

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. CXX

N. 1
—

RELAZIONE SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Anni 1991-1992)

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

PRESENTATA DALLA COMMISSIONE
PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

—————
Comunicata alla Presidenza il 2 aprile 1993
—————

11-PCM-TPA-0001-0

ATTI PARLAMENTARI

XI LEGISLATURA

Doc. CXX

N. 1

RELAZIONE
SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Anni 1991-1992)

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

PRESENTATA DALLA COMMISSIONE
PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

I N D I C E
—

RELAZIONE PER GLI ANNI 1991 E 1992 DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

1. — *Funzioni.*

A) Vigilanza (articolo 27, comma 5, della legge n. 241 del 1990)	Pag.	25
B) Attività di indirizzo	»	27
C) Proposte normative	»	28
D) Referto	»	30
E) Poteri sostitutivi in materia di atti certificativi	»	30
F) Funzioni di coordinamento	»	31

ALLEGATO 1:

Regolamento interno della Commissione per l'accesso ai
documenti amministrativi Pag. 35

ALLEGATO 2:

Modalità operative per la distribuzione del questionario » 37

ALLEGATO 3:

Relazione al regolamento per l'esercizio del diritto di
accesso ai documenti amministrativi » 45

RELAZIONE
SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(Anni 1991-1992)

RELAZIONE PER GLI ANNI 1991 E 1992 DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI
DOCUMENTI AMMINISTRATIVI SULLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITA' DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

La legge 7 agosto 1990, n. 241 ("nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"), ha istituito, al capo V ("accesso ai documenti amministrativi"), una Commissione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri denominata, appunto, "Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi".

Essa ha tre compiti fondamentali (art. 27, comma 5)

- 1) Vigilanza "affinchè venga attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione";
- 2) referto annuale, alle Camere ed al Presidente del Consiglio, sulla trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione;
- 3) proposta, al Governo, di modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso di cui all'art. 22.

I tre compiti innanzi individuati (vigilanza, referto, proposta di modifiche), avendo ad oggetto, rispettivamente, la piena conoscibilità, la trasparenza ed il diritto di accesso - che sono differenti aspetti di un medesimo fenomeno - appaiono funzionalmente collegati e destinati ad assicurare, tramite la Commissione, la piena attuazione di alcune delle più grosse novità introdotte nel nostro ordinamento amministrativo.

E' fin troppo evidente che un referto sulla trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione postula un certo grado di attuazione della legge 241/90; e al tempo stesso l'avvenuto esercizio da parte della Commissione del potere di vigilanza: cose, queste, che nella fase di inizio dell'attività di detta Commissione sono di modesta entità.

Il referto, inoltre, dovrebbe essere annuale, e cioè relativo al periodo di attività coincidente con l'anno solare.

Nella specie, tuttavia, si è verificato che, nell'anno solare 1991, la Commissione ha operato nel solo secondo semestre (essendo stata insediata il 17 luglio). Nel periodo immediatamente successivo, poi le note vicende politiche (scioglimento delle Camere,

nuove elezioni, necessità del rinnovo delle nomine dei componenti della Commissione ad opera del nuovo Parlamento) hanno rallentato notevolmente l'attività del Collegio.

Sembra opportuno, pertanto, che la prima relazione abbracci un periodo più lungo dell'anno 1991 e comprenda anche il lasso di tempo successivo fino al momento della materiale stesura del documento (dicembre 1992): con il che si è in grado di offrire all'esame del Parlamento e del Governo, se non proprio argomenti utili a verificare il grado di trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione raggiunto in attuazione della legge 241, almeno una serie compiuta di attività svolte dalla Commissione in funzione del futuro, pieno svolgimento dei propri compiti.

oooooo

Costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri datato 31.5.1991 (ed integrata con successivo decreto 27.6.1991), la Commissione ex art. 27 della legge 241/1990 è risultata in un primo momento, così composta:

- On.le Nino CRISTOFORI, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Presidente;

- On.le Sen. Giorgio Giulio COVI e Sen. Francesco GUIZZI, designati dal Presidente del Senato (il Giuzzi, poi, eletto giudice costituzionale, è stato sostituito dal Sen. ACONE).
- On.li avv. Adriano CIAFFI e prof. Augusto Antonio BARBERA, designati dal Presidente della Camera dei Deputati;
- Dott. Silvino COVELLI, Presidente di Sezione della Corte dei Conti;
- Avv. Alessandro PAJNO, Consigliere di Stato;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, avvocato dello Stato;
- Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, Ordinario di istituzioni di Diritto Pubblico - Università di Roma - la Sapienza;
- Prof. Massimo C. BIANCA, Ordinario di Diritto Civile - Università di Roma - La Sapienza;
- Prof. Aldo LOIODICE, Ordinario di Diritto Costituzionale - Università di Bari;
- Prof. Antonio CARULLO, Ordinario di istituzioni di Diritto Pubblico - Università di Bologna;
- Prof. ing. Gianni BILLIA, Direttore Generale INPS;
- Dott. Cesare VETRELLA, Dirigente Generale Dipartimento Funzione Pubblica;

- Dott. Mariò Serio, Dirigente Generale Archivio Centrale di Stato;
- Dott. Elio FELICIANI, Dirigente ANAS;
- Dott. Vincenzo MARINELLI, Magistrato di Corte di Appello.

Successivamente , ed in seguito alle elezioni politiche del '92, la presidenza, come previsto dalla legge 241, è stata assunta dal Senatore Fabio FABBRI, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre la composizione della Commissione viene modificata per effetto della sostituzione dei quattro parlamentari uscenti, che è in corso di perfezionamento; le nomine sono state richieste;

in data 24. 4.92 a firma Pres. Andreotti;

in data 15. 7.92 a firma Pres. Amato;

in data 26.11.92 a firma Sen. Fabbri.

Hanno prestato il proprio ausilio in termini di coordinamento tecnico e consulenza: il dott. Giancarlo CORAGGIO, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, in veste di Vice Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri fino alla data di costituzione del Governo Amato; il dott. Paolo COLOMBO, Consigliere della Corte dei Conti, in veste di Dirigente dell'Ufficio Coordinamento Amministrativo presso il Segretariato Generale; l'avv.

Celestino BIAGINI, Consigliere di Stato in veste di Consulente della Presidenza per i problemi dell'accesso.

I compiti di Segreteria tecnica, coordinati dal dott. GIOVANNITTI Arrigo, sono stati svolti dalle Dott.sse Carla FAINA e Silvana ARDOVINO e dal Dott. Dario LA TORRE.

La Commissione, nel "plenum", si è riunita tre volte nel 1991 (il 17.7.91, giorno dell'insediamento; il 15.10.91 e il 18.12.91) e tre volte nel 1992 (25.11.92, 9.12.92, 23.12.92). Venti volte, invece, si è riunito (23 e 31 luglio; 10, 18 e 24 settembre del 1991; 2, 22 e 29 gennaio 1992; 5 e 25 febbraio 1992; 1 giugno e 7 ottobre 1992) un organo collegiale ristretto (denominato, prima Comitato di Presidenza e poi, comitato ristretto), costituito dal "plenum" con soggetti scelti fra i propri membri. Ad esso è stato affidato il compito precipuo di elaborare proposte e suggerimenti di azioni da sottoporre allo stesso plenum.

In particolare, sono stati elaborati dal Comitato ed approvati (con modifiche ed integrazioni, in taluni casi): 1) un regolamento interno; 2) un questionario; 3) una bozza di regolamento ex art. 24 della legge 241.

1.

Il regolamento interno, sufficientemente scarno, mira a disciplinare, nei tratti essenziali, l'attività della Commissione ed a renderla quanto mai snella ed efficiente. Qui non mette conto dilungarsi, supponendo sufficiente un rinvio al documento che si allega (sub.A).

2.

Per esplicitare i propri compiti di vigilanza sulla piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione, la Commissione ha provveduto ad inviare ai vari Uffici centrali e periferici che la compongono, una serie di modelli-questionario, a lettura ottica, nell'intento di acquisire il maggior numero di elementi atti a rilevare l'attuale organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, sollecitate ad operare il più compiutamente possibile in presenza delle notevoli innovazioni introdotte dalla legge 241/90.

Il questionario (a lettura ottica) ha inteso acquisire una prima messe di dati rilevatori dell'impatto che la legge 241 ha avuto sulle varie amministrazioni.

La filosofia ispiratrice dei compilatori del modulo è degna della massima attenzione.

Si è mirato, con i quesiti rivolti, a stimolare l'attenzione sulle problematiche poste dalla nuova legge sulle esigenze di una moderna organizzazione dei servizi. L'intento è stato anche quello di suggerire l'adozione di strumenti moderni ed efficaci, quali quelli informatici: tutti coordinati nel senso di fornire, a regime, conoscenza di dati in tempi reali e a tutti i livelli (centrali, periferici, orizzontali, verticali).

In particolare, si sono stimolati i funzionari pubblici, ad adottare sistemi, per passare, anche se in prospettiva futura, dall'attuale sistema burocratico e cartaceo ad uno integrato da supporti informatici, per raggiungere il fine ultimo di poter estrarre in tempo reale, i dati - almeno quelli essenziali - relativi ai procedimenti amministrativi conclusi od in itinere.

Tutto ciò, sia a livello centrale che periferico.

Per una più approfondita conoscenza dell'opera svolta

in proposito dalla Commissione, si rinvia ai documenti allegati (Sub. B: questionario, istruzioni, relazioni).

Qui basti rilevare che la tecnica usata (predisposizione per lettura ottica) ha consentito, non appena cominciati a pervenire in restituzione, compilati dai numerosissimi destinatari, un esame rapido ma razionale dei questionari, che offrono i primi elementi di valutazione dell'impatto che la 241 ha avuto sulle amministrazioni.

Dall'elaborazione dei dati acquisiti nascono ovviamente, orientamenti per ulteriori attività istruttorie finalizzate all'esercizio pieno di quella "vigilanza" di cui si è detto innanzi a proposito dei compiti della Commissione.

Per una maggiore sensibilizzazione alle problematiche sorte con l'entrata in vigore della legge 241 ed alla necessità di collaborare nel fornire adeguate risposte al questionario, sono state tenute riunioni con i Direttori Generali di diversi Ministeri e con i rappresentatni della Conferenza Stato - Regioni.

Detti modelli-questionario sono stati trasmessi, ovviamente in quantità più o meno ingente, a seconda dell'ampiezza e

del decentramento degli uffici facenti capo alla stessa amministrazione.

Di fatto, l'invio ha riguardato, oltre tutte le Amministrazioni dello Stato e degli Enti Pubblici (tranne quelli economici) dalle stesse vigilati, anche gli 8.094 Comuni, le 95 Province e le 710 UU.SS.LL.

Alle suddette entità, sono stati spediti n. 199.285 modelli questionario. Di questi, al 14 dicembre 1992, ne sono tornati compilati n. 23.037, che risultano essere un, se non ottimo, almeno buon campione indicatore dello stato di attuazione della legge.

Dai questionari restituiti compilati, si denota una certa diffidenza, se non una resistenza, all'applicazione della 241 ed almeno una ritrosia nel dover rendere pubblici i dati relativi alla propria organizzazione ed efficienza nel campo dei procedimenti amministrativi, che denota una volontà a non rendere nota, talvolta, la propria spesso inefficienza e non sollecità. Difatti, le Pubbliche Amministrazioni - sempre al 14 dicembre 1992 - a fronte dei 78.074 questionari ricevuti, ne hanno restituiti 15.444 pari a poco meno del 19,6%; i Comuni, su 96.150 ne hanno restituiti 6.136 pari a circa il 6,3%; le Province su 4.700 ne hanno restituiti 344 pari a circa il 7%

ed infine le UU.SS.LL. su 13.655 ricevuti ne hanno fatto pervenire 916 circa cioè il 6,5%

I dati analiticamente esaminati, rilevano altresì ancora oggi una scarsa applicazione non solo della legge n. 241/90 ma anche della n.15/68 sull'autocertificazione (inserita nella 241/90 all'art. 18) - Infatti, solo circa l' 57% ha dichiarato di adottarla quasi sempre. E' stato evidenziato che solo il 5% di coloro che hanno risposto, ha automatizzato i propri archivi; il 71% delle risposte, infine, mette in risalto che le Amministrazioni non hanno individuato ancora un ufficio per l'attuazione del diritto di accesso.

3.

La bozza di regolamento ex art. 24, comma 2°, della legge 241 (redatta dalla Commissione su espressa richiesta del Presidente del Consiglio e da questo inviata per il prescritto parere al Consiglio di Stato in data 30.1.1992) risponde alla esigenza fondamentale di rimuovere al più presto il limite, alla piena operatività delle norme sul diritto di accesso, stabilito dall'art. 31 della legge.

Le linee ispiratrici del testo si evincono agevolmente dalla elaborata relazione, che si allega alla presente (All.C).

Qui basti rilevare come lo spirito animatore dei redattori del testo sia stato quello di evitare la iperprocedimentalizzazione del diritto di accesso (che pure sembra abbia ispirato autorevoli compilatori di recenti documenti in materia). Si è inteso, cioè, semplificare al massimo l'esercizio del diritto di accesso, riducendo al minimo quei "passaggi" che per comprensibili inerzie burocratiche, potrebbero costituire intoppi più o meno legittimi alla libera esplicazione della nuova posizione soggettiva riconosciuta dall'ordinamento.

Per una maggiore comprensione si rinvia, come si è anticipato, alla lettura dell'ampia relazione predisposta per il Consiglio di Stato ed allegata alla presente (Sub.C).

o o o o o

Nel corso dei lavori della Commissione "plenum" e del Comitato ristretto sono emerse (e sono state dibattute) problematiche di rilievo.

Si è avvertita, tra l'altro, l'esigenza di una diversa "cultura" dell'azione amministrativa. Laddove, in passato, dominava il principio della riservatezza, ora, in virtù della legge 241, dovrà dominare il principio della trasparenza. Quella che un tempo era l'eccezione (accesso alla documentazione amministrativa) deve essere ora, la regola.

Lo stesso spirito che deve animare la condotta dell'operatore amministrativo ha da mutare: ha da essere spirito di servizio, non solo e non tanto nei confronti dell'astratta entità Pubblica Amministrazione, quanto nei confronti del cittadino destinatario dell'azione amministrativa. E' una sorta di solidarietà "civile" che deve instaurarsi fra operatore ed utente, nel senso che il primo deve porsi - anche psicologicamente - nell'ottica di chi concorre, sia pure, nell'esercizio di una "potestà", alla realizzazione dell'interesse legittimamente riconosciuto al destinatario dell'azione amministrativa. Concorrendo l'operatore e l'utente, verso un obiettivo unico - riconosciuto dall'ordinamento - si realizza, in buona sostanza, l'interesse pubblico, che non è astrattamente "sovrano", ma immedesimato nella realtà degli amministrati.

La Commissione, dalla sua istituzione, ha ricevuto una notevole quantità di note, sia da parte di pubbliche amministrazioni che da sindacati, associazioni, ed in primis, da comuni cittadini. In particolare, in attesa dell'approvazione del regolamento governativo, che, come è noto, è avvenuta con D.P.R. n. 352 del 27 giugno 1992, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 177 del 29 luglio successivo (che, come si è detto, ha inteso rendere il più semplice ed agevole possibile l'esercizio del diritto di accesso), sono state sollevate una serie di difficoltà dovute principalmente alla mancanza di strutture ed a carenza di personale presso le unità operative della Pubblica Amministrazione; alle ristrettezze economiche che non permettono una compiuta organizzazione degli uffici specie in relazione alla necessità di approntare archivi (possibilmente automatizzati) sia delle regole, della legislazione e della regolamentazione e sia delle istanze di accesso. Ovviamente tali difficoltà sono più o meno rilevanti a seconda che si tratti di unità operative di piccola, media o grande entità.

Interesse sollevato dalla legge 241 (peraltro ancora sconosciuta da molti operatori pubblici) è indicatore delle "attese" che il cittadino ripone dell'attuazione del dettato legislativo. In

particolare si è riconosciuto nella Commissione per l'accesso una sorta di Autorità super-partes da consultare o da invocare a difesa ed a tutela di situazioni soggettive nei confronti della Pubblica Amministrazione egemone che ha fino ad oggi mostrato di voler tenere in una sorta di scrigno ben protetto tutto quanto riguarda la propria attività e quella istruttoria e decisoria nei confronti di interessi, pur rilevanti, dei singoli cittadini, rendendo quasi del tutto inaccessibili tutti i documenti amministrativi che il riconoscimento del diritto all'accesso ha invece inteso rendere obbligatoriamente trasparenti nei confronti degli interessati.

Non a caso sono stati rivolti una quantità di quesiti, talvolta non del tutto pertinenti - fino ad oggi circa 400 - in merito alla non applicazione della legge con richiesta di intervento, anche diretto, della Commissione per l'accesso alla documentazione amministrativa. Si chiedono altresì pareri di interpretazione della 241 (che ora si spera dovrebbero diminuire a seguito dell'emanazione del regolamento di cui al D.P.R. 352 sopra citato) che evidenziano un riconosciuto potere di vigilanza attribuito alla Commissione dalla legge del 1990 in uno con quello di pretendere la trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione sulla quale la

Commissione viene spesso richiesta di intervenire quasi alla stregua di un giudice istruttore.

Tra le materie più svariate oggetto di quesito, meritano particolare attenzione quelle, ad esempio, relative al diniego opposto ai consiglieri comunali di ottenere accesso alle delibere comunali; quelli circa la natura di alcuni atti, se da ritenersi amministrativi e quindi soggetti alla 241, o politici; quelli relativi ai rapporti tra l'art. 25 della 241 e l'art.382 del Codice Penale; quelli che concernono la possibilità o meno di ottenere copia dei verbali di aggiudicazione, atti preparatori e delibere consiliari; verbali delle Commissioni Edilizie a favore di terzi, richieste di chiarimenti sugli atti "finali" e quelli "definitivi"; quelli relativi al diniego di ricevere copia delle proprie "note caratteristiche"; richieste di notizie sulla possibilità di intervento in campo urbanistico in caso di paventato abuso edilizio; richiesta di partecipazione, da parte di associazioni rappresentative di interessi diffusi e di singoli cittadini, ai lavori delle varie Commissioni ed in particolare a quella della stessa Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Un caso particolare, poi, è costituito dalla richiesta di diverse amministrazioni pubbliche di conoscere i costi da richiedere ai cittadini, nel caso di domanda di visura e di accesso per estrazione copia di atti amministrativi, nonché, nei casi previsti dalla normativa vigente, dell'applicazione anche per l'accesso della legge sul bollo. Al riguardo la Commissione sta esaminando la questione al fine di rendere il meno costoso possibile il diritto di accesso ed in particolare per rendere uniforme la variegata normativa vigente, nei confronti delle singole amministrazioni pubbliche.

Dalla pubblicazione del Regolamento, la Commissione in effetti, tramite il proprio Comitato di Presidenza sorto all'interno della sua struttura, ha già esaminato una buona parte di detti quesiti ed ha dato risposta, nei casi più eclatanti ed urgenti, ad oltre 85 di essi.

Sono inoltre pervenute, alla Commissione solo per conoscenza, altre note, circa 200, - per meglio dire istanze - che dirette a Sindaci, a Direttori di Enti vari, a responsabili per l'assegnazione di appartamenti ecc., denotano l'aspettativa dei cittadini acchè la Commissione vigili ed a seconda dei casi, intervenga, affinché tali richieste vengano esaminate trasparentemente.

Punto essenziale dell'applicazione della legge, risulta essere quello per cui tutte le unità strutturali pubbliche debbono dotarsi - ai sensi dell'art. 22 - di un "regolamento sull'accesso", che, in ossequio al successivo art. 24 dovrebbe individuare anche i casi "eccezionali" di divieto di accesso alla documentazione amministrativa. E' bene notare che il regolamento governativo ha stabilito che tali regolamenti debbono essere adottati e pubblicati entro il termine massimo di un anno dalla data di entrata in vigore del D.P.R. n. 352; ha stabilito inoltre che, in caso di inadempienza, tutti i documenti amministrativi diverranno accessibili ed entro i termini ristretti contenuti nella stessa legge 241/90.

Il D.P.R. ha altresì previsto che tali regolamenti debbono essere inviati anche alla Commissione per l'accesso, che dovrà valutarne la rispondenza ai criteri sanciti da quello governativo permettendo in tal modo alla Commissione di rendere anche operante un archivio generale automatizzato, situato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che conterrà tutti i dati così raccolti, da aggiornarsi volta per volta che sarà necessario, relativi alle singole unità della Pubblica Amministrazione.

Al 14 dicembre 1992, sono pervenuti n. 120 di tali regolamenti e n. 317 di quelli relativi all'applicazione della legge

n. 15 del 1968 sull'autocertificazione (nella legge 241/90 all'art. 18).

Per sintetizzare l'attività a tutt'oggi svolta nell'ambito delle competenze desumibili non solo dalla disciplina legislativa, ma che dalla normativa regolamentare, si può delineare il seguente quadro espositivo, idoneo a porre anche le premesse della successiva azione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

1. FUNZIONI

A) Vigilanza (art. 27, 5° comma, legge 241/90)

Tale funzione si concretizza in poteri di controllo ed indirizzo e può essere esercitata:

- d'ufficio con iniziative proprie della Commissione;
- su denunce pubbliche provenienti dai mezzi di comunicazione di massa;
- su denunce di singoli cittadini;
- su istanza delle stesse amministrazioni.

Per quanto attiene in particolare agli ultimi due punti va rilevato che dai lavori a tutt'oggi svolti si è ritenuto di prendere in considerazione le singole denunce ed istanze per funzionalizzarne la problematica ad esigenze di vigilanza e quindi di indirizzo per una migliore tutela della trasparenza.

Nell'esperienza fino ad oggi maturata i Comitati ristretti hanno esaminato i singoli esposti, e li hanno istruiti predisponendo lettere alle amministrazioni, talvolta, indirizzate per conoscenza anche al cittadino.

L'esigenza di dar corso alle singole denunce si collega anche al problema dei limiti dei poteri istruttori della Commissione.

La legge prevede soltanto lo strumento cartolare della richiesta di informazione e sembra quindi esclusa la possibilità di invio di funzionari o la nomina di ispettori o commissari, il che non garantisce l'effettività dei poteri della Commissione.

Se è vero, infatti che le Amministrazioni, ai sensi dell'art. 27, sono tenute a dar corso alle richieste di informazioni da parte della Commissione, vero è anche che la violazione dell'obbligo non è fornita di sanzione (norma minus quam perfecta).

Prendendo spunto dai poteri sostitutivi conferiti alla Commissione in materia di autocertificazione (art.27 comma 7) si propone l'introduzione di una norma di legge che preveda, in caso di inosservanza da parte delle amministrazioni dell'obbligo di fornire documenti e informazioni, la possibilità per la Commissione di nominare un Commissario ad acta che si sostituisca all'amministrazione inadempiente.

B) Attività di indirizzo

Esaurita l'istruttoria, poichè l'obiettivo che il legislatore si pone in relazione alla funzione della Commissione per l'accesso è di assicurare che venga attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione, il procedimento di vigilanza si conclude con atti di indirizzo alla amministrazione destinataria.

Gli atti finali nei quali si concreta l'esercizio del potere di vigilanza possono essere comunicati all'esterno alle amministrazioni e, per conoscenza, ai privati con la sottoscrizione del Presidente ovvero di un suo delegato. Per la elaborazione, redazione e sottoscrizione in ordine all'atto di indirizzo, si pongono diverse questioni che attengono e alla difficoltà di convocare il

plenum e alla rappresentatività del comitato ristretto, che normalmente provvede alla redazione del documento. Questo problema potrebbe trovare soluzione in sede di regolamento interno.

Tra i compiti inerenti alla vigilanza va aggiunto che, ai sensi del combinato disposto della legge 241/90 e del regolamento 352/92, la Commissione risulta attributaria di due tipi di funzioni consultive: la prima è una consulenza necessaria ed ha ad oggetto i regolamenti di cui all'art.24, quarto comma della legge per i quali è previsto il parere ai sensi dell'art.10 del D.P.R. 352/92.

La seconda forma di consulenza è quella facoltativa prevista dal primo e dal secondo comma del già citato art.10 del D.P.R. 352/92, che ha ad oggetto i regolamenti di cui all'art.24, terzo comma della legge 241/90 e le eventuali richieste delle pubbliche amministrazioni sugli atti comunque attinenti all'esercizio e alla organizzazione del diritto di accesso.

C) Proposte normative

Come è noto, la Commissione ha anche funzione di proposta normativa al Governo in riferimento alla specifica disciplina del diritto di accesso, sempre nell'ottica dell'attuazione del

principio di trasparenza. Tale funzione si articola nella valutazione della operatività della disciplina vigente e nella identificazione delle esigenze di modifica della disciplina volta a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso.

A tale proposito si propongono le seguenti modifiche:

- art.27: inserire alla fine del I comma le seguenti parole: "quale autorità garante della trasparenza dell'attività amministrativa".

Tale locuzione consentirebbe una sicura collocazione della Commissione nel quadro costituzionale-amministrativo, funzionalizzandone l'attività a quel principio di trasparenza che costituisce l'attuazione dei precetti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione.

- art.25, 1° comma: alla locuzione "salve le disposizioni vigenti in materia di bollo" dovrebbe aggiungersi la locuzione " per le copie autentiche".

- art. 25: inserire alla fine del quinto comma la locuzione: "Gli atti relativi al giudizio di cui al presente comma sono redatti in carta libera essendo esenti dalla tassa di registro e dalle spese di cancelleria". Tali modifiche dell'art.25 eliminando costi peraltro gravosissimi, consentirebbero una piena democratizzazione dell'istituto dell'accesso.

Come già riferito a proposito dei poteri di vigilanza, occorre altresì proporre una modifica normativa con riguardo all'articolo 27, sesto comma, prevedendo la possibilità della nomina di un Commissario ad acta da parte della Commissione, così estendendo i poteri sostitutivi di cui al settimo comma dello stesso art. 27 anche alla vigilanza sull'accesso.

D) Referto

La Commissione esercita altresì funzioni di referto annuale alle Camere e al Presidente del Consiglio sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione. Per lo svolgimento di tale compito i dati e gli elementi da riferire vengono acquisiti sia attraverso i risultati dell'esercizio dei poteri di vigilanza sia attraverso l'utilizzazione del sistema informatico e di gestione dati, non ancora realizzato.

E) Poteri sostitutivi in materia di atti certificativi.

Altri poteri della Commissione sono previsti dall'art. 27, 7° comma, già citato, e riguardano i poteri sostitutivi in materia di atti certificativi (art. 18 della legge). A tale proposito, la

disciplina relativa all'esercizio di tale potere è tutta da definire, anche in relazione ai poteri impliciti che una tale funzione coinvolge. Tale compito della Commissione non ha avuto ancora avvio concreto per difetto di richieste o denunce in materia. Occorrerà comunque approfondire l'ambito di esercizio di tale potere.

F) Funzioni di coordinamento

1) Il Regolamento n. 352 del 1992 ha attribuito alla Commissione compiti di gestione informatica di dati, ai sensi degli artt. 10, terzo comma e 12. Per l'esercizio di tale funzione occorre una organizzazione funzionale alla tecnologia informatica che dovrà essere approntata e dovrà essere oggetto di appositi approfondimenti.

2) Per quanto attiene al potere di coordinamento di tutti gli organismi ed uffici istituiti per la trasparenza della pubblica amministrazione e per la tutela dell'accesso, sembra opportuno ricordare in particolare gli artt. 5, 11 e 12 del decreto legislativo 3.2.1993 n.29, che prevede uffici per l'accesso e per le relazioni con il pubblico. La relativa normativa non risulta coordinata con la legge 241/90. Per il che sembra opportuno prevedere apposite procedure e modalità di esercizio di questo potere di coordinamento della Commissione rispetto agli altri organismi operanti nel settore.

scopo nel bilancio dello Stato e iscritto ad apposito capitolo dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio.

Il rendiconto della gestione finanziaria andrebbe soggetto a controllo della Corte dei Conti.

Nelle notizie, nei dati e nelle considerazioni sopra esposte viene redatta la presente relazione degli anni 1991 e 1992.

Si allegano i seguenti documenti:

All. A) Regolamento interno Commissione;

All. B) Modello/Questionario a lettura ottica (con istruzioni e relazione illustrativa);

All. C) Relazione Consiglio di Stato di accompagnamento della bozza di Regolamento ex art. 24, comma 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Roma, 7 MAR. 1993

Il Presidente della Commissione per
l'accesso ai documenti amministrativi



ALLEGATI

ALLEGATO 1.

REGOLAMENTO INTERNO DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI
AMMINISTRATIVIART. 1 (Validità delle sedute e delle deliberazioni)

1. Le sedute della Commissione sono valide quando sono presenti almeno nove componenti.
2. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti.

ART. 2 (Vicepresidente)

1. Il presidente può nominare, nell'ambito dei componenti della Commissione, un vice-presidente, che lo sostituisce nelle sue funzioni in caso di assenza o impedimento, ed al quale può anche essere delegato il potere di firma degli atti relativi.

ART. 3 (Comitati ristretti)

1. La Commissione può costituire uno o più comitati ristretti con funzioni istruttorie e di proposta ai fini delle deliberazioni della Commissione. Al comitato o ai comitati ristretti possono essere affidate dalla Commissione, o, in caso di urgenza, dal Presidente, anche le audizioni e le indagini conoscitive, che si rendano necessarie, nonchè possono essere delegati compiti specifici.
2. I comitati ristretti designano, al loro interno, un coordinatore. Alle sedute dei comitati possono partecipare anche gli altri membri della Commissione.
3. Alle sedute della Commissione e dei comitati di cui al comma 1, possono partecipare esperti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ovvero esperti esterni particolarmente competenti negli argomenti all'ordine del giorno della seduta.

ART. 4 (Convocazioni)

1. Il calendario dei lavori è determinato dalla Commissione su proposta del presidente. Questi fissa l'ordine del giorno delle singole sedute, tenendo conto delle richieste eventualmente rivolte dai singoli componenti.
2. Le convocazioni sono fatte dal presidente, almeno sette giorni prima delle sedute, salvo casi di urgenza, ricorrendo i quali, il preavviso può essere ridotto a quarantotto ore.
3. Con le convocazioni sono diramate ai singoli componenti l'ordine del giorno e la relativa documentazione.
4. Con le stesse modalità, di cui ai commi precedenti, si provvede, a cura dei rispettivi coordinatori, per le convocazioni dei comitati ristretti.

ART. 5 (Verbalizzazione)

1. Di ogni riunione della Commissione o dei comitati ristretti è redatto un verbale, a cura dell'ufficio di segreteria.
2. I verbali, sottoscritti dal Presidente ovvero dai coordinatori e dal responsabile dell'ufficio di segreteria, sono posti in approvazione nella seduta successiva.

ALLEGATO 2.



*Il Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*

UCA-27720/47

Roma, 28 NOV. 1991

Dal mese di luglio u.s. è operante, presso questa Presidenza, la Commissione per l'accesso alla documentazione amministrativa, prevista dall'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La legge, introducendo il principio del diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione, implica un assetto organizzativo coerente e crea le premesse per una radicale modificazione dei modelli di comportamento di tutti gli operatori pubblici.

In tale ottica, la Commissione ha ritenuto che sia utile inviare a tutte le strutture amministrative operanti sul territorio nazionale un questionario, al fine di acquisire notizie e dati indispensabili per l'impostazione di un coerente programma di attività.

Il principio operativo cui la Commissione intende attenersi è quello delle relazioni dirette con ciascuna struttura amministrativa, soluzione che, grazie ad una adeguata informatizzazione dei dati, è l'unica che permetta tempi ristretti coerenti con le aspettative dei cittadini e con gli indirizzi legislativi.

Nel trasmettere in allegato il modello-questionario a lettura ottica, con relativa nota esplicativa, si prega codesta Amministrazione di volerlo compilare in ogni sua parte e di restituirlo sollecitamente a questa Commissione all'indirizzo indicato nella nota allegata.

Confidando in una cortese e fattiva collaborazione, si ringrazia e si si rimane in attesa di riscontro.

IL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

(Nino Cristofori)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI COMMISSIONE PER L'ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA

MODALITÀ OPERATIVE PER LA DISTRIBUZIONE DEL QUESTIONARIO E DELLA RELATIVA DOCUMENTAZIONE ALLE UNITÀ FUNZIONALMENTE DIPENDENTI

DOCUMENTAZIONE DA DISTRIBUIRE

Ogni Amministrazione farà pervenire a tutte le unità ed Enti da essa funzionalmente dipendenti un plico contenente una copia completa del materiale ricevuto.

Nel plico debbono essere inseriti:

- 1) - Un questionario predisposto per essere letto otticamente, da curare nel modo seguente prima della spedizione, al fine di evitare che si formino pieghe che potrebbero rendere difficoltosa la lettura ottica. Il modulo, pertanto, deve essere piegato come segue:
 - la prima piegatura deve essere predisposta in senso orizzontale, con l'accortezza di far coincidere la piegatura con il trattino posto all'altezza del paragrafo B);
 - la seconda piegatura deve essere predisposta in modo da suddividere verticalmente il modulo in due parti uguali, facendola coincidere con la riga rossa verticale.
Particolare attenzione debbono prestare gli uffici destinatari di questionari con testo bilingue, nei quali, per motivi di composizione tipografica non è presente la riga rossa.
- 2) - Una nota, contenente l'esplicazione normativa del contenuto del questionario e le regole operative per la relativa compilazione;
- 3) - Una busta di colore azzurro chiaro preintestata con l'indirizzo della Presidenza del Consiglio, al quale ogni Amministrazione dovrà spedire i questionari compilati.

MODALITÀ DI DISTRIBUZIONE

Il quantitativo della documentazione da distribuire è stato predisposto in maniera da assicurare a ciascuna Amministrazione una quantità sufficiente di documentazione tale da assicurare la fornitura a tutte le dipendenze funzionali.

La documentazione eccedente deve essere conservata per l'eventualità che dalle unità funzionalmente dipendenti pervengano richieste per sostituire un modulo deteriorato o per altri motivi.

Nel caso in cui il quantitativo trasmesso risulti insufficiente, l'Amministrazione, che - si ribadisce - ha il compito di assorbire anche le richieste delle dipendenze funzionali, deve inoltrare richiesta non utilizzando le buste celesti preintestate, bensì avvalendosi di normali buste da indirizzare:

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Commissione per l'accesso alla documentazione amministrativa

La legge 7 agosto 1990 n. 241 e l'accesso ai dati dell'Amministrazione.

1. PREMessa

La legge 7 agosto 1990 n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, costituisce un autentico punto di svolta non solo costituzionale, ma anche di rilievo civile e politico, sia nella tradizione legislativa italiana in materia di amministrazione, che nello stesso modo di concepire l'amministrazione pubblica ed i suoi rapporti con i cittadini.

Con la legge n. 241 del 1990 da una parte, infatti è stata abbandonata la prospettiva degli interventi settoriali sulle diverse aree di competenza dell'Amministrazione (l'espropriazione, l'urbanistica, la tutela del paesaggio, le radiotelecomunicazioni); dall'altra, si è provveduto ad identificare alcuni caratteri fondamentali che devono contrassegnare, al di là dei singoli procedimenti, lo svolgimento in concreto dell'azione amministrativa (la responsabilità, la informalità, la pubblicità, la partecipazione, la motivazione).

Sotto questo profilo, al di là di una scelta apparentemente minimale, l'obiettivo perseguito dalla legge è in realtà ben più ambizioso, ed è quello di pervenire, immediatamente, e senza la necessità di modifiche legislative, ad un adattamento dei diversi procedimenti amministrativi alle condizioni ed ai principi indicati dalla stessa legge.

Dietro l'abbandono della prospettiva volta a delineare un procedimento "tipo" di formazione dell'atto amministrativo, vi è, pertanto, una precisa opzione a favore dell'identificazione e specificazione dei diritti del cittadino nei confronti dell'Amministrazione, per porre fine alle lentezze, agli autoritarismi, ed alle opacità dei pubblici poteri.

Si comprende, pertanto, come in tale prospettiva, la "trasparenza" dell'Amministrazione costituisca ad un tempo la modalità propria dell'esercizio della funzione amministrativa ed un obiettivo specifico, cui lo svolgimento della funzione stessa deve tendere.

È per tali ragioni che, accanto alle nuove norme sulla attività amministrativa, sulla partecipazione, sul responsabile del procedimento, la legge si preoccupa di riconoscere e disciplinare il diritto di accesso ai documenti amministrativi, il cui esplicito riconoscimento, postulando un correlativo dovere dell'amministrazione, completa il nuovo "statuto" delle Amministrazioni pubbliche.

2. La legge 7 agosto 1990 n. 241. L'accesso ai documenti amministrativi.

Nel quadro della più ampia prospettiva dei "diritti" dei cittadini nei confronti dell'Amministrazione, la legge ha, così, espressamente disciplinato il diritto di chi vi abbia interesse, per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, di accedere ai documenti formati o, comunque, utilizzati dalla pubblica amministrazione.

Il riconoscimento dell'accesso ai documenti dell'Amministrazione, costituisce, pertanto, il necessario completamento di quello statuto complessivo dell'Amministrazione e delle sue regole che la legge intende approntare.

In tale cornice, il diritto di accesso costituisce una situazione giuridica diversa rispetto al diritto di prendere conoscenza dell'attività amministrativa con riferimento alla partecipazione ad uno specifico procedimento amministrativo; si tratta, infatti, di un diritto ad una informazione qualificata, non riconosciuto in via generale a tutti i cittadini, ma in relazione ad una specifica legittimazione, individuata nella titolarità di un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

Proprio, peraltro, perché tale diritto non è legato al riconoscimento delle qualità di parte di un determinato e storico procedimento, ma è invece riconosciuto in relazione all'attività amministrativa nel suo complesso, può affermarsi che le relative norme abbiano attribuito una nuova funzione alle pubbliche Amministrazioni.

Attraverso l'accesso ai documenti amministrativi, ai cittadini viene fornita la possibilità di conoscere, nei limiti precisati dalla legge, lo stato dei procedimenti amministrativi che li riguardano o, comunque, li interessano, ed in genere di seguire le diverse fasi attraverso le quali si articola l'attività amministrativa.

Si realizza così, attraverso lo strumento dell'accesso, un vero e proprio processo di controllo, da parte dei cittadini che vi abbiano interesse, sull'espletamento dell'attività dell'amministrazione, dall'inizio sino alla definizione dei rapporti comunque con essa instaurati con l'Amministrazione, ed in ultima analisi della macchina amministrativa nel suo complesso.

3. Accesso e organizzazione amministrativa.

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

Non si tratta tanto di procedere alla creazione di nuove apposite strutture ed alla elaborazione di nuovi modelli organizzativi o destinati a consentire lo svolgimento della nuova funzione (anche se ciò potrà essere utilmente fatto), quanto piuttosto di procedere ad una revisione dei modelli organizzativi esistenti per adattarli all'esercizio ed allo svolgimento di tale nuova funzione amministrativa, che, in quanto correlata direttamente con i principi generali che devono presiedere allo svolgimento dell'azione amministrativa, costituisce, prima ancora che una specifica funzione, una modalità di esercizio delle diverse funzioni attribuite alle Amministrazioni pubbliche.

Le Pubbliche Amministrazioni sono, pertanto, chiamate a ridisegnare le proprie strutture organizzative e tecnologiche, ed a darsi delle regole per gestire la nuova funzione volta ad assicurare al cittadino la trasparenza dell'azione amministrativa.

A tal fine, un ruolo decisivo deve essere riconosciuto alla gestione dei patrimoni conoscitivi di ciascuna amministrazione.

Alla base dell'accesso e del riconoscimento del diritto ad una informazione qualificata nei confronti dell'Amministrazione, vi è infatti, l'idea che il patrimonio di conoscenza ha ruolo essenziale ai fini dello svolgimento dell'azione di governo in senso lato, e di perseguimento dell'interesse pubblico.

Acquistano, pertanto, un valore decisivo la predisposizione di un archivio di notizie che consenta di gestire al meglio il patrimonio di conoscenze, e l'elaborazione di apposite regole volte ad assicurare la circolazione del patrimonio conoscitivo all'interno dei singoli settori dell'Amministrazione pubblica (così da evitare una parcellizzazione dell'informazione direttamente correlata alla segmentazione dell'azione amministrativa) e la sua accessibilità all'esterno, nella ricorrenza dei presupposti voluti dalla legge.

In questo quadro, un ruolo di primo piano non può che essere riconosciuto agli strumenti informatici, che sono gli unici capaci di assicurare ad un tempo la costituzione di un archivio idoneo alla conservazione di un adeguato patrimonio conoscitivo, la circolazione e la gestione di tale patrimonio all'interno dei diversi settori dell'Amministrazione, ed in genere delle diverse strutture pubbliche, e la sua conoscibilità, a certe condizioni, da parte dell'utente e più in generale, da parte dei diversi soggetti interessati.

Le strutture pubbliche sono, pertanto, chiamate ad impostare un sistema di colloquio e di integrazione dei rispettivi patrimoni conoscitivi, nell'obiettivo di superare l'attuale condizione che costringe il cittadino a svolgere la funzione di "integratore itinerante" alla ricerca delle informazioni frammentate tra le diverse Amministrazioni, od, addirittura, tra le diverse articolazioni di un unico plesso organizzativo.

4. Linee di attuazione dell'accesso ai documenti della pubblica Amministrazione.

La realizzazione del principio di trasparenza voluto dalla legge n. 241 del 1990, richiede pertanto una "riforma" dei modelli organizzativi delle Amministrazioni pubbliche.

Ciò postula un intervento, presso ciascuna Amministrazione, orientato alla riprogettazione delle strutture organizzative e tecnologiche e delle relative regole di comportamento e di funzionamento, secondo una logica che consenta di gestire l'informazione in tempo reale, per offrire nuovi servizi coerenti con le attese del cittadino.

In questo quadro di riforma progressiva dell'Amministrazione pubblica, un ruolo non secondario può essere svolto dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, prevista dall'art. 27 della legge n. 241 del 1990. Ad essa la legge affida, tra l'altro il compito di vigilare affinché venga attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione.

Tale funzione non implica soltanto un controllo sull'operato dell'Amministrazione, ma acquista anche il valore di una cooperazione con le singole Amministrazioni per la piena realizzazione del principio di trasparenza.

In proposito, la Commissione ha, da una parte, l'esigenza di conoscere quale sia stato "l'impatto" delle norme della legge n. 241 sulle singole amministrazioni (a prescindere da ogni questione sulla decorrenza dei termini in essa previsti), dall'altra la necessità di evidenziare alcune linee possibili di sviluppo, di portata assolutamente generale, che, lasciando impregiudicata l'autonomia organizzativa e la responsabilità delle singole amministrazioni, indichino tuttavia alcuni obiettivi il cui conseguimento, con i mezzi e secondo gli assetti che ciascuna amministrazione riterrà di darsi, sono tuttavia ritenuti utili per una più compiuta attuazione del principio di trasparenza.

Si è, così, ritenuto opportuno, da una parte, indicare una serie di possibili linee di sviluppo dell'azione delle diverse amministrazioni pubbliche per l'attuazione del diritto di accesso, e dall'altra diffondere presso le singole amministrazioni un apposito strumento conoscitivo al fine di consentire alla Commissione, di conoscere, ad un livello di prima approssimazione, quale è stata la "risposta" delle singole Amministrazioni, sul piano dei fatti e delle concrete iniziative, al di là di una semplice prospettazione in termini meramente giuridici, alla "domanda" di accesso proveniente dai cittadini.

E' noto che la legge stabilisce che le norme sul diritto di accesso hanno effetto dalla data di entrata in vigore dei decreti volti a disciplinare le relative modalità di esercizio ed i casi di esclusione. Ciò peraltro, non comporta che, in tale attesa, non siano adottate le misure organizzative a tal fine necessarie, e che non si provveda alla prefigurazione di un assetto organizzativo nel suo complesso più coerente con il riconoscimento del diritto di accesso ai cittadini.

Poichè, peraltro, l'acquisizione del dato conoscitivo è in funzione della programmazione delle future iniziative, il questionario è stato strutturato in coerenza con le linee di indirizzo che si ritiene di dover in questa sede indicare per una prima concreta attuazione dell'accesso. Un tal modo di procedere consentirà di ottenere un dato già aggregato secondo quelle che costituiscono le linee generali di impostazione di un sistema per l'accesso ai dati della pubblica Amministrazione.

Si forniscono, pertanto, di seguito, alcune indicazioni circa le possibili linee di attuazione dell'accesso nell'organizzazione delle singole amministrazioni.

Esse, costituiscono, altresì, illustrazione delle relative articolazioni del questionario.

A. Domanda di accesso ai documenti.

L'attuazione del principio di trasparenza di cui alla legge n. 241 del 1990 pone l'esigenza di organizzare una nuova funzione per la fornitura di un nuovo servizio, il servizio di informazione qualificata del cittadino.

In questa prospettiva acquistano una importanza decisiva tutte le attività che sono volte a stabilire il contatto tra il cittadino e la pubblica Amministrazione. Si tratta delle c.d. "attività di sportello", che rappresentano il normale punto di incontro tra Amministrazione e cittadino, e costituiscono, d'altra parte, l'aspetto terminale di un complesso iter di funzioni a monte, costituenti, a loro volta, il presupposto operativo per la fornitura del servizio finale.

In relazione a ciò, le Amministrazioni sono, innanzitutto, invitate ad assumere iniziative finalizzate a riconsiderare l'assetto organizzativo sia delle unità operative impegnate nelle attività di sportello, sia delle strutture direttamente od indirettamente ad esse collegate.

A tal fine, le Amministrazioni sono chiamate a valutare alcuni elementi, che sono anche significativi del livello di richieste di applicazione della legge da parte del cittadino.

Si tratta, in particolare, di valutare:

- la dimensione quantitativa e qualitativa del fenomeno della richiesta di accesso;
- la "reazione" delle singole Amministrazioni in termini di capacità di fronteggiare la domanda del nuovo servizio;
- la formazione in punto di fatto, ed a prescindere da ogni questione legata al problema dell'entrata in vigore della relativa disciplina, di un contenzioso in ordine alla richiesta di accesso ai dati.

B. Misure delle singole amministrazioni per l'attuazione dell'accesso.

Per dare concreta applicazione al diritto di accesso le Amministrazioni sono chiamate ad un processo di rinnovamento che veda:

- adeguamenti e rimodulazioni delle strutture preposte ai vari servizi, per l'esercizio della nuova funzione volta a soddisfare la domanda di accesso del cittadino, anche attraverso la responsabilizzazione specifica di appositi funzionari, sia a livello centrale che periferico;
- l'adozione di una apposita procedura, anche informatica, per l'accesso ai documenti, in modo da rendere agevole il conseguimento delle informazioni. Si tratta di procedure interne alle singole amministrazioni e ad esse proprie, volte a realizzare il risultato pratico dell'accesso, e non delle regole sulle modalità dell'esercizio del diritto di accesso, che saranno poste, con effetto erga omnes, con l'apposito regolamento da adottarsi ai sensi dell'art. 24, comma 2 della legge n. 241 del 1990;
- la predisposizione di appositi mezzi destinati a rendere possibile l'esercizio del diritto di accesso (locali dove i cittadini possano prendere visione dei documenti, strumenti anche informatici);
- un'ampia informazione sulle iniziative assunte per portare a conoscenza dei cittadini, delle organizzazioni rappresentative, ed in genere degli organismi che operano nella società l'offerta dei nuovi servizi, realizzati in applicazione della legge n. 241 del 1990.

Tale processo di riorganizzazione delle strutture pubbliche si colloca in un'ottica destinata sia a porre le condizioni che consentano una informazione effettiva sui singoli procedimenti amministrativi e sulle diverse fasi di essi, sia a sviluppare una vera e propria funzione di verifica dell'attività amministrativa nel suo complesso, secondo le peculiarità proprie di ciascuna amministrazione.

C. Misure delle singole amministrazioni in materia di autocertificazione.

Nel quadro della semplificazione dell'attività amministrativa, ed in applicazione del divieto di aggravare il procedimento, di cui all'art. 1, comma 1, la legge n. 241 del 1990 dispone che, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, le singole Amministrazioni adottino le misure organizzative idonee in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte dei cittadini, dandone comunicazione

alla Commissione per l'accesso. A quest'ultima è altresì riconosciuto, in materia, un potere sostitutivo in caso di prolungato inadempimento delle Amministrazioni interessate.

La disposizione di cui all'art. 18 della legge obbedisce agli stessi scopi di tutela dei diritti del cittadino nei confronti dell'Amministrazione, cui è improntata la normativa sull'accesso, e trova la sua spiegazione con la inattuazione sostanziale della disciplina di cui alla legge 4 gennaio 1968 n. 15, specie per quanto riguarda le c.d. dichiarazioni sostitutive.

La mancata attuazione delle normative di legge in materia di autocertificazione è stata, d'altra parte, espressamente sottolineata dal Ministro per la funzione pubblica, il quale con circolare 20 dicembre 1988 n. 26779 (in Gazz. Uff. 10 gennaio 1989 n. 7) ha rilevato "la sostanziale inoperatività della l. n. 15/68, soprattutto per quanto concerne la previsione dell'art. 2 (autocertificazione) e l'emanazione dei regolamenti di cui all'art. 3, nonché degli artt. 5, 6 e 10".

A tale "sostanziale inoperatività" si intende ora ovviare con una disposizione di rango legislativo, sicché occorre con ogni urgenza procedere - ove già non si fosse in tal senso provveduto - all'adozione, da parte delle singole amministrazioni, delle misure organizzative necessarie, già peraltro, a suo tempo sollecitate dallo stesso Ministro per la funzione pubblica con la cennata circolare del 20 dicembre 1988.

In particolare, occorre, tra l'altro, procedere:

- alla predisposizione della necessaria modulistica da utilizzare per l'autocertificazione, sulla scorta di quanto già previsto dall'allegato 1/A alla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 778/808 del 21 ottobre 1968 (in B.V. del Ministero di Grazia e Giustizia n. 22 del 30 novembre 1968), nonché di quella da utilizzare per la trascrizione dei dati dai documenti esibiti (art. 6 della legge n. 15 del 1968);
- alla diramazione agli uffici periferici delle istruzioni applicative;
- alla realizzazione di brevi corsi di formazione per il personale dipendente sulla normativa della legge n. 15 del 1968 e sulle modalità di applicazione all'interno dell'Amministrazione;
- alla emanazione degli appositi regolamenti che prevedano la più ampia casistica di rilascio, da parte dei cittadini, di dichiarazioni temporaneamente sostitutive, limitando la produzione della rituale documentazione soltanto ai casi ritenuti indispensabili per l'inizio del procedimento amministrativo o per la sua prosecuzione.

D. Archivio dei procedimenti amministrativi.

Si è già visto sopra quale sia l'importanza di una corretta utilizzazione e valorizzazione del patrimonio di conoscenza delle singole Amministrazioni nel quadro della realizzazione di un compiuto "sistema" dei diritti del cittadino nei confronti dell'Amministrazione pubblica. In tale logica si inserisce l'istituzione di un apposito archivio dei procedimenti amministrativi.

L'obiettivo di rendere trasparente l'iter dei diversi procedimenti amministrativi è, infatti, realizzabile attraverso la creazione di un archivio cartaceo o di una banca dati automatizzata in cui confluiscono le informazioni relative agli atti concernenti i soggetti che prendono parte al procedimento in vista dell'adozione dell'atto finale, e comunque, i destinatari dell'attività.

Si tratta, peraltro, di informazioni che non dovranno essere immesse nella banca dati relativa alle regole ed ai tipi dei procedimenti amministrativi, di cui al successivo punto E.

Tali dati costituiranno un patrimonio conoscitivo che, specie se gestito in via automatizzata, consentirà a ciascun interessato che ne abbia diritto di conoscere lo stato di attuazione di ogni singolo procedimento fino alla definizione della "pratica".

In particolare, un archivio del genere consentirà di accertare, fornendo una informazione immediata ai soggetti interessati:

- quale sia l'ufficio presso il quale la "pratica" si trova in trattazione;

- quale sia la causa dell'eventuale ritardo nella definizione del procedimento o del sub procedimento, ed in genere nella definizione della "pratica";
- quale sia il tempo di giacenza della "pratica" presso ciascun ufficio.

Tale archivio è destinato a svolgere, nel quadro dell'attività della pubblica Amministrazione, l'identica funzione che nel processo industriale è svolta dal c.d. "archivio degli ordini dei clienti". Quest'ultimo consente, come è noto, di conoscere in tempo reale quali siano gli "ordini non evasi", la loro tipologia, nonché lo stato di avanzamento di tutte le attività relative alle altre fasi di definizione del "prodotto finale".

Esso appare, altresì, destinato a consentire un monitoraggio costante del complesso di attività legate all'espletamento delle diverse funzioni amministrative, con riferimento a tutti i procedimenti gestiti dalle singole amministrazioni pubbliche.

Tale archivio potrebbe favorire, pertanto, lo sviluppo di una funzione di controllo degli standards di "produttività" delle singole strutture amministrative, destinata ad offrire indicazioni preziose, per la formulazione di eventuali interventi correttivi da parte dei soggetti titolari della responsabilità dell'organizzazione delle diverse amministrazioni pubbliche.

E. Archivio delle regole e dei tipi dei procedimenti amministrativi.

L'art. 26, comma 1, della legge dispone che vengano pubblicati, secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari ed ogni atto che dispone in generale sull'organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi e sui procedimenti della pubblica Amministrazione, ovvero col quale si determina la interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse.

L'accesso, da parte dei cittadini, alle regole od alle disposizioni generali in base alle quali vengono assunte le determinazioni che riguardano i singoli interessati, realizza la trasparenza dei processi decisionali della pubblica Amministrazione e rende possibile un controllo, da parte dei cittadini, sullo svolgimento in concreto dell'attività amministrativa.

Al fine di rendere effettivo tale accesso, occorre, pertanto, procedere all'istituzione di un apposito archivio delle regole e dei tipi di procedimenti amministrativi.

L'impostazione della struttura informatica idonea a realizzare tali obiettivi si basa, pertanto, sull'utilizzazione di una banca dati contenente tutte le regole che disciplinano l'attività di ciascuna amministrazione, relative a disposizioni regolamentari e cioè:

- direttive, programmi, istruzioni, circolari ed ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti amministrativi;
- disposizioni interpretative di altre norme, legislative o regolamentari.

5. Organizzazione degli archivi delle Amministrazioni e prospettive di sviluppo.

Nel quadro delle prospettive di sviluppo del processo di informatizzazione della pubblica Amministrazione, gli archivi sopra descritti - pur se, in astratto, appare possibile assicurarne il funzionamento attraverso una gestione di tipo cartaceo - dovranno essere impostati sulla base di tecnologie informatiche.

Attraverso l'uso di tali tecnologie sarà infatti possibile assicurare la disponibilità in tempo reale delle informazioni in essi contenute, e realizzare l'interconnessione tra i diversi sistemi informativi delle diverse Amministrazioni, nell'ottica di una integrazione globale delle strutture pubbliche, in cui l'Amministrazione acquisti progressivamente la configurazione di una vera e propria azienda di servizi.

A tal fine andrà impostata una pianificazione degli interventi destinati a dare concretezza, entro un medio termine, al progetto di automazione complessiva dei sistemi informativi delle pubbliche Amministrazioni.

NORME OPERATIVE PER LA COMPILAZIONE DEL QUESTIONARIO LEGGE N. 241

Il modulo, predisposto per la lettura ottica automatica, deve essere compilato avvalendosi delle seguenti istruzioni generali:

- non spiegazzare il modulo (per l'imbustamento piegare in corrispondenza dei riferimenti alla metà in orizzontale e quindi a metà in verticale);
- non fare correzioni, cancellature e macchie (eventualmente usare un modulo vergine originale o il bianchetto);
- non barrare gruppi di caselle o zone del modulo;
- non usare caratteri speciali e cioè barre, virgole, trattini, ecc. (a parte il punto nelle abbreviazioni);
- **IMPORTANTE:** per scrivere lettere e numeri, usare caratteri MAIUSCOLI scritti con una macchina da scrivere con nastro nero (o blu), è sufficiente restare nel contorno rettangolare esterno, non è necessario mettere un solo carattere per casella. Non avendo una macchina da scrivere, usare una biro nera (o blu) e caratteri STAMPATELLO MAIUSCOLO, semplici, evitando caratteri elaborati, mettendo un singolo carattere per casella senza uscire dai bordi rossi.

Si devono, inoltre, tenere presenti le seguenti istruzioni particolari:

☛ **CARATTERI E NUMERI**

Per quanto concerne i sottoindicati campi ricordarsi di utilizzare la macchina da scrivere (vedi sopra).

1 - **INTESTAZIONE. Descrizione Ente**

Riportare la denominazione completa dell'Amministrazione da cui dipende l'unità funzionale che compila il questionario e dalla quale lo ha ricevuto. Nel caso in cui lo spazio previsto non fosse sufficiente, abbreviare la denominazione in modo significativo.

2 - **INTESTAZIONE. Descrizione Ufficio**

Riportare la denominazione completa dell'unità funzionale che compila il questionario. Nel caso in cui lo spazio previsto non fosse sufficiente, abbreviare la denominazione in modo significativo.

3 - **INTESTAZIONE. Indirizzo - N. Civico - C.A.P. - Comune - Prov.**

Riportare l'indirizzo, il numero civico, il C.A.P., la denominazione del Comune e la sigla automobilistica della Provincia.

4 - **PERCENTUALI. A4 - A5 - D2**

Scrivere un numero minore o uguale a 100, senza decimali.

CORRETTO

80		80		17		49	
----	--	----	--	----	--	----	--

NON CORRETTO

101		45		25		17	
-----	--	----	--	----	--	----	--

5 - **DATA**

Scrivere il giorno, il mese e l'anno. Gli zeri non significativi, a sinistra, si possono tralasciare. Ad esempio per gennaio si può scrivere 1 (o 01).

☛ **SCELTE DI ALTERNATIVE. Quadri A - B - C - D - E**

In tutte le domande che richiedono una scelta tra due o più campi predisposti, se si usa una macchina da scrivere riempire la casellina rettangolare rossa del caso che ricorre con uno o due caratteri CENTRATI, se si usa una biro annerire l'interno della casellina rossa oppure tracciare una coppia di segni orizzontali evitando assolutamente linee oblique o verticali.

CORRETTO

XX	—	—	—	—
----	---	---	---	---

NON CORRETTO

⊖	X	/	+	—
---	---	---	---	---

☛ **FUNZIONARIO INCARICATO**

Riportare cognome, nome, numero telefonico e di telefax del funzionario al quale si deve fare riferimento per eventuali chiarimenti relativi alla compilazione del questionario.

☛ **TIMBRO E FIRMA**

Apporre il timbro e la firma entro lo spazio previsto, ACCOSTANDO VERSO L'ANGOLO A DESTRA ED IN BASSO.

Nel caso in cui il questionario si presenti, per qualsiasi motivo, deteriorato e, quindi, inadatto ad essere utilizzato per la lettura ottica, **NON FOTOCOPIATELO**, ma compilate un originale vergine. In mancanza di un originale, la sostituzione del modello deve essere richiesta alla Amministrazione che ha fornito l'originale, la quale, nel caso in cui abbia esaurito la scorta, deve richiedere una nuova fornitura alla Presidenza del Consiglio.

IL QUESTIONARIO DEVE ESSERE RESTITUITO DEBITAMENTE COMPILATO ENTRO 30 GIORNI DALLA RICEZIONE.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI (LEGGE 7 AGOSTO 1990 N. 241, ART. 27)

1 1

QUESTIONARIO PER LA RILEVAZIONE DELLO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ARTT. 22 E SEGG. DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N. 241

DESCRIZIONE UFFICIO _____ COD. UFFICIO _____
 INDIRIZZO _____ N. CIVICO _____
 C.A.P. _____ COMUNE _____ PROV. _____ 123456

A) DOMANDA DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

A1) SONO STATE PRESENTATE DOMANDE DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI PER:

ESAME SI NO
 RILASCIO COPIE SI NO

A2) SONO STATE REGISTRATE LE DOMANDE DI ACCESSO? SI NO

A3) IN CASO AFFERMATIVO, SPECIFICARE SE SU SUPPORTO:
 CARTACEO AUTOMATIZZATO

A4) LA PERCENTUALE DELLE DOMANDE DI ACCESSO ACCOLTE E RESPINTE RISPETTO AL TOTALE DELLE PERVENUTE È:

ACCOLTE %
 RESPINTE %

A5) LA PERCENTUALE DI DOMANDE CHE HANNO DATO LUOGO A CONTENZIOSO CON L'AMMINISTRAZIONE È:

%
 SI NO

A6) SONO STATE RILEVATE DIFFICOLTÀ CHE SI FRAPpongONO ALL'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO?

SI NO

A7) IN CASO DI RISPOSTA AFFERMATIVA, SPECIFICARE:
 IMPEDIMENTI NORMATIVI CARENZA PERSONALE
 ALTRE CAUSE

B) MISURE ADOTTATE DALLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI PER L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO DI ACCESSO

B1) L'AMMINISTRAZIONE HA ADOTTATO REGOLAMENTI O DIRETTIVE GENERALI PER L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO DI ACCESSO? SI NO

B2) È STATO, A LIVELLO CENTRALE, INDIVIDUATO UN UFFICIO O INCARICATO UN FUNZIONARIO PER L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO DI ACCESSO? SI NO

B3) È STATO INDIVIDUATO UN UFFICIO O UN RESPONSABILE PRESSO CIASCUNA UNITÀ OPERATIVA? SI NO

B4) SONO STATE INTRODOTTE MODIFICHE ALLE PROCEDURE OPERATIVE? SI NO

B5) GLI STRUMENTI ADOTTATI PER DIFFONDERE LA CONOSCENZA DEI NUOVI SERVIZI E ASSETTI ORGANIZZATIVI DA PARTE DEI CITTADINI SONO:

NESSUNO BOLLETTINI ED ALTRI ORGANI UFFICIALI
 GIORNALI RADIO
 TELEVISIONE MANIFESTI
 CORRISPONDENZA PERSONALIZZATA ALTRI

B6) SOLO PER LE REGIONI È STATA ADOTTATA LA DISCIPLINA EX ART. 297 (LEGGI SU PROCEDURE AMMINISTRATIVE E ACCESSO)

NO IN CORSO DI ADOZIONE
 PER LEGGE PER REGOLAMENTO
 CON ALTRE DISPOSIZIONI

C) MISURE ADOTTATE DALLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI IN MATERIA DI AUTOCERTIFICAZIONE

C1) LA LEGGE N. 15/88 IN MATERIA DI AUTOCERTIFICAZIONE VIENE APPLICATA:

SEMPRE IN GENERALE
 SCARSAMENTE MAI

C2) SONO STATE ADOTTATE MISURE IN MATERIA DI AUTOCERTIFICAZIONE? SI NO

C3) IN CASO AFFERMATIVO, SONO STATE APPORTATE MODIFICHE NELLE:

PROCEDURE AMMINISTRATIVE SI NO
 STRUTTURE ORGANIZZATIVE PREPOSTE ALLA RICEZIONE DELLA CERTIFICAZIONE SI NO

D) ARCHIVIO DEI SINGOLI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

D1) È COSTITUITO PRESSO L'AMMINISTRAZIONE UN ARCHIVIO CHE CONSENTE DI VERIFICARE PER OGNI SINGOLO PROCEDIMENTO LO STATO DI ATTUAZIONE? SI NO

D2) L'ARCHIVIO È AUTOMATIZZATO? SI NO
 IN CASO AFFERMATIVO SPECIFICARE LA PERCENTUALE DI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI INSERITI NEGLI ARCHIVI AUTOMATIZZATI. %

D3) SE L'ARCHIVIO È AUTOMATIZZATO, È CONSULTABILE IN TEMPO REALE? SI NO

D4) SE L'ARCHIVIO NON È AUTOMATIZZATO, NE È PREVISTA L'AUTOMATIZZAZIONE:

ENTRO L'ANNO ENTRO DUE ANNI
 ENTRO TRE ANNI OLTRE

D5) L'ARCHIVIO AUTOMATIZZATO O CARTACEO È CONSULTABILE:

SOLO ALL'INTERNO? ANCHE DALL'ESTERNO?

D6) SE L'ACCESSO È CONSENTITO DALL'ESTERNO, PUÒ ESSERE CONSULTATO DA:

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
 SOGGETTI PRIVATI SINGOLE PERSONE

E) ARCHIVIO DELLE REGOLE E DEI TIPI DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

E1) NELL'AMBITO DELL'AMMINISTRAZIONE SONO STATE ADOTTATE DISCIPLINE IN VIA GENERALE O PER TIPI (REGOLAMENTI, DIRETTIVE, ISTRUZIONI, PROGRAMMI, ECC.) SI NO

E2) ESISTE IL RELATIVO ARCHIVIO? SI NO

E3) L'ARCHIVIO È AUTOMATIZZATO? SI NO

E4) SE L'ARCHIVIO È AUTOMATIZZATO, È CONSULTABILE IN TEMPO REALE? SI NO

E5) SE L'ARCHIVIO NON È AUTOMATIZZATO, NE È PREVISTA L'AUTOMATIZZAZIONE:

ENTRO L'ANNO ENTRO DUE ANNI
 ENTRO TRE ANNI OLTRE

E6) L'ARCHIVIO AUTOMATIZZATO O CARTACEO È CONSULTABILE:

SOLO ALL'INTERNO? ANCHE DALL'ESTERNO?

E7) SE L'ACCESSO È CONSENTITO DALL'ESTERNO, PUÒ ESSERE CONSULTATO DA:

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE SOGGETTI PRIVATI
 SINGOLE PERSONE

FUNZIONARIO AL QUALE FARE RIFERIMENTO PER EVENTUALI CHIARIMENTI RELATIVI ALLA COMPILAZIONE DELLA SCHEDA

COGNOME E NOME

TEL. FAX

TIMBRO E FIRMA



ALLEGATO 3.

Presidenza del Consiglio dei Ministri
UFFICIO COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

SEGRETARIATO GENERALE

RELAZIONE AL REGOLAMENTO PER L'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI (ART. 24 DELLA LEGGE N. 241/1990)

In attuazione dell'art. 24 , comma 2, della Legge 7 agosto 1990, n. 241 compito del presente regolamento è quello di disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso.

L'ambito è, dunque, procedimentale ed organizzativo e non definitorio (in via esecutiva) delle posizioni soggettive: si è voluto espressamente contenere il potere regolamentare al riferimento procedurale per garantire l'accesso nella ferma convinzione che la legge contenga già tutti gli elementi necessari e sufficienti per identificare i legittimati all'esercizio del diritto e le amministrazioni destinatarie.

Compito del regolamento è quello di rendere la legge applicabile nella massima ampiezza possibile e nella maggior speditezza, tutelando, soprattutto, la posizione del cittadino qualunque, al quale interessa sapere cosa l'amministrazione abbia prodotto, senza essere sottoposto a formalità particolari. Di maniera che venga assolta, così facendo, quella funzione di controllo diffuso dell'operato dell'amministrazione che consente la più valida garanzia del corretto operato della stessa.

Su questa linea si erano già espressi la dottrina, formatasi sul d.d.l. ed anche taluni autorevoli lavori elaborati dopo l'approvazione della legge al fine di dare piena attuazione al precetto legislativo.

Il completo ribaltamento del dato culturale aperto dalla legge n. 241 nel senso di rendere accessibile ogni documento, tranne quelli segreti, comporta un necessario periodo di rodaggio del sistema. Non solo sotto il profilo organizzativo, ma anche sotto il profilo dell'entità oggettiva di

ciò che rimane segreto (e per quanto tempo ciò sia tale): la definizione concreta e specifica degli interessi pubblici che necessitano specifiche discipline è stata tratta senza togliere spazio a futuri regolamenti, nella consapevolezza che ciò che conta, per il momento, è rendere concreto ed attuale questo nuovo sistema di amministrare, affrontando anche i rischi ed i sacrifici che ciò comporta.

Sarà la concreta attuazione della legge a suggerire le eventuali modifiche: per il momento ciò che occorre è imporre questa nuova cultura sia ai cittadini che ai funzionari pubblici.

Momento centrale di siffatta impostazione è la Commissione per l'accesso, prevista dall'art. 27 della legge, la quale deve costituire il raccordo/filtro fra le esigenze dell'amministrazione ed il Parlamento, nel momento in cui si predispongono la relazione annuale e si suggeriscono le modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso.

Si è così prevista la possibilità per il Governo e per tutte le amministrazioni interessate di avvalersi dell'esperienza maturata dalla Commissione per la predisposizione dei singoli regolamenti disciplinanti il diritto di accesso e per rendere sempre più uniforme la concreta attuazione del diritto.

Pur nel più assoluto rispetto delle autonomie locali, l'intenzione è quella di far affermare nei fatti la "cultura dare" il documento amministrativo, a prescindere dalle forme utilizzate per la richiesta: il regolamento costituirà, dunque, il dato minimo per l'affermazione del

diritto, paradigma superabile in ampiezza per le amministrazioni meno complesse e meno bisognose del segreto per la cura degli interessi loro affidati.

E' evidente che l'amministrazione comunale (che sicuramente può ispirarsi al presente regolamento) ha minori esigenze di segretezza e organizzazione per rendere effettiva la trasparenza della sua attività; al contrario proprio perchè il presente regolamento si indirizza a tutta l'amministrazione statale, (compresa l'amministrazione della Difesa, degli Esteri, ecc.) si è cercato di predisporlo in vista di esigenze più complesse di quelle che nella media dell'amministrazione si possono individuare.

Come conseguenza dei principi sopra affermati è stato regolamentato l'ambito di applicazione del diritto di accesso (art. 2) l'accesso informale (art.3), il procedimento di accesso formale (art.4) le modalità di accesso e d'accoglimento (art.5).

Secondo la previsione regolamentare l'amministrazione è facoltizzata a far prendere visione dei propri documenti e/o a dare copia degli stessi senza che rimanga traccia del suo operato: potranno così esistere copie di atti amministrativi che "liberamente circolano" senza che si possa sapere quando e da chi sia stato esercitato il diritto di accesso, senza autentica (e, quindi, senza i conseguenti diritti dell'erario per la normativa sul bollo) e senza specificazione del fatto che la copia è il risultato del diritto di accesso: la copia esisterà e sarà alla portata e

visione di tutti senza bisogno di alcuna giustificazione.

L'accesso informale potrà avvenire in qualsiasi maniera: oralmente, per iscritto, per telefax, per accesso al sistema informativo dell'amministrazione; sarà cura del funzionario preposto accertare l'interesse del soggetto richiedente, la sua identità e, ove occorra, i suoi poteri rappresentativi; la soddisfazione della richiesta avverrà parimenti con ogni mezzo e/o con qualsivoglia forma essendo sufficiente che lo stesso si dichiari soddisfatto per la risposta ottenuta.

Ogni richiesta informale che non abbia risposta potrà dar ingresso alla richiesta formale: nel testo regolamentare si è precisato espressamente che l'accesso informale non è condizione necessaria per l'accesso formale, giacchè, quest'ultimo può sempre essere preferito dal cittadino, ove questi ritenga opportuno far constare l'avvenuto esercizio del diritto.

In questa sede non si pone il problema dei tempi: la procedura si esaurisce con l'esame senza formalità dell'istanza e con la soddisfazione della stessa: in caso contrario si aprirà la via formale. È il richiedente che giudicherà se quanto ottenuto lo soddisfa ovvero se è il caso di formalizzare l'istanza: normalmente l'ipotesi è quella di una soddisfazione immediata della richiesta (accesso alla rete informativa, visione delle delibere adottate, rilascio delle copie già disponibili, ecc.).

L'accesso formale si ha quando non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale o quando il richiedente lo preferisca per

qualsiasi ragione (per dar ingresso alla fase contenziosa, per dimostrare l'attività svolta, ecc.) ovvero quando sia il funzionario preposto ad avere dubbi circa la legittimazione del soggetto richiedente (per la sua identità, per i suoi poteri rappresentativi, per la sussistenza dell'interesse alla stregua delle specificazioni fornite) ovvero per la possibile incompetenza dell'ufficio adito. Parimenti, sotto un profilo oggettivo, possono sorgere dubbi sulla accessibilità del documento, per essere lo stesso oggetto di segretezza o di divieto di divulgazione nei casi e termini previsti dall'art. 24 della legge: la richiesta formale consente all'amministrazione di verificare, con ponderazione, la determinazione da assumere nei termini di trenta giorni concessi per legge.

Si è definito "accesso formale" e non scritto perchè si è voluto lasciare spazio al cittadino di formalizzare la richiesta anche attraverso le ulteriori possibilità consentitegli, quali: la richiesta orale con verbalizzazione da parte del funzionario dell'amministrazione incaricato, l'accesso in via informatica per il tramite di richiesta diretta alla rete dell'amministrazione, ecc.

Un aspetto delicato ed importante dell'accesso formale ai documenti amministrativi è dato dalla competenza/incompetenza dell'ufficio adito: la legge prescrive che il diritto di accesso si debba esercitare nei confronti dell'amministrazione che ha formato il documento o che stabilmente lo detiene (art.25, comma 2). Ove si verifichi il caso dell'incompetenza dell'amministrazione cui il cittadino si è rivolto, il

regolamento prevede (art.4 comma 3) per l'amministrazione l'onere di trasmettere la richiesta all'ufficio competente dandone comunicazione all'interessato.

E' di tutta evidenza che il termine di trenta giorni per provvedere, decorre dalla data di ricezione dell'atto dall'ufficio competente.

All'art. 6 sono previste delle misure organizzative delle singole amministrazioni nella convinzione che l'assenza di siffatta minima organizzazione potesse fornire il pretesto per differire ulteriormente la vigenza delle disposizioni della legge sul diritto di accesso, nelle more della individuazione di funzionari, mezzi, locali, risorse finanziarie per un servizio del tutto nuovo. Al contrario, seguendo la via indicata nel testo regolamentare, il diritto di accesso può (e deve) essere immediatamente esercitabile.

All'art. 7 è stata disciplinata espressamente l'ipotesi di non accoglimento della richiesta e cioè del rifiuto formale dell'accesso per significare formalmente alle amministrazioni il dovere di esternare le motivazioni prese a supporto della decisione.

Ciò pur in presenza di una norma legislativa puntuale, ma che si è ulteriormente accentuata giacchè si impone all'amministrazione di indicare sia le circostanze di fatto sia la normativa presa a supporto della decisione negativa onde consentire al richiedente (ed eventualmente al giudice) l'esatta percezione dell'interesse pubblico opposto all'accesso.

E' ben vero che siffatto obbligo di motivazione può essere aggirato con il silenzio-rifiuto legislativamente previsto, ma rimane il fatto che in sede regolamentare si è voluto espressamente stabilire, in via generale, il principio dell'obbligo per l'amministrazione di esternare le ragioni del rifiuto.

Ciò per le naturali conseguenze che, sotto il profilo amministrativo, la disposizione comporta in conseguenza all'obbligo che ingenera nel funzionario.

Le ipotesi prese in considerazione sono quelle legislativamente previste del rifiuto, limitazione o differimento: in quest'ultimo caso si è prevista espressamente la necessità dell'apposizione del termine, al fine di consentire un più sicuro inquadramento delle esigenze dell'amministrazione, con l'obbligo di fornire motivazioni circa l'eventuale impossibilità di stabilire il dies ad quem.

All'art. 8 sono disciplinati i casi di esclusione dell'accesso.

La materia, assai delicata, soprattutto se inserita nell'ottica di principi generali sopraindividuati, ha trovato nel regolamento una duplice disciplina: dapprima, in via generale, si è consentito all'amministrazione di segretare solo gli atti idonei a recare un pregiudizio attuale e concreto agli interessi individuati dalla legge (art. 24 comma 2). Il fattore tempo (per quanto tempo il documento è segreto o per quanto tempo rimarrà tale) è legato all'interesse perseguito dall'amministrazione nel momento in cui viene esercitato il diritto di accesso da parte del

cittadino e non a quello in cui fu formato il documento stesso: da ciò la relatività temporale del concetto stesso di segreto, anche nel caso di effettivo esercizio del potere di segretazione nella fattispecie. Di maniera che in ogni caso i documenti non possono essere sottratti all'accesso ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento previsto all'art. 7 comma 2.

In secondo luogo, e per quanto riguarda i casi di esclusione del diritto di accesso, si è preferito indicare linee guida a cui le amministrazioni dovranno rifarsi nel momento della predisposizione dei singoli regolamenti settoriali per la disciplina dell'accesso, specificando e concretizzando i principi già contenuti nell'art. 24, comma 2, ma suddividendoli in cinque distinti settori.

Il regolamento, che detta norme per tutte le amministrazioni, evidentemente non può individuare in maniera analitica i documenti segreti e come tali sottratti alla legge.

Da ciò l'enucleazione delle linee guida, come specificazione dei termini utilizzati dal legislatore affinché ciascuna amministrazione possa più agevolmente provvedere in funzione dell'interesse pubblico curato.

Di conseguenza si sono tenuti separati i casi di segreto relativi alle relazioni internazionali per descrivere più in dettaglio le ipotesi di segretazione.

Parallelamente si è voluto indicare con precisione l'ambito di operatività del segreto negli altri settori esclusi al diritto di accesso onde assolvere ad uno dei fini primi del regolamento, quello, cioè, della

garanzia sull'omogeneità di applicazione.

In particolare per la tutela del diritto alla riservatezza - settore particolarmente delicato per l'ampiezza del concetto giuridico a cui si fa riferimento - non si è voluto distinguere le ipotesi protette a seconda dei soggetti coinvolti, ma si è lasciato che il diritto alla riservatezza venisse tutelato quale valore a sè oltre alle ipotesi già tutelate per effetto dell'esistenza di altre forme di segretezza diverse da quelle volte alla tutela specifica dell'amministrazione.

Così il segreto professionale tutelerà anche gli atti interni o pareri rilasciati da legali nell'esercizio della loro attività, il segreto sanitario coprirà i documenti relativi a referti medici, ecc..

Non mai una disciplina per singoli atti, ma solo la specificazione dei criteri fondamentali indicati dalla legge nell'ambito della stessa traccia già fatta propria dal legislatore, per categorie.

La scelta compiuta è quella di non prevedere un separato potere di segretazione, al di fuori delle categorie già individuate.

All'art. 9 si è previsto espressamente la possibilità di esercitare il diritto di accesso da parte di amministrazioni pubbliche, di associazioni e comitati e di portatori di interessi pubblici o diffusi.

L'affermazione regolamentare è stata voluta per eliminare ogni dubbio in proposito, nonostante l'ormai acquisita convinzione che l'amministrazione, come tutti gli altri portatori di interessi collettivi o diffusi, goda degli stessi diritti di qualsiasi altra persona giuridica privata e che,

quindi, rientrasse già nell'ampia dizione legislativa dell'art. 23 comma 1 che fa riferimento "chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti".

Sotto il profilo organizzativo il regolamento agli artt. 10, 11 e 12 detta le norme base di riferimento per le singole amministrazioni onde consentire l'effettività del diritto di accesso.

La soluzione adottata è quella di prevedere tre livelli di archivio:

- a) periferico;
- b) centrale per ogni singola amministrazione;
- c) centrale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ciascuna amministrazione, anche nelle articolazioni periferiche, avrà archivi automatizzati delle istanze di accesso, e di tutti i procedimenti adottati a tal fine, su supporti informativi compatibili con quelli della Presidenza del Consiglio. Ciò comporterà una possibilità di scambio dei dati e delle informazioni contenute, in un tempo reale, e con possibilità di immediato adeguamento: questo a supporto delle amministrazioni meno dotate sotto il profilo organizzativo e tecnico - amministrativo le quali potranno avvalersi dei dati contenuti nella rete telematica per adeguare il proprio assetto normativo sui procedimenti di competenza.

Ancora una volta punto di riferimento per l'attuazione pratica di siffatti intendimenti sarà la Commissione per l'accesso (art. 10) la quale oltre all'organizzazione e gestione dell'archivio centralizzato dei dati provenienti da tutte le amministrazioni - onde avere un sistema che possa

garantire il raccordo centrale di tutte le esperienze maturate presso le singole amministrazioni - dovrà coordinare l'attività delle singole amministrazioni in materia di accesso e garantire l'uniforme applicazione dei principi ed esprimere parere sui singoli regolamenti previsti dall'art. 24 della legge.

Fondamentale norma a chiusura del sistema è quella contenuta nell'art. 13 del regolamento ove si prevede, in base ai principi più volte enunciati, che il periodo transitorio fino all'adozione dei singoli regolamenti settoriali è di un anno dall'entrata in vigore del presente regolamento: trascorso questo periodo il sistema entra in pieno regime ed i casi di segretezza saranno solo quelli già indicati.

Per il primo anno il diniego di accesso potrà essere opposto solo con provvedimenti motivati o dal Ministro, per le amministrazioni dello Stato, o dall'organo che ha la legale rappresentanza dell'ente, negli altri casi, unicamente in relazione alle esigenze di salvaguardia degli interessi di cui all'art. 24, comma 2 della legge e con riferimento ai criteri delineati all'art. 8 del presente regolamento.