

(PLENUM 25 NOVEMBRE 2003)

OGGETTO: Accesso ai documenti inerenti al procedimento di emersione di lavoro irregolare (D.Lvo. n.189/2002).

Alla Prefettura di l'Aquila, Ufficio territoriale di Governo, giungono, da parte di lavoratori extracomunitari, nei confronti dei quali è stata attivata la procedura di legalizzazione per lavoro irregolare subordinato, richieste di accesso a documenti detenuti dell'amministrazione e concernenti il relativo procedimento.

La Prefettura, premesso che il procedimento c.d. di "sanatoria" inizia con una dichiarazione di emersione da parte del datore di lavoro e con una istanza di rilascio del permesso di soggiorno da parte del lavoratore, esprime l'avviso che l'istante lavoratore extracomunitario sia legittimato ad accedere ai documenti richiesti sia perché "elemento" della procedura sia perché partecipante ad una fase della medesima; ed osserva infine che l'ostensione dei documenti è particolarmente utile nei casi in cui l'istanza di legalizzazione sia stata respinta e conseguentemente negato il visto di soggiorno.

Il procedimento di legalizzazione del lavoro subordinato irregolare di extracomunitari è regolamentato dalla legge 9 ottobre 2002, n.222 di conversione del decreto legge n. 9 settembre 2002, n.195.

Il procedimento di regolarizzazione dei lavoratori subordinati ha inizio con la presentazione di una dichiarazione da parte di chiunque, svolgendo un'attività di impresa in forma individuale o societaria, ed occupando lavoratori extracomunitari in posizione irregolare, ne chieda la regolarizzazione.

La dichiarazione del datore di lavoro, deve essere presentata alla Prefettura - Ufficio territoriale del Governo competente per territorio, che nei sessanta giorni dalla ricezione della dichiarazione deve verificarne l'ammissibilità e la ricevibilità e comunicarla al centro per l'impiego competente per territorio; la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo è altresì tenuta ad assicurare un registro informatizzato dei datori di lavoro che hanno presentato la dichiarazione e dei lavoratori cui la medesima si riferisce. Nei dieci giorni successivi alla dichiarazione dell'assenza dei motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno, la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo invita le parti a presentarsi per stipulare il contratto di soggiorno per lavoro subordinato e per il contestuale rilascio del permesso di soggiorno.

L'esito positivo del procedimento esaminato consente al lavoratore extracomunitario di ottenere il permesso di soggiorno. Si ricorda sinteticamente che

la legge n.189/2002, la c.d. Bossi – Fini, stabilisce che possono soggiornare nel territorio italiano solo gli stranieri entrati regolarmente, ossia in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto d'ingresso, che siano muniti di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno in corso di validità (art.5, T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Quando l'ingresso è finalizzato all'esercizio di una qualsiasi attività lavorativa è necessario che lo straniero richieda al questore della provincia in cui lo stesso si trova il permesso di soggiorno per motivi di lavoro; l'ottenimento di quest'ultimo è subordinato all'avvenuta stipulazione di un contratto di soggiorno nel quale è determinata anche la durata dello stesso.

Di conseguenza il lavoratore extracomunitario ha un sicuro interesse ad accedere ai documenti amministrativi relativi al procedimento di emersione, ed ha quindi un'indubbia legittimazione ad esercitare il diritto di accesso che, non essendo un diritto politico spetta a "chiunque", e dunque non soltanto ai cittadini ma anche agli stranieri e agli apolidi.

D'altra parte il lavoratore extracomunitario è anche parte del procedimento; pertanto ha comunque il diritto di accedere agli atti del procedimento nonché di presentare memorie scritte e documenti (art.10, legge n. 241/1990). In giurisprudenza è stato infatti più volte ribadito che il diritto di visione previsto a favore dei soggetti partecipanti al procedimento si configura come il medesimo diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui all'art.22 (C.d.S., sez. VI, 22 maggio 1998, n.796).

***Stato di attuazione
dell'art.24, comma 4, della
legge 7 agosto 1990, n. 241***

PAGINA BIANCA

Oggi si può affermare che sia il cittadino che le istituzioni hanno raggiunto la consapevolezza che la trasparenza dell'azione amministrativa, nelle sue diverse forme in cui si concretizza - motivazione del provvedimento, partecipazione al procedimento dei soggetti pubblici e privati che possono avervi interesse, pubblicità degli atti e documenti amministrativi e diritto di accesso ai medesimi da parte di chi ne faccia richiesta - costituisce una ormai irrinunciabile esigenza degli ordinamenti democratici.

In tutti questi anni si è continuato a monitorare lo stato di attuazione da parte delle pubbliche amministrazioni dell'obbligo di adottare i regolamenti che individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso.

I dati in possesso della Commissione riguardano i regolamenti sui casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi: al 31 dicembre 2003 risultano pervenuti 4.296 regolamenti. E' ipotizzabile che il numero dei regolamenti effettivamente adottati dalle amministrazioni sia maggiore.

Nel corso dell'anno la Commissione ha formulato 51 pareri su regolamenti relativi ai casi di esclusione del diritto di accesso così suddivisi: 29 relativi agli enti pubblici non economici, 7 alle aziende sanitarie, 8 alle università 3 alle camere di commercio, 1 alla provincia e agli 3 enti pubblici economici.

PAGINA BIANCA

***L'archivio dei
regolamenti concernenti la
disciplina del diritto di
accesso art. 10, comma 3
del D.P.R. 27 giugno 1992,
n. 352***

PAGINA BIANCA

In adempimento a quanto disposto dall'art. 10, comma 3, del D.P.R. 352 del 27 giugno 1992, è stato istituito, presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, l'archivio dei regolamenti concernenti la disciplina del diritto d'accesso, adottati dagli enti locali e trasmessi alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, per il tramite delle Prefetture.

Il suddetto Organo collegiale, a seguito del citato D.P.R., ha emanato, in data 23 aprile 2001, la direttiva n. prot. 3877 con la quale si invitavano gli enti locali a trasmettere, su supporto informatico, i testi aggiornati e coordinati anche con la disciplina^{*} in materia di riservatezza, dei regolamenti in questione, al fine di consentire la raccolta dei testi nell'archivio informatizzato.

Nel suddetto archivio, dopo aver effettuato un preliminare esame per accertarne la pertinenza, si è provveduto ad inserire i testi dei regolamenti effettivamente pervenuti correttamente trasmessi su supporto informatico ed adottati nel testo aggiornato e coordinato, come richiesto dalla citata direttiva del 23 aprile 2001. Ci si è limitati, invece, alla sola registrazione dei dati (nome del Comune, provincia e regione di appartenenza, date della delibera consiliare di adozione del regolamento e di trasmissione dello stesso) per quelli inviati su supporto cartaceo e per quelli la cui delibera consiliare è risultata

antecedente alla predetta direttiva. Non sono state prese in considerazione le mere comunicazioni di avvenuta adozione del regolamento.

Nella tabella sotto riportata è indicato il numero totale dei regolamenti inviati dalle Amministrazioni comunali, provinciali e dalle comunità montane in data successiva alla direttiva del 23 aprile 2001 e pervenuti al 31 dicembre 2003.

PROSPETTO GENERALE	
REGOLAMENTI TRASMESSI SU SUPPORTO INFORMATICO	N. 332
REGOLAMENTI TRASMESSI SU SUPPORTO CARTACEO	N. 935
TOTALE REGOLAMENTI INSERITI (trasmessi sia su cartaceo che su supporto informatico)	N. 1267

Nell'anno 2003 sono pervenuti dagli enti locali 115 regolamenti con due sole richieste di esame della Commissione.

Si precisa, infine, che prima dell'emanazione della direttiva del 23 aprile 2001 risultavano pervenuti dagli enti locali circa 3100 regolamenti, attualmente conservati nell'archivio generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri di Castelnuovo di Porto.

PAGINA BIANCA

Elaborazione statistica

PAGINA BIANCA

I prospetti riepilogativi dei pareri formulati dalla commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, nell'esercizio della vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, riportati nelle pagine che seguono, sono stati suddivisi per anno e per tipologia (regolamenti, quesiti e istanze) con l'indicazione della relativa incidenza percentuale.

Dall'analisi dei vari tabulati (da fig.1 a fig.11), si rileva in primo luogo che l'anno 2003 è stato il più prolifico da quando è stata istituita la Commissione.

Infatti nel 2003, il maggior numero di pareri espressi dalla Commissione ha interessato l'esame dei regolamenti in materia di accesso (53% le verifiche di conformità incidono per il 6%) mentre i quesiti (29%) formulati da pubbliche amministrazioni hanno confermato essere la seconda attività svolta dall'organo consultivo. In particolare, nel corso dell'anno, è stato eliminato in modo definitivo l'arretrato relativo all'esame dei regolamenti anche grazie alla costituzione di appositi gruppi di lavoro istituiti ad hoc .

Un dato che merita di essere approfondito è la percentuale delle istanze presentate da associazioni o privati cittadini (19%) che, seppur inferiore al dato relativo all'esame dei regolamenti e dei quesiti è in continua ascesa. Tale dato è un segno evidente che nella collettività comincia a manifestarsi sempre più sia la consapevolezza del proprio diritto ad avere un rapporto trasparente e corretto con la pubblica amministrazione sia l'opportunità di avvalersi della commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, la quale, pur non ponendosi come strumento alternativo alla via giurisdizionale, riveste tuttavia una funzione propria, utile alla tutela degli interessi del cittadino.

A riprova di ciò, la Commissione, nello svolgimento della sua attività di vigilanza sull'attuazione della normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'art. 27, legge 7 agosto 1990, n.241, ha svolto anche nel 2003 una intensa attività istruttoria presso le pubbliche amministrazioni a seguito di apposite richieste di associazioni e di privati cittadini. Infatti, sono stati eseguiti decine di interventi presso pubbliche amministrazioni al fine di acquisire dettagliati chiarimenti in merito alle ragioni del totale o parziale diniego del diritto di accesso.

L'approfondimento di questi due elementi evidenzia come sia stata soddisfatta la richiesta che perviene dai privati cittadini di una maggiore attenzione su come dialogare con la pubblica amministrazione. Infatti, è evidente come il cittadino, nel caso ritenga leso il suo diritto all'accesso ai documenti amministrativi, sempre più, in alternativa alla vie legali, preferisce ricorrere alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Il maggior coinvolgimento della Commissione da parte del privato cittadino per dirimere questioni legate al diritto dell'accesso è avvenuto a prescindere dall'aver posto in essere una operazione di comunicazione specificatamente mirata. Nel caso in cui, in futuro, si dovessero esperire vere e proprie strategie di comunicazione orientate a far conoscere ancor più diffusamente l'attività della Commissione è facile immaginare come l'organo consultivo, rivestirà un ruolo maggiormente incisivo nella società.