

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**Doc. LXXVIII**  
**n. 1**

## RELAZIONE

DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI  
AMMINISTRATIVI SULLA TRASPARENZA  
DELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Anno 2000)

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

**Presentata dal Presidente della Commissione per l'accesso  
ai documenti amministrativi**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 29 maggio 2001**  
—————

**INDICE**

1. Composizione .....	<i>Pag.</i>	5
2. Organizzazione .....	»	7
3. Attività .....	»	8
4. Stato di attuazione dell'articolo 24 comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 .....	»	21
5. Osservazioni conclusive e proposte .....	»	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 7 agosto 1990, n.241, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 17 marzo 1998, successivamente integrato in data 12 giugno 1998.

Nel 2000 l'Organo collegiale ha operato nella seguente composizione:

- On. Enrico MICHELI - PRESIDENTE,  
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA - VICEPRESIDENTE,  
Avvocato dello Stato;
- Sen. Ernesto MAGGI;
- Sen. Giuseppe MASCIONI;
- On. Pietro CAROTTI;
- On. Paolo MAMMOLA;
- Dr. Giancarlo CAPALDO,  
Consigliere di Cassazione;
- Dr. Gaetano D'AURIA,  
Consigliere della Corte dei Conti;
- 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. Giovanni CALOSSO,  
Dirigente Generale dell'Istituto nazionale di Statistica;

- Dr.ssa Anna GARGANO,  
Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- Dr.ssa Pia MARCONI,  
Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- Dr. Ferruccio SEPE,  
Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

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

In data 10 marzo 2000 la dott.ssa Pia MARCONI ha rassegnato le dimissioni dall'incarico di componente della Commissione.

Con dPCM 23 novembre 2000 il dr. Ferruccio SEPE è stato nominato componente della Commissione, in sostituzione della dott.ssa Pia MARCONI, dimissionaria.

In data 26 giugno 2000 il Consigliere di Stato dr. Giuseppe SEVERINI ha rassegnato le dimissioni dall'incarico di componente della Commissione.

In data 13 settembre 2000 il dr. Giovanni CALOSSO ha rassegnato le dimissioni dall'incarico di componente della Commissione, a seguito del collocamento a riposo per raggiunti limiti di età.

A seguito della formazione del nuovo Governo, in data 22 dicembre 1999, la presidenza della Commissione è stata assunta dall' On. Enrico MICHELI, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

## 2. Organizzazione

Nel corso dell'anno 2000 l'attività della Commissione si è sviluppata attraverso le linee organizzative descritte nella precedente relazione.

E' stato posto il problema sulle iniziative di sensibilizzazione da adottare nei confronti dei Comuni che non hanno ancora adottato il regolamento di attuazione della vigente normativa sull'accesso. In proposito, è stata approvata la proposta di inviare una direttiva a tutti i Comuni intesa a richiedere la trasmissione del regolamento.

In particolare, nell'espletamento del processo di innovazione tecnologica nell'ambito della pubblica amministrazione e di metodologie informatiche all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al fine di dedicare successivamente uno spazio più ampio alla Commissione ed alle problematiche connesse all'esercizio di tale diritto, è stata avviata la procedura, di concerto con il Ministero dell'Interno, destinata all'istituzione dell'archivio informatico dei regolamenti degli enti locali in materia di accesso ai documenti amministrativi per fornire ai soggetti pubblici e privati un utile mezzo di conoscenza *on line*.

E', inoltre, proseguita l'attività di massimazione delle deliberazioni della Commissione per la pubblicazione e relativa divulgazione del quinto volume della collana "L'accesso ai documenti amministrativi". Il Servizio di Segreteria ha curato, altresì, sulla base dei pareri già espressi dalla Commissione, le risposte ai numerosi quesiti posti, per le vie brevi, da amministrazioni pubbliche e privati, riguardanti l'interpretazione delle disposizioni normative in tema di accesso e la rilevazione dei regolamenti pubblicati (limitatamente a quelli sottoposti all'esame della Commissione).

Tuttavia nell'esercizio dell'attività di vigilanza si è reso necessario rimodificare il modello di lettera istruttoria da inviare ai Ministeri nella parte ove è previsto l'interessamento del Servizio di controllo interno. Infatti il d.lgs 30 luglio 1999,

n. 286, ha affidato ai Servizi di controllo interno l'attività di valutazione e di controllo strategico delle amministrazioni di appartenenza, demandando il controllo di gestione alle singole unità operative. Inoltre, sempre nell'attività di vigilanza è stata approvata l'integrazione della lettera-tipo da inviare al cittadino nel senso che questi fosse informato dell'integrazione introdotta dall'art. 4 comma 3, della recente legge 21 luglio 2000, n. 205; tale disposizione prevede che il ricorrente, nei giudizi a norma dell'art. 25, commi 5 e seguenti della legge 7 agosto 1990 n.241, possa stare in giudizio personalmente, senza l'assistenza del difensore.

### **3. Attività**

Nel corso dell'anno, la Commissione si è riunita in seduta plenaria cinque volte ed ha maggiormente approfondito le tematiche che qui di seguito si elencano, con indicazione delle massime dei pareri più significativi resi.

## **CONCORSI**

E' legittima la richiesta di accesso ai verbali contenenti i criteri di valutazione adottati dalla commissione giudicatrice avanzata da un concorrente essendo questi titolare del requisito soggettivo che legittima l'accesso a norma dell'art. 22, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n. 241.

E' legittima la richiesta di accesso ai punteggi dettagliati utilizzati per attribuire valore ai titoli posseduti da ciascun partecipante al concorso avanzata da un concorrente essendo questi titolare del requisito soggettivo che legittima l'accesso a norma dell'art. 22, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n. 241.

E' legittima la richiesta di accesso alle schede valutative, specchi valutativi e fogli matricolari, relativi ad altri sottufficiali nominativamente indicati per l'avanzamento "a scelta per esami", avanzata da un sottufficiale sottoposto a

valutazione, riconoscendosi in questi la titolarità di un interesse alla corretta osservanza delle disposizioni di legge e dei criteri che l'Amministrazione stessa ha individuato nei propri atti deliberativi e a che non si verificino ipotesi di disparità di trattamento prefigurabili in astratto anche a prescindere dall'adottabilità di valutazioni di tipo comparativo che trovino espressione in una graduatoria.

I concorrenti partecipanti ad una procedura concorsuale o paraconcorsuale, espletata a distanza di tempo, 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, cioè dell'interesse alla regolarità della stessa procedura, in funzione di una posizione che ha rilevanza giuridica, come quella di partecipante agli esami (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. IV, 11 gennaio 1994, n. 21; Sez. VI, 25 novembre 1994, n. 1715; Sez. IV, 15 ottobre 1994, n. 811; Sez. IV, 31 ottobre 1997, n. 1249).

#### ENTI LOCALI

Il diritto di accesso, da parte di un consigliere comunale, alle schede di rilevazione degli immobili, superfici ed aree soggetti a tributi comunali non si configura se la richiesta viene avanzata ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241 poiché il diritto stesso è riconosciuto solo a chi abbia una posizione giuridica rilevante, viceversa, se la richiesta è motivata ai sensi dell'art. 31, comma 5, della legge 8 giugno 1990 n. 142 il consigliere comunale non deve dimostrare l'esistenza di un interesse giuridicamente rilevante, essendo sufficiente che rappresenti l'effettiva utilità delle notizie e delle informazioni richieste rispetto all'espletamento del proprio mandato. Il Comune interessato, peraltro, deve rispettare il principio di pertinenza di cui all'art. 9, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 1996 n.675, permettendo l'accesso ai dati effettivamente utili per lo svolgimento del mandato stesso.

L'accesso a scritture private riguardanti promesse di vendita stipulate da terzi si esercita, ai sensi dell'art. 7, comma 4, della legge 8 giugno 1990 n. 142, con il

diritto, per il cittadino residente nel comune, di visionare e di estrarre copia dei documenti senza dover addurre alcuna motivazione a sostegno dell'istanza. Per contro, lo straniero o il cittadino non residente nel comune, ai sensi dell'art. 22, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n.241, ha titolo all'accesso solo per la tutela di una situazione giuridicamente rilevante.

Il fatto che il regolamento comunale non contempli la trattazione e l' eventuale rilascio di una certa tipologia di documenti non comporta di per sé la conseguenza della loro inaccessibilità poiché il regolamento predisposto dalle amministrazioni in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi viene emanato, al contrario, per individuare le fattispecie di esclusione del diritto di accesso e non quelle in cui il diritto di accesso è consentito.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 7 agosto 1990 n.241, così come modificato dall'art. 4 della legge 3 agosto 1999 n.265, il diritto di accesso "si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi". Peraltro anche il Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 838 del 15.6.98 e, più in generale, A.P. nn. 4 e 6 del 22 e 28.4. 99) espressamente afferma che l'istituto del diritto dell'accesso trova "applicazione nei confronti di ogni tipologia di attività della pubblica amministrazione" e che gli artt. 22 e 23 della legge 7 agosto 1990 n.241 non precludono l'accesso agli atti di natura privata e, in presenza di un interesse pubblico prevalente, ammettono l'accesso nei confronti di chi svolga un pubblico servizio (in base ad una norma di legge o ad un atto amministrativo), applicando regole di diritto privato. Pertanto è legittima la richiesta formulata da un consigliere comunale in rapporto alle sue funzioni (cfr. art. 31 legge 8 giugno 1990 n. 142) di ottenere copia di alcuni documenti di una società per azioni a prevalente capitale comunale.

L'annullamento governativo, di cui all'art. 6 del T.U. 3 marzo 1934, n. 383 (previa deliberazione del Consiglio dei Ministri), di un atto di diniego dell'accesso ad un provvedimento del sindaco di un comune è preordinato non al mero ripristino della legalità violata ma, soprattutto, al perseguimento di esigenze di unitarietà dell'azione amministrativa globalmente considerata (Cfr., in termini, Cons.Stato, Sez. VI, 22 aprile 1980, n. 552).

**OGGETTO**

Il diniego dell'accesso alla visione di atti procedimentali non definitivi deve essere sorretto da adeguata motivazione, non essendo sufficiente eccepire genericamente che l'accesso non è consentito in corso di procedimento.

In presenza di norma regolamentare che preveda l'esclusione dall'accesso degli atti riguardanti i rapporti alla procura generale ed alle procure regionali della Corte dei conti, alle richieste o relazioni di dette procure, e agli atti di promovimento di azioni di responsabilità di fronte a dette procure nonché alle competenti autorità giudiziarie, l'accesso, nella fase istruttoria, può essere differito alla conclusione dei relativi procedimenti e, in caso di avvio dell'inchiesta penale, l'instaurarsi del segreto istruttorio comporta l'applicazione dell'art. 24, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n.241, che esclude il diritto di accesso nei casi di segreto previsti dall'ordinamento.

E' legittima la richiesta di accesso a scritture private riguardanti promesse di vendita stipulate da terzi esercitata da un indagato della Procura della Repubblica, trovandosi questi indubbiamente in una posizione soggettiva giuridicamente rilevante per la cui tutela è ravvisabile un interesse alla conoscenza dei documenti in questione.

I chiarimenti richiesti dalla Commissione per l'accesso, in merito a diniego o differimento del diritto di accesso nonché notizie sull'eventuale permanenza di condizioni ostative al rilascio della documentazione richiesta, al fine di valutare eventuali opportune iniziative nell'ambito delle funzioni di vigilanza previste dalla legge 241 del 1990 costituiscono atto dovuto ad ogni effetto di legge da parte del responsabile del procedimento di accesso.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso della corrispondenza in arrivo ed in partenza protocollata riservatamente in quanto detti documenti devono ritenersi esclusi dall'accesso non perché protocollati riservatamente ma esclusivamente nelle ipotesi in cui i documenti stessi, per loro natura, rientrano nelle categorie specifiche per le quali è prevista l'esclusione dall'accesso.

Il regolamento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale senza attendere il preventivo parere della Commissione dell'Accesso deve essere riadottato e ripubblicato tenendo conto degli eventuali rilievi formulati dalla medesima Commissione. In difetto, il vizio procedimentale conseguente alla mancata previa consultazione della Commissione potrebbe comportare l'annullamento o la disapplicazione in sede giurisdizionale del regolamento stesso.

La sola presentazione di denunce, esposti e verbali di violazioni, irregolarità o infrazioni soggette a comunicazioni di notizie di reato all'autorità giudiziaria non comporta di per sé la sottoposizione a segreto istruttorio, e quindi la inaccessibilità della relativa documentazione, dovendosi ritenere che tale effetto giuridico si produca solo in conseguenza dell'avvio dell'indagine da parte dell'autorità giudiziaria inquirente.

La pubblicità dei registri dello stato civile, sancita dall'art. 450 c.c. non comporta, come recentemente chiarito dal Consiglio di Stato (sez. V, 23.1.1998, n. 99), la configurabilità di un diritto soggettivo di accesso finalizzato alla visione diretta dei registri in questione poiché, alla stregua dei commi successivi dello stesso articolo, alla visione degli atti non è possibile accedere in via diretta ma attraverso la mediazione attuata dall'ufficiale dello stato civile che rilascia atti riproduttivi parziali (estratti) o totali (copie) di quelli registrati e compie sugli stessi, affidati alla sua custodia, le indagini richieste dai privati.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso dei versamenti effettuati alle organizzazioni sindacali, nel loro ammontare, quando rimane riservato il nominativo di chi ha effettuato i versamenti stessi.

In materia di esercizio del diritto di accesso non risponde ai principi espressi dalla legge 7 agosto 1990 n.241, l'attribuzione in apposita norma regolamentare, in capo all'organo responsabile, di un potere discrezionale che, al contrario, proprio la previsione di esercizio di una potestà regolamentare, dettata dall'art. 24, comma 4, della medesima legge, tende ad escludere.

Non rientrano tra le specifiche competenze della Commissione per l'accesso le valutazioni sulle disposizioni emanate dalle pubbliche amministrazioni in materia di procedimento amministrativo e di individuazione del responsabile del procedimento. La Commissione, infatti, "vigila affinché venga attuato il principio della piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" (art. 27, comma 5, della legge 7 agosto 1990 n.241 e 10 del D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352), esprime parere sui regolamenti ex art. 24, comma 4, della medesima legge e, ove richiesta, "sugli atti comunque attinenti all'esercizio ed all'organizzazione del diritto di accesso" (art. 10, del D.P.R. citato).

E' illegittima la disposizione che attribuisce al direttore amministrativo il potere, non previsto dalla legge, di valutazione discrezionale delle precisazioni e controdeduzioni del terzo ai fini dell'eventuale accoglimento della richiesta di accesso ad un documento che riguardi la persona o gli interessi del terzo stesso.

## **PUBBLICO IMPIEGO**

Non si giustifica l'esclusione integrale dall'accesso ai rapporti informativi sul personale dipendente, in quanto detti rapporti non contengono sempre e necessariamente notizie riservate nel senso specificato dall'art. 8, lett. d), del D.P.R. 27 giugno 1992 n. 352.

L'inaccessibilità della documentazione attinente ai provvedimenti di cessazione dal servizio è limitata alla fase procedimentale, propriamente soggetta alla tutela della riservatezza, mentre esiste un momento finale, oltre il quale si delinea una fase successiva che può dare luogo a provvedimenti dell'amministrazione da portare a conoscenza del destinatario, e che comunque non sono più soggetti all'esigenza di tutela della riservatezza.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso dei verbali degli organi collegiali per le parti in cui consentono l'identificazione dei componenti in relazione alle opinioni espresse dai medesimi in sede di discussione e deliberazione sugli argomenti all'ordine del giorno, in quanto le opinioni espresse dai membri degli organi collegiali concorrono a formare la volontà dell'organo e quindi non sono coperte da riservatezza.

Il diritto di accesso non si esercita con riferimento agli atti del procedimento, considerato che gli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990 n.241, configurano il diritto di accesso come un istituto del tutto indipendente e distinto dal procedimento amministrativo, che è oggetto di autonoma disciplina nei primi quattro capi della stessa legge.

Il potere regolamentare demandato alle singole amministrazioni dall'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990 n.241 riguarda esclusivamente l'individuazione delle categorie di documenti sottratti all'accesso per la salvaguardia degli interessi di cui all'art. 24, comma 2, della legge citata e non anche quelle per le quali l'accesso è consentito; pertanto la previsione regolamentare che individua i provvedimenti che possono essere visionati è da ritenere superflua in quanto estranea all'oggetto del regolamento.

Ciascuna amministrazione ha facoltà di decidere in piena autonomia circa le forme di regolamentazione delle procedure di rispettiva competenza e, in particolare, circa l'opportunità di adottare uno o più regolamenti per

L'attuazione della legge 7 agosto 1990 n.241. Quindi ha la facoltà di unificare, in un unico testo regolamentare, due distinti corpi normativi: l'uno diretto all'individuazione delle categorie di documenti amministrativi da sottrarre all'accesso, ai sensi dell'art. 24, c. 4, della citata legge 241, l'altro rivolto, in attuazione degli artt. 2 e 4 della stessa legge, alla identificazione delle tipologie di procedimento e all'individuazione dei termini entro i quali ciascuno di essi deve concludersi.

L'inaccessibilità della documentazione attinente all'istruzione dei ricorsi amministrativi è limitata alla fase procedimentale, propriamente soggetta alla tutela della riservatezza, mentre esiste un momento finale, oltre il quale si delinea una fase successiva che può dare luogo a provvedimenti dell'amministrazione da portare a conoscenza del destinatario, e che comunque non sono più soggetti all'esigenza di tutela della riservatezza.

Non si giustifica l'accesso agli atti di procedimenti disciplinari instaurati a carico di colleghi, motivato dalla mera qualità di iscritto all'Ordine degli avvocati e procuratori, non ravvisandosi la sussistenza dell'interesse qualificato ai sensi dell'art. 22, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n.241.

Essere l'autore di un esposto diretto a sollecitare l'apertura di un procedimento disciplinare da parte del Consiglio dell'ordine non vale, di per sé, in assenza di una situazione giuridicamente rilevante, a qualificare un possibile interesse ai sensi dell'art. 22, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n.241..

Esorbita dall'ambito delle competenze assegnate dalla legge 7 agosto 1990 n.241 alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esprimere parere sul legittimo operato dell'autorità giudiziaria in sede di decisione delle singole controversie sottoposte alla sua cognizione.

Nell'ipotesi di procedimento finalizzato al conferimento di incarichi dirigenziali, attribuiti ai sensi dell'art. 19 del D.L.vo 3 febbraio 1993 n.29, ancorchè non assimilabile a procedimenti di tipo concorsuale, è riconosciuto, in capo al dirigente aspirante ad incarico, un interesse giuridico meritevole di essere curato e difeso ai sensi dell'art. 24, comma 2, lett. d), non essendo opponibile l'esigenza di tutela della riservatezza professionale dei terzi, tenuto anche conto del prevalente indirizzo giurisprudenziale in materia (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Pl. n. 5 del 4 febbraio 1997), che nell'ipotesi di conflitto tra esigenza di tutela della riservatezza del terzo e diritto di accesso, ha dato prevalenza a quest'ultimo ogniqualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente ( decisione resa in fattispecie di istanza di accesso presentata da un medico dirigente a tutti gli atti, compresi quelli riguardanti il restante personale dello stesso reparto, relativi al procedimento amministrativo conclusosi con l'affidamento dell'incarico).

La natura privata dei documenti non è da ritenere elemento decisivo per giustificare l'ipotesi di diniego dell'accesso poiché, secondo il prevalente indirizzo giurisprudenziale, la tutela della riservatezza di terzi soggetti, ai quali i documenti richiesti si riferiscono, recede di fronte all'esercizio del diritto di accesso motivato dall'esigenza di curare o difendere un interesse giuridico del richiedente (Cfr. Consiglio di Stato, Ad. Pl. n. 5 del 4 febbraio 1997)

Il solo interesse alla conoscenza della documentazione, giustificato da precedenti esposti presentati dal richiedente, non vale di per sé a legittimare la richiesta di accesso se questa non si fonda su una posizione soggettiva - ancorché non necessariamente di diritto o di interesse - tutelata dall'ordinamento, quando cioè non si configuri o comunque non venga specificata la situazione giuridicamente rilevante richiesta dal legislatore perché si completi il requisito soggettivo del diritto di accesso.

E' legittima la richiesta di accesso alle relazioni di controdeduzione al ricorso predisposto per il prescritto parere del Consiglio Stato nell'ambito del procedimento preordinato alla decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica avanzata dal ricorrente.

## RICORSI

E' legittima la pretesa di accesso di colui che esperisce il rimedio del ricorso straordinario agli atti relativi all'istruttoria compiuta dall'amministrazione ai fini dell'emissione del parere da parte del Consiglio di Stato riconoscendosi al soggetto istante la titolarità di un interesse qualificato in base ai parametri normativi stabiliti dall'art. 22, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n.241.

E' legittima la richiesta, presentata dal ricorrente, di copia conforme all'originale della relazione ministeriale relativa al ricorso per la revocazione del parere del Consiglio di Stato ricorrendo i requisiti soggettivi ed oggettivi che legittimano l'accesso a norma dell'art. 22, commi 1 e 2 della legge 7 agosto 1990 n.241, per l'evidente rapporto tra il documento richiesto ed il fine della tutela della posizione difensiva del ricorrente nel giudizio di revocazione.

L'inaccessibilità della documentazione attinente all'istruzione dei ricorsi amministrativi è limitata alla fase procedimentale, propriamente soggetta alla tutela della riservatezza, mentre esiste un momento finale, oltre il quale si delinea una fase successiva che può dare luogo a provvedimenti dell'amministrazione da portare a conoscenza del destinatario, e che comunque non sono più soggetti all'esigenza di tutela della riservatezza.

E' legittima la richiesta di accesso alle relazioni di controdeduzione al ricorso predisposto per il prescritto parere del Consiglio Stato nell'ambito del procedimento preordinato alla decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica avanzata dal ricorrente.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso degli appunti, proposte e/o relazioni dei funzionari preposti all'istruttoria del ricorso in quanto si tratta di documenti amministrativi a tutti gli effetti ai sensi dell'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990 n.241.

### **SOGGETTI ATTIVI**

Non è esercitabile il diritto di accesso ai giudizi di ammissione agli esami di maturità degli allievi da parte del rappresentante di classe in quanto manca il requisito soggettivo della legittimazione all'accesso a norma dell'art. 22, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n.241; unici soggetti titolari del diritto di accesso possono essere il genitore di un alunno minorenni o lo studente maggiorenne.

I documenti relativi alla maternità o comunque ai genitori naturali in quanto attinenti a situazioni puramente private di persone sono consultabili dopo settant'anni per chiunque mentre, prima di tale termine, l'accessibilità a tale categoria di documenti è consentita, secondo il disposto dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990 n.241, soltanto a coloro che vi abbiano interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

Ai fini dell'accesso ai documenti idonei a far conoscere l'identità della madre che non ha voluto essere nominata, non è sufficiente addurre l'esercizio dell'azione di dichiarazione giudiziale della maternità. L'unica situazione giuridicamente rilevante, la cui tutela può prevalere su quella dell'anonimato della madre è, infatti, il diritto alla salute, così come si evince dalla legge sull'adozione 4 maggio 1983, n. 184, come modificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, che all'art. 37, comma 1, prevede che la Commissione per le adozioni internazionali "può comunicare ai genitori adottivi, eventualmente

tramite il tribunale per i minorenni, solo le informazioni che hanno rilevanza per lo stato di salute dell'adottato".

Non si giustifica il diritto di accesso ai capitoli degli appalti relativi ai servizi di pulizia e cucina, da parte di una organizzazione sindacale, motivato dal mero interesse di conoscenza e controllo dell'operato della pubblica amministrazione. Infatti il diritto di accesso non può essere costituito da un generico interesse alla trasparenza della P.A., né detto interesse può esaurirsi in una pretesa funzione di controllo sull'attività interna alla P.A., se la stessa non trova riscontro in un puntuale ed espresso riferimento normativo .

Secondo l'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa, il legale rappresentante di un soggetto portatore di interessi diffusi, costituito in comitato, è titolare del diritto di accesso previsto dall'art. 22 della legge 7 agosto 1990 n.241.

La legge 7 agosto 1990 n.241 riconosce il diritto di accesso a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti a prescindere da un procedimento in corso e, quindi, sia nei confronti di documenti relativi ad atti introduttivi di procedimenti, o facenti parte di una sequenza procedimentale, sia nei confronti di documenti ad essa estranei.

Richieste formulate da una società di investigazioni, volte unicamente a raccogliere informazioni sulla situazione personale e patrimoniale di soggetti terzi ai fini dell'espletamento degli incarichi conferiti dai propri assistiti, che necessitano di informazioni su terzi da utilizzare sia in procedimenti di natura civile che di natura penale nell'attività di ricerca di prove a discarico, sono in contrasto con lo spirito e la lettera della legge 241 del 1990. L'art. 22, infatti, dispone che il diritto di accesso ai documenti sia esercitato "al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale": presuppone, quindi, in linea generale che il soggetto titolare del diritto sia parte o possibile parte di un procedimento amministrativo.

E' legittima la visione degli allegati agli atti di stato civile a prescindere dai modi e dai limiti indicati nell'art. 25 della legge 241 del 1990.

### QUESTIONI VARIE

La predisposizione di elementi da fornire all'Avvocatura generale dello Stato per la difesa in giudizio dell'Amministrazione interessata non rientra nelle competenze della Commissione per l'accesso, che non è organo di amministrazione attiva né è ipotizzabile l'esercizio di una funzione di consulenza che interferirebbe con la funzione giurisdizionale.

Qualora, all'esito dell'istruttoria di procedimento disciplinare, l'organo responsabile dell'indagine decida di procedere nei confronti dell'indagato, si deve riconoscere in capo a quest'ultimo la piena accessibilità ai documenti relativi all'inchiesta instaurata nei suoi confronti, ferma restando la tutela della riservatezza dei dipendenti firmatari delle dichiarazioni esaminate dall'organo preposto all'indagine, sia durante l'espletamento dell'istruttoria, sia nell'ipotesi che la verifica si concluda senza l'adozione di alcun provvedimento.

La funzione di vigilanza demandata alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dall'art. 27, comma 5, della legge 241 del 1990, è espressamente ed esclusivamente finalizzata all'attuazione del "principio della piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla legge", e non investe dunque un ipotetico controllo generalizzato sull'operato delle pubbliche amministrazioni.

Non si giustifica la sottrazione all'accesso degli appunti, proposte e/o relazioni dei funzionari preposti all'istruttoria del ricorso in quanto si tratta di documenti amministrativi a tutti gli effetti ai sensi dell'art. 22, comma 2, della legge 241 del 1990.

Nell'ambito del procedimento attivato dal ricorso al Capo dello Stato, la documentazione attinente all'istruttoria compiuta dall'amministrazione ai fini dell'emissione del parere da parte del Consiglio di Stato risponde alla definizione di documento amministrativo fornita dal comma 2 dell'art. 22 della legge 241 del 1990 e pertanto ne è giustificata, dal punto di vista oggettivo, l'accessibilità.

La nota con quale l'Ufficio del registro esprime parere per l'attivazione della procedura di rimborso di somme dovute a seguito di sentenza della Commissione tributaria non può essere sottratta all'accesso del contribuente al quale si riferisce. Infatti, come più volte precisato dallo stesso Consiglio di Stato (sez. IV, n. 772 del 1997), il cittadino ha un interesse qualificato, in relazione al suo diritto alla difesa, a prendere visione di tutti gli atti di un procedimento che lo riguarda, anche se rientranti nell'attività meramente preparatoria, anche non necessaria, che generalmente precede l'inizio del procedimento amministrativo e pur se essi non assumano una autonoma rilevanza funzionale ai fini del procedimento.

#### **4. STATO DI ATTUAZIONE DELL' ART. 24, COMMA 4, DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241**

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 (3.823) 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. 27 giugno 1992, n.352, la Commissione ha espresso il proprio parere sugli schemi di regolamento inviati dalle amministrazioni pubbliche, tra i quali quelli trasmessi da Enti pubblici e

Concessionari di rilevanza nazionale (93) e da Università (36). Riguardo alle Amministrazioni locali, hanno provveduto all'inoltro dei rispettivi regolamenti 3.486 Amministrazioni, delle quali 3.095 comunali o provinciali.

Nello schema sotto riportato è indicato il numero dei regolamenti inviati dalle Amministrazioni comunali e provinciali sino alla data del 31 dicembre 2000.

Enti Locali	Numero Enti	Invio del Regolamento	
		SI	NO
COMUNI	8.100	3.054(37.70%)	5.046
PROVINCE	103	41 (39,80%)	62

Sono inoltre pervenuti alla Commissione 391 regolamenti di amministrazioni locali, tra i quali 117 adottati da aziende sanitarie e 41 da comunità montane.

In conclusione, per quanto riguarda l'adozione dei regolamenti di cui all'art. 24, l'elaborazione dei dati in possesso della Commissione rivela ancora un insufficiente livello di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, in particolare a livello locale.

Nel 2000 sono pervenuti soltanto 119 regolamenti comunali e 2 regolamenti provinciali e, pertanto, non è possibile riconfermare il trend positivo registrato nel 1998, a seguito della emanazione della legge 15 maggio 1997, n.127. Inoltre alcuni regolamenti trasmessi dai Comuni non contengono la puntuale individuazione delle categorie di documenti esclusi dall'accesso, ovvero non sono pertinenti. Ciò comporta un aggravio di lavoro, dovendosi di volta in volta richiamare l'ente ad una corretta interpretazione delle disposizioni in materia, nonostante le numerose indicazioni fornite in precedenza tramite circolari di interesse generale. La verifica del testo è tuttavia necessaria, perchè in mancanza della stessa i dati sulla normativa secondaria in materia di accesso risulterebbero falsati.

#### **RISULTANZE DEL MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 241/90, EFFETTUATO PRESSO LE PREFETTURE**

Nel corso del 2000 è proseguito il monitoraggio sullo stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, nell'ambito dei poteri di vigilanza conferiti alla Commissione dall'art. 27 della legge citata. La Commissione, come deliberato nella seduta del 10 marzo 1999, ha invitato quattro Prefetture, scelte a campione, a segnalare - per quanto concerne le Amministrazioni con sedi ed uffici nell'ambito del territorio provinciale - i casi più ricorrenti e significativi di inosservanza delle disposizioni dettate dalla predetta legge in materia di accesso ai documenti amministrativi e di autocertificazione.

Sulla base delle risposte pervenute, l'esperimento di monitoraggio effettuato presso le Prefetture si è rilevato un utile strumento di indagine per acquisire le linee generali di tendenza manifestatesi nell'applicazione della disciplina dell'accesso.

Tale indagine ha posto in luce uno stato avanzato di attuazione della legge solo presso alcuni Comuni identificabili con quelli che hanno profuso maggiori sforzi per valersi di strutture organizzative adeguate e che hanno prestato maggiore attenzione alle esigenze dei cittadini rivendicate attraverso l'esercizio del diritto di accesso. Per contro si è potuto constatare che, presso altre amministrazioni, il processo di acquisizione della cultura della trasparenza perseguita dalla legge 7 agosto 1990 n.241 appare ancora in una fase iniziale.

## 5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE

L'esperienza dell'ultimo anno non ha posto in evidenza particolari aspetti di novità rispetto a quanto rilevato dalla Commissione nella precedente relazione annuale e deve confermarsi la constatazione che, a distanza di più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241, il processo di attuazione della normativa sull'accesso non appare ancora pienamente compiuto.

Come già rilevato nel punto 4 della presente relazione sullo stato di attuazione dell'art.24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n.241, alcune amministrazioni non hanno ancora adottato i regolamenti previsti da tale articolo per l'individuazione delle categorie di documenti da sottrarre all'accesso: tale anomalia conferma che la cultura della trasparenza promossa

dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 stenta ancora ad affermarsi ed a tradursi in regola di comportamento di tutti gli apparati burocratici nei rapporti con gli amministrati.

La Commissione ha potuto d'altronde riscontrare tale situazione nell'esercizio di tutte le principali funzioni ad essa affidate : in particolare, quella di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione, che si esplica attraverso i pareri sui testi regolamentari adottati dalle singole amministrazioni e le risposte a vari quesiti prospettati ed a numerose segnalazioni provenienti dalla società civile, che frequentemente lamentano l'omessa o non corretta applicazione della normativa sull'accesso.

La problematica più rilevante e delicata emersa in materia di accesso è quella relativa ai rapporti tra principio di trasparenza e tutela della riservatezza e , più in generale, la problematica relativa ai rapporti tra la legge 7 agosto 1990, n.241 e la legge 31 dicembre 1996, n.675 ( Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali ) : sull'argomento la Commissione ha dato il suo contributo, in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza e dallo stesso Garante per la protezione dei dati personali, ribadendo in più occasioni la prevalenza del diritto di accesso ogni qual volta esso venga in rilievo in funzione di una tutela giustiziale o giurisdizionale.

Per quanto riguarda la futura attività della Commissione non può che ribadirsi l'auspicio, già più volte espresso nelle precedenti relazioni, che i poteri ad essa conferiti siano adeguatamente potenziati : l'importanza dei principi contenuti nella legge 7 agosto 1990 n.241 comportano l'attribuzione alla stessa Commissione di poteri ispettivi, sanzionatori e sostitutivi attualmente inesistenti.

L'attribuzione di tali poteri appare, infatti, essenziale per garantire una corretta applicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, della disciplina del diritto di accesso e l'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione perseguito dalla legge 7 agosto 1990, n.241.

Aggiornamento alla GU 27/02/2001

221. MINISTERI: PROVVEDIMENTI GENERALI E PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

L. 7 agosto 1990, n. 241 (1).

27. 1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri. Essa è presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composta da sedici membri, dei quali due senatori e due deputati designati dai Presidenti delle rispettive Camere, quattro scelti fra il personale di cui alla *legge 2 aprile 1979, n. 97*, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, quattro fra i professori di ruolo in materie giuridico-amministrative e quattro fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici.

3. La Commissione è rinnovata ogni tre anni. Per i membri parlamentari si procede a nuova nomina in caso di scadenza o scioglimento anticipato delle Camere nel corso del triennio.

4. Gli oneri per il funzionamento della Commissione sono a carico dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

5. La Commissione vigila affinché venga attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, che comunica alle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri; propone al Governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso di cui all'articolo 22.

6. Tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.

7. In caso di prolungato inadempimento all'obbligo di cui al comma 1 dell'articolo 18, le misure ivi previste sono adottate dalla Commissione di cui al presente articolo.

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 18 agosto 1990, n. 192.

