

***L'attività di informazione e
comunicazione***

PAGINA BIANCA

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi avvalendosi delle strutture del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, in ottemperanza a quanto disposto dalla legge n. 150/2000 e in linea con la direttiva 7 febbraio 2002 del Dipartimento della funzione pubblica relativa all'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, ha provveduto a dare la massima diffusione alle attività poste in essere attraverso la pubblicazione dei relativi atti in un volume che è giunto alla VII° edizione nonché a creare una sezione dedicata ai lavori della Commissione all'interno del sito internet ufficiale del Governo..

Con la pubblicazione del settimo volume, avvenuta nel mese di aprile 2003, dopo le sei precedenti fortunate edizioni di annuale aggiornamento sulle attività della Commissione è stato quasi spontaneo raccogliere in un unico volume il materiale pubblicato negli anni precedenti, tuttora di vivo interesse e di pratica attualità.

Considerato il carattere riepilogativo del volume, nelle parti prima e seconda sono state riportate le funzioni, la composizione, il regolamento interno e le direttive emanate dalla Commissione per l'accesso nello svolgimento della propria attività.

Nella parte terza sono stati riportati i pronunciamenti del Garante per la protezione dei dati personali riferiti all'anno 2001 e dei precedenti volumi di maggior interesse in materia di accesso ai documenti amministrativi.

Nella parte quarta, dedicata alla normativa, oltre il consueto aggiornamento, sono riportate le disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi (Legge n. 241/90, D.P.R. n. 352/92; artt. 10 e 43 del D.L.vo n. 267/2000; D.L.vo n.196/2003; D.L.vo n. 39/77; stralcio della Legge n. 205/2000 e del D.P.R. n. 445/2000).

Il volume - riportando le direttive, i pareri della Commissione, le massime del Consiglio di Stato e i pronunciamenti del Garante per la protezione dei dati personali - costituisce un utile strumento di verifica dello stato di attuazione del principio dell'accesso. Nonostante le difficoltà applicative, ancora presenti, connesse all'introduzione di innovazioni strutturali di ampio respiro e di particolare rottura con radicati sistemi del passato, si sta sempre più affermando la cultura del dialogo tra amministratori ed utenti per l'instaurazione di un rapporto di reale fiducia tra pubblica istituzione e cittadini.

La pubblicazione è stata presentata nel corso della 14° edizione del Forum della P.A tenutosi a Roma nel maggio 2003. Successivamente la struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ha provveduto ad una spedizione di circa 1000 volumi che sono stati richiesti dai visitatori del Forum P.A. mentre il Dipartimento per l'informazione e l'editoria ha provveduto alla consueta spedizione istituzionale.

Inoltre la pubblicazione è stata inserita nel CD che il Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha predisposto e distribuito nel corso della medesima manifestazione.

Il VII volume, come per le precedenti edizioni, è stato pubblicato integralmente in formato Pdf nel sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel medesimo sito la struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ha provveduto a pubblicare i pareri integrali con le relative massime su quesiti e istanze che la Commissione ha deliberato nel corso dell'anno 2003.

*Osservazioni conclusive e
proposte*

PAGINA BIANCA

L'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi nell'anno 2003 ha visto confermarsi e consolidarsi principi dottrinali e giurisprudenziali già affermati. La stessa Commissione, nello svolgimento della propria attività istituzionale, non ha dovuto affrontare temi che l'organo giurisdizionale amministrativo non avesse di già affrontato.

In questo panorama, le uniche spinte innovative sono giunte sia dall'azione di governo che, come detto, con l'atto Camera 3890-B (approvato definitivamente dalla Camera il 26 gennaio 2005) ha proposto modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241 sia dalla direttiva comunitaria 2003/98/CE emanata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

Il recepimento della direttiva europea, che dovrà avvenire entro il 1° luglio 2005, affiancherà agli attuali due sistemi presenti nel nostro ordinamento – la legge 241/90 e il d.l.vo n. 267/2000 - un nuovo sistema che integrerà ulteriormente la disciplina di questa materia.

Infatti con la direttiva comunitaria, una ampia gamma di documenti amministrativi, e cioè quelli che saranno individuati per

poter estrapolare le informazioni, non sarà accessibile anche da chi non sia legittimato dalla titolarità di una 3
situazione giuridicamente rilevante.

Di conseguenza la generalità dei cittadini in futuro potrà operare un controllo democratico sull'attività dei soggetti pubblici grazie alla messa a disposizione di una grande massa di documenti dai quali sarà possibile elaborare tutte le informazioni che potranno richiedere i soggetti pubblici e privati.

L'elaborazione delle informazioni da estrapolare dai documenti messi a disposizione da ogni amministrazione pubblica sarà un compito non facile, che richiederà un congruo tempo per poter essere effettuato in modo esaustivo.

Infatti, sarà necessario che il settore pubblico si doti di mezzi necessari a svolgere queste nuove funzioni che determineranno a carico dell'ente specifiche responsabilità, tenuto conto che l'elaborazione delle informazioni sarà probabilmente una attività a carattere corrispettiva.

Pertanto, il recepimento della direttiva potrebbe essere l'occasione giusta per poter armonizzare il nuovo istituto con l'attuale quadro normativo e rendere così possibile garantire una corretta applicazione da parte delle pubbliche amministrazioni della disciplina

dell'accesso ed attuare così la piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione perseguito da sempre dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

PAGINA BIANCA

Allegati

PAGINA BIANCA

L'INCIDENZA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA
COSTITUZIONE SULL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO
AI DOCUMENTI AMINISTRATIVI¹

1. *Finalità dell'indagine.*

Oggetto dello studio è stabilire se l'impianto costituzionale disegnato dal nuovo Titolo V comporti modificazioni in ordine alla competenza della Commissione a pronunciarsi sui quesiti posti dalle regioni e dagli enti locali, e, in particolare, se la Commissione sia titolare della competenza ad esprimere pareri sui regolamenti per l'accesso dei citati enti.

2. *Il riparto di competenze normative tra Stato e regioni disegnato dal novellato art. 117 Cost. e la legge statale sul procedimento amministrativo.*

La Commissione ha esaminato preliminarmente la questione se, in base al nuovo riparto di competenze normative tra Stato e regioni previsto dal riformato art. 117 Cost., sia ancora possibile, per lo Stato, emanare norme di carattere generale sul procedimento amministrativo, atteso che lo stesso procedimento non è stato inserito tra le materie della potestà legislativa esclusiva statale, né tra quelle a potestà legislativa concorrente Stato-regioni, di cui ai co. 2 e 3 dell'art. 117 Cost. Se ci si fermasse ad un'interpretazione basata sul mero dato letterale, si sarebbe portati a ritenere che la disciplina sul procedimento rientri nella competenza residuale (cosiddetta esclusiva) delle regioni di cui al 4 co. del ricordato art. 117 Cost.

3. *La legge statale sul procedimento amministrativo come garanzia di una comune tutela procedimentale nei confronti delle pubbliche amministrazioni.*

La circostanza per la quale il legislatore costituzionale non abbia espressamente preso in considerazione il procedimento amministrativo non sembra significativa, essendo dovuta alla natura trasversale, per definizione, del procedimento amministrativo, che non coincide con un ambito materiale di competenze, ma le investe tutte.

¹ Documento approvato dalla Commissione e redatto dal gruppo di lavoro operante nell'ambito della Commissione medesima, composto dal prof. Aldo Sandulli e dalla dott.ssa Barbara Torrice.

La ragione della mancata inclusione del procedimento amministrativo tra le materie ad esclusiva competenza statale si fonda, inoltre, sul riconoscimento del procedimento come forma della funzione amministrativa, per cui le precise regole dell'azione amministrativa si manifestano in presenza di tale funzione, a prescindere dalla natura e dalla latitudine del raggio di azione del soggetto agente.

Se poi ci si richiama ai principi comunitari, il procedimento viene configurato come modulo garantistico di tutela delle situazioni giuridiche soggettive, divenendo irrilevante la natura centrale o locale del soggetto pubblico.

L'esistenza di una legge sul procedimento che contenga principi comuni è proprio dovuta all'esigenza di radicare in capo ai cittadini un complesso novero di garanzie, che possono essere fatte valere nei confronti di qualsiasi soggetto pubblico.

Ciò è alla base del bisogno di applicare i comuni principi procedurali su tutto il territorio nazionale, poiché le garanzie riconosciute ai singoli si manifestano in presenza di una funzione pubblica, quale che sia la dimensione, centrale o locale, del soggetto agente.

4. Ambiti di autonomia normativa delle regioni e degli enti locali.

Spazi di autonomia normativa territoriale, *in subiecta materia*, sussistono certamente, ma non possono che esprimersi in un'unica direzione, volta ad ampliare il novero di garanzie individuate dalla legge statale sul procedimento, che ne delimita il contenuto minimo, non derogabile in sede di autonomia normativa esercitata dagli enti locali.

Da quanto sin qui detto possono ricavarsi due corollari.

Da un lato, l'applicazione dei contenuti minimi dei principi d'azione deve essere unitaria ed omogenea su tutto il territorio nazionale. Dall'altro, occorre evitare che l'esercizio dell'autonomia normativa a livello locale produca squilibri sotto il profilo dell'incisione dei livelli minimi unitari delle prestazioni riguardanti i diritti sociali e civili. In sostanza, devono sempre essere garantiti i minimi comuni standards di garanzia procedimentale per i cittadini della Repubblica.

La previsione di una disciplina statale sul procedimento diventa allora uno strumento indispensabile per assicurare quel particolare grado di salvaguardia al patrimonio unitario di principi o valori dell'ordinamento giuridico nazionale e, dunque, di tutela dell'unità giuridica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti anzidetti.

Non a caso, l'art. 22 del disegno di legge A.C. 3890-B, mirante ad introdurre modifiche alla legge n. 241/1990, qualifica, significativamente, l'accesso ai documenti amministrativi come principio generale dell'attività amministrativa volto a favorire la partecipazione democratica, inquadrandolo, pertanto, tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., ferma restando la potestà di regioni ed enti locali di garantire ulteriori livelli di tutela.

5. La riforma costituzionale e le competenze della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in relazione ai regolamenti di attuazione della legge statale sul procedimento amministrativo da parte degli enti territoriali.

Resta da verificare se, a seguito della riforma, la Commissione per l'accesso sia ancora legittimata (ed in caso affermativo entro quali limiti) ad esercitare, nei riguardi di regioni ed enti locali, l'attività di vigilanza di cui all'art. 27 della legge n. 241/1990, e in particolare, se sia ancora competente ad esprimere il parere sui regolamenti e sui quesiti dei citati enti.

L'interrogativo da risolvere consiste nel valutare se, data la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative al diritto di accesso, sussista la possibilità, per un organismo collocantesi strutturalmente presso l'amministrazione centrale, di svolgere un'attività di controllo del rispetto dei requisiti minimi sul territorio nazionale nei confronti di soggetti che, a seguito del nuovo assetto costituzionale, godono di ampia autonomia normativa.

Sembrano sussistere elementi a sostegno di un preservato, seppur limitato, spazio di competenza da parte della Commissione per l'accesso.

Ai sensi dell'art. 15, comma 2, del d.d.l. n. A.C. 3890-B², "le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge".

Sembrirebbe derivarne che, in caso di mancato rispetto dei requisiti minimi di conoscibilità da parte dei regolamenti degli enti territoriali, possa trovare applicazione il potere sostitutivo di cui all'art. 120, co. 2, Cost.

In caso contrario, si avrebbe la situazione per cui, in relazione al travalicamento dei livelli minimi da parte delle disposizioni regolamentari regionali e degli enti locali non vi sarebbe un meccanismo immediato di verifica e di tutela (a prescindere dall'eventuale valutazione dei requisiti per la presentazione, alla Corte costituzionale, del ricorso per conflitto di attribuzione), dovendosi attendere che tali disposizioni esplicino in concreto effetti individuali pregiudizievoli, tali da consentire l'impugnazione, assieme al provvedimento immediatamente lesivo, della disposizione regolamentare.

Si avrebbe, dunque, la circostanza per cui, avverso le disposizioni regolamentari regionali e locali lesive del contenuto minimo del diritto di accesso, la tutela sarebbe soltanto indiretta e ritardata. Ciò non consentirebbe, di fatto, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, costituzionalmente garantiti.

² Dall'approvazione da parte della Commissione per l'accesso del presente documento, il disegno di legge Atto Camera 3890-B, recante modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente norme generali sull'azione amministrativa, ha proseguito il suo iter parlamentare. E' stato approvato dal Senato, modificato dalla Camera, ulteriormente modificato dal Senato e definitivamente approvato dalla Camera il 26 gennaio 2005.

Perché il potere sostitutivo possa essere esercitato, occorre che si individuino un soggetto deputato a valutare se i regolamenti in questione abbiano rispettato i livelli minimi individuati dalla legge statale sul procedimento.

Alla luce dell'art. 27, co. 5 e 6, della legge n. 241/1990, sembrerebbe di poter intravedere una idonea soluzione alla questione in oggetto nella effettuazione di una blanda forma di verifica dei regolamenti degli enti territoriali da parte della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Questa misura consentirebbe l'effettivo perseguimento del principio di garanzia dell'unità giuridica e dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Ciò sarebbe tanto più condivisibile qualora la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi acquisisse un carattere più marcatamente nazionale. L'idea di fondo è che tale organismo, pur strutturalmente collocantesi a livello centrale, debba operare nell'esercizio, di una dimensione di carattere nazionale, non identificantesi funzionalmente con il livello di governo statale. Tale assetto risulterebbe più propriamente conforme alle funzioni svolte, precipuamente di garanzia e di tipo, per così dire, neutrale; alla alta tecnicità (e, dunque, pressoché totale assenza di politicità) dei suoi compiti; alla pluralità di estrazione dei suoi membri, esponenti del Parlamento, delle magistrature, dell'alta burocrazia, dell'accademia.

Proprio al fine di rafforzare il carattere nazionale della Commissione, sarebbe stato auspicabile che il disegno di legge di modifica della legge 241, ormai definitivamente approvato, avesse inserito, tra i membri della stessa, anche rappresentanti degli altri livelli di governo e, cioè, di regioni ed enti locali.³

L'originaria composizione della Commissione la identificava come un organismo centralizzato. La nuova proposta di composizione non ha tenuto conto delle esigenze determinatesi a seguito della nuova disciplina del Titolo V e, in particolare, dei profili relativi al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

Sulla base delle argomentazioni sin qui svolte, la Commissione, sollecitando le opportune modifiche legislative in ordine alla composizione della Commissione medesima ed al suo radicamento strutturale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, si esprime nel senso che la Commissione possa continuare ad esercitare la vigilanza sulla corretta attuazione del principio di conoscibilità dell'azione amministrativa da parte di regioni ed enti locali, sebbene limitatamente alla verifica del pieno rispetto, da parte dei regolamenti e degli atti amministrativi generali di regioni ed enti locali, dei livelli essenziali delle prestazioni, al fine di garantire una omogenea attuazione dei contenuti minimi del diritto di accesso su tutto il territorio nazionale, pur ammettendosi possibilità di differenziazioni sotto il profilo della introduzione di ulteriori forme di garanzia.

Le modalità di controllo, ovviamente, non potranno essere le medesime operanti nei riguardi delle altre pubbliche amministrazioni. La verifica dovrà essere esclusivamente incentrata a valutare il rispetto dei requisiti minimi, senza

³ Ved. Nota 1.