr. Giorgio TINO, Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

## 2. ORGANIZZAZIONE



Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 3 gennaio 1994, recepito dal successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 marzo 1994 (« Riorganizzazione nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri dei Dipartimenti e degli Uffici del Segretariato generale »), è stato istituito il Servizio di segreteria della Commissione, nell'ambito dell'Ufficio coordinamento amministrativo del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri (allegato n. 2).

A far data dal predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 gennaio 1994 il Capo dell'Ufficio coordinamento amministrativo « oltre a fornire tutta la collaborazione necessaria per lo svolgimento delle attività di competenza della Commissione, sovrintendendo 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 ».

Il Servizio è composto da funzionari ed impiegati dell'Ufficio coordinamento amministrativo. I consulenti esperti in materia di nuove norme sul procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, sono stati nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nel corso del 1994 è stato predisposto lo schema di un nuovo regolamento interno (allegato n. 3), non ancora approvato formalmente, il quale tende a razionalizzare maggiormente il funzionamento della Commissione.

Le novità più significative riguardano l'istituzione di sottocommissioni permanenti e comitati ristretti. Le prime svolgono i compiti fisiologicamente attribuiti alla Commissione dalla legge e costituiscono organi ordinari; i comitati ristretti, invece, quali organi straordinari, possono essere costituiti per assolvere a compiti specifici, come l'approfondimento di questioni di particolare rilevanza e complessità, lo svolgimento di indagini conoscitive con le relative audizioni.



### 3. LINEE GENERALI



La riflessione sulla organizzazione interna e, ancor più, sulla propria natura giuridica, ha impegnato la Commissione durante tutto il primo triennio. I risultati di tale dibattito costituiscono un patrimonio non trascurabile a conclusione del primo periodo di attuazione della legge.

Secondo l'articolo 27, comma 5, della legge n. 241 del 1990, la Commissione per l'accesso « vigila » affinché venga attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione, redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione e propone modifiche di testi legislativi e regolamentari utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso ». Sin dall'inizio dell'attività della Commissione il dibattito si è incentrato sulla esatta identificazione delle competenze e dei poteri attribuiti alla Commissione; ed in particolare sulla portata da attribuire alla « vigilanza » in relazione all'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività dell'Amministrazione.

Nello stesso tempo, la Commissione si è trovata sostanzialmente investita, anche per espressa richiesta del Governo, del compito di contribuire alla « edificazione » del sistema dell'accesso.

L'articolo 24 della legge n. 241 del 1990 affida, infatti, ad un regolamento governativo la determinazione delle modalità di esercizio del diritto di accesso e ad appositi regolamenti ministeriali l'indicazione delle categorie di documenti che devono essere sottratti all'accesso in relazione alle esigenze dalla stessa legge individuate.

La Commissione è stata, pertanto, per il predetto triennio impegnata nella discussione e nella redazione di uno schema di regolamento disciplinante le modalità di esercizio del diritto di accesso: ed il decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992 ha ripreso gran parte delle indicazioni contenute nello schema elaborato dalla Commissione ed inviato dalla Presidenza del Consiglio al Consiglio di Stato per il parere.

La Commissione ha, poi, dedicato grande attenzione nel tentativo di precisare il contenuto della vigilanza ad essa attribuito, e di identificare i suoi possibili interlocutori.

Si è posto, cioè, il problema se il generico riferimento ad un potere di vigilanza consentisse alla Commissione un potere di iniziativa in relazione alle attività delle singole Amministrazioni o se invece occorresse attendere che le Amministrazioni la investissero delle eventuali questioni legate all'accesso.

Si è posta, altresì, la questione riguardante gli interlocutori della Commissione: se, cioè, a chiedere pareri o comunque l'intervento dell'Amministrazione fossero legittimate soltanto le Amministrazioni pubbliche ovvero anche i singoli cittadini.

In questo quadro, le scelte di fondo operate dalla Commissione sono state coerenti con la natura dell'organo: si è così ritenuto che dovesse, almeno in linea teorica, essere affermato un potere di iniziativa della Commissione con riferimento alla vigilanza sull'attuazione dell'accesso (anche se l'esercizio in concreto di tale potere di iniziativa è stato reso praticamente impossibile dalla prevalenza ed urgenza dei compiti consultivi attribuiti alla Commissione dalla legge n. 241 e dal successivo regolamento n. 352, nonché dall'assenza per lungo tempo di un congruo apporto organizzativo).

Nella stessa ottica, la Commissione ha ritenuto che suoi interlocutori potessero essere anche singoli cittadini che chiedessero o di favorire la realizzazione del loro diritto di accesso attraverso interventi sollecitatori nei confronti della pubblica amministrazione o che addirittura ponessero quesiti di carattere generale in ordine all'ambito del diritto di accesso.

In questo quadro, è sopraggiunta la disposizione contenuta nell'articolo 10 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992 n. 352, concernente le modalità di esercizio del diritto di accesso, che ha attribuito alla Commissione il parere sui regolamenti delle singole Amministrazioni adottati ai sensi dell'articolo 24 comma 4 legge n. 241 e comunque sugli atti concernenti l'esercizio e l'organizzazione del diritto di accesso.

Tale disposizione ha comportato che la Commissione si è trovata impegnata in una attività consultiva assai ampia per quantità e qualità, ed in genere ha contribuito a privilegiare gli interventi della Commissione posti in essere in risposta a richieste delle Amministrazioni o dei cittadini.

In una situazione del genere, l'attività della Commissione è stata così volta prevalentemente a prestare alle Amministrazioni la consulenza necessaria di un coerente sistema dell'accesso.

Non sono mancate, peraltro, alcune occasioni, anche se di limitata portata, in cui l'esercizio del potere di vigilanza si è manifestato, in via preventiva, nelle forme della direttiva ai fini di indirizzo e di coordinamento.

Si è così registrata una situazione di obiettiva difficoltà per la genericità delle previsioni legislative riguardanti la Commissione e per la mancanza nella legge n. 241 dell'affermazione di un potere istruttorio e di impulso della Commissione medesima.

Si è poi rilevata come una lacuna non superabile l'assenza nella previsione della legge n. 241 di una norma attributiva alla Commissione di un potere sostitutivo relativamente alle Amministrazioni inadempienti nell'attuazione della disciplina sull'accesso e del relativo diritto.

A tali lacune legislative si è per lungo tempo accompagnata una situazione di notevole difficoltà di adeguate strutture di supporto della Commissione.

Tale ultima situazione, come sopra detto, si è recentemente modificata in senso positivo a seguito della scelta di costituire all'interno dell'ufficio Coordinamento Amministrativo della Presidenza del Consi-

glio un apposito servizio di segreteria organizzativa, con personale qualificato della stessa Presidenza del Consiglio e alcuni consulenti.

È per tali ragioni che si rende assolutamente necessario l'intervento legislativo volto a meglio definire ambiti di intervento e poteri della Commissione e a dotare la stessa di un apparato amministrativo stabile, coerente con le funzioni riconosciute alla Commissione.



#### 4. ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE



L'approvazione del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992 n. 352, che ha attribuito alla Commissione il compito di esprimere parere sui regolamenti concernenti l'identificazione delle categorie di documenti sottratti all'accesso, ha influenzato in materia determinante l'organizzazione del lavoro della Commissione.

In considerazione di tale nuova competenza, la stessa è stata impegnata in via primaria nell'esame degli schemi di regolamento di cui all'articolo 24 comma 4, nonché sull'identificazione di direttive per l'uniforme applicazione della legge n. 241. Tali regolamenti hanno, peraltro, presentato un ventaglio molto ampio di questioni; come è facile immaginare, se si tiene presente che si tratta non solo di regolamenti ministeriali, ma anche di regolamenti adottati da enti pubblici, Amministrazioni locali, Università e di disciplina posta in essere da concessionari di pubblici servizi; è evidente che la diversità del soggetto richiedente ha spesso posto la Commissione davanti a problemi giuridici assai differenziati.

Occorre rilevare che non sempre le Amministrazioni che hanno sottoposto al parere della Commissione i propri schemi di regolamento si sono, al momento della stesura definitiva del regolamento stesso, uniformate integralmente a quanto suggerito dalla Commissione. Ciò ha reso ancor più evidente la necessità di una modifica della legge n. 241 del 1990 che attribuisca alla Commissione più incisivi poteri per garantire la piena attuazione del principio di conoscibilità dell'azione amministrativa.

Il Servizio di segreteria della Commissione ha, altresì, avviato un progetto di informatizzazione per la gestione dell'archivio dei regolamenti. Tale progetto, non ancora pienamente realizzato, permetterà, attraverso l'elaborazione dei dati raccolti, sia di avere a disposizione un aggiornato strumento di studio sullo « stato dell'arte » in materia, sia di acquisire una panoramica, sull'effettiva attuazione del principio di trasparenza.

Per quanto attiene allo stato di attuazione della normativa in materia di accesso si rileva che quasi tutti i Ministeri hanno predisposto il relativo regolamento.

Lo schema seguente riporta, invece, le rilevazioni — aggiornate al 31 dicembre 1994 — dei regolamenti inviati dalle Amministrazioni comunali e provinciali:

Enti locali	Numero Enti	Invio del regolamento	
		Si	No
Comuni	8.103	1.125	6.978
Province	102	16	86

Resta ancora molto da fare per quanto riguarda i comuni, in quanto solo il 15 per cento dei comuni ha provveduto ad inviare il regolamento.

Il quadro numerico dettagliato dei regolamenti inviati dai comuni, aggregati per regione e provincia, riportato in allegato (n. 4) offre, invece, un'idea dello stato di attuazione della regolamentazione del diritto di accesso a livello geografico. L'asterisco riportato accanto al dato relativo ad alcuni capoluoghi di provincia indica che dagli stessi è stato adottato anche un regolamento provinciale.

Oltre ai regolamenti comunali e provinciali sono da segnalare quelli inviati da alcune Amministrazioni locali, quali 23 enti pubblici a rilevanza nazionale, 8 Università, 68 Unità sanitarie locali, 23 comunità montane, 105 Ordini di farmacisti, 33 autolinee regionali, 49 società del gas e pochi altri.

Inoltre, è stato proposto un intervento normativo volto a prorogare la scadenza del termine previsto dall'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992 per l'adozione dei regolamenti per l'individuazione delle categorie di documenti da sottrarre all'accesso.

Tale intervento è stato attuato con il decreto-legge 16 maggio 1994, n. 295, successivamente convertito, con modificazioni, con legge 15 luglio 1994, n. 445, recante ulteriore differimento.

Altra attività che ha impegnato la Commissione è stata la risposta ai quesiti formulati da privati cittadini e da pubbliche Amministrazioni, alcuni dei quali concernenti non solo marginali aspetti sulle modalità di esercizio del diritto di accesso, ma anche questioni aventi rilevanza di massima che hanno fornito l'occasione per diramare chiarimenti a tutte le Amministrazioni.

Infine, sono state inviate talune note di sollecito alle Amministrazioni che non hanno ancora provveduto all'adozione del regolamento ex articolo 24 della legge n. 241 del 1990, nonché alcune direttive su problematiche di ordine generale.

Tra queste si segnalano:

n. 27720/1749, in data 28 febbraio 1994, in materia di imposta di bollo sull'istanza di accesso e sulle copie di documenti amministrativi rilasciate ai sensi delle leggi n. 241 del 1990 e n. 142 del 1990 (allegato n. 5);

n. UCA/27720/27, in data 18 aprile 1994, in materia di applicabilità dei principi introdotti nel procedimento amministrativo dalla legge n. 241 del 1990, alle procedure concorsuali per l'assunzione del personale nelle varie pubbliche amministrazioni (allegato n. 6);

n. UCA/1.4.4/27720/46/241/1978, in data 9 maggio 1994, con la quale, come espressamente richiesto da alcuni uffici, si è trasmessa una bozza di articolato allo scopo di uniformare i testi dei regolamenti in materia di accesso sotto il profilo meramente formale della tecnica di redazione normativa (allegato n. 7).

Inoltre, per contribuire a risolvere le incertezze applicative segnalate da numerosi operatori pubblici, ma anche da privati cittadini, è stata ideata una collana di volumi dal titolo « L'accesso ai documenti amministrativi », volta a favorire nelle pubbliche amministrazioni la

nascita e lo sviluppo di una nuova cultura e l'eliminazione di ogni ingiustificata resistenza dell'apparato burocratico alla piena attuazione del principio di conoscibilità dell'azione amministrativa.

Negli ultimi mesi dell'anno 1994 è stato messo a punto il primo volume: « l'attività e le decisioni della Commissione — La giurisprudenza del Consiglio di Stato — Documenti e bibliografia »; il testo è aggiornato al 30 novembre 1994 e sarà pubblicato entro febbraio 1995.



## 5. CONCLUSIONI



A poco più di quattro anni dalla loro entrata in vigore, le disposizioni sul diritto di accesso hanno dato vita a vivaci contrasti dottrinari e giurisprudenziali e suscitato una serie di interrogativi sui quali la Commissione per l'accesso è stata chiamata a pronunciarsi.

Ciò non può sorprendere in quanto la normativa contenuta nel titolo V della legge n. 241 ha innovato profondamente nel nostro ordinamento giuridico, segnando addirittura il passaggio fra due modi di atteggiarsi del rapporto fra Amministrazione e cittadino del tutto antitetici.

L'innovazione è innanzitutto di metodo: in un panorama legislativo caratterizzato dalla ridondanza e dalla prolissità, la normativa sull'accesso si compendia in pochissimi articoli agili e asciutti che costituiscono un classico esempio di legislazione « di principio ». Una legislazione di principio che segna il passaggio da quella cultura del segreto amministrativo che aveva caratterizzato, fino a non molti anni fa, quasi tutti i paesi del mondo, alla cultura della trasparenza, caratteristica delle democrazie avanzate e che comporta una profonda innovazione nei moduli operativi della Pubblica Amministrazione e nei rapporti tra potere pubblico e cittadino.

In tale situazione non può certo meravigliare che numerosissimi e contraddittori siano stati gli interventi della dottrina e le decisioni della giurisprudenza, né che altrettanto numerose siano state le volte che la Commissione per l'accesso è stata chiamata a svolgere il proprio compito istituzionale.

D'altra parte, proprio perché quella relativa all'accesso agli atti amministrativi costituisce una nuova funzione, essa presuppone ed implica una nuova e diversa organizzazione amministrativa, idonea a consentirne l'espletamento e la compiuta realizzazione.

Come già più volte ribadito dalla Commissione, non si tratta tanto di procedere alla creazione di altre strutture ed all'elaborazione di ulteriori modelli organizzativi destinati a consentire lo svolgimento della « nuova » funzione volta ad assicurare al cittadino la trasparenza dell'azione amministrativa (anche se ciò può essere utilmente fatto), quanto, piuttosto, di adattare i modelli organizzativi già esistenti all'esercizio ed allo svolgimento della predetta funzione amministrativa.

Alla base dell'accesso vi è l'idea che il patrimonio delle conoscenze abbia un ruolo essenziale ai fini dello svolgimento dell'azione di governo in senso lato e del perseguimento dell'interesse pubblico.

Anche sotto questo riflesso acquista, dunque, un valore decisivo ai fini dell'accesso e nel quadro di una riforma complessiva e progressiva dell'Amministrazione pubblica, la predisposizione di un archivio informatizzato che consenta di costituire, conservare ed elaborare il patrimonio di conoscenze e di « regole » (di comportamento e di funzio-

namento) che le Amministrazioni vanno definendo, al fine di una omogeneizzazione delle stesse.

La nuova Commissione, appena istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 24 novembre 1994, già citato, sarà chiamata nel prossimo anno a discutere le numerose questioni che sono emerse nel corso dell'anno 1994, alcune delle quali già citate nel corso della presente relazione e che, comunque, qui di seguito si elencano:

definizione e ambito della funzione di vigilanza, nonché istituzione di un osservatorio sull'accesso;

proposte di modifiche normative, per migliorare il rapporto fra Amministrazione e cittadino e « realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso »;

rapporto tra il parere della Commissione e quello del Consiglio di Stato sui regolamenti adottati dalle amministrazioni;

esigenze di verifica della corrispondenza tra i regolamenti emanati in via definitiva dalle pubbliche amministrazioni ed i pareri sugli stessi licenziati dalla Commissione ed elaborazione di eventuali misure da adottare per conseguire una maggiore omogeneità tra le disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi.

## 6. ALLEGATI



**Allegato 1**

**Decreto  
del Presidente del Consiglio dei Ministri**

**24 novembre 1994**



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 LEFFA                 | - 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          | - <i>membro designato dal Presidente della Camera dei Deputati;</i>   |
| - Onorevole Vincenzo NESPOLI       | - <i>membro designato dal Presidente della Camera dei Deputati;</i>   |
| - 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. Silvano COVELLI              | - <i>Presidente di Sezione della Corte dei Conti - membro;</i>  |
| - Prof. Massimo C. BIANCA          | - <i>Prof. ordinario di Diritto Civile Università di Roma "La Sapienza" - membro;</i>                           |
| - Prof. Aldo LOJODICE              | - <i>Prof. ordinario di Diritto Costituzionale Università di Bari - membro;</i>                                 |
| - Prof. Carlo MEZZANOTTE           | - <i>Prof. ordinario di Diritto Costituzionale Libera Università Internazionale Studi Sociali - membro;</i>     |
| - Prof. Achille MELONCELLI         | - <i>Prof. ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico dell'Economia Terza Università degli Studi di Roma;</i> |

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| - Dr. Cesare VETRELLA        | - Dirigente Generale Dipartimento Funzione Pubblica - membro;            |
| - Dr. Mario SERIO            | - Dirigente Generale Ministero Beni Culturali e Ambientali - membro;     |
| - Dr. Giuseppe Maria TERENZI | - 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



MINISTERO DEL TESORO - DIREZIONE GENERALE  
DIREZIONE GENERALE  
9 11  
12 1994

DIREZIONE GENERALE  
Valute

REG. ALL. 307 DEI CONTI

30 GEN 1995

REG. N. 1 PRESIDENZA FOR. N. 153



**Allegato 2**

**Decreto  
del Presidente del Consiglio dei Ministri**

**10 marzo 1994**



Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale", n. 95 del 26 aprile 1994 - Serie generale

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo 1 (70%)

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Martedì, 26 aprile 1994

SI PUBBLICA TUTTI

I GIORNI NON FESTIVI

ABBONAMENTI E DISTRIBUZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - DIREZIONE PUBBLICAZIONI - LEGGE 100/1977 - ROMA  
AMMINISTRAZIONI PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - EMEREA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00187 ROMA - CENTRALINO 06/4941

N. 65

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 10 marzo 1994.

**Riorganizzazione nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri dei dipartimenti e degli uffici del segretariato generale.**

**Articolo 11**  
**(Ufficio del coordinamento amministrativo)**

1. All'Ufficio del coordinamento amministrativo, sono attribuite le seguenti competenze:
  - a) elaborazione di direttive volte ad attuare delibere del Consiglio dei Ministri o connesse alla responsabilità di direzione della politica generale del Governo;
  - b) elaborazione di direttive finalizzate ad assicurare l'imparzialità e il buon andamento degli uffici pubblici;
  - c) predisposizione degli atti amministrativi diversi da quelli a carattere normativo di cui all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n.400, e in particolare: atti di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri per i quali sia prescritta l'adesione, il concerto o l'intesa di altre amministrazioni; atti che debbano essere emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, anche se l'iniziativa non spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri;
  - d) predisposizione di provvedimenti di sospensione ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c), della legge 23 agosto 1988, n.400;
  - e) attività di coordinamento in relazione ad atti ministeriali che riguardino la politica generale del Governo e agli atti sui quali non sia stato raggiunto accordo tra le amministrazioni interessate;
  - f) promozione dell'attività dei ministeri al fine di assicurare che le aziende e gli enti pubblici operino secondo gli obiettivi indicati dalle leggi che ne definiscono l'autonomia e in coerenza con gli indirizzi politici e amministrativi del Governo;

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.
3. Ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l'Ufficio opera in collegamento con il Comitato di esperti e l'Ufficio per il programma di Governo con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e con il Dipartimento per gli affari economici; verifica il tempestivo adempimento degli obblighi di legge nonché del principio di imparzialità e di buon andamento da parte delle amministrazioni.
4. L'Ufficio si articola nei seguenti servizi:
  - Servizio affari amministrativi generali;
  - Servizio indirizzo attività della pubblica amministrazione;
  - Servizio affari del lavoro e pubblici servizi;
  - Servizio territorio e ambiente;
  - Servizio per gli interventi speciali e straordinari;
  - Servizio ricerche e documentazione amministrativa;
  - Servizio di segreteria della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.
5. Il servizio di segreteria della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi può avvalersi anche della consulenza di esperti nominati ai sensi dell'art.31 della legge 23 agosto 1988, n.400. A tal fine il capo dell'Ufficio del coordinamento amministrativo, oltre a fornire tutta la collaborazione necessaria per lo svolgimento delle attività di competenza della Commissione, 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.



## **Allegato 3**

# **Schema di Regolamento Interno**

**della**

**Commissione per l'Accesso ai Documenti  
Amministrativi**



**SCHEMA DI REGOLAMENTO INTERNO DELLA COMMISSIONE  
PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI****ARTICOLO 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 articoli 5 e 6 possono partecipare esperti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Può essere altresì conseguita, 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.

**ARTICOLO 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 di età.

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

**ARTICOLO 3.**

1. Il Servizio di Segreteria di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 3 gennaio 1994 e 30 marzo 1994 provvede all'istruttoria e alla predisposizione di tutti gli elementi necessari per 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 vengono comunicate in allegato all'ordine del giorno della seduta immediatamente successiva e si intendono approvate se non se ne chiede la discussione.

3. Il Servizio di segreteria provvede, inoltre, all'organizzazione dell'archivio dei regolamenti di cui all'articolo 10, terzo comma, del

decreto del Presidente della Repubblica n. 352 del 1992, alla massimizzazione e alla pubblicazione periodica delle deliberazioni della Commissione, nonché allo svolgimento di ogni altra attività di volta in volta ad esso demandata dalla Commissione o dal Presidente.

#### ARTICOLO 4.

1. L'ordine del giorno delle singole sedute della Commissione è stabilito dal Presidente ed è 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.

#### ARTICOLO 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 con decreto del Presidente della Commissione che prevede, 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 il relatore.

3. Le deliberazioni adottate dalle Sottocommissioni vengono 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.

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.

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

7. Alle riunioni possono assistere anche i membri di altre sottocommissioni senza diritto di voto.

#### ARTICOLO 6.

1. Ove se ne ravvisi la necessità la Commissione può costituire dei Comitati ristretti, di varia composizione numerica, con il compito di approfondire questioni di particolare rilevanza o complessità 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 co-

noscitive che si rendono necessarie e possono inoltre essere delegati compiti specifici.

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

#### ARTICOLO 7.

1. Di ogni riunione delle Sottocommissioni e della Commissione è redatto un verbale sommario, a cura dell'Ufficio di Segreteria.

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



## **Allegato 4**

# **Situazione dei Regolamenti**

## **Comunali e Provinciali**

**( Dati Numerici )**



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**REGIONE ABRUZZO**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
L'Aquila	108	21
Chieti	104	31
Pescara	46	3
Teramo	47	4
<b>Totale</b>	<b>305</b>	<b>59</b>

**REGIONE BASILICATA**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Potenza	100	65
Matera	31	8
<b>Totale</b>	<b>131</b>	<b>73</b>

**REGIONE CALABRIA**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Reggio Calabria	97	5
Catanzaro	80	4
Cosenza	155	10
Crotone	27	1
Vibo Valentia	50	1
<b>Totale</b>	<b>409</b>	<b>19</b>

**REGIONE CAMPANIA**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Napoli	92	5
Avellino	119	13
Benevento	78	11
Caserta	104	3
Salerno	158	6
<b>Totale</b>	<b>551</b>	<b>38</b>

**REGIONE EMILIA R.**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Bologna	60	6
Ferrara	26	9
Forlì	30	8
Modena	47	1
Parma	47	3
Piacenza	48	4
Ravenna	18	5
Reggio Emilia	45	
Rimini	20	1
<b>Totale</b>	<b>341</b>	<b>37</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**REGIONE FRIULI V.G.**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Avvio del regolamento
Trieste	6	1
Gorizia	25	5
Pordenone	51	3
Udine	137	22
<b>Totale</b>	<b>219</b>	<b>31</b>

**REGIONE LAZIO**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Avvio del regolamento
Roma	121	7
Frosinone	91	17
Latina	33	1
Rieti	73	7
Viterbo	60	4
<b>Totale</b>	<b>378</b>	<b>33</b>

**REGIONE LIGURIA**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Avvio del regolamento
Genova	67	6
Imperia	67	1
La Spezia	32	3
Savona	69	2
<b>Totale</b>	<b>235</b>	<b>11</b>

**REGIONE LOMBARDIA**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Avvio del regolamento
Milano	188	31
Bergamo	244	7
Brescia	206	16
Como	163	28
Cremona	115	24
Lecco	90	1
Lodi	61	1
Mantova	70	8
Pavia	190	1
Sondrio	78	56
Varese	141	26
<b>Totale</b>	<b>1546</b>	<b>197</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**REGIONE MARCHE**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Avvio del regolamento
Ancona	49	5
Ascoli Piceno	73	2
Macerata	57	27
Pesaro e Urbino	67	11
<b>Totale</b>	<b>246</b>	<b>45</b>

**REGIONE MOLISE**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Avvio del regolamento
Campobasso	84	36
Isernia	52	2
<b>Totale</b>	<b>136</b>	<b>38</b>

**REGIONE PIEMONTE**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Avvio del regolamento
Torino	315	27
Alessandria	190	119
Asti	120	66
Biella	83	8
Cuneo	250	38
Novara	88	32
Verbania e Cusco, Ossola	77	
Vercelli	86	65
<b>Totale</b>	<b>1209</b>	<b>354</b>

**REGIONE PUGLIA**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Avvio del regolamento
Bari	48	11
Bridisi	20	1
Foggia	64	4
Lecce	97	6
Taranto	29	
<b>Totale</b>	<b>258</b>	<b>22</b>

**REGIONE SARDEGNA**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Avvio del regolamento
Cagliari	109	1
Nuoro	100	5
Oristano	78	2
Sassari	89	2
<b>Totale</b>	<b>376</b>	<b>10</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**REGIONE SICILIA**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Palermo	82	
Agrigento	43	2
Caltanissetta	22	5
Catania	58	1
Enna	29	2
Messina	108	7
Ragusa	12	
Siracusa	21	1
Trapani	24	1
<b>Totale</b>	<b>390</b>	<b>19</b>

**REGIONE TOSCANA**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Firenze	44	1
Arezzo	39	4
Grosseto	28	6
Livorno	20	2
Lucca	35	
Massa Carrara	17	
Pisa	39	3
Pistoia	22	3
Prato	7	
Siena	36	3
<b>Totale</b>	<b>258</b>	<b>22</b>

**REGIONE TRENINO A. A.**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Trento	223	
Bolzano	116	1
<b>Totale</b>	<b>339</b>	<b>1</b>

**REGIONE UMBRIA**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Perugia	59	3
Terni	33	2
<b>Totale</b>	<b>92</b>	<b>5</b>

**REGIONE V. D'AOSTA**

Provincia	Numero Complessivo Comuni	Invio del regolamento
Aosta	74	4
<b>Totale</b>	<b>74</b>	<b>4</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE VENETO			
Provincia	Numero Complessivo Comuni		
Venezia	43		3
Belluno	69		9
Padova	105		26
Rovigo	50		23
Treviso	95		1
Verona	98		7
Vicenza	121		15
Totale	581		84



## **Allegato 5**

### **Direttiva**

#### **In materia di Imposta di Bollo**

Numero 27720/1749, in data 28 febbraio 1994



XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

AN. 00000000  
P. 000



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

SEGRETERIA GENERALE  
MINISTERO DEGLI AFFARI GENERALI  
E DEL PERSONALE

*Roma - 5 MAR 1994 19*

AGLI UFFICI E DIPARTIMENTI  
DELLA PRESIDENZA DEL  
CONSIGLIO DEI MINISTRI

LORO SEI

*N. 1/622/7307/21*

*Richiesta al Titolo del  
17.2*

11 MAR 1994

27720/1749

**OGGETTO** : Pagamento dell'imposta di bollo sull'istanza di accesso e sulle copie di documenti amministrativi rilasciate ai sensi delle leggi 241/90 e 142/90.

Per opportuna conoscenza, si trasmette copia della circolare n. UCA 27720/1749/C.A del 28.2.1994 della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, riguardante l'argomento menzionato in oggetto.

IL SEGRETARIO GENERALE



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI  
(Art. 27 Legge 7 agosto 1990, n. 301)

UCA 27720/1749/  
C.A. 16.02.94

Roma 20 FEB. 1994

A TUTTI I MINISTERI  
- GABINETTO  
- UFFICIO LEGISLATIVO

AL CONSIGLIO DI STATO  
- SEGRETARIATO GENERALE

ALLA CORTE DEI CONTI  
- SEGRETARIATO GENERALE

ALL'AVVOCATURA GENERALE  
DELLO STATO  
- SEGRETARIATO GENERALE

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA  
E DEL LAVORO  
- SEGRETARIATO GENERALE

AI COMMISSARI DI GOVERNO NELLE  
REGIONI A STATUTO ORDINARIO

L O R O S E D I

AL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA  
REGIONE SICILIANA

AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA  
REGIONE SARDA

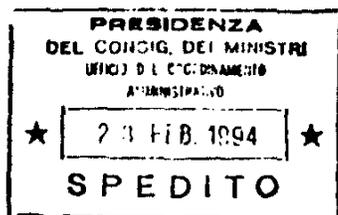
AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA  
REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

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

L O R O S E D I





*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

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

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA  
(PER IL TRAMITE DEL MINISTERO  
DELL'INTERNO)

L O R O S E D I

ALLE AZIENDE ED ALLE AMMINISTRAZIONI  
DELLO STATO AD ORDINAMENTO AUTONOMO  
(PER IL TRAMITE DEI MINISTERI  
INTERESSATI)

L O R O S E D I

AI PRESIDENTI DEGLI ENTI PUBBLICI  
NON ECONOMICI  
(PER IL TRAMITE DEI MINISTERI  
VIGILANTI)

L O R O S E D I

AI PRESIDENTI DEGLI ENTI DI RICERCA  
E SPERIMENTAZIONE  
(PER IL TRAMITE DEI MINISTERI  
VIGILANTI)

L O R O S E D I

AI RETTORI DELLE UNIVERSITA' E DELLE  
ISTITUZIONI UNIVERSITARIE  
(PER IL TRAMITE DEL MINISTERO  
DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA  
SCIENTIFICA E TECNOLOGICA)

L O R O S E D I

AI PRESIDENTI DELLE GIUNTE REGIONALI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME  
(PER IL TRAMITE DEI RAPPRESENTANTI E  
DEI COMMISSARI DI GOVERNO)

L O R O S E D I



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI  
(Art. 27 Legge 7 agosto 1980, n. 241)

ALLE PROVINCE  
(PER IL TRAMITE DEI PREFETTI)

L O R O S E D I

AI COMUNI  
(PER IL TRAMITE DEI PREFETTI)

L O R O S E D I

ALLE COMUNITA' MONTANE  
(PER IL TRAMITE DEI PREFETTI)

L O R O S E D I

ALLE U.S.S.LL.  
(PER IL TRAMITE DELLE REGIONI)

L O R O S E D I

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

L O R O S E D I

AGLI ISTITUTI AUTONOMI PER LE CASE  
POPOLARI  
(PER IL TRAMITE DELL'ANIACAP)

L O R O S E D I

ALL'A.N.C.I.  
VIA DEI PREFETTI, N. 46

00187 R O M A

ALL'U.P.I.  
PIAZZA CARDELLI, N.4

00100 R O M A

ALL'U.N.C.E.M.  
VIA PALESTRO, N.30

00100 R O M A



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI  
(Art. 27 Legge 7 agosto 1986, n. 349)

ALL'UNIONCAMERE  
PIAZZA SALLUSTIO, N.21

00100 R O M A

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI  
MINISTRI  
- SEGRETARIATO GENERALE

AL MINISTRO PER IL COORDINAMENTO  
DELLE POLITICHE COMUNITARIE E GLI  
AFFARI REGIONALI

AL SOTTOSEGRETARIO PER IL COORDINAMENTO  
DELLA PROTEZIONE CIVILE

AL MINISTRO PER LE AREE URBANE

AL MINISTRO PER GLI AFFARI SOCIALI

00100 R O M A



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

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

Roma, 28 FEB. 1994

**OGGETTO:** Pagamento dell'imposta di bollo sull'istanza di accesso e sulle copie di documenti amministrativi rilasciate ai sensi delle leggi 241/90 e 142/90.

Sono pervenuti a questa Commissione alcuni quesiti in cui si chiede se sia dovuta l'imposta di bollo sull'istanza di accesso e sulle copie di documenti amministrativi rilasciati in accoglimento della stessa.

Ritiene questa Commissione che la lettera e la ratio delle disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi contenute nelle leggi 241/90 e 142/90 escludano che sia dovuta l'imposta di bollo tanto sulla richiesta di accesso, quanto sulla copia informale eventualmente rilasciata, ferma restando, invece, l'assoggettabilità a bollo della copia conforme eventualmente richiesta ai sensi dell'art. 6 della tariffa.

A tale conclusione deve pervenirsi, in particolare, attraverso l'esame dell'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, letto in combinato disposto con l'art. 3 del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352.

Tale normativa, infatti, equipara a quella scritta la richiesta verbale, ovviamente non assoggettabile ad imposta di bollo; equipara l'estrazione di copia all'esame nell'individuazione delle modalità attraverso le quali si estrinseca l'accesso (e, come ovvio, l'esame di un documento non è assoggettabile ad imposta di bollo) e, da ultimo, fa salve le disposizioni vigenti in materia di bollo soltanto con riferimento al rilascio di copia. Il che sembra condurre all'univoca conclusione che l'imposta di bollo sia dovuta soltanto quando la copia sia spedita - su richiesta dell'interessato - in forma autentica.

Si invitano le Amministrazioni in indirizzo ad uniformarsi alla presente direttiva.

IL PRESIDENTE  
(Sen. Antonio Maccanico)

*Antonio Maccanico*

## **Allegato 6**

### **Direttiva**

#### **In Materia di Applicabilita' dei Principi della Legge 241 del 1990**

Numero UCA/27720/27, in data 18 aprile 1994





*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

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

Roma, 18 aprile 1994

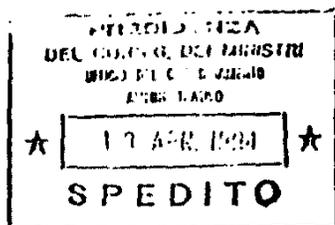
UC0/27720/277

A TUTTI I MINISTRI  
- Gabinetto del Ministro

L U R O S E D I

066170. Legge 8 agosto 1990, n. 241 - art. 22.

Per opportuna conoscenza, si trasmette copia del parere della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi riguardante la "situazione giuridicamente rilevante" di cui all'art. 22 della legge n. 241/90, con particolare riguardo alle condizioni e modalità di attuazione nei pubblici ampiegati.



IL CAPO DELL'UFFICIO  
CORRISPONDENTE AMMINISTRATIVO

La « situazione giuridicamente rilevante » di cui all'articolo 22 legge n. 241 del 1990, con particolare riguardo alle procedure concorsuali di assunzione nei pubblici impieghi

Sono pervenuti alcuni quesiti, concernenti problemi di applicabilità dei principi introdotti nel procedimento amministrativo dalla legge n. 241 del 1990, alle procedure concorsuali di assunzione agli impieghi nelle varie pubbliche amministrazioni.

È inoltre pervenuta una richiesta di parere, di carattere generale, su cosa debba intendersi per « situazione giuridicamente rilevante », la cui tutela legittimi all'accesso ai sensi dell'articolo 22 della stessa legge n. 241 del 1990.

Si sono raggruppate le relative risposte in un unico parere, onde offrire alle amministrazioni richiedenti un quadro d'insieme degli orientamenti della Commissione in materia.

1. Si deve partire, *in subiecta materia* dall'articolo 22 legge 7 agosto 1990 n. 241, in base al quale, « al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi ».

Se, d'altronde, ogni divulgazione di dati riguardanti altri soggetti in un procedimento amministrativo è, potenzialmente, lesiva della « riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese » pure salvaguardata dall'articolo 24 comma 2 lettera *d*) legge n. 241 del 1990, trattandosi necessariamente di dati personali, è però la stessa disposizione a garantire sempre « agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici ». Al testo legislativo fa eco la disposizione d'attuazione contenuta nell'articolo 8, commi 2 e 5 lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992 n. 352.

2. Di tali norme si è già occupata la più autorevole giurisprudenza amministrativa.

Il Consiglio di Stato ha infatti avuto modo di chiarire che il diritto di accesso si configura come un diritto ad un'informazione qualificata, non riconosciuto, peraltro, in via generale a tutti i cittadini, ma soltanto in relazione ad una specifica legittimazione, individuata appunto nella titolarità di un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti (Cons. Stato, Sez. IV, 12 maggio 1993 n. 530). Successivamente, in una più recente decisione, dopo aver ribadito che « l'ac-

cesso ai documenti dell'amministrazione senza dubbio non si atteggia come un'azione popolare diretta a consentire una sorta di controllo generalizzato sull'amministrazione », lo stesso consesso ha precisato che « il presupposto dell'accesso ai documenti dell'amministrazione è costituito dalla sussistenza di una situazione giuridicamente tutelata, in ragione della quale e per la cui tutela detto istituto venga azionato », e dunque occorre che l'ordinamento qualifichi detta situazione, dandovi rilievo e proteggendola.

Tale prospettiva realizza l'interesse, il quale dev'essere « serio, non emulativo, né riconducibile a mera curiosità; infine ricollegabile alla persona dell'istante da uno specifico nesso ». La detta situazione non deve poi essere « necessariamente coincidente con una posizione di interesse legittimo o di diritto soggettivo, in ragione della quale e per la cui tutela detto istituto venga azionato » (Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 novembre 1993 n. 1036; nella stessa linea e della stessa Sezione, la recentissima 11 gennaio 1994 n. 21; *contra*, le precedenti della Sezione VI, 27 marzo 1993 n. 193 e 30 ottobre 1993 n. 783, che individuano nell'interesse legittimo, la posizione soggettiva minima tutelabile).

Se dunque, stando almeno alla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, che la Commissione in gran parte condivide, la facoltà di esplorare in tutto o in parte l'*iter* procedimentale si pone in funzione strumentale, rispetto alle esigenze di tutela di un bene giuridico già individuato (sia pure in una prospettiva ancor eventuale), ciò non significa che questa debba essere di tipo giurisdizionale, essendo invece sufficiente una tutela meramente giustiziale, o anche solo procedimentale (nello stesso ordine di idee, in dottrina, v. comm. all'articolo 22 legge n. 241 del 1990 di F. Cuocolo, in AA.VV., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1990, p. 415 s., G. Arena, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Imola, 1991, p. 33, con richiami ai lavori parlamentari).

Si tratta dunque di un interesse amministrativamente protetto, non solo in sede di ricorso gerarchico, o di ricorso atipico (quando questo sia ammesso), ma anche attraverso « la funzione partecipativa alle scelte dell'amministrazione, propria della nuova disciplina del procedimento », che resta così sganciato « dalla mera dialettica delle posizioni necessariamente contrapposte ». E, più in generale, tale interesse parrebbe individuato, nella citata sentenza del Consiglio di Stato, davanti ad ogni possibilità comunque a disposizione dell'ordinamento giuridico, di verificare — su istanza di parte — anche l'aderenza degli aspetti meritali del provvedimento ai criteri di buona amministrazione.

Nell'interesse amministrativamente protetto così inteso, e nei limiti in cui la situazione presentata con la domanda d'accesso consenta, in concreto, la tutela alla quale l'accedente dichiara di tendere nella motivazione della richiesta, va dunque individuata, allo stato attuale della dottrina e della giurisprudenza, la situazione soggettiva « minima » legittimante all'accesso, attesa la natura dell'istituto, funzionalizzato ad esigenze — sia pur *lato sensu intese* — di tutela.

3. Con riferimento alla problematica concorsuale, occorre peraltro precisare che, per rintracciare nei vari casi la presenza di un tale interesse, personale e concreto (come aggettivato dall'articolo 2 del de-

creto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992 n. 352), dovrà distinguersi la posizione del richiedente, a seconda che gli abbia superato le prove, ma contesti la sua posizione in graduatoria, oppure non abbia superato l'esame (o le prove il cui sufficiente esito sia richiesto per essere ammessi a sostenere le eventuali ulteriori: ad es., il superamento degli scritti per l'ammissione agli orali). In quest'ultimo caso, infatti, va rilevata intanto l'impossibilità di indagini comparative in sede giurisdizionale, e per altro verso la mancanza sia di rimedi giurisdizionali in sede amministrativa e sia di una qualsivoglia ulteriore possibilità partecipativa nel procedimento concorsuale, utile a fini revisionali dell'operato della commissione. Ogni altro interesse, che non abbia nessuna di tali prospettive (le quali parrebbero in fondo esaurire, dal punto di vista operativo, l'area delle posizioni giuridicamente differenziate), andrebbe del resto considerato alla stregua di meri interessi « di fatto », di certo estranei alla *mens* della legge n. 241.

L'accessibilità degli elaborati degli altri concorrenti andrà pertanto limitata al caso del richiedente che, pur avendo superato la prova, prospetti un eccesso di potere in senso cosiddetto relativo, assumendo di essere stato illegittimamente postergato ad altri concorrenti. Laddove invece la prova del richiedente sia stata giudicata insufficiente, ed egli cionondimeno deduca un eccesso di potere, ma in senso « assoluto » (per essere stato macroscopicamente sottovalutato), potrà allora acconsentirsi, allo stesso, la sola visione dei propri elaborati, stante in questo caso l'impraticabilità, come s'è visto, di ogni valutazione di tipo comparativo. In questa prospettiva parrebbe da interpretare la citata decisione n. 1036/93 del Consiglio di Stato, dove si allude all'evenienza « che la stessa questione tecnica possa trascendere il merito della scelta amministrativa, ove rilevanti e manifeste siano le carenze... si da trasmodare nel profilo dell'eccesso di potere ».

4. La funzione partecipativa, prosegue peraltro il Consiglio di Stato nella pronuncia su riportata, « si rivela ancora più manifestamente proprio in ragione dei soggetti legittimati ad introdurre nel procedimento gli interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, come filtro rispetto alle istanze del *quavis de populo* e garanzia, al contempo, di una certa rappresentatività dell'interesse (Ad. Gen., parere 17 maggio 1993, n. 39 del 1993) ». Quando, dunque, si tratti di soggetti, anche collettivi (articolo 9 legge n. 241 cit.) diversi dai destinatari del provvedimento, ma portatori di interessi pubblici o privati cui possa cionondimeno derivarne un pregiudizio, « individuati o facilmente individuabili » (ai sensi dell'articolo 7 cit.), o che siano comunque « intervenuti » nel procedimento, questi hanno diritto, al pari dei diretti interessati « di prendere visione degli atti del procedimento » (articolo 10); ossia di accedervi, giusta la perfetta equivalenza affermata nella decisione n. 530 del 1993 della stessa Sezione IV del Consiglio di Stato.

Non v'è dunque motivo di escludere dal campo d'applicazione della norma, venendosi così ad altro specifico quesito, le organizzazioni sindacali, sempre che, alla base del loro intervento, possano riscontrarsi i connotati giuridici dell'interesse, come sopra delineati. Ed in particolare, né la natura collettiva di tali enti, e né i fini generali cui è precipuamente indirizzata la loro azione, fanno in alcun modo venir

meno il requisito della concretezza dell'utilità perseguita per tale via (ed il correlativo onere di specifica indicazione).

5. La detta non escludibilità, in astratto, di un interesse ad accedere ad ogni atto e documento della procedura concorsuale, non toglie che la richiesta d'accesso debba essere dal richiedente, adeguatamente « motivata » (articolo 25 comma 2 legge n. 241), proprio in relazione all'interesse di cui s'è detto. Per l'ente collettivo, la « personalizzazione » dell'interesse andrà verificata in concreto, e non per semplice e formale sovrapposizione alla fattispecie dei fini statutari (anche sul punto, v. C.S. 1036/93 cit.). Ogni richiedente avrà dunque l'onere di prospettare proprio quelle concrete possibilità di tutela che egli si attende nel caso di specie dall'ordinamento giuridico, sia pure in campo extra processuale, mediante la disponibilità di quel dato documentale.

La possibilità di consultazione di questi va naturalmente circoscritta, in conformità al dettato normativo, negli stretti limiti delle effettive esigenze documentali dell'interessato.

Il totale o parziale diniego di accesso, per converso, dovrà essere dall'amministrazione adeguatamente motivato, a norma dell'articolo 7 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 352.

6. Oltre, dunque, agli atti normativi (fissazione dei criteri) ed ai verbali delle operazioni concorsuali, e più in generale alla loro cornice procedimentale, il cui accesso non presenta particolarità di rilievo, devono ritenersi altresì conoscibili i dati afferenti alle singole posizioni individuali dei partecipanti al concorso, quali i *curricula*, certificati ed attestati da essi prodotti ed i verbali delle prove, ivi compresi i voti e/o i giudizi analitici e sintetici, ed in generale ogni provvedimento adottato dalla commissione.

7. In ordine al momento in cui può esercitarsi il diritto d'accesso, ritiene la Commissione che, in mancanza di norme limitative, questo possa esercitarsi in ogni momento della procedura concorsuale (ovviamente nel rispetto delle norme ed esigenze tecniche del concorso), ma sempre che, con riferimento a quel momento, sussista l'interesse in capo al soggetto richiedente.

Non si ignorano, naturalmente, le difficoltà pratiche e gli intuitivi problemi di natura organizzativa che possono derivare, da tali « dilatare » possibilità d'informazione, per l'amministrazione che bandisce la procedura di reclutamento, ma la chiara formulazione del testo legislativo in esame, e la sua *mens*, orientata verso la piena trasparenza dell'azione amministrativa, non sembrano lasciar adito ad interpretazioni di tipo restrittivo (limitandosi, il successivo articolo 25, ad addossare al richiedente i costi delle copie, tributi e servizi connessi).

L'articolo 24 comma 6 legge n. 241 del 1990 concede tuttavia la « facoltà di differire l'accesso ai documenti richiesti sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa »; e dunque nulla vieta alle amministrazioni di disciplinare opportunamente le possibilità di accesso previste dalla legge, con riguardo ai vari momenti e relative esigenze della procedura concorsuale (v. TAR Lazio, Sez. I, 24 marzo 1992 n. 399). In proposito, peraltro, non può non rilevarsi come, in molti casi, l'indicazione dell'impedimento o dell'ostacolo all'azione amministrativa costituisca una *quaestio facti*.

8. In ordine alle possibilità d'intervento nel procedimento, ai sensi dell'articolo 9 legge n. 241 del 1990, viene posto il problema dell'individuazione dei soggetti a ciò legittimati, i quali si identificano, a norma della disposizione, in « qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento ».

Quanto al profilo soggettivo della norma, la sua formulazione non lascia spazio a dubbi, non restandone escluso, evidentemente, alcun soggetto dell'ordinamento (individuale o collettivo che sia).

Analogamente a quanto esposto in relazione al diritto di accesso, anche qui il titolo legittimante viene definito teleologicamente e riconosciuto, come si è visto, in capo a quel soggetto « cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento ». Occorre in altri termini che in capo a questi possa riconoscersi un interesse all'intervento. Dottrina e giurisprudenza concordano sostanzialmente sulla natura essenzialmente fattuale di questo interesse, bastando per il resto una sua comune riferibilità, tanto alla sfera giuridica della parte interveniente, quanto agli interessi in campo, e rispetto al quale l'intervento possa avere una qualche concreta utilità (per tutti, v. A. Zucchetti, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano 1991, p. 196 ss., con riferimenti giurisprudenziali, nello stesso ordine di idee, la su riportata decisione n. 1036/93 del Consiglio di Stato).

## **Allegato 7**

### **Direttiva**

#### **Concernente l' Articolato del Regolamento in Materia d' Accesso**

Numero UCA/1.4.4/27720/241/1978, in data 9 maggio 1994





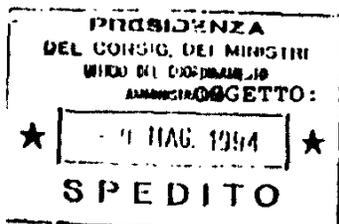
*Presidente del Consiglio dei Ministri*

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

UCA/1.4.4/27720/46/241/1976

Roma, 9 maggio 1994

A TUTTE LE  
AMMINISTRAZIONI STATALI



OGGETTO: Regolamento previsto dall'art. 24, quarto comma, legge 7 agosto 1990, n. 241

Con note in data 11 novembre 1993 e 10 febbraio 1994 questa Commissione ha sollecitato la trasmissione, per il prescritto parere, degli schemi di regolamento concernenti le categorie di documenti sottratte all'accesso.

Successivamente, con una direttiva del 1 marzo 1994, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha richiamato personalmente l'attenzione di tutti i Ministri sulla necessità di provvedere con la massima sollecitudine possibile a tutti gli adempimenti normativi ed organizzativi prescritti dalla legge 7 agosto 1990 n. 241, ivi compreso quello di cui all'art. 24, quarto comma, circa l'adozione dei suddetti regolamenti.

Stante l'imminente scadenza del termine per l'adozione di tali regolamenti (30 maggio 1994) ed allo scopo di uniformarne il testo sotto il profilo meramente formale della tecnica di redazione normativa si trasmette, come espressamente richiesto da alcuni uffici, l'unita bozza di articolato per le valutazioni di competenza di codesta Amministrazione.

IL PRESIDENTE

*Acquasanti*

## Art. 1

Ambito di applicazione

Il presente regolamento individua, in conformità con l'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, le categorie di documenti formati da ( indicare l'Amministrazione) o comunque rientranti nella relativa disponibilità, sottratti all'accesso in relazione ai casi di esclusione del diritto di accesso di cui all'art. 24, comma 2 della medesima legge n. 241 del 1990 ed all'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352.

## Art. 2

Categorie di documenti inaccessibili nei casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento

Ai sensi dell'art. 24, 1° comma, della legge 7 agosto 1990 n. 241, in virtù del segreto (indicare il tipo di segreto e la norma che lo prevede) sono sottratti all'accesso i seguenti documenti:

(indicare distintamente le varie categorie di documenti per tipologie di atti individuate con criteri di omogeneità indipendentemente dalla loro denominazione specifica).

## Art. 3

Categorie di documenti inaccessibili per la salvaguardia della sicurezza, difesa nazionale e relazioni internazionali.

Ai sensi dell'art. 24, comma 2, lett. a) della legge 7 agosto 1990 n. 241 e dell'art. 8, comma 5, lett. a) del D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, ed in relazione all'esigenza di salvaguardare la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali, sono sottratti all'accesso i seguenti documenti:

- a).....
- b).....
- c).....

## Art. 4

Categorie di documenti inaccessibili per la salvaguardia della politica monetaria e valutaria

Ai sensi dell'art. 24, comma 2, lett. b) della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 8, comma 5, lett. b) del D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, ed in relazione all'esigenza di salvaguardare l'ordine pubblico, la prevenzione e repressione della criminalità, sono sottratti all'accesso i seguenti documenti:

- a).....
- b).....
- c).....

## Art. 5

Categorie di documenti inaccessibili per la salvaguardia dell'ordine pubblico, la prevenzione e repressione della criminalità

Ai sensi dell'art. 24, comma 2, lett. c) della legge 7 agosto 1990 n. 241 e dell'art. 8, comma 5, lett. c) del D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, ed in relazione all'esigenza di salvaguardare l'ordine pubblico, la prevenzione e repressione della criminalità, sono sottratti all'accesso i seguenti documenti:

- a).....
- b).....
- c).....

## Art. 6

Categorie di documenti inaccessibili per la salvaguardia della riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese

Ai sensi dell'art. 24, comma 2, lett. d) della legge 7 agosto 1990 n. 241 e dell'art. 8, comma 5, lett. d) del D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, ed in relazione all'esigenza di salvaguardare la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese garantendo peraltro ai richiedenti la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i loro interessi giuridici, sono sottratti all'accesso i seguenti documenti:

- a).....
- b).....
- c).....

**Art. 7****Differimento**

Ai sensi dell'art. 24, sesto comma, della legge 7 agosto 1990 n. 241 e dell'art. 8, commi secondo e terzo, del D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352 l'accesso ai seguenti documenti sarà così differito:

- a) .....(indicare le categorie di documenti, la
- b) ..... durata del differimento e l'interesse
- c) ..... salvaguardato).

**Art. 8****Documenti accessibili**

I documenti che non rientrano in alcuna delle categorie elencate negli artt. 2,3,4,5 e 6 ovvero per i quali sia trascorso il periodo di differimento di cui all'art. 7 sono accessibili da parte di chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, secondo le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 e dal D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352.

**Art. 9****Entrata in vigore**

Il presente regolamento sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ed entrerà in vigore il.....

**N.B.** La presente bozza di articolato contiene disposizioni che potrebbero risultare non pertinenti all'ordinamento e alla documentazione di singole amministrazioni non soggette a vincolo di segreto o di divieto di divulgazione (art. 2) o non interessate da tutte le esigenze di inaccessibilità previste dalla legge (artt. 3, 4, 5 e 6).