



# **L'accesso ai documenti amministrativi**

*Ottobre 2007*

***Consiglio Regionale del Piemonte***

***Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale***  
***Adriana Garabello***

***Settore Affari Istituzionali e Supporto Giuridico Legale - Valter Bossi***  
***Settore Studi e Documentazione Legislativi (ad interim) - Valter Bossi***

***Realizzazione a cura di:***

***Silvia Arneodo***

***Federica Moi***

***Collaborazione editoriale:***

***Tiziana Cardella***

***Torino, Ottobre 2007***

*Sommario*

Premessa	7
----------	---

**Capitolo I**  
**Profili generali**

1. La legge sull'azione amministrativa e il nuovo titolo V della costituzione.	11
2. Il diritto di accesso: principali innovazioni in materia di tutela dei titolari del diritto, dei controinteressati.	19
3. I limiti generali al diritto di accesso.	28
4. Il diritto di accesso nella Regione Piemonte.	33

**Capitolo II**  
**Diritto di accesso dei Consiglieri regionali**

1. Configurazione giuridica del diritto di accesso.	37
2. L'oggetto del diritto di accesso.	40
3. Modalità dell'esercizio del diritto di accesso dei Consiglieri regionali.	45
4. Casi di esclusione del diritto di accesso dei Consiglieri regionali.	48
5. Rapporti tra la disciplina dell'accesso e tutela della riservatezza.	53
6. Il diritto di accesso dei Consiglieri regionali cessati dal mandato.	56

### **Capitolo III**

#### **Diritto di accesso e privacy**

1. Cenni alla disciplina normativa.	57
2. Il diritto di accesso ai propri dati personali.	60
3. Il diritto di accesso ai documenti contenenti dati personali comuni.	61
4. Il diritto di accesso ai documenti contenenti dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.	65
5. Il diritto di accesso ai documenti contenenti dati sensibili e giudiziari.	66
6. Il diritto di accesso ai documenti contenenti dati psico-attitudinali.	67

### **Capitolo IV**

#### **La tutela giurisdizionale del diritto di accesso**

1. Il nuovo sistema della tutela giurisdizionale.	68
2. (Segue): i ricorsi al Difensore civico ed alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.	70
3. (Segue): la tutela processuale.	75
4. In particolare: il problema dell'accesso in pendenza del ricorso amministrativo	81
5. La tutela in sede civile	83
6. La tutela in sede penale.	85
7. Le parti (ivi compresi i controinteressati) e la rappresentanza processuale	86

## **Allegati**

<b>Allegato n. 1 – Normativa statale</b>	<b>93</b>
<b>Allegato n. 2 – Normativa regionale</b>	<b>117</b>
<b>Allegato n. 3 – DDL n. 2161 del 24 gennaio 2007 (c.d. Nicolais)</b>	<b>175</b>



## **Premessa**

La presente pubblicazione sull'accesso ai documenti amministrativi si propone l'obiettivo di fornire uno strumento per la diffusione della cultura della trasparenza nella Pubblica Amministrazione in particolare presso il Consiglio regionale.

Ad oltre quindici anni dalla sua introduzione con la legge 7 agosto 1990, n. 241, l'attuazione della normativa sull'accesso ai documenti amministrativi continua ad essere rivisitata sia a livello statale sia in ambito regionale, proprio perché la sua portata è sempre attuale e gli interessi coinvolti sono suscettibili di continui cambiamenti. Da ultimo il disegno di legge presentato il 24 gennaio 2007 dal Ministro Nicolais, che si allega, recante: "Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese" ha ribadito che le Regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dai principi generali, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.

Infatti, alla luce della normativa primaria contenuta nel capo V della legge 241/90 e s.m.i., l'accesso agli atti amministrativi risulta oggi ricostruibile quale situazione di diritto soggettivo, di conseguenza devono essere garantiti i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale e le regioni, nell'ambito delle proprie competenze, possono stabilire ulteriori livelli di tutela adeguando la propria normativa ai principi stabiliti dagli articoli 22, 23, 24, 25 e 26 della legge 241/90.

Inoltre i rapporti tra il principio di trasparenza e quello della riservatezza sono sempre più strettamente collegati e in quest'ottica, nella presente pubblicazione, è stato redatto un apposito capitolo per approfondire proprio l'aspetto del bilanciamento tra tali principi di trasparenza e di riservatezza, ponendo particolare attenzione a quanto espresso dal Garante per la protezione dei dati personali nei propri pareri.





Data la vastità dell'argomento si è scelto di focalizzare l'attenzione sulla parte relativa alla modifica del titolo V della Costituzione e alle conseguenti problematiche insorte a seguito del nuovo riparto di competenze legislative. Inoltre ampio spazio è stato dedicato alla ricostruzione sistematica della normativa regionale sul diritto di accesso da parte dei cittadini ed in particolare da parte dei Consiglieri regionali, argomento affrontato anche sulla base della più recente elaborazione giurisprudenziale.

Infine sono stati evidenziati gli aspetti innovativi della tutela amministrativa e giurisdizionale del diritto di accesso.

- - -



## **Capitolo I**

### **Profili generali**

#### **1. La legge sull'azione amministrativa e il nuovo titolo V della costituzione.**

La legge n. 15 del 2005 relativa alla nuova disciplina del diritto di accesso si trova a confrontarsi con l'assetto della competenze legislative così come introdotto dalla riforma del titolo V della Costituzione.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha innanzitutto assegnato pari dignità costituzionale ai vari livelli territoriali di governo che vanno a costituire l'ordinamento repubblicano (articolo 114 Costituzione). Ha innovato poi l'assetto delle competenze legislative (articolo 117 Costituzione), elencando una serie di materie di competenza statale e attribuendo in via residuale alle Regioni (comma 4) tutte le materie non riservate alla legislazione dello Stato - in via esclusiva (comma 2) o in via concorrente (comma 3) - nel solo rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La disciplina del diritto di accesso si introduce quindi in tale contesto costituzionale, sommariamente descritto, sollevando numerose problematiche inerenti il rapporto fra le fonti legislative regionali e quelle nazionali.<sup>1</sup>

*In primis* si è ripresentata l'antica questione della coincidenza o meno del procedimento amministrativo con uno specifico ambito materiale di competenza. La Corte costituzionale, con la sua nota sentenza n. 465 del 1991, aveva definito il procedimento amministrativo un «modo di esercizio delle diverse competenze», da disciplinarsi di volta in volta con fonti statali o regionali a seconda dell'attinenza dei vari procedimenti ad ambiti

---

<sup>1</sup> Secondo l'originario articolo 29 legge 241 del 1990 i «principi desumibili dalle disposizioni» contenute nella legge 241 costituivano «principi generali dell'ordinamento giuridico». Com'è noto, tali principi sono stati per la prima volta richiamati nell'articolo 12 delle Disposizioni sulla legge in generale, preliminari al Codice civile (c.d. preleggi), come canone di interpretazione.

Inoltre il medesimo articolo nella formulazione originaria prevedeva che, in assenza di normativa regionale, la legge 241 operasse «direttamente» in tutte le sue prescrizioni, nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, mentre quelle a statuto speciale e le Province autonome avrebbero dovuto «adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima».

materiali propri dello Stato o delle Regioni. Precisamente, il ragionamento svolto dalla Corte partiva dal presupposto per cui se è vero che il procedimento amministrativo non coincide con uno specifico ambito materiale di competenza, in quanto modo di esercizio delle diverse competenze, è anche vero che la disciplina dei vari procedimenti dovrà essere affidata a fonti statali o a fonti regionali, a seconda che gli stessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle Regioni. E questo tanto più ove si consideri la connessione naturale esistente tra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione, connessione che conduce a individuare nella regolamentazione ad opera della Regione dei procedimenti amministrativi di propria spettanza un corollario della competenza regionale, richiamata nell'art. 117 della Costituzione, concernente l'"ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalle Regioni"<sup>2</sup>.

Sempre con riferimento alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, la Corte costituzionale anche dopo la legge 3/2001 è ritornata sulla questione dell'ingresso dei regolamenti di delegificazione in materia regionale, ma poiché ha deciso la questione avendo riguardo alle originarie disposizioni costituzionali, si ritiene opportuno riferirne soltanto per linee essenziali in questo contesto. La Consulta, nella sentenza n. 376 del 2002, ha proceduto ad un breve excursus storico sulla vicenda in questione partendo dal comma 2 dell'articolo 20 della legge 59/1997, il quale aveva inizialmente previsto che, con l'annuale disegno di legge di semplificazione, il Governo individuasse «i procedimenti relativi a funzioni e servizi che, per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle comunità territoriali», erano attribuiti alla potestà normativa delle Regioni e degli enti locali,

---

<sup>2</sup> Per completezza si precisa che ancora vigente l'originario Titolo V della Costituzione, con la legge n. 59 del 1997 era stato avviato un ampio processo di decentramento amministrativo che tuttavia non aveva inciso in maniera decisiva sulla disciplina dei procedimenti, la quale, anzi, era rimasta per la gran parte statale pure in materie assegnate totalmente o parzialmente alle autonomie territoriali. Si noti a tal riguardo che, insieme all'avvio della c.d. terza regionalizzazione, la sopracitata "riforma Bassanini" aveva potenziato le misure di semplificazione dando, in particolare, un vistoso impulso al meccanismo della delegificazione con effetti uniformanti anche nei confronti di procedimenti amministrativi connessi a materie di competenza legislativa concorrente, la cui disciplina si trovava così, tra l'altro, incisa da fonti statali di natura regolamentare

indicando contestualmente i principi da regolarsi con legge della Repubblica ai sensi degli artt. 117, comma 1 e 2, e 128 Costituzione.

Sostituito dalla legge di semplificazione per il 1998, legge n. 50 del 1999, la disposizione ha affidato al Governo, «in sede di attuazione della delegificazione», il compito di individuare i procedimenti o gli aspetti del procedimento che potevano essere «autonomamente disciplinati» dalle Regioni e dagli enti locali, sembrando alludere con ciò, a parere della Corte, ad interventi regolamentari «in funzione solo ricognitiva». La legge n. 340 del 2000 ha comunque sostituito nuovamente la disposizione in esame sancendo espressamente il carattere «cedevole» - ma implicitamente confermandone l'efficacia, pur temporanea - della disciplina regolamentare nei confronti della successiva normazione di fonte regionale. Ebbene, secondo la Corte costituzionale i regolamenti statali di delegificazione, riguardanti eventualmente ambiti materiali di competenza regionale, non hanno «alcun effetto abrogativo né invalidante sulle leggi regionali in vigore, sia emanate in attuazione dei principi di semplificazione, sia semplicemente preesistenti», né vincolano i legislatori regionali. Piuttosto, le norme regolamentari sostituiscono le disposizioni di legge statali di dettaglio già applicabili a titolo suppletivo in caso di inerzia del legislatore regionale, secondo una sorta di «effetto domino». La Corte, in quell'occasione, non ha preso posizione circa la compatibilità delle disposizioni impugnate col nuovo quadro costituzionale, bensì ha rinviato ad eventuali future valutazioni conseguenti a censure da parte delle Regioni di ulteriori manifestazioni di potestà regolamentare statale. È chiaro però che i nuovi spazi che il processo di decentramento ha aperto ai poteri normativi locali si ripercuote sulla semplificazione, ovvero sulla disciplina del procedimento quale «proiezione dell'organizzazione» dei diversi soggetti istituzionali ed il legislatore ne ha dovuto infatti tener conto quando, adeguando l'articolo 20 della legge 59 del 1997 al vigente sistema costituzionale, ha disposto che il disegno di legge annuale per la semplificazione fissi gli indirizzi, i criteri, le modalità e le materie di intervento «anche ai fini della ridefinizione dell'area di incidenza delle

pubbliche funzioni con particolare riguardo all'assetto delle competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti locali» ed ha altresì espressamente riservato al Governo l'emanazione di regolamenti nelle sole materie di esclusiva competenza statale, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata quando siano coinvolti gli interessi delle autonomie regionali e locali (articolo 1 della legge n. 229 del 2003, "Legge di semplificazione 2001").

A questo punto appare indispensabile analizzare anche il comma 2 dell'articolo 29, il quale dispone che le Regioni e gli enti locali «nell'ambito delle rispettive competenze», regolano le materie disciplinate dalla legge 241/1990 «nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti» dalla medesima legge. La norma non è affatto chiara, anzi, si è subito prestata a molteplici interpretazioni.

L'iniziale precisazione del necessario rispetto della Costituzione appare scontata, «dice troppo dal momento che c'è già l'articolo 117, comma 1, della nostra Carta fondamentale a ricordarlo. Tuttavia, è proprio prendendo le mosse dal comma 1 dell'articolo 117 Costituzione - per cui, appunto, la funzione legislativa, statale e regionale, deve svolgersi nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi comunitari - che può essere condotta l'indagine sul fondamento dell'ulteriore limite dei "principi" di garanzia del cittadino nei confronti dell'amministrazione».

L'elemento unificante del sistema delle fonti di disciplina dei procedimenti sarebbe rappresentato quindi dalle norme costituzionali riguardanti la Pubblica amministrazione, in buona sostanza dall'articolo 97 Costituzione che enuncia i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, insieme alle loro articolazioni, quali i principi di efficacia, efficienza ed economicità. Ma anche da norme assai più generali, come l'articolo 3 sul principio di uguaglianza, dal quale si fa discendere il canone della ragionevolezza, il fondamentale articolo 5 sull'unità ed indivisibilità della nostra Repubblica, l'articolo 41 sulla libertà di iniziativa

economica, l'articolo 120 là dove vieta di ostacolare la libera circolazione di persone e cose fra le Regioni. Quanto al principio del c.d. "giusto procedimento", è stato fatto notare come anch'esso, dopo essere stato a lungo considerato dalla Corte costituzionale un principio generale dell'ordinamento giuridico, ha acquistato rango costituzionale in quanto ricavabile dalla regola del buon andamento.

A questo punto rimane da valutare la riconducibilità della "materia" procedimento amministrativo alla competenza regionale residuale, operazione per nulla scontata e automatica dal momento che, come affermato dalla Corte costituzionale<sup>3</sup>, la sola circostanza che un determinato oggetto di disciplina normativa non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei comma 2 e 3 dell'articolo 117 Costituzione non è sufficiente per ricomprenderlo nell'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma <sup>4</sup> del medesimo articolo 117. Se poi, in particolare, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, essi vanno qualificati a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti<sup>4</sup>. Quest'ultima soluzione riporta all'orientamento espresso dalla stessa Consulta nella già citata sentenza n. 465 del 1991 ove, in buona sostanza, si era considerato il procedimento amministrativo non, appunto, una materia a sé stante, ma una sorta di competenza accessoria delle competenze materiali proprie, a seconda dei casi, dello Stato o delle Regioni.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Corte Costituzione, sentenza n. 370 del 2003, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>4</sup> Il ragionamento svolto dalla Corte Costituzione sentenza n. 303 del 2003 in materia di "lavori pubblici", può essere applicato, per analogia, anche al procedimento amministrativo. In tale pronuncia si afferma che: "La mancata inclusione dei lavori pubblici nella elencazione dell'art. 117 Costituzione non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni, atteso che trattasi di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti".

<sup>5</sup> Così pure, tra l'altro, nella più recente sentenza n. 336 del 2005, nella quale la Corte costituzionale ha derivato la legittimazione dello Stato a dettare norme di semplificazione nel settore delle comunicazioni - relative in particolare alla conferenza di servizi, alla denuncia di inizio di attività e al silenzio-assenso - oltre che dai titoli di competenza legislativa esclusiva, dalla potestà di fissare principi fondamentali nelle diverse materie ripartite cui le varie disposizioni del Codice delle comunicazioni elettroniche afferiscono; principi che possono essere espressi da disposizioni anche dettagliate se relative ad esigenze di unitarietà e uniformità di disciplina sull'intero territorio nazionale e in puntuale attuazione, come nel caso di specie, di obiettivi posti da direttive comunitarie, che «pur non incidendo sulle modalità di

A questa esigenza di unità, più che di uniformità, la Corte Costituzionale ha già inteso rispondere, in più occasioni, attraverso l'individuazione delle materie trasversali, ovverossia di quelle materie che corrispondono a funzioni o valori rilevanti dal punto di vista costituzionale, che consentono all'unica entità con competenza estesa all'intero territorio nazionale, e perciò allo Stato, di intervenire garantendo un livello coordinato di disciplina. E' pur vero che, nel nostro ordinamento giuridico, la giurisprudenza amministrativa fino all'emanazione della legge generale sul procedimento amministrativo ha svolto proprio la su citata funzione unificatrice.

Se, al contrario, si volesse interpretare la materia del procedimento amministrativo sulla base degli interessi a cui intende rispondere la si potrebbe far rientrare nella lett. m) dell'articolo 117 costituzione "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

I diritti civili e sociali infatti sono da interpretare come il complesso delle pretese che il cittadino può vantare nei confronti dell'amministrazione, intesa come amministrazione autorità, e ciò vale segnatamente per i diritti civili, e come amministrazione che eroga servizi e prestazioni, e ciò vale per i diritti sociali.

Se si riferisce questa esigenza alla griglia di competenza stabilite dall'articolo 117 Costituzione ne risulta che la materia corrispondente a questa esigenza è proprio quella individuata dall'articolo 117, comma 2, lett. m).<sup>6</sup>

---

ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio». La problematica è stata affrontata anche dalla più recente dottrina che si è interrogata sulla reale portata applicativa di una disciplina generale sul procedimento amministrativo. Se, infatti, le varie Regioni possono approvare norme specifiche differenziate, la legge generale sul procedimento viene ad avere un ambito limitato, potendo essere riferita soltanto all'attività dell'amministrazione statale, sia pur latamente intesa, e perciò comprensiva degli enti nazionali. Per altro versante si pone il problema dell'esistenza di uno statuto unitario del cittadino nei confronti dell'amministrazione.

<sup>6</sup> Nello stesso senso si esprime il Consiglio di stato sez. consultiva per gli atti normativi - parere 13 febbraio 2006 n. 3586/05. Afferma infatti che l'accesso agli atti amministrativi costituisce un diritto di cui devono essere garantiti i livelli essenziali su tutto il territorio nazionale; ciò risulta, peraltro, dalla espressa e specifica qualificazione in tal senso di cui all'art. 22, comma 2, della legge n. 241 del 1990, ricognitiva del dato sostanziale della funzione del diritto di accesso di strumento di attuazione del principio costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa; imparzialità che non sarebbe evidentemente più tale se non assicurata in modo uguale in ogni luogo della Repubblica. La disciplina legislativa dell'accesso agli atti amministrativi spetta alla competenza esclusiva allo Stato ai sensi della



**Il legislatore della legge n. 15 del 2005 pare aver seguito questa impostazione, laddove ha disciplinato l'accesso ai documenti amministrativi: il nuovo secondo comma dell'articolo 22, infatti, qualifica l'accesso ai documenti amministrativi da un lato come principio generale dell'attività amministrativa, dall'altro come elemento attinente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.**

**Tale interpretazione risulta di grande utilità per chiarire il significato di quanto disposto dall'articolo 22 della legge n. 15 del 2005, che introduce una disciplina transitoria particolare, stabilendo che fino all'entrata in vigore delle leggi regionali previste dall'appena ricordato secondo comma dell'articolo 29, i procedimenti amministrativi sono regolati dalle leggi regionali vigenti e che, in mancanza, si applicano le disposizioni della legge n. 241 del 1990, come modificata dalla presente legge.**

**Questa previsione, in tanto ha valore in quanto sia riferita alle materie di legislazione concorrente, nelle quali lo Stato può intervenire, sia dettando norme di principio, sia, eventualmente, rinunciando a dettare dette norme, temporaneamente, e consentendo la sopravvivenza di legislazioni regionali antecedenti ed alle nuove norme di principio non adeguate.**

**Per quanto concerne le materie di potestà legislativa regionale esclusiva, la previsione in questione pare aver scarso significato.**

**Ed infatti, in queste materia, la legislazione regionale, se vi è, continua a rimanere efficace quale che sia la legislazione statale, che è, ovviamente, viziata da incompetenza, mentre, se non vi è legislazione regionale, l'interprete è ritenuto a ricercare la disciplina utilizzando i normali criteri**

---

lettera m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione; allo Stato spetta anche la potestà regolamentare in materia, in forza della corrispondenza biunivoca fra le due potestà normative stabilita nel comma 6 dello stesso articolo, corrispondenza diretta ad assicurare, in linea generale, che la disciplina delle materie individuate dal secondo comma dell'art. 117, voluta dalla Costituzione come unica in tutto il territorio nazionale e per questo attribuita alla legislazione statale esclusiva, non sia poi attuata in modo diverso nel territorio per effetto della normazione regolamentare; scopo questo che è necessario assicurare, in particolare, riguardo alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che è effettivamente tale soltanto se la relativa disciplina è ovunque uguale.

La competenza legislativa esclusiva dello Stato riguardo ai livelli essenziali dei diritti civili e sociali è correlata alla idoneità degli interventi in questione "ad investire tutte le materie" con conseguente forte incidenza "sull'esercizio delle funzioni assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome" essendo necessario che le relative scelte "almeno nelle loro linee generali siano operate dallo Stato con legge" .

ermeneutici, che certamente inducono ad applicare la legislazione statale, per la sua naturale forza espansiva in assenza di altra previsione.

Il problema dell'individuazione dell'ambito di applicabilità della legge n. 15 del 2005, pertanto, rimane; così come rimane il problema di quale sia la sorte delle leggi regionali che, intervenute dopo l'entrata in vigore della nuova legge, prevedano garanzie per i cittadini di livello inferiore, nelle materie di potestà legislativa regionale esclusiva.

Occorre, a questo punto, risolvere il problema facendo riferimento ai criteri che si sono ricordati all'inizio.

E, cioè, considerando che le norme sull'attività amministrativa, laddove contemplano i cittadini come destinatari, sono norme che garantiscono i diritti civili e sociali nei confronti dell'amministrazione e laddove stabilite a livello nazionale, garantiscono i livelli essenziali delle prestazioni stesse.

E' da ritenere, infatti, che la disciplina stabilita a livello statale, ritenuta compatibile con tutte le differenti situazioni esistenti nel territorio nazionale, sia la disciplina di livello essenziale, alla quale tutti i cittadini hanno diritto perché tutte le amministrazioni sono in grado di adeguarsi.

Questi livelli, perciò, non possono essere ridotti dalla potestà legislativa regionale mentre, come è evidente, ma la norma opportunamente lo ribadisce, è nella facoltà di ogni ente, con riferimento all'azione amministrativa di propria competenza, "di garantire livelli ulteriori di tutela" ad esempio ampliando le possibilità di accesso dei cittadini ai documenti, i modi e i contenuti della partecipazione (pur tenendo presente l'esigenza del rispetto del principio di non aggravamento di cui all'art. 1, 2° comma legge 241/1990).

Invero, tutti i diritti di partecipazione, traduzione del principio di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa, ormai recepiti nel testo della Costituzione Europea (articolo II – 101)<sup>7</sup> costituiscono livelli essenziali delle prestazioni; nel senso che ogni cittadino italiano, a prescindere dall'ordinamento regionale nel quale opera, ha diritto, nei confronti delle

---

<sup>7</sup> Il diritto ad una buona amministrazione comprende infatti "il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi, della riservatezza e del segreto professionale".

pubbliche Amministrazioni, a che l'azione amministrativa nei suoi confronti si svolga secondo questi principi. Il che significa, ad esempio, accedere al fascicolo, partecipare al procedimento, conoscere i motivi dell'azione amministrativa che lo riguarda, l'autorità a cui ricorrere.

Resta viceversa di attribuzione esclusiva dello Stato, non solo in termini di principi, la disciplina degli istituti di diritto amministrativo ascrivibili alla nozione di giustizia amministrativa.

L'art. 29 espressamente richiama questo punto estendendo a tutte le Amministrazioni pubbliche, ad ogni livello di governo esse siano dislocate, la disciplina da essa stabilita in tema di giustizia amministrativa. Si tratta evidentemente di quella di cui al capo IV bis, relativa all'efficacia e all'invalidità del provvedimento amministrativo, materie tutte direttamente connesse alla tutela del cittadino nei confronti dell'azione amministrativa. E alla giustizia amministrativa si ascrive ovviamente il procedimento giustiziale nonché quello giurisdizionale previsto in materia di accesso dei documenti.

## **2. Il diritto di accesso: principali innovazioni in materia di tutela dei titolari del diritto, dei controinteressati.**

L'art. 22 della legge 241/1990 così come modificato dalla legge 15/2005 fornisce anzitutto una serie di definizioni secondo una tecnica utilizzata a livello di normazione europea e recentemente adottata anche nel nostro ordinamento giuridico. Si tratta, invero, di definizioni con impatto normativo innovativo (cioè di norme sostanziali).

L'articolo su citato definisce la nozione di diritto di accesso, di soggetti interessati, di controinteressati, di documento amministrativo e di Pubblica amministrazione.

Anzitutto, i soggetti interessati, cioè i titolari del diritto di accesso, vengono designati con riferimento ai "soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi che abbiano un interesse diretto, concreto e

attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutela e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso". Il vecchio testo, come è noto, si limitava a stabilire il riconoscimento del diritto di accesso ai documenti amministrativi "a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti".

La disciplina di cui alla legge 15/2005 che, *prima facie* apparirebbe più restrittiva, non fa che tradurre gli orientamenti della giurisprudenza, la quale più volte ha affermato che l'interesse giuridicamente rilevante tale da legittimare la richiesta di accesso "debba essere concreto e personale, e cioè immediatamente riferibile al soggetto che pretende di conoscere i documenti e specificatamente inerente alla situazione da tutelare".<sup>8</sup>

Si tratta perciò di un interesse imputabile al soggetto e correlato alla tutela anche solo potenziale di sue situazioni soggettive. Resta fermo che l'interesse che sta alla base del diritto di accesso non necessariamente si ascrive alle due specie del diritto e dell'interesse legittimo, ma si può trattare di un interesse solo strumentale alla tutela di essi.

La giurisprudenza amministrativa ha ribadito tale concetto affermando che è necessario per avere un interesse qualificato ed una legittimazione ad accedere alla documentazione amministrativa: "1) trovarsi in una posizione differenziata - come avviene nel caso di un soggetto, operatore del settore, prima contattato per un'eventuale trattativa privata e poi non invitato alla procedura di gara – ed avere 2) una titolarità di posizione giuridicamente rilevante, che significa non titolarità di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo (ossia posizioni giuridiche soggettive piene e fondate),

---

<sup>8</sup> Così ad es., T.A.R. Lazio, 3 ter, sentenza n. 126/03; Cons. Stato, V, sentenza n. 2109/99; Cons. Stato., IV, sentenza n. 569/03 in cui, a tal proposito, si afferma: "sebbene il diritto di accesso previsto dall'articolo 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241 sia finalizzato ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e a favorirne lo svolgimento imparziale, è stato più volte chiarito dalla giurisprudenza di questo stesso consesso (da ultimo, Sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283) che attraverso esso non è stato introdotto alcun tipo di azione popolare di controllo generalizzato sull'attività amministrativa: l'accesso deve ritenersi consentito, pertanto, solo a coloro ai quali gli atti, di cui si domanda l'esibizione o l'acquisizione, si riferiscono direttamente o indirettamente e che se ne possono avvalere per la tutela di una posizione giuridicamente rilevante, indipendentemente dal fatto che essa sia da qualificarsi come diritto soggettivo o come interesse legittimo (Sez. VI, 2 marzo 2000, n. 1122).

L'interesse ad agire per l'accesso, ai sensi dell'articolo 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241, quindi, oltre a doversi caratterizzare per i noti requisiti dell'attualità e della concretezza (nel senso che l'Amministrazione impedendo l'accesso abbia realizzato un fatto lesivo in senso ampio, che senza il processo non potrebbe essere ripristinato, in termini sez. IV, 24 luglio 2000, n. 4092), presuppone in ogni caso in capo al richiedente l'esistenza di una posizione giuridicamente rilevante, astrattamente idonea a rendere utile la pronuncia giurisdizionale volta ad ottenere la declaratoria di illegittimità del diniego opposto dall'Amministrazione".

ma di una posizione giuridica soggettiva allo stato anche meramente potenziale (come è quella del soggetto escluso da una procedura di gara alla quale avrebbe interesse a partecipare, o del soggetto che si vede escluso da una trattativa privata dopo alcuni iniziali contatti avuti con l'amministrazione e ciò indipendentemente dalla legittimità del mancato invito alla gara o della piena liceità della decisione di non proseguire oltre nei contatti finalizzati alla trattativa privata o dall'effettivo svolgimento di detti contatti e dagli affidamenti creati)<sup>9</sup>.

Il soggetto perciò si deve trovare in una posizione differenziata rispetto alla generalità non necessariamente ascrivibile *pleno iure* ad una situazione giuridica soggettiva, ma strumentale alla tutela di questa.

Una recentissima sentenza del Consiglio di Stato<sup>10</sup>, si occupa nuovamente della natura giuridica del diritto di accesso. In particolare, pur affermando che, a seguito della novella introdotta dalle leggi n. 15 e n. 80 del 2005, il diritto di accesso va qualificato come un vero e proprio diritto soggettivo e non già - come ritenuto in un primo tempo dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con pronuncia n. 16/1999, - come un interesse legittimo, ribadisce tuttavia che tale diritto ha carattere strumentale rispetto alla protezione di un'ulteriore o sottesa situazione soggettiva, che non necessariamente è di interesse legittimo o di diritto soggettivo, ma che può avere la consistenza di un interesse collettivo o diffuso o di un interesse semplice o di fatto.

La posizione della giurisprudenza amministrativa così come sopra enunciata è rinvenibile anche nella sentenza n. 7/2006 del Consiglio di Stato, adunanza plenaria<sup>11</sup>, in cui si afferma che la tesi del diritto soggettivo fa leva

---

<sup>9</sup> Consiglio di Stato, sez. VI – Sentenza n. 5818/2002.

<sup>10</sup> Consiglio di Stato, sez. v - sentenza 10 agosto 2007 n. 4411. Nel caso di specie si sostiene l'illegittimità del rigetto di una istanza di accesso agli atti del bilancio comunale di previsione presentata da una società che vanta dei crediti nei confronti del Comune in forza di un rapporto contrattuale, nel caso in cui l'istanza stessa sia motivata con riferimento alla necessità di conoscere se effettivamente l'ente locale abbia previsto o meno, in appositi capitoli di bilancio, somme in entrata ed in uscita per far fronte ad uno specifico onere finanziario che direttamente la riguarda, e, in particolare, alla necessità di accertare se vi siano risorse sufficienti a garantire un credito vantato dall'accedente, relativo al contratto di appalto in corso di esecuzione. In tal caso, infatti, le informazioni che si vogliono acquisire mediante l'esercizio del diritto di accesso, si ricollegano all'esigenza di conoscere elementi che ineriscono ad un rapporto contrattuale in essere, seppur controverso, tra l'istante e la Pubblica amministrazione

<sup>11</sup> La questione nondimeno è rimasta aperta anche dopo l'intervento dell'Adunanza plenaria n. 16/1999, rinvenendosi nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, insieme a pronunce in linea con la decisione suddetta (V, 7 aprile 2004 n.

essenzialmente sul carattere vincolato dei poteri rimessi all'amministrazione in sede di esame dell'istanza di accesso, poteri aventi ad oggetto la mera ricognizione della sussistenza dei presupposti di legge e l'assenza di elementi ostativi all'accesso. Invero si è, altresì, evidenziata la peculiarità dei poteri istruttori e decisorii del giudice, i primi volti a valutare la sussistenza dei requisiti sostanziali che legittimano all'accesso, al di là delle ragioni addotte dall'amministrazione nell'atto, i secondi estesi all'imposizione all'amministrazione di un comportamento positivo consistente nell'adempimento dell'ordine giudiziale di esibizione dei documenti (art. 25, comma 6, della legge n. 241).

Ancor più di recente, sull'argomento, si è pronunciato il Tribunale amministrativo della Campania<sup>12</sup> affermando che ai fini della dimostrazione dell'interesse ad ottenere copia dei provvedimenti richiesti è sufficiente comprovare che, se tali provvedimenti esistessero, non si potrebbe negare a parte ricorrente di adire il giudice amministrativo, in sede di giurisdizione di legittimità, per ottenerne l'annullamento. Orbene l'interesse ad ottenere copia di un provvedimento può ritenersi assai più tenue dell'interesse ad ottenere l'annullamento dell'atto. Ne consegue che se il ricorrente può impugnare un atto, ha certamente diritto ad ottenerne copia.

La nuova disciplina sul diritto d'accesso delimita altresì l'oggetto del diritto di accesso: la definizione di documento amministrativo ricalca quella precedente, tuttavia con una importante specificazione laddove fa riferimento agli atti delle pubbliche Amministrazioni nei quali l'attività di amministrazione in senso proprio (come attività di pubblico interesse) propriamente si concretizza, a prescindere dalla natura giuridica degli atti stessi, se pubblicistica e privatistica .

E ancora sul piano soggettivo, la norma definisce la pubblica Amministrazione, come comprensiva non solo di soggetti di diritto pubblico ma anche di soggetti di diritto privato "limitatamente alla loro attività di

---

1969; V, 8 settembre 2003 n. 5034), decisioni che propendono ancora per la configurabilità dell'accesso in termini di diritto soggettivo (VI, 12 aprile 2005 n. 1679 e 27 maggio 2003 n. 2938).

<sup>12</sup> T.A.R. Campania, Napoli, sezione V, 31 luglio 2007 n. 7159, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

**pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale e dal diritto comunitario”.**

**Anche su questo punto, la nuova legge si attesta sulle posizioni della giurisprudenza che sottopone all’obbligo di consentire l’accesso ai documenti, non solo le pubbliche Amministrazioni intese in senso stretto, e i gestori di pubblici servizi, come previsto dal vecchio testo (art. 23) peraltro rimasto in vigore, come interpretato dalla giurisprudenza, ma ogni soggetto anche di diritto privato purché agente nell’ambito di terminate attività.**

**Sulla base di tale ragionamento se la legge n. 241 del 1990 e, segnatamente, la disciplina sul diritto di accesso, ivi contenuta, si applica anche alle attività privatistiche poste in essere dalla p.a. allora, lo sarà naturalmente anche per quell’attività legata alla gestione dei rapporti di lavoro, così come risultano regolati, a seguito del processo di privatizzazione dei rapporti di pubblico impiego.<sup>13</sup> In particolare, l’esercizio del diritto di accesso, in tali**

---

<sup>13</sup> Vd. ad esempio, Consiglio di giustizia amministrativa - sezione giurisdizionale - sentenza 4 luglio 2007 n. 558 nella cui pronuncia si precisa che anche se risulta indiscutibile che gli atti emessi dal datore di lavoro pubblico sono ormai semplicemente atti di gestione del relativo rapporto e che su essi non sono più rilevabili neppure i vizi tipici dell’atto amministrativo (fermo restando il limite estrinseco consistente nel divieto di violare i diritti soggettivi del lavoratore), nonché più in generale che le norme della l. n. 241/90 non sono più applicabili ai rapporti di impiego pubblico privatizzati (cfr. Cass., sez. lav., 2 aprile 2004 n. 6570; id., 18 febbraio 2005 n. 3360)”, tuttavia, l’applicabilità della l. n. 241/90 va ribadita per quanto riguarda il diritto di accesso ai documenti amministrativi, per il quale, già prima di recenti modifiche normative, si affermava che la relativa disciplina, dettata dagli art. 22 e 23 della citata legge, non fosse “preclusiva in via di principio dell’ostensibilità degli atti di natura privatistica della p.a.” (cfr., ex multis, Cons. Stato., Ad. Pl., 22 aprile 1999 n. 5)”.

La pronuncia in esame risulta viepiù interessante nella parte in cui ricorda la definizione di diritto d’accesso contenuta nell’art. 22 della L. 241/90, come sostituito dall’art. 15 della L. 11 febbraio 2005 n. 15, il quale dopo aver definito, all’art. 1, lett. a), il diritto di accesso come “il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi”, precisa anche, alla successiva lett. d), che per “documento amministrativo” debba intendersi “ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una Pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale” (Cons. Stato, IV, 22.2.2003, n. 961; id., VI, 5.3.2002, n. 1303). Oltretutto - come ben precisa la sentenza appellata - l’art. 24, comma 5, l. 241/1990 stabilisce che gli stessi “documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 (sottratte all’accesso) sono considerati segreti solo nell’ambito e nei limiti di tale connessione”.

Da ultimo, il comma 6 della stessa disposizione legislativa, disciplina i casi in cui il Governo può, con proprio regolamento, prevedere casi di sottrazione all’accesso di documenti amministrativi.

Il Consiglio di giustizia amministrativa del tutto coerentemente afferma che “la sentenza appellata è addivenuta alla conclusione che “i documenti richiesti non rientrano in alcuna delle categorie sottraibili all’accesso, con la conseguenza che il regolamento dell’Azienda “per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi”, laddove, all’art. 2, comma 1, lett. a), sia interpretabile nel senso che i documenti relativi “al trattamento economico”, espressamente sottratti all’accesso, comprendano anche quelli relativi a fondo incentivante e straordinario, sarebbe comunque da considerare illegittimo, e quindi da disapplicare”, alla stregua dei principi generali sulla gerarchia delle fonti, che vogliono che qualora una fonte regolamentare si ponga in contrasto con i principi enunciati dalla L. n. 241/90 e dal suo regolamento attuativo (da ultimo approvato con D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184), essa deve essere disapplicata, per dare preminenza a quella legislativa, di livello superiore. Peraltro, al riguardo rileva il comma 7 del citato art. 24, il quale dispone che “deve comunque essere garantito ai richiedenti l’accesso ai

**casi, non costituisce propriamente una modalità di attuazione delle libertà sindacali, costituendone, semmai, una fase prodromica.**

**Una recente sentenza del Consiglio di Giustizia amministrativa<sup>14</sup> ha ritenuto legittima un'istanza di accesso presentata ad un'Azienda ospedaliera, motivata dall'esigenza di portare la documentazione, "all'esame della Rappresentanza sindacale e per dare sostegno e assistenza ai lavoratori interessati e per la tutela di ciascun assistito" respingendo l'eccezione dell'Azienda resistente fondata sull'esigenza di tutelare la riservatezza dei soggetti interessati dalle istanze, in quanto destinatari essi stessi di quegli atti, stante che, ai sensi della vigente normativa in materia, in casi del genere non sussiste alcun profilo di riservatezza.**

**Al riguardo va tenuto presente che l'art. 22 della l. n. 241/90, ai commi 2 e 3, precisa che "l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale...", e che "tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6".**

**Tale interpretazione estensiva del diritto di accesso pare chiaramente confermata anche da una recente sentenza del Tribunale amministrativo della Puglia<sup>15</sup> in cui, tra l'altro si ribadisce che il diritto di accesso proprio**

---

documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici", e a dimostrazione del fatto che non vi è una sfera considerata di assoluta riservatezza lo stesso comma 7 aggiunge che l'accesso, sebbene solo "nei limiti in cui sia strettamente indispensabile", è consentito anche "nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari", e finanche "in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale", in quest'ultimo caso "nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196", ai sensi del quale "quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile".

<sup>14</sup> Consiglio di giustizia amministrativa, sezione giurisdizionale, sentenza 4 luglio 2007 n. 558.

<sup>15</sup> T.A.R. Puglia, Lecce, sezione II, 27 luglio 2007 n. 3016. In argomento si legge: "il Collegio richiama il principio già affermato da questa Sezione, in tema di rapporto tra accesso e visione degli atti (sentenza n. 481 del 2007), secondo cui il diritto di accesso non può essere limitato alla sola visione dei documenti, ma si estende necessariamente all'estrazione di copia degli stessi.

E' stato infatti osservato che "l'art. 25, primo comma, l. n. 241 del 1990, sia nel testo antecedente la riforma introdotta dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15 che nel testo attuale, stabilisce che «il diritto di accesso si esercita mediante esame ed



in forza delle ultime novità introdotte dalla più recente normativa, non può essere limitato alla sola visione dei documenti ma si estende necessariamente all'estrazione di copia degli stessi.

L'articolo 22 legge 241/1990 individua anche la categoria dei "controinteressati", precedentemente non prevista nel testo ma emersa nell'ampio contenzioso che ne è seguito. Il controinteressato è il soggetto in capo al quale esigenze di riservatezza (il suo diritto alla riservatezza, dice la norma) sarebbero compromesse dall'accesso ai documenti richiesti. In sede di ricorso il controinteressato inteso in questo senso è parte necessaria del giudizio amministrativo.

La giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato<sup>16</sup>, in proposito, aveva già avuto modo di chiarire che l'art. 8, lettera d), del D.p.R 27 giugno 1992, n. 352 (emanato in attuazione dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990), dispone che i documenti "possono essere sottratti all'accesso" quando, tra l'altro, riguardino "la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari".

E invero, il giudice amministrativo può valutare la fondatezza del ricorso, proposto ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 per ottenere il rilascio di documenti che coinvolgono tali interessi, solo quando il suo titolare sia stato posto in grado di difendersi ed abbia potuto esporre le ragioni che possano fare eventualmente ritenere prevalenti le sue esigenze rispetto alle pretese del richiedente. Ciò deriva necessariamente dall'art. 24 della Costituzione, il quale non consente che una pronuncia del giudice

---

estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti dalla presente legge »: l'esame e l'estrazione di copia sono quindi previste come modalità congiunte dell'esercizio del diritto, senza deroghe o eccezioni di sorta.

I casi di impedimento al diritto di accesso sono, invece, ricondotti solo all'esclusione o al differimento (artt. 24, primo, secondo e sesto comma, l. n. 241 del 1990 e 9 D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184).

Anche l'art. 7 D.P.R. n. 184/06 disciplina, nei commi V e VI, come modalità congiunte l'esame del documento e l'estrazione di copia.

In base a questo quadro normativo, il Giudice amministrativo ha osservato che "se la presa visione del documento viene designata come «esame», la «visione degli atti» prevista dall'art. 24, secondo comma, lett. d) indica l'accesso nella unitarietà delle sue modalità di esercizio. Del resto, il preteso scorporo della facoltà di esame del documento da quella di estrazione di copia non sarebbe idoneo a tutelare nessuno dei confliggenti interessi in gioco: non quello alla riservatezza dei terzi, giacché il richiedente avrebbe, comunque, conoscenza del documento; non quello alla difesa del richiedente, che in mancanza della copia del documento non potrebbe finalizzarne l'accesso ad un uso giuridico."

<sup>16</sup> cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 226/03 ; Cons. Stato., a.p. n.16/99.

amministrativo arrechi diretto pregiudizio a chi non si sia potuto difendere<sup>17</sup>.

Tale principio si applica altresì quando si impugni un rifiuto di accesso a documenti riguardanti un soggetto determinato: la posizione formale di controinteressato sussiste anche quando col ricorso sia censurata l'inerzia dell'Amministrazione nell'adottare un provvedimento dal contenuto sfavorevole per un terzo<sup>18</sup> e, a maggior ragione, qualora in sede giurisdizionale sia chiesto al giudice amministrativo di ordinare direttamente l'esibizione di documenti, in luogo dell'Amministrazione (o del concessionario di un pubblico servizio<sup>19</sup>) che non abbia provveduto sull'originaria istanza. Appare evidente allora che chi ricorre al giudice amministrativo per accedere a documenti amministrativi, che coinvolgono aspetti di riservatezza di un altro soggetto, deve notificargli il ricorso, ai sensi dell'art. 21, primo comma, della legge n. 1034 del 1971. Tuttavia se è innegabile che l'art. 3, D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 pone, in maniera incontrovertibile, a carico dell'amministrazione l'obbligo di comunicare la richiesta di accesso agli atti ai soggetti controinteressati e l'art. 25 della legge 241/1990, come già accennato, definisce il controinteressato come colui che dall'esercizio dell'accesso vedrebbe compromesso il proprio diritto alla riservatezza ne consegue che non vi è alcun obbligo di notifica ai soggetti indicati in atti, oggetto dell'istanza di accesso, per i quali è prevista una qualsiasi forma di pubblicità, poiché tali soggetti non possono essere considerati controinteressati, essendo lo stesso ordinamento a ritenere recessivo l'interesse del privato rispetto a quello della conoscenza dell'atto da parte della collettività.

---

<sup>17</sup> Cons. Stato., Sez. V, 28 febbraio 1995, n. 304; Cons. Stato, Sez. V, 7 maggio 1994, n. 447; Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 1992, n. 209.

<sup>18</sup> Cons. Stato, Sez. V, 26 novembre 1994, n. 1381; Cons. Stato, Sez. IV, 26 novembre 1993, n. 1036.

<sup>19</sup> T.A.R. Lazio, sez. III ter – sentenza 12 gennaio 2004 n. 80 in cui si afferma che la veste giuridica formale utilizzata per agire da parte di soggetti incaricati di perseguire finalità pubbliche (nella specie la veste giuridica era quella di una s.p.a.) non serve ad escludere l'assoggettabilità dei soggetti stessi alla legge n. 241 del 1990 ed in particolare alla disciplina relativa all'accesso alla documentazione amministrativa, dovendosi fare riferimento, al riguardo, al perseguimento di finalità di pubblico interesse, alla eventuale gestione di fondi pubblici per la realizzazione dei predetti obiettivi e alla totale partecipazione pubblica al capitale societario (alla stregua del principio è stato ritenuto che la Società Sviluppo Italia p.a. è soggetta alle norme sul diritto di accesso).

Passando all'indagine relativa alla natura del diritto di accesso pare opportuno segnalare un orientamento della giurisprudenza amministrativa che qualifica il diritto di accesso come un diritto in senso tecnico, sicché il ricorso proposto per la sua tutela va inteso non come impugnativa di un provvedimento amministrativo, ma come diretto all'accertamento del diritto ed alla condanna del soggetto obbligato ad esibire i documenti richiesti<sup>20</sup>. Pertanto, può trovare applicazione l'articolo 102 del codice di procedura civile, che disciplina l'istituto del litisconsorzio necessario, configurabile quando il rapporto controverso è comune a più parti e necessita di una pronuncia inscindibile.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 24 giugno 1999, n. 16 stabilisce che deve essere applicato il principio per cui il giudizio previsto dall'art. 25 della legge n. 241 del 1990 (salve le deroghe da esso espressamente previste) è sottoposto alla generale disciplina del processo amministrativo. Tra i principi generali di tale processo, vi è quello sancito dall'art. 21, primo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 per il quale "il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emanato l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno uno tra essi".<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16 aprile 1998, n. 641; Cons. Stato, Sez. IV, 20 febbraio 1995, n. 108; Cons. Stato, Sez. IV, 20 settembre 1994, n. 758.

<sup>21</sup> L'Adunanza plenaria del consiglio di Stato con pronuncia 24 giugno 1999 n. 16 stabilisce che "in materia di accesso, quando l'Amministrazione emana provvedimenti che incidono su più soggetti, con effetti favorevoli per alcuni e sfavorevoli per altri (come nel caso di rilascio di una concessione di un bene pubblico o di aggiudicazione di un appalto o di nomina al pubblico impiego, in favore di un soggetto in luogo di un altro), non sono riscontrabili "diritti" contrapposti, ma "interessi legittimi" contrapposti: l'interesse del soggetto leso dall'atto giustifica il ricorso giurisdizionale e la sua legittimazione, mentre l'interesse del soggetto non leso dall'atto, ma che lo sarebbe nel caso di accoglimento del ricorso, comporta la sussistenza di un controinteressato in senso tecnico.

Del resto, la posizione di diritto o di interesse va determinata tenendo conto della incidenza che ha il provvedimento lesivo, e non comparando le contrapposte posizioni dei soggetti che, rispettivamente, siano lesi o favoriti dall'atto medesimo. Inoltre, nella materia dell'accesso le controversie vanno decise tenendo conto delle varie posizioni coinvolte e sulla base di giudizi di prevalenza (cfr. Ad. Plen., 28 aprile 1999, n. 6; 22 aprile 1999, nn. 4 e 5; 4 febbraio 1997, n. 5). Va quindi considerato atecnico il riferimento al "diritto", poiché la pretesa (cui non è correlativo un obbligo o un comportamento dovuto) non è esercitabile senz'altro nei confronti dell'Amministrazione o del gestore del pubblico servizio: la sua fondatezza va verificata di volta in volta dapprima in sede amministrativa e poi, nel caso di tempestiva impugnazione della determinazione in sede giurisdizionale, esaminando l'eventuale preminenza delle ragioni di chi abbia chiesto l'accesso, rispetto a quelle riscontrate nel diniego o alle esigenze di riservatezza del terzo cui si riferiscono i documenti."

### **3. I limiti generali al diritto di accesso.**

L'articolo 24 legge 241/1990 elenca i documenti per i quali il diritto di accesso è escluso ricalcando il vecchio testo mediante la traduzione in norme legislative di alcune disposizioni che erano state adottate con regolamento governativo. Restano così esclusi dal diritto di accesso i documenti coperti da segreto di Stato, quelli attinenti ai procedimenti tributari, ai quali si aggiungono quelli concernenti l'attività "diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione"; nonché quelli attinenti a "procedimenti selettivi, nei confronti di documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinali, relativi a terzi". Sul punto è da esprimere qualche riserva, in ordine alla limitazione dell'accesso agli atti concernenti i procedimenti normativi e generali, i quali, anzi, sembrerebbero più degli altri recanti esigenze di pubblicità, anche se probabilmente meno direttamente incidenti su situazioni individuali. Quanto ai procedimenti selettivi, le informazioni di carattere psicoattitudinali, risultano già escluse dall'accesso laddove esse siano protette dal principio di riservatezza<sup>22</sup>.

Per completezza pare opportuno rilevare come l'impostazione normativa presenti un'ampia articolazione del concetto di documento che, tuttavia, parte della dottrina tende a restringere rispetto al concetto generale di documento, dovendosi pur sempre «trattare di un documento amministrativo (formato o in formazione che sia, ma in ogni caso individuato o individuabile in sé stesso e, comunque, "amministrativo"); non potendo essere considerata tutelabile alcuna richiesta di accesso che abbia per oggetto non tanto un documento, quanto la promozione di un'attività di tipo ricognitivo della p.a., com'è il tentativo di acquisire informazioni a seguito di una specifica indagine dell'Amministrazione e non documenti già formati». Chiare le implicazioni di questa impostazione, che finiscono per

---

<sup>22</sup> T.A.R. Lazio, Roma, I, n. 308/2005

limitare lo spettro dei documenti accessibili, restandone esclusi, a rigor di logica, gli atti paritetici<sup>23</sup>.

L'assunto, non è condiviso da una parte della dottrina<sup>24</sup> sulla base della comune tendenza ad allargare il concetto di documento accessibile ammettendo la conoscibilità di tutti i documenti, in possesso della Pubblica amministrazione procedente, suscettibili anche solo in astratto di incidere in maniera positiva o in negativa sulla decisione finale.

Ciò premesso la soluzione che si reputa preferibile è quella di rendere accessibili gli atti realmente presi in considerazione nello svolgimento dell'attività amministrativa; tale opzione, infatti, si appalesa la più indicata se si vuole porre l'interessato in condizione di poter avere piena conoscenza dei presupposti e dell'iter formativo dell'atto che viene esternato e di assumere un ruolo concretamente partecipativo al procedimento amministrativo, com'è nella ratio legis del 241/1990 .

Infatti, per l'assunto dottrinale più condivisibile<sup>25</sup>, il concetto di documento amministrativo è tale da comprendere oltre all'atto amministrativo esterno (o, meglio, che assume rilevanza esterna), sia l'atto amministrativo interno (che assume cioè rilevanza solo interna, i cui effetti si esauriscono nel rapporto tra pubbliche amministrazioni) sia quello di creazione esterna alla Pubblica amministrazione (ossia, di creazione privatistica, ma utilizzato dalla Pubblica amministrazione procedente nell'esercizio della propria attività). Nell'ambito degli atti interni, si distingue l'ipotesi in cui questi siano imposti da una norma giuridica da quella in cui la loro adozione sia solo facoltativa.

La soluzione positiva all'accesso è data pressoché unanimemente nella prima ipotesi, posto che è la legge a richiedere l'assunzione dell'atto interno,

---

<sup>23</sup> Nella dogmatica all'atto autoritativo si contrappone per definizione il c.d. atto paritetico. Esso "non è un atto amministrativo nel vero senso della parola, non costituisce manifestazione di un potere di supremazia della Pubblica amministrazione, ma si pone, piuttosto, sulla stessa linea degli atti che possono essere posti in essere anche da un soggetto di diritto privato, in una sfera nella quale sussiste pariteticità di posizioni". Mediante tali atti, la Pubblica amministrazione, per mezzo di un'attività di accertamento a carattere vincolato, determina unilateralmente l'entità dei propri obblighi e dei diritti altrui, inerenti a specifici rapporti, dei quali tuttavia essa non può, da sola, fissare l'assetto definitivo.

<sup>24</sup> Vd. ad esempio G. Cassano, Diritto d'accesso ai documenti amministrativi o richiesta surrettizia ?, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it) (nota a Cons. Stato., sez. VI, 19 gennaio 2001, n. 191).

<sup>25</sup> G. Cassano, M. Del Vecchio, Diritto alla riservatezza e accesso ai documenti amministrativi. Profili sostanziali e tecniche risarcitorie, Milano, 2001.

che va ad individuare una vera e propria incombenza procedimentale a carico della Pubblica amministrazione procedente, la cui inosservanza costituirebbe vizio di legittimità (violazione di legge) del provvedimento finale. Sicché, risulta naturale l'interesse del privato ad avere conoscenza dell'atto e del suo contenuto al fine di poter esprimere la propria valutazione in merito alla correttezza della condotta e alle determinazioni assunte dall'amministrazione procedente.

Tuttavia tale linearità discorsiva si smarrisce nell'ipotesi in cui l'atto interno non sia richiesto dalla legge (la quale rileva, ad esempio, nel caso in cui la Pubblica amministrazione esercita la propria facoltà di assumere pareri non obbligatori resi da professionisti esterni, al fine di guidare l'attività valutativa della Pubblica Amministrazione procedente).

La dottrina, in questo caso, si richiama al principio per cui la conoscibilità dell'atto sarebbe subordinata all'astratta utilizzabilità ai fini decisorii nel procedimento amministrativo *de quo*. Sarebbe infatti proprio il criterio teleologico a risolvere il problema della conoscibilità. Nel senso, segnatamente, che occorrerebbe il requisito (quantomeno) della utilizzabilità ai fini procedurali e decisorii, dal che discenderebbe la propria incidenza astratta sulla decisione riguardo all'adozione del provvedimento finale a rilevanza esterna. In tal senso risulta orientata anche una parte della giurisprudenza amministrativa<sup>26</sup>, non recentissima, che si spinge fino al punto di ammettere all'accesso anche gli atti meramente preparatori, prodromici al provvedimento finale e conclusivo del procedimento.

Altrove, si è giunti invece a sostenere che l'accesso sia da concedere a prescindere dall'uso astratto del documento e della propria incidenza sul procedimento in corso, rilevando l'atto in sé e per sé<sup>27</sup>. Tale posizione qualifica il diritto di accesso nei termini di un autonomo diritto all'informazione amministrativa, la cui autonomia starebbe a giustificare l'esigenza di rendere accessibile al privato ogni riscontro documentale in possesso della Pubblica amministrazione. L'assunto argomentativo, tuttavia,

---

<sup>26</sup> T.A.R. Sardegna, 24.10.1995, n. 1983, TAR, 1995, I, 5056; T.A.R. Liguria, sez. II, 27.09.1995, n. 400, TAR, 1995 I, 4563.

<sup>27</sup> Cons. Stato, sez. IV, 6.08.1997, n. 772, Giur. it., 1998, 366.

pare non si armonizzi del tutto con la finalità perseguita dal sistema dell'accesso che è circoscritto alla presenza di un interesse rilevante.

Tale interesse, si individua attraverso l'indagine del suo collegamento con un bene meritevole di tutela da parte dell'ordinamento, rilevante nel procedimento. Ciò non contrasterebbe, a dire della dottrina, con la presunta autonomia attribuita al diritto di accesso in quanto detta limitazione troverebbe fondamento in motivi d'ordine pratico. Si intende cioè evitare il rischio che il riconoscimento del diritto di accesso al *quivis de populo* si risolva in un ingiustificato intralcio all'azione amministrativa a tutto danno dell'esigenza fondamentale di celerità e speditezza procedurali con evidenti effetti vulneranti l'efficienza ed il buon andamento dell'operato dei pubblici poteri. Secondo un orientamento del Consiglio di Stato, «l'interessato ha un interesse qualificato in relazione al suo diritto di difesa, a prendere visione di tutti gli atti di un procedimento che lo riguarda, anche se rientranti in quella attività preparatoria non necessaria che generalmente precede l'inizio del procedimento amministrativo ed anche se essi non assumono una autonoma rilevanza funzionale ai fini del procedimento disciplinare. Tali atti, di natura ispettiva interna sono inerenti ad una attività amministrativa, nel corso della quale vengono utilizzati o formati documenti amministrativi, per cui non possono essere sottratti all'accesso, a prescindere dal fatto che, all'esito della stessa attività, l'amministrazione dia luogo o meno ad un'azione disciplinare».

Per quanto possa in astratto allargarsi l'ambito oggettivo dell'accessibilità, l'atto accessibile, come già annunciato, deve incidere almeno in astratto sul momento decisorio. L'ampiezza del concetto di documento accessibile non importa alcun vincolo per la Pubblica Amministrazione all'estensione dell'accesso oltre i limiti della richiesta. Non rileva, infatti, l'ulteriore obbligo di indicare la presenza di altri documenti incidenti sugli interessi a sostegno della richiesta accessiva. L'amministrazione procedente è tenuta a concedere l'accesso solo relativamente agli atti indicati nella richiesta, la quale deve nel concreto contenere la specificazione dell'atto di cui si intende

estrarre copia o che si intende ispezionare, e l'enunciazione di motivi e presupposti legittimanti all'accesso.

Non si ritiene di potersi spingere fino al ritenere che spetti alla Pubblica amministrazione anche un'attività di integrazione circa l'interpretazione della volontà di chi richiede l'accesso, corretto essendo il reputare che ogni obbligo dell'amministrazione si esaurisca nella necessità di far sì che si realizzi l'accesso da parte del richiedente al documento amministrativo che sia stato non solo genericamente richiesto, ma espressamente indicato o del quale, almeno, siano stati forniti tutti gli elementi che ne possono consentire l'individuazione.

Resta affidato ad un regolamento del Governo la possibilità di prevedere ulteriori casi di sottrazione all'accesso di documenti, laddove l'accesso possa arrecare pregiudizio a interessi considerati preminenti: da quello dell'ordine e della sicurezza pubblica a quello della politica monetaria e valutaria, nonché ovviamente nei casi di tutela della vita privata e della riservatezza delle persone. Le singole pubbliche amministrazioni sono tenute a individuare le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1 dell'articolo 24<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup>Le singole amministrazioni che attualmente hanno provveduto all'attuazione di tale disposizione sono le seguenti: - D.M. 10 maggio 1994, n. 415, per il Ministero dell'interno e gli organi periferici dipendenti; - D.M. 7 settembre 1994, n. 604, per il Ministero degli affari esteri e gli uffici all'estero; - D.M. 26 ottobre 1994, n. 682, per il Ministero dei beni culturali ed ambientali; - D.M. 4 novembre 1994, n. 757, per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale; - D.P.C.M. 20 dicembre 1994, n. 763, per il Consiglio di Stato, il consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, i tribunali amministrativi regionali e il tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino Alto Adige; - D.M. 14 giugno 1995, n. 519, per il Ministero della difesa; - D.M. 13 ottobre 1995, n. 561, per il Ministero del tesoro e gli organi periferici in qualsiasi forma da esso dipendenti; - D.M. 10 gennaio 1996, n. 60, per il Ministero della pubblica istruzione e gli organi periferici dipendenti comprese le istituzioni scolastiche e gli enti vigilati; - D.M. 25 gennaio 1996, n. 115, per il Ministero di grazia e giustizia e gli organi periferici; - D.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200, per l'Avvocatura dello Stato; - D.M. 10 aprile 1996, n. 296, per il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni; - D.M. 16 maggio 1996, n. 422, per il Ministero del commercio con l'estero; - D.M. 29 ottobre 1996, n. 603, per il Ministero delle finanze e gli organi periferici dipendenti compresi l'amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ed il Corpo della Guardia di Finanza; - D.P.C.M. 30 luglio 1997, per l'Istituto nazionale di statistica; - D.M. 31 luglio 1997, n. 353, per il Ministero della sanità; - D.M. 5 settembre 1997, n. 392, per il Ministero delle politiche agricole e forestali; - Prov. 17 novembre 1997 (Gazz. Uff. 7 febbraio 1998, n. 31), per l'Ufficio Italiano dei Cambi; - Del Covip 3 febbraio 1999 (Gazz. Uff. 20 febbraio 1999, n. 42), per la Commissione di vigilanza sui fondi di pensione. - D.P.C.M. 10 marzo 1999, n. 294, per la segreteria generale del Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza (CESIS), il servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) e il servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE); - Del 26 marzo 1999 (Gazz. Uff. 28 aprile 1999, n. 98), per l'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali; - D.M. 24 agosto 1999, per la società per azioni Poste italiane; - D.P.C.M. 29 settembre 1999, n. 425, per il Dipartimento per i servizi tecnici nazionali; - D.M. 27 dicembre 1999, per l'Ente nazionale italiano per il turismo; - Delib. 31 agosto 2000 (Gazz. Uff. 12 ottobre 2000, n. 239), modificata dall'art. 1, Del 10 novembre 2005



La giurisprudenza, di recente, ha ulteriormente raffinato il concetto di documento amministrativo: per esempio <sup>29</sup> il Consiglio di Stato, relativamente ad una fattispecie in cui veniva fatta istanza di accesso al Ministero delle attività produttive, per reperire informazioni sulla regolarità di una procedura di liquidazione fallimentare, sostiene che “ammettere l'accesso ai pareri resi dal Comitato, ma non dei verbali relativi alle sedute che hanno portato ad esprimere tale parere sarebbe un risultato contraddittorio e frutto di mero formalismo: appurato che il parere del Comitato di Sorveglianza è un "documento amministrativo" ai sensi dell'art. 22 legge n. 241/1990 (perché utilizzato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria), eguale natura di documento amministrativo deve necessariamente riconoscersi agli atti del subprocedimento (tra cui appunto i verbali oggetto della richiesta di accesso) che ha portato il Comitato ad esprimere il suddetto parere”.

#### **4. Il diritto di accesso nella Regione Piemonte.**

Nella Regione Piemonte è stata approvata la legge regionale 4 luglio 2005, n. 7 recante “Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” la quale richiama i principi contenuti nella l. n. 241/1990 e s.m.i. e, all'articolo 28, prevede il

---

(Gazz. Uff. 29 dicembre 2005, n. 302), per l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici; - D.M. 5 ottobre 2000, n. 349, per l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro; - Del Aut.gar.com. 24 maggio 2001, n. 217/01/CONS (Gazz. Uff. 20 giugno 2001, n. 141), modificata dalla Del Aut.gar.com. 24 settembre 2003, n. 335/03/CONS (Gazz. Uff. 15 ottobre 2003, n. 240), dalla Del Aut.gar.com. 22 febbraio 2006, n. 89/06/CONS (Gazz. Uff. 17 marzo 2006, n. 64) e dalla Del Aut.gar.com. 28 giugno 2006, n. 422/06/CONS (Gazz. Uff. 31 luglio 2006, n. 176), per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; - D.M. 14 marzo 2001, n. 292, per il Ministero dei lavori pubblici; - Delib. 5 dicembre 2002, per l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni; - Delib. 30 gennaio 2003, n. 2/2003, per l'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione (AI Pubblica amministrazione); - Del 28 luglio 2003, n. 127, per l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura; - Provv. 3 marzo 2004, per l'ANAS S.p.A.; - Comunicato 7 dicembre 2004 (Gazz. Uff. 7 dicembre 2004, n. 287), per la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali; - Provv. 11 marzo 2005, per SACE S.p.A. - Servizi assicurativi del commercio estero; - Reg. 29 ottobre 2005 (Gazz. Uff. 29 ottobre 2005, n. 253), per l'Autorità di bacino dei fiumi Liri - Garigliano e Volturno; - Del Garante protez. dati pers. 26 luglio 2006, per l'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali; - Del 12 giugno 2006 (Gazz. Uff. 24 aprile 2007, n. 95), per l'Istituto nazionale di ricerca metrologica (INRIM).

<sup>29</sup> Cons. Stato Sez. VI, 11 maggio 2007, n. 2315.

rinvio ad un regolamento regionale per la disciplina dei criteri e delle modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi formati o detenuti stabilmente dall'amministrazione regionale.

Infatti l'articolo 22 della l. n. 241/1990, nell'affermare che l'accesso agli atti amministrativi risulta oggi ricostruibile quale situazione di diritto soggettivo, dispone che devono essere garantiti i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale e che le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze, possono stabilire ulteriori livelli di tutela adeguando la propria normativa ai principi stabiliti dagli articoli 22, 23, 24, 25 e 26 della legge 241/90.

In attuazione della l.r. n. 7/2005 è stato approvato, con D.G.R. n. 9-2673 del 24 aprile 2006, il Regolamento regionale n. 2/R: "Attuazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi" (Art. 28 l.r. 4 luglio 2005 n. 7) il quale detta le misure idonee a disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso, i casi di esclusione e le categorie dei documenti sottratti all'accesso, fatta salva la riservatezza dei soggetti terzi interessati ai sensi del D. Lgs. 196/2003, nonché i casi di diniego, limitazione del differimento del diritto anche nei confronti dei soggetti privati preposti per legge, regolamento o convenzione, all'esercizio di attività amministrativa dell'Amministrazione regionale.

L'articolo 8 del Regolamento istituisce due archivi: uno istituito presso ogni direzione o struttura speciale per raccogliere la documentazione relativa ai procedimenti d'accesso di competenza della struttura stessa ed uno generale allocato presso l'Ufficio Relazioni per il Pubblico, rispettivamente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, che raccoglie copia delle richieste di accesso e del relativo esito, trasmesse periodicamente e, comunque, entro il mese di febbraio di ogni anno.

Alcune limitazioni all'esercizio del diritto di accesso sono previste dal Capo III, il quale all'articolo 9, nel prevedere le fattispecie di esclusione dal diritto di accesso, ricomprende i casi previsti dalla l. n. 241/1990 e all'articolo 10

individua le singole categorie di documenti sottratti all'accesso<sup>30</sup>, anche se agli interessati è garantito l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri diretti interessi giuridici.

Gli articoli 12 e 13 individuano diverse ipotesi di limitazione al diritto di accesso in cui il responsabile del procedimento:

- 1) può negare l'accesso e trasmettere al richiedente la relativa determinazione dirigenziale;
- 2) può consentire l'accesso solo su una parte dei contenuti dei documenti e le limitazioni all'accesso sono stabilite dal responsabile del procedimento con atto scritto e motivato;
- 3) può rilasciare copia parziale del documento, qualora richiesto, con l'indicazione delle parti omesse;
- 4) può differire l'accesso per i documenti la cui conoscenza possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Art. 10 del Regolamento regionale 24 aprile 2006, n. 2/R. : "1. In relazione all'esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolari, sanitari, professionali, finanziari, industriali e commerciali di cui siano in concreto titolari, sono sottratti all'accesso le seguenti categorie di documenti, qualora riguardino soggetti diversi da chi ne richiede l'accesso:

- a) fascicoli personali dei dipendenti dell'amministrazione per la parte relativa alle situazioni personali e familiari, ai dati anagrafici, alle comunicazioni personali, ad eventuali selezioni psico-attitudinali, alla salute, alle condizioni psico-fisiche;
- b) richieste di accertamenti medico-legali e relativi risultati;
- c) documenti concernenti valutazioni del personale dipendente e del personale con contratto privatistico;
- d) documentazione attinente a procedimenti penali, disciplinari o di dispensa dal servizio;
- e) documenti relativi alla situazione familiare, finanziaria, economica e patrimoniale relativa a persone fisiche e giuridiche comunque utilizzata ai fini dell'attività amministrativa;
- f) documenti ed atti relativi alla salute e le condizioni psicofisiche delle persone;
- g) carichi penali pendenti, certificazione antimafia;
- h) rapporti alle Magistrature ordinarie e alla Procura della Corte dei Conti, nonché richieste o relazioni di detti organi, ove siano nominativamente individuati soggetti per i quali si avvale la sussistenza di responsabilità amministrative, contabili, penali;
- i) atti e documenti di proponimento di azioni di responsabilità penale, amministrativa e contabile;
- l) documenti concernenti accertamenti ispettivi e amministrativi-contabili, nei limiti in cui detti documenti contengono notizie rilevanti al fine di garantire la vita privata e la riservatezza di terzi, persone, gruppi, associazioni o imprese;
- m) progetti o atti di qualsiasi tipo contenenti informazioni tecniche dettagliate ovvero strategie di sviluppo aziendale, tutelati dalla specifica normativa in materia di brevetto, segreto industriale e professionale, diritto d'autore e concorrenza;
- n) i protocolli generali e speciali, dei repertori, rubriche e cataloghi di atti e documenti."

<sup>31</sup> Art. 13 del Regolamento regionale 24 aprile 2006, n. 2/R., comma 3: "Sino alla conclusione del procedimento l'accesso agli atti preparatori e' differito nei procedimenti relativi:

- a) all'assunzione di personale tramite procedure concorsuali, ad esclusione dei verbali delle Commissioni giudicatrici relativamente all'ammissione alla prove concorsuali;

Infine il Regolamento precitato, al Capo IV, determina le modalità del rimborso per il rilascio e la spedizione di copie.

Un aspetto particolare del diritto di accesso ai documenti amministrativi attiene alla questione della notificazione ai controinteressati che non è direttamente disciplinata dal Regolamento regionale n. 2/R in esame ma la cui disciplina può essere individuata, utilizzando i criteri ermeneutici, nella legislazione statale considerata la sua forza espansiva in assenza di altra previsione. L'onere di notifica, introdotto dall'articolo 3 del D.p.r. n. 184 del 2006 parrebbe un formalismo eccessivo, visto che l'Amministrazione che riceve un'istanza di accesso è onerata dalla verifica dei dati riservati di soggetti terzi contenuti nei documenti oggetto di accesso, tuttavia il dato positivo di cui all'articolo 14 comma 2 del D.p.r. 184/2006 pare non lasciar dubbi circa la necessità che tale adempimento debba essere garantito anche in ambito regionale. Infatti qualora non si notificasse l'istanza di accesso a un soggetto terzo, i cui dati sensibili sono contenuti nel documento, potrebbe fornire a quest'ultimo elementi per contestare la violazione della normativa sulla privacy.

Il citato Regolamento ha tenuto conto delle problematiche emerse nel corso degli anni e si è posto l'obiettivo di risolverle. Successivamente, con la circolare prot. 5855/5 del 15 maggio 2007 dei Direttori della Giunta e del Consiglio regionale si sono segnalate le più importanti novità introdotte dal Regolamento stesso rispetto alla situazione preesistente e sono stati forniti i chiarimenti relativi alle modalità operative che devono essere seguite dalle strutture regionali, infine è stata elaborata la modulistica per la richiesta dell'accesso ai documenti amministrativi e alle modalità di rimborso dei relativi costi.

---

b) all'affidamento degli appalti di lavori pubblici, servizi e forniture.

## **Capitolo II**

### **Diritto di accesso dei Consiglieri regionali**

#### **1. Configurazione giuridica del diritto di accesso.**

Un aspetto particolare del diritto di accesso ai documenti amministrativi è il diritto di accesso dei Consiglieri regionali, una delle prerogative degli amministratori della Regione, che non è disciplinato esplicitamente da una norma statale bensì da una fonte regionale mentre la giurisprudenza ha adottato delle decisioni in merito all'articolo 43, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) il quale recita:

*omissis*

“2. I Consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.”

*omissis*

Per analogia, il contenuto di tali sentenze è esteso al diritto di accesso dei Consiglieri regionali.

A livello regionale, infatti, simili disposizioni possono essere rinvenute nell'articolo 19 dello Statuto della Regione il quale recita:

*omissis*

“ 1.I Consiglieri regionali, ai fini dell'espletamento del loro mandato, hanno diritto di ottenere dagli uffici della Regione, dagli enti e dalle aziende da essa istituiti le informazioni e i documenti connessi all'attività della Regione.

2. I Consiglieri hanno facoltà di richiedere e ottenere la visione anche degli atti e dei documenti che in base alla legge sono qualificati come riservati, fermo restando l'obbligo di mantenere la riservatezza.”

*omissis*

Il Regolamento regionale 24 aprile 2006, n. 2/R recante: “Attuazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi.” all’articolo 1, comma 9 rinvia alla disciplina del diritto di accesso dei Consiglieri regionali prevista dall’articolo 19 dello Statuto regionale e alle relative norme attuative.

Tali norme attuative sono contenute nelle deliberazioni dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 81/2001 e 11/2003 e, per quanto riguarda i Consiglieri cessati dal mandato, dalla l.r. n. 21/2004 e dalle deliberazioni dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 8 e 52/2005.<sup>32</sup>

I Consiglieri regionali, ai sensi di tali norme, hanno diritto:

- di prendere visione dei provvedimenti amministrativi adottati dalla Regione, dagli enti e dalle aziende da essi istituiti e degli atti preparatori in essi richiamati;
- ad avere dagli uffici le notizie e le informazioni “utili” e “pertinenti” per l’espletamento del loro mandato, intendendo per pertinenti quei documenti e quelle informazioni che sono idonei per chiarire la correttezza e l’efficacia dell’attività amministrativa, anche riguardo alla sua coerenza con l’indirizzo politico amministrativo della Regione.

Pertanto i Consiglieri possono prendere visione dei provvedimenti adottati dall’Ente e degli atti preparatori in essi richiamati, senza distinzione di organo, nonché di avere tutte le informazioni necessarie all’esercizio del mandato e di ottenere copia degli atti deliberativi e dei documenti senza spese.<sup>33</sup> La consegna, tuttavia, può essere differita qualora il numero delle fotocopie sia elevato.

L’accesso del Consigliere è stato definito in giurisprudenza come “diritto soggettivo pubblico funzionalizzato” nel senso che tale situazione implica l’esercizio di facoltà finalizzate al pieno ed effettivo svolgimento delle funzioni assegnate direttamente al Consiglio; l’informazione in discorso è, dunque, strumentale all’attuazione del generale potere di indirizzo e di controllo politico-amministrativo ascrivito a tale supremo organo di governo

---

<sup>32</sup> Cfr. in allegato n. 2 - Normativa regionale

<sup>33</sup> Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2000, n. 5109, Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi, parere seduta del 22 ottobre 2002.

dell'ente. Da queste premesse discende la conclusione che ogni limitazione all'esercizio del diritto in questione interferisce inevitabilmente con la potestà istituzionale del Consiglio di sindacare la gestione dell'ente, onde assicurarne la trasparenza, la piena democraticità e il buon andamento.<sup>34</sup>

L'accesso del Consigliere non è equiparabile al diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto ai cittadini o a chiunque sia portatore di un interesse personale e concreto e per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti in quanto, esplicando un *munus* pubblico, ha una *ratio* diversa. Pertanto, mentre per i cittadini la pretesa di accesso ai documenti amministrativi è subordinata alla sussistenza di un interesse preordinato alla tutela di situazioni giuridiche rilevanti, che deve essere rappresentato all'atto della richiesta di accesso in modo da consentire la valutazione della meritevolezza sul piano procedimentale e sostanziale dell'iniziativa e l'eventuale sussistenza di ragioni preclusive all'ostensione dei documenti richiesti, al fine di salvaguardare la riservatezza di terzi o di interessi pubblici prevalenti (la sicurezza, la difesa nazionale e l'ordine pubblico), per quanto riguarda la posizione dei Consiglieri essi non devono specificare le finalità della richiesta di accesso formulata, purchè finalizzata alla propria funzione di Consigliere.

Il diritto di accesso dei Consiglieri, infatti, non è direttamente funzionale a un interesse personale del Consigliere bensì alla cura di un interesse pubblico connesso al mandato conferito e, quindi, alla funzione di rappresentanza della collettività.<sup>35</sup> Conseguentemente la Regione o l'azienda o la società a partecipazione pubblica non possono sindacare i motivi della richiesta di accesso, restando, altrimenti, arbitri di stabilire essi stessi l'estensione del controllo sul proprio operato. Inoltre si ritiene che non possa essere opposta alcuna limitazione derivante dalla natura riservata degli atti, in quanto il Consigliere è vincolato all'osservanza del segreto, nei casi specificamente determinati dalla legge<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Cons. Stato, sez. V, 2 settembre 2005, n. 4471.

<sup>35</sup> Garante per la protezione dei dati personali 20 maggio 1998.

<sup>36</sup> Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2000, n. 940, Cons. Stato, sez. V, 9 dicembre 2004, n. 7900.

## **2. L'oggetto del diritto di accesso.**

Gli atti afferenti l'attività dell'ente, oggetto del diritto di accesso, sono generalmente ricompresi tra le notizie e le informazioni utili all'espletamento del mandato dei Consiglieri dell'ente medesimo, in quanto inerenti la funzione pubblica esercitata dall'ente. I Consiglieri quindi sono titolari di un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato, al fine di permettere di valutare la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, per esprimere un voto maggiormente consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere tutte quelle attività che spettano loro, ad esempio per promuovere le varie iniziative legislative, di interrogazione, d'interpellanza, di mozione e di ordine del giorno.

La normativa vigente, infatti, collega l'accesso a tutto ciò che può essere effettivamente funzionale allo svolgimento dei compiti del singolo Consigliere e alla sua partecipazione alla vita politico-amministrativa dell'ente e quindi non solo ai "documenti" formati dalla Pubblica Amministrazione di appartenenza ma, in genere, anche agli atti provenienti da soggetti diversi dalla stessa amministrazione e a qualsiasi "notizia" od "informazione" utili ai fini dell'esercizio delle funzioni dei Consiglieri.<sup>37</sup>

Tali "informazioni", che l'investito di funzioni consiliari ha diritto di ottenere, non sono necessariamente riconducibili al contenuto di un atto amministrativo, e quindi al "supporto" che lo rappresenta, bensì sono in genere tutte quelle comunque inerenti allo svolgimento delle funzioni proprie dell'ente, e quindi connesse con l'esercizio del mandato dell'avente diritto.

Pertanto non è possibile circoscrivere il contenuto delle "notizie" o "informazioni" ai documenti aventi funzione rappresentativa del contenuto di atti formati da una Pubblica amministrazione o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

---

<sup>37</sup> Cass. Civ. Sez. III, sent. 3 agosto 1995 n. 8480, Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2001, n. 1893.



L'ambito di applicazione del diritto di accesso ai documenti è ampio e ricomprende qualsiasi tipo di "rappresentazione" grafica, fonocinematografica, elettromagnetica o di altra specie.<sup>38</sup>

Il Consiglio di Stato<sup>39</sup> ha ritenuto che dal termine "utili" non consegua, quindi, alcuna limitazione al diritto di accesso dei Consiglieri, bensì l'estensione di tale diritto a qualsiasi atto ravvisato utile per l'espletamento del mandato e un limite non può essere rinvenuto neppure nei diritti tutelati dall'ordinamento.

Il limite all'accesso, operante in base alla disciplina posta in via generale dagli articoli 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241, non è, infatti, previsto per quanto concerne il diritto di accesso dei Consiglieri il quale è disciplinato dall'articolo 19 dello Statuto, e norme attuative, che operano quale norma speciale.

Non è neppure prevista una limitazione per gli atti e documenti relativi a procedimenti ormai conclusi o risalenti ad epoche remote<sup>40</sup> e relativi ad un periodo precedente alla assunzione della carica di Consigliere del richiedente, dovendo considerarsi gli stessi comunque utili all'espletamento del suo mandato elettivo.

Il diritto di accesso è esteso anche alla visione e consultazione di tutti i provvedimenti ed atti adottati dall'Ente, dei documenti in essi richiamati, nonché genericamente a tutte le informazioni necessarie per l'espletamento del mandato.

Esso si estende anche alle aziende speciali ed agli enti dipendenti dalla Regione; infatti il Consiglio di Stato ha già avuto modo di chiarire che è legittima la richiesta di informazioni nei confronti di una società mista la cui costituzione per la gestione dei servizi pubblici, qualora si renda

---

<sup>38</sup> Cass. Civ. Sez. III, sent. 3 agosto 1995 n. 8480. In particolare la sentenza afferma che non è rilevante il fatto che la registrazione della seduta del Consiglio "non era destinata a "documentare" la seduta stessa, ma solo a consentire la formazione di un verbale della seduta il più possibile "fedele". Ciò indipendentemente dalla prassi amministrativa di procedere nella successiva seduta consiliare, all'approvazione del verbale della seduta precedente", Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, parere seduta del 22 ottobre 2002: "nel caso in cui la registrazione di una seduta consiliare sia finalizzata alla stesura del verbale della seduta medesima, è consentito il differimento della consegna di tale registrazione successivamente alla redazione del verbale."

<sup>39</sup> Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716, Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2001, n. 1893.

<sup>40</sup> Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2007, n. 929, T.A.R. Lazio di Roma, sez. II-ter, 31 maggio 2007, n. 5041.

opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale di questi, costituisca un modello organizzativo e gestionale sì alternativo a quello dell'azienda speciale, ma non per questo del tutto alieno a connotati e finalità sostanzialmente pubblici, perchè, ai fini dell'identificazione di un soggetto pubblico, la forma societaria assume veste neutrale ed il perseguimento di uno scopo pubblico non è di per sè in contraddizione con il fine societario lucrativo ai sensi dell'articolo 2247 c.c.

Nel caso in esame si delinea una forma di gestione diretta del servizio pubblico nel cui ambito non solo il rapporto tra Pubblica amministrazione e società è di natura giuspubblicistica, ma soprattutto la società stessa diviene organo indiretto dell'ente, deputato allo svolgimento del servizio affidatole.

La natura di società di capitale non preclude, pertanto, l'esercizio del diritto de quo, atteso che la proprietà del citato servizio è imputabile alla Regione; dalla partecipazione pubblica discende l'esercizio di attività certamente rientranti nella più generale attività dell'ente, che giustifica e legittima quindi la richiesta documentazione.<sup>41</sup>

Il giudice amministrativo chiarisce che il diritto di accesso dei Consiglieri può essere esercitato sui “provvedimenti già adottati e non può riguardare la documentazione amministrativa facente parte di carteggi in fase di istruttoria per i quali non sono ancora intervenute determinazioni definitive”, con la conseguenza che per l'acquisizione di notizie e informazioni sui procedimenti in itinere i Consiglieri debbano avvalersi delle altre facoltà d'interrogazione ed interpellanza.<sup>42</sup>

La tutela della posizione del Consigliere è riconosciuta anche dal giudice penale e dalla magistratura contabile.

Al diritto del Consigliere di ottenere tutte le notizie e le informazioni in possesso dell'ente ed utili all'espletamento del proprio mandato corrisponde il dovere dell'ente territoriale di porre in essere le condizioni perché venga concretamente esercitato, senza incontrare ostacoli o atteggiamenti ostruzionistici, sicchè un eventuale rifiuto motivato in modo

---

<sup>41</sup> Cons. Stato, sez. V, 9 dicembre 2004, n. 7900.

<sup>42</sup> T.A.R. Marche, 11 dicembre 2000, n. 1545.

apparentemente legittimo, ma, in sostanza, specioso o pretestuoso, non può che risolversi in illegittima manifestazione dell'attività amministrativa.<sup>43</sup>

Inoltre l'illegittimo diniego di accesso opposto al Consigliere integra, dato il chiaro ed inequivocabile disposto normativo in materia, un comportamento caratterizzato da colpa grave; sussiste, pertanto, una responsabilità amministrativa qualora dal predetto diniego sia derivata la condanna dell'Ente al pagamento delle relative spese di giudizio.<sup>44</sup>

Il Consigliere però non può fare uso delle notizie e dei documenti acquisiti per fini personali perché tale abuso è sanzionabile anche penalmente.

Il diritto di accesso del Consigliere, essendo riferito all'espletamento del suo mandato, non investe solamente le competenze amministrative dell'ente, ma anche l'esercizio stesso del *munus* di cui il Consigliere è investito in tutte le sue potenziali implicazioni. Dal contenuto dell'articolo 19 dello Statuto e delle norme attuative emerge chiaramente che i Consiglieri hanno diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato, senza alcuna limitazione; una richiesta di accesso avanzata da un Consigliere a motivo dell'espletamento del proprio mandato, risulta congruamente motivata e non può essere disattesa dall'Amministrazione e la precisazione che tale richiesta di accesso è avanzata per l'espletamento del mandato è sufficiente a giustificarla, senza che occorra alcuna ulteriore precisazione circa le specifiche ragioni di tale richiesta.

Infatti, a fronte di una richiesta di accesso avanzata per l'espletamento del mandato risulta insita nella stessa l'utilità degli atti richiesti al fine dell'espletamento del mandato.

Dal termine "utili", contenuto anche nelle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 81/2001 e n. 11/2003, non consegue alcuna limitazione al diritto di accesso dei Consiglieri, bensì l'estensione di tale diritto a qualsiasi atto ravvisato utile all'espletamento del mandato. Né si può sostenere che, comunque, il diritto di accesso dei Consiglieri troverebbe un limite nei diritti tutelati dall'ordinamento. Siffatto limite all'accesso, operante in base

---

<sup>43</sup> Cass. Pen., sez.VI, 7 marzo 1997, n. 4952.

<sup>44</sup> C.Conti, Regione Umbria, sez. Giurisdizionale, 5 giugno 1997, n. 284.

alla disciplina posta in via generale dagli articoli 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241 non è, infatti, previsto per quanto concerne il diritto di accesso dei Consiglieri. Anzi il limite "de quo" risulta implicitamente escluso dalla detta norma speciale, allorchè i Consiglieri chiedano l'accesso per l'espletamento del proprio mandato, avendo essa prescritto: "Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge".

E', invero, evidente che non vi sarebbe stata alcuna ragione di porre tale prescrizione ove l'accesso dei Consiglieri non fosse stato previsto per tutti gli atti dell'Ente nonché delle sue aziende ed enti dipendenti, ivi compresi gli atti riguardanti la riservatezza di terzi.

Atteso che si esclude la possibilità di negare ad un Consigliere l'accesso ad atti contenenti dati riservati, essendo esso tenuto al segreto, non vi è alcun motivo per procedere all'esame della riservatezza, o meno, in ordine ad una serie di atti se si considera che il mandato dei Consiglieri non potrebbe essere pienamente espletato ove ad essi fosse interdetto di poter accedere ad una parte degli atti posti in essere dai vari organi dell'Amministrazione e dagli stessi acquisiti. Una siffatta limitazione restringerebbe la possibilità d'intervento, sia in senso critico sia in senso costruttivo, incidendo negativamente sulla possibilità d'integrale espletamento del mandato ricevuto.<sup>45</sup>

Sulla riconosciuta titolarità, in capo al Consigliere, del diritto ad acquisire ogni informazione utile, all'espletamento del proprio mandato, la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato ha rilevato che alcuna limitazione può derivare a questa portata acquisitoria dalla natura riservata degli atti, se effettivamente utili all'esplicazione del mandato, nella considerazione altresì che incombe sul Consigliere l'obbligo del segreto d'ufficio.<sup>46</sup>

Le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 81/2001 e n. 11/2003 statuiscono che i documenti e le informazioni devono essere "pertinenti" all'esercizio del mandato ovvero sia devono essere idonei a chiarire la correttezza ed

---

<sup>45</sup> Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716. In particolare il Collegio ha ritenuto che " il diritto di accesso possa essere esercitato su erogazioni retributive, appalti, vertenze in corso e materie similari, sulle quali è ben possibile l'intervento dei Consiglieri in sede d'indirizzo e di controllo politico-amministrativo."

<sup>46</sup> Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2000, n. 940.

efficacia dell'attività dell'Amministrazione, anche riguardo alla sua coerenza con l'indirizzo politico amministrativo approvato e perciò i documenti recanti notizie e dati sull'andamento dell'attività amministrativa che l'Ente abbia formato o comunque debba detenere.

Rientrano fra questi, in primo luogo e di conseguenza, quelli relativi a posizioni e fatti riguardanti rapporti attivati dall'Amministrazione con altri soggetti per lo svolgimento della sua attività.

### **3. Modalità dell'esercizio del diritto di accesso dei Consiglieri regionali.**

Il diritto di accesso dei Consiglieri può essere esercitato, così come previsto nelle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 81/2001 e 11/2003, anche sui documenti "riservati", con l'unico limite che i Consiglieri sono tenuti a mantenere il segreto nei casi specificati dalla legge e dalle disposizioni in materia di privacy di cui al d.lgs. n. 196/2003. In ogni caso la richiesta di accesso non deve trasformarsi in un'indagine.

I Consiglieri possono richiedere agli uffici l'accesso ai documenti, anche oralmente e senza specificare i motivi della richiesta, purchè tali istanze siano determinate e non generiche. Ciò non comporta che il Consigliere debba necessariamente indicare gli estremi o il contenuto specifico dei documenti richiesti, elementi che può ovviamente non conoscere, ma è sufficiente il riferimento ad una determinata e specifica questione, oggetto dell'attività amministrativa dell'Ente.

Pertanto l'oggetto della richiesta di accesso dev'essere individuato e specificato in modo che sia sufficientemente circostanziata e specificata la questione sostanziale in ordine alla quale si avanza la richiesta di accesso alla relativa documentazione,<sup>47</sup> evitandosi comunque la genericità della

---

<sup>47</sup> Garante per la protezione dei dati personali 20 maggio 1998, T.A.R. Lazio di Roma, sez. II-ter, 31 maggio 2007, n. 5041, in particolare questo Tribunale ha ritenuto che: "La richiesta formulata dal ricorrente nel caso di specie (attinente l'elenco delle costruzioni abusive acquisite al patrimonio comunale, di quelle comunicate all'Ufficio territoriale di Governo e di quelle beneficiarie di condono negli anni 2000-2005) non riguarda una determinata e specifica questione oggetto dell'attività amministrativa del Comune, ma risulta volta ad operare un controllo generalizzato e indiscriminato sull'operato dell'Amministrazione ed è quindi da valutare inammissibile per genericità, essendo onere dei Consiglieri

richiesta mediante il richiamo all'operato dell'Amministrazione al quale il Consigliere è interessato.

Gli uffici, all'atto della consegna della copia del materiale, possono richiedere una firma "per ricevuta" da parte del Consigliere o della persona autorizzata al ritiro.

Considerato, comunque, che sia il diritto di visione che il rilascio di copia non è assoluto ed illimitato in favore dei Consiglieri, in quanto deve essere sempre rapportato all'espletamento delle funzioni e delle prerogative proprie del mandato conferito in sede elettiva, è da respingere l'ipotesi di una richiesta indeterminata, senza cioè una esplicita indicazione degli atti che si intendono esaminare, così come è legittimo il diniego di accesso qualora la richiesta avanzata dai Consiglieri sia generalmente formulata perché indirizzata a controlli generali di tutta l'attività dell'amministrazione per un determinato arco di tempo.

Infatti, anche se nella giurisprudenza si è affermato come prevalente il principio per cui non sia legittimo richiedere al Consigliere la motivazione specifica della richiesta di accesso, su questo fondamentale aspetto, recentemente si è espresso il Consiglio di Stato<sup>48</sup> sostenendo la tesi per cui "le richieste generiche ed indiscriminate non possono essere accettate, non potendo queste essere supportate riconducendole genericamente allo svolgimento del mandato; ciò anche perché questo tipo di richieste, oltre a potere apparire meramente emulative e comprendere atti chiaramente e palesemente inutili ai fini dell'espletamento del mandato, possono comportare intralcio e/o disservizio agli uffici, nonché costi elevati ed ingiustificati per l'ente."

Per quanto concerne l'aspetto della "gratuità" del servizio di copiatura dei documenti, la giurisprudenza amministrativa ha sostenuto che il costo della

---

comunali interessati di avanzare comunque richieste di accesso circostanziate e specifiche, nei termini sopra indicati.", T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. II, 12 gennaio 2007, n. 29, T.A.R. Toscana, II Sez., 6 aprile 2007, n. 622.

<sup>48</sup> Cons. Stato, sez. V, 13 novembre 2002, n. 6293. Nel caso specifico il Collegio ha ritenuto legittimo il diniego di accesso opposto ad alcuni Consiglieri comunali di minoranza che avevano chiesto di accedere a tutti gli atti adottati successivamente ad una determinata data ed a quelli ancora da adottare, distinti solo per tipologia; tale richiesta di accesso è stata ritenuta inammissibile, in quanto priva della individuazione specifica dell'oggetto su cui avrebbe dovuto esercitarsi il diritto di accesso", Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, parere seduta del 22 ottobre 2002.

riproduzione di atti non può essere addebitato ai Consiglieri. Inoltre, su tale questione, la Corte dei Conti<sup>49</sup> ha affermato che appare arduo ipotizzare danni di natura patrimoniale, considerato che per “danno patrimoniale” deve intendersi non una qualsiasi diminuzione del patrimonio dell’Ente, ma un evento economicamente lesivo che si riveli oggettivamente “ingiusto” per l’Amministrazione, nel senso che tale costo sia privo, in tutto o in parte, di corrispondente utilità per l’Ente o per la collettività amministrata e contestualmente ponga in essere una condotta antiggiuridica con una violazione dolosa o colposa di doveri di servizio.

Le norme disciplinanti l’accesso dei Consiglieri, non pongono neppure limiti quantitativi agli atti cui si chieda di accedere né presuppongono che di tali atti i richiedenti conoscano già il contenuto, sia pure approssimativamente.

Il che è ovvio, se si considera che l’espletamento del mandato di cui sono investiti i Consiglieri li abilita a conoscere tutte quante le attività affinché possano consapevolmente intervenire in ogni singolo settore.

Non si può neppure limitare la richiesta di accesso agli atti a quelli dei quali i Consiglieri richiedenti conoscano approssimativamente il contenuto, ben potendo l’intervento connesso al mandato ravvisarsi opportuno anche a seguito dell’acquisita conoscenza di atti precedentemente del tutto ignorati.<sup>50</sup>

I Consiglieri, pertanto, al fine dell’esercizio del diritto di visione devono rispettare alcune forme e modalità: specificare la loro qualità, formulare le istanze in maniera specifica e dettagliata, recando l’esatta indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l’individuazione dell’oggetto dell’accesso

Legittimamente l’Ente potrà limitare l’esercizio del diritto di accesso del Consigliere all’orario d’ufficio ed individuare taluni uffici a ciò competenti, anche al fine di garantire il buon andamento dell’attività amministrativa,

---

<sup>49</sup> C.Conti, Regione Liguria, parere n. 1/2004.

<sup>50</sup> Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716.

non potendo avere il diritto del Consigliere carattere di assolutezza, ma trovando un contemperamento in altri principi di pari dignità.

Il dipendente potrà altresì prevedere, in presenza di richiesta di accesso a documentazione molto copiosa, termini più ampi per il rilascio, ferma restando la necessaria compatibilità con l'esercizio del mandato da parte del Consigliere, oppure la preventiva visione degli atti, al fine di meglio individuare, restringendone l'ampiezza, quelli oggetto di estrazione di copia. L'esito del procedimento deve in ogni caso risultare da apposito registro istituito a tale specifico fine, fermo restando che l'eventuale impossibilità all'accesso deve essere formalmente e motivatamente comunicata al richiedente.

D'altra parte, il Consigliere non può abusare del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento aggravando eccessivamente, con richieste che oltrepassano i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente in quanto dev'essere compatibile con il regolare funzionamento dell'ente.

Tale interpretazione, peraltro, rispetta la disposizione contenuta nell'articolo 24, terzo comma della L. 241 del 1990, come sostituito dall'articolo 16 della legge 11 febbraio 2005 n. 15.<sup>51</sup>

Sussiste comunque in capo alla Pubblica amministrazione un dovere di leale cooperazione nei confronti del Consigliere, che deve concretizzarsi nel porre in essere le condizioni affinché il diritto sia concretamente esercitato, evitando ostacoli od atteggiamenti ostruzionistici.<sup>52</sup>

#### **4. Casi di esclusione del diritto di accesso dei Consiglieri regionali.**

La finalizzazione dell'accesso all'espletamento del mandato costituisce, contestualmente, il presupposto che legittima l'accesso e che ne delimita, però, la portata.

---

<sup>51</sup> Cons. Stato, sez. V, 2 settembre 2005, n. 4471, Cons. Stato., sez. V, 13 novembre 2002, n. 6293.

<sup>52</sup> Cass. Civ. - sez. III, 3 agosto 1995, n.8480.



Quanto alla concreta individuazione delle notizie e delle informazioni utili che possono essere acquisite si osserva che le norme in vigore collegano l'accesso a tutto ciò che può essere effettivamente funzionale allo svolgimento dei compiti del singolo Consigliere e alla sua partecipazione alla vita politico-amministrativa dell'ente, anche al fine di permettere al Consigliere di valutare, con piena cognizione di causa, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti.

Questo orientamento è confermato dalla giurisprudenza, che ha precisato che la norma consente l'accesso non solo ai documenti formati dalla Pubblica amministrazione di appartenenza ma, in genere, a qualsiasi notizia ed informazione utili ai fini dell'esercizio delle funzioni consiliari.<sup>53</sup>

La giurisprudenza ha, di contro, escluso l'accesso del Consigliere ai sottoelencati atti:

- pareri dell'avvocatura, in presenza di processo pendente;<sup>54</sup>
- registro generale del protocollo dell'ente, comparendo in esso anche materie coperte da segreto o notizie riservate, dovendosi preliminarmente determinare l'oggetto della richiesta di accesso;<sup>55</sup>
- cartellini delle presenze dei dipendenti, giustificazioni eventualmente adottate dagli stessi in relazione ad assenze e ritardi, essendo invece ammesso l'accesso a dati e informazioni generali che riguardano tutti i dipendenti, non quindi attinenti il singolo, relativamente al rispetto dell'orario di lavoro;<sup>56</sup>
- documentazione facente parte di corrispondenza in fase istruttoria precedentemente alle determinazioni definitive;<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Cass. Civ, Sez. III, 3 agosto 1995, n. 8480.

<sup>54</sup> Consiglio di Stato, sez V, 2 aprile 2001, n. 1893 e Cons. di Stato, Sez. V, 21 novembre 2000 – 8 febbraio 2001, n. 513.

<sup>55</sup> Ministero Interno, risposta a quesito, in Guida agli enti locali, 29 gennaio 2000, n. 83, p. 83.

<sup>56</sup> Ministero Interno, risposta a quesito, in Guida agli enti locali, 11 marzo 2000, n. 9, p. 99.

<sup>57</sup> T.A.R. Marche, 11 dicembre 2000, n. 1545.

- appunti afferenti la verbalizzazione delle sedute del consiglio.<sup>58</sup> Tale limite si ritiene debba essere esteso anche alle sedute di tutti gli organi del Consiglio;

- scritti defensionali degli avvocati, si tratti di liberi professionisti o di dipendenti degli enti, dal momento che tali scritti sono sottratti all'accesso per essere soggetti al segreto professionale. Rientrano tra tali atti anche quelli redatti dai legali in relazione a specifici rapporti di consulenza con l'amministrazione.<sup>59</sup> Successivamente, tuttavia, il Collegio ha ritenuto che le limitazioni contenute nel D.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200 (Regolamento recante norme per la disciplina di categorie di documenti dell'Avvocatura dello Stato sottratti al diritto di accesso), disciplinante l'accesso ai documenti dell'Avvocatura dello Stato non possono applicarsi, in via analogica, ai Consiglieri i quali, nella loro veste di componenti del "massimo organo", hanno titolo ad accedere anche agli atti concernenti le vertenze nelle quali l'Ente è coinvolto nonché ai pareri legali richiesti dall'Amministrazione, onde prenderne conoscenza e poter intervenire al riguardo.<sup>60</sup>

Un utile approfondimento attiene alle consulenze legali esterne che è possibile richiedere in diversi momenti dell'attività amministrativa e con diverse forme.

Il primo caso è relativo alla richiesta di una consulenza legale esterna che s'inserisce nell'ambito di un'apposita istruttoria procedimentale e che è richiesta al professionista con l'espressa indicazione della sua funzione endoprocedimentale ed è poi richiamato nella motivazione dell'atto finale. Tale consulenza, pur essendo di natura privatistica e caratterizzata dalla riservatezza della relazione tra professionista e cliente, è soggetta all'accesso perché correlata a un procedimento amministrativo.

Il secondo caso è quello in cui, dopo aver avviato un procedimento contenzioso oppure dopo aver iniziato le attività precontenziose (richiesta di conciliazione obbligatoria nella fase precedente il giudizio in materia di

---

<sup>58</sup> T.A.R. Veneto, II 9 gennaio 2002, n. 60.

<sup>59</sup> Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2000, n. 1893.

<sup>60</sup> Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716.

rapporto di lavoro), l'Amministrazione si rivolge a un professionista al fine di definire la strategia difensiva di accoglimento della pretesa di resistenza in giudizio o di adozione di provvedimenti di autotutela. In questo caso il parere del legale potrebbe non sfociare in un provvedimento amministrativo, ma essere limitato a fornire gli elementi tecnico-giuridico utili per tutelare i propri interessi.

Tali consulenze sono caratterizzate dalla riservatezza che tutela sia l'opera intellettuale del legale sia la posizione dell'Amministrazione, la quale deve poter fruire di una tutela pari a quella di qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento nell'esercitare il proprio diritto di difesa.

Il terzo caso riguarda la richiesta della consulenza legale in una fase successiva a quella decisoria, ma precedente l'instaurazione di un giudizio o l'avvio dell'eventuale procedimento precontenzioso. Il ricorso alla consulenza legale consente all'Amministrazione di articolare le proprie strategie difensive, in ordine a una lite potenziale. Ciò può avvenire quando il soggetto interessato chiede all'Amministrazione l'adempimento di una obbligazione oppure quando la parte interessata domanda all'Amministrazione di adottare comportamenti materiali, giuridici o provvedimenti, intesi a porre rimedio a una situazione che si assume illegittima o illecita.

Il Consigliere non può comunicare a terzi i dati personali e in particolare quelli sensibili se non ricorrono le condizioni indicate dalla normativa in materia di tutela della riservatezza.<sup>61</sup>

Per quanto attiene alla limitazione del diritto di accesso al registro di protocollo, al cartellino delle presenze o alla giustificazione di un dipendente, si osserva che tali limiti sono giustificati in quanto costituiscono strumenti di lavoro per l'Amministrazione e non documenti che esplicitano una manifestazione volitiva degli organi dell'Ente.

La visione in questi casi può essere limitata ai dati generali, ad esempio una verifica sul rispetto dell'orario, ma non è certamente estesa ad un controllo sulle singole persone, in quanto tale controllo rientra nelle attività dei

---

<sup>61</sup> Cons. Stato, sez. V, 19 dicembre 2000, n. 9686, Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2000, n. 940.

dirigenti e non dei Consiglieri, in virtù del principio di separazione dell'indirizzo politico dalla gestione; inoltre il Consigliere dovrebbe dimostrare che la richiesta di accesso in questione è correlata ai suoi compiti di valutare le manifestazioni di volontà o di giudizio espresse dagli organi di indirizzo politico al fine di esercitare l'attività di "opposizione" e non possono estendersi ad un controllo minuto della gestione dei dirigenti, controllo che dev'essere svolto da altri organismi.<sup>62</sup>

Anche il Garante per la protezione dei dati personali ha sottolineato la necessità di adottare le opportune misure volte a tutelare la riservatezza dei dipendenti per fare in modo che i dati contenuti nel cedolino non siano immediatamente accessibili ad altre persone, rimanendo conoscibili dai soli incaricati del trattamento che li devono necessariamente utilizzare per la gestione del rapporto di lavoro.<sup>63</sup>

Analogamente, per quanto riguarda il protocollo, la giurisprudenza ha escluso un accesso indiscriminato poiché esso riporta anche le materie coperte da segreto e notizie riservate e ritiene opportuna un'identificazione degli oggetti che rientrano nella sfera d'interesse del richiedente.

In conclusione il Consigliere ha accesso a quei documenti dai quali è possibile desumere l'attività giuridica compiuta dagli organi "politici" dell'Ente affinché possa esercitare le sue funzioni di controllo sulla rispondenza tra l'attività dell'Ente e i programmi generali<sup>64</sup>. Invece il cartellino, la fattura o la ricevuta di una prestazione comprovano il servizio prestato e hanno una valenza strumentale e utile all'esercizio dei compiti amministrativi, con l'obbligo di rispettare le garanzie dei diritti dei dipendenti e degli altri soggetti. Ne consegue che in questi casi il Consigliere deve dimostrare la pertinenza della richiesta alla propria sfera di interesse e di competenza.

---

<sup>62</sup> Ministero Interno, risposta a quesito, in Guida agli enti locali, 29 marzo 2003, n. 12, p. 79.

<sup>63</sup> Garante per la protezione dei dati personali, Newsletter 14-20 giugno 1999.

<sup>64</sup> Cons. Stato, sez. V, 28 novembre 2006, n. 6960.

## **5. Rapporti tra la disciplina dell'accesso dei Consiglieri regionali e tutela della riservatezza.**

La disciplina sull'accesso va coordinata con quella sulla riservatezza, nel senso che le norme del D. Lgs. n. 196/2003 contribuiscono a definire più chiaramente i limiti dell'esercizio del diritto di accesso, rafforzando la tutela dei dati sensibili. La legge n. 241/1990 ridimensiona la portata del segreto amministrativo, il quale ora non esprime più un principio generale dell'agire dei pubblici poteri, ma rappresenta un'eccezione al canone della trasparenza, rigorosamente circoscritta ai soli casi in cui viene in evidenza la necessità obiettiva di tutelare particolari e delicati settori dell'amministrazione.

Ma l'innovazione legislativa, per quanto radicale, non travolge le diverse ipotesi di segreti, previsti dall'ordinamento, finalizzati a tutelare interessi specifici, diversi da quello, riconducibile alla mera protezione dell'esercizio della funzione amministrativa in cui i documenti, seppure formati o detenuti dall'amministrazione, non sono suscettibili di divulgazione, perché il principio di trasparenza cede a fronte dell'esigenza di salvaguardare l'interesse protetto dalla normativa speciale sul segreto. In ogni caso, la facoltà di differimento dell'accesso non è limitata soltanto alle esigenze di tutelare la riservatezza, ma concerne anche altre ipotesi di segreto, comunque previste dall'ordinamento.<sup>65</sup>

Con riguardo alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 81/2001 s.m.i., occorre chiarire la portata della espressione "I Consiglieri sono vincolati dall'osservanza del segreto nei casi specificati dalla legge e dalle disposizioni in materia di privacy di cui alla legge 265 del 1996 e successive modificazioni". La norma può essere interpretata nel senso che, per il suo significato letterale, intende ribadire la regola secondo cui, lecitamente acquisite le informazioni e le notizie utili all'espletamento del mandato, il Consigliere, di regola, è autorizzato a divulgarle. Un divieto di comunicazione a terzi deve derivare da apposita disposizione normativa.

---

<sup>65</sup> Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2001, n. 1893.

In tale prospettiva si spiega, coerentemente, il rapporto tra la disciplina sulla protezione dei dati personali e la pretesa all'accesso del Consigliere. Questi è legittimato ad acquisire le notizie ed i documenti concernenti dati personali, anche sensibili, poiché, di norma, tale attività costituisce "trattamento" autorizzato da specifica disposizione legislativa (D. Lgs. n. 196/2003), secondo le regole integrative fissate dalle determinazioni ed autorizzazioni generali del Garante.

Il Consigliere incontra solo il limite della comunicazione a terzi dei dati personali (in particolare quelli sensibili) se ricorrono le condizioni indicate dalla normativa in materia di tutela della riservatezza.<sup>66</sup>

Il generale diritto di accesso agli atti dei Consiglieri, che dev'essere esercitato nei confronti dei dati effettivamente utili per l'esercizio del mandato e ai fini di questo, deve essere tuttavia coordinato con altre norme vigenti che tutelano, ad esempio, il segreto delle indagini penali o la segretezza della corrispondenza e delle conversazioni, la segretezza che si estende, anche in base alla giurisprudenza costituzionale, ai dati contenuti in tabulati che permettono di stabilire se è intercorsa una comunicazione e tra quali soggetti, in questo caso non possono essere richiesti all'Amministrazione i tabulati telefonici poiché si tratta in ogni caso di documenti non formati né detenuti dall'Amministrazione. Infine dev'essere rispettato il dovere di segreto "nei casi espressamente determinati dalla legge" e i divieti di divulgazione dei dati personali, come nel caso del D. Lgs. n. 196/2003 che vieta, salvo casi specifici, la diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute".

Il diritto di accesso deve essere inoltre coordinato con la speciale disciplina che attiene agli atti anagrafici, allo stato civile e alle liste elettorali, che resta soggetta a specifiche disposizioni.

Secondo la normativa vigente, dunque, al Consigliere spetta una "ampia e qualificata posizione di pretesa all'informazione *ratione officii*", rispetto alla quale non gli sono opponibili profili di riservatezza a condizione che i

---

<sup>66</sup> Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2001, n. 1893, Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2000, n. 940, Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, parere seduta del 22 ottobre 2002.

documenti e le informazioni richiesti siano pertinenti all'esercizio del mandato (non essendo altrimenti utili per il suo espletamento), e che egli se ne avvalga a tale fine, e fermi restando gli obblighi di tutela del segreto e i divieti di divulgazione di dati personali stabiliti dalla normativa.<sup>67</sup>

Pertanto, essendo i Consiglieri tenuti al segreto, nel caso di atti riguardanti la riservatezza di terzi, non sussiste, all'evidenza, alcuna ragione logica perché possa essere loro inibito l'accesso ad atti riguardanti i dati riservati di terzi.<sup>68</sup>

Non sono previste limitazioni al diritto di accesso dei Consiglieri neppure nel caso di domande dei candidati di un concorso le quali contengono informazioni sul domicilio e la professione e che devono considerarsi dati sensibili. Infatti tale diritto non riguarda soltanto le competenze amministrative del Consiglio, ma investe tutta l'attività amministrativa dell'Ente, in considerazione del collegamento all'espletamento del mandato nelle sue diverse articolazioni<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Garante per la protezione dei dati personali 20 maggio 1998, Cons. Stato, Sez. V, 8 settembre 1994, n. 976, Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2000, n. 5109, Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, parere seduta del 22 ottobre 2002.

<sup>68</sup> Cons. Stato, Sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716, Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, parere seduta del 28 gennaio 2003.

<sup>69</sup> Cons. Stato, Sez. V, 21 febbraio 1994, n. 119, Cons. Stato, Sez. V, 2 aprile 2001, n. 1893, Cons. Stato, Sez. V, 27 gennaio 2004, n. 5786, Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, parere seduta del 22 ottobre 2002.

## **6. Il diritto di accesso dei Consiglieri regionali cessati dal mandato.**

I Consiglieri regionali cessati dal mandato (ex Consiglieri) possono esercitare il diritto di accesso con le modalità ed i limiti previsti per il diritto di accesso riconosciuto ai Consiglieri regionali nel corso del loro mandato, con l'unico limite aggiuntivo che la visione dei provvedimenti amministrativi adottati dalla Regione e degli atti preparatori in essi richiamati, nonché le notizie e le informazioni utili richiesti, devono essere effettivamente pertinenti all'attività istituzionale connessa al loro status di Consigliere cessato dal mandato, così come previsto dalle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 8 e 52/2005.

In caso di obiezioni o di ritardi l'ex Consigliere può informare l'Ufficio di Presidenza il quale provvede entro dieci giorni.

- ❖ -



## **Capitolo III**

### **Diritto di accesso e privacy**

#### **1. Cenni alla disciplina normativa.**

La legge n. 241/1990 ha disciplinato il principio di pubblicità dell'azione amministrativa prevedendo che esso incontrasse il limite della riservatezza senza preoccuparsi, inizialmente, di definire tale termine.

La legge 31 dicembre 1996, n. 675 recante "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali" fissava già una graduazione di livelli di tutela della riservatezza a partire da un minimo per i dati personali a un massimo per i dati sensibili.

Il decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 recante il "Codice sulla protezione dei dati personali", cosiddetto "Codice della privacy", riconosce un autonomo diritto alla protezione dei dati personali che consente di esercitare un controllo sul flusso delle proprie informazioni, distinto da quello alla riservatezza, già richiamato nella legge n. 675/1996 e consistente nella libertà negativa di non subire interferenze nella propria vita privata.

Per quanto riguarda i dati personali non sensibili, l'articolo 27 della legge n. 675/1996, ora riprodotto sostanzialmente nell'articolo 19 del d.lgs. n. 196/2003, prevedeva che tali dati potessero essere comunicati e diffusi a cura dei soggetti pubblici, nei limiti previsti da norme di legge o di regolamento, pertanto, in assenza di una norma che tutelasse determinate categorie di dati, si è inteso ritenere accessibili tali dati personali non sensibili.

Successivamente il decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 135 recante "Disposizioni integrative della legge 31 dicembre 1996, n. 675, sul trattamento di dati sensibili da parte dei soggetti pubblici", in merito al trattamento dei dati sensibili da parte della Pubblica amministrazione, aveva previsto che anche il Garante, in via di supplenza alla legge, potesse stabilire le rilevanti finalità di interesse pubblico rispetto alle quali il trattamento doveva essere funzionale e aveva attribuito alle stesse pubbliche amministrazioni, in assenza di prescrizioni legislative, il compito di fissare nei rispettivi ordinamenti le operazioni eseguibili e i dati

suscettibili di trattamento attraverso atti aventi natura di regolamenti indipendenti. In ogni caso il trattamento dei dati relativi alla salute e alla vita sessuale dovevano essere subordinati alla parità di rango del diritto da tutelare rispetto al bene in esame.

Il d.lgs. n. 196/2003 ha abrogato la legge n. 675/1996 e il d.lgs. n. 135/1999 e tutti gli altri decreti integrativi e modificativi e ha riscritto integralmente la materia, coordinando le varie disposizioni normative a tutela della riservatezza con la disciplina sull'accesso contenuta nella legge n. 241/1990 e tenendo altresì conto delle decisioni dei giudici amministrativi e del Garante.

Tale norma ha stabilito i principi applicabili ai dati sensibili e giudiziari e, ribadendo la graduazione nella tutela della riservatezza, ha previsto una soglia minima per i c.d. dati comuni, una posizione intermedia per i c.d. dati sensibili e un livello di intangibilità pressoché assoluto a tutela dei c.d. dati sensibilissimi, in quanto afferenti alla salute o alla vita sessuale dell'interessato.

L'articolo 59 del d.lgs. 196/2003 stabilisce che la legge n. 241/1990 disciplina i presupposti, le modalità e i limiti per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi contenenti dati personali e la relativa tutela giurisdizionale, "anche per ciò che concerne i tipi di dati sensibili e giudiziari e le operazioni di trattamento eseguibili in esecuzione di una richiesta di accesso" e, infine, ha stabilito che le attività finalizzate all'applicazione di tale disciplina si considerano di rilevante interesse pubblico.

Per i dati che rivelano lo stato di salute o la vita sessuale, l'articolo 60 del d.lgs. n. 196/2003 stabilisce che il loro trattamento è consentito esclusivamente nell'ipotesi in cui "la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto alla personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile". Pertanto si ritiene che il diritto di accesso può essere esercitato solo se la situazione giuridica rilevante sottesa al diritto di accesso è considerata, in seguito ad una

valutazione di bilanciamento degli interessi, di rango almeno pari al diritto alla riservatezza riferito alla sfera della salute o della vita sessuale dell'interessato.

Pertanto, questa previsione non risolve in astratto il conflitto tra la trasparenza e la protezione dei dati sensibili, bensì rimette alla ponderazione comparativa e concreta della stessa amministrazione, ed in sede di controllo del giudice, la scelta della soluzione. Conseguentemente non è sufficiente motivare la richiesta di accesso con l'esigenza di esercitare il diritto di difesa per poter accedere ai documenti amministrativi contenenti dati sensibili, ma occorre aver riguardo al tipo di diritto da far valere in sede giudiziaria.

Quindi l'amministrazione, prima, dovrà procedere ad un bilanciamento in concreto dei diversi interessi in gioco, attraverso una ponderazione attenta delle peculiarità della specifica vicenda portata alla loro attenzione con l'istanza di accesso con la conseguenza che si attribuisce all'amministrazione un ambito di valutazione che presenta notevoli margini di discrezionalità.

La legge 11 febbraio 2005, n. 15 recante "Modifiche ed integrazioni alla L. 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa", che ha apportato significativi cambiamenti alla legge n. 241/1990 e anche all'istituto del diritto di accesso, riconosce che tale diritto, per le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorirne la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza. Inoltre poichè rientra, ai sensi dell'articolo 117 Cost, nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» di competenza legislativa esclusiva statale, si lascia la possibilità alle regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela, cioè spazi più ampi di accesso.

## **2. Il diritto di accesso ai propri dati personali.**

Il Codice sulla privacy differenzia l'ipotesi dell'accesso ai propri dati personali, dall'accesso ai dati personali di soggetti terzi e solo in quest'ultimo caso occorre procedere al bilanciamento degli interessi tra accesso e privacy.

Per quanto attiene al diritto di accesso ai propri dati personali (art. 7 del d.lgs. n. 196/2003) le procedure sono estremamente semplificate infatti la richiesta è presentata senza formalità al titolare o al responsabile (art. 8 del d.lgs. n. 196/2003), anche mediante lettera raccomandata, telefax o posta elettronica o formulata oralmente (art. 9 del d.lgs. n. 196/2003); a sua volta, il responsabile può comunicare i dati all'interessato con gli stessi mezzi, se la comprensione dei dati è agevole (art. 10 del d.lgs. n. 196/2003). Tale procedura è altresì richiamata dal comma 4 dell'articolo 22 della legge n. 241 del 1990.

L'art. 7 del Codice consente inoltre all'interessato non solo di conoscere i propri dati personali, ma anche di pretendere ed opporsi al loro trattamento.

In definitiva ci si può avvalere delle disposizioni del Codice soltanto quando il soggetto chiede di accedere ai dati personali che lo riguardano e che sono in possesso dell'amministrazione pubblica, mentre nei casi in cui la persona chiede di accedere ai documenti amministrativi contenenti propri dati personali si applica la legge n. 241/1990<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Il Consiglio di stato, con la sentenza n. 5467 del 19 ottobre 2007, ha nuovamente chiarito l'estensione del diritto di accesso ai documenti amministrativi riferendosi, nello specifico, alla materia del pubblico impiego.

In particolare ha ricordato che l'art. 24 della legge n. 241 del 1990 delimita tassativamente gli atti e i documenti sottratti alla regola generale della ostensibilità e, al comma 7, dispone che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici".

Da ciò - secondo quanto disposto dalla sentenza - deriva la titolarità del diritto d'accesso in capo al candidato che abbia contestato in giudizio l'esito negativo di una procedura selettiva: egli può accedere al fascicolo che lo riguarda, anche in relazione agli atti con cui sono state espresse le valutazioni attitudinali (atti nella specie già acquisiti in primo grado iussu iudicis).

Infatti nessuna disposizione contraria emerge dall'art. 60 del Codice sulla protezione dei dati personali (approvato col decreto legislativo n. 196 del 2003), poiché esso limita l'ostensibilità ad un richiedente dei dati sensibili riguardanti la salute e la vita sessuale di altri, ma non limita la pretesa del candidato ad una procedura selettiva di accedere a tutti gli atti che lo riguardano.

Sulla questione anche il Garante ha precisato che nell'art. 13, c. 1, lett. c), n. 1, della l. n. 675/1996 (riprodotto nell'art. 7, c. 1, del nuovo Codice) «è tutelato il diritto di accesso solo ai dati personali dell'interessato, ma non il diritto di accedere ai documenti amministrativi nel loro complesso», ed inoltre che il diritto di accesso ai dati personali «determina a carico del titolare o del responsabile del trattamento destinatari della richiesta l'obbligo di confermare l'esistenza o meno delle informazioni di carattere personale relative all'interessato e di comunicarle a quest'ultimo senza ritardo in forma intelligibile, estrapolandole, ove necessario, da registri, archivi, banche dati, atti o documenti che le contengano. Solo quando l'estrazione dei dati risulti particolarmente difficoltosa, l'adempimento della richiesta di accesso può avvenire anche tramite l'esibizione e/o la consegna in copia della documentazione»<sup>71</sup>.

Il trattamento di dati personali da parte delle amministrazioni pubbliche è consentito esclusivamente per lo svolgimento delle funzioni istituzionali e non è necessario il consenso dell'interessato (art. 18 del d.lgs. n. 196/2003), pertanto la Pubblica amministrazione può comunicare i dati diversi da quelli sensibili e giudiziari ad altri soggetti privati o a enti pubblici economici solo qualora vi sia una norma di legge o di regolamento che lo preveda (art. 19, c. 3 del d.lgs. n. 196/2003).

### **3. Il diritto di accesso ai documenti contenenti dati personali comuni.**

Il d.lgs. 196/2003, nel caso dell'accesso a documenti contenenti dati personali comuni, ha riconosciuto la prevalenza del diritto di accesso rispetto al diritto alla riservatezza.

---

Gli unici limiti riguardano la divulgazione di documenti tutelati dalle regole della riservatezza e da quelle sulla proprietà intellettuale, cioè l'uso improprio dei documenti di cui sia stata consentita la visione o la copia al candidato (che, in tal caso, risponderebbe a pieno titolo della violazione dell'altrui diritto di autore, nella sede prevista dall'ordinamento).

In argomento cfr anche: TAR Puglia, Bari, Sez. I, sentenza 3 settembre 2002 n. 3827, sulla dichiarata illegittimità del diniego di accesso agli atti della gara motivato facendo riferimento all'esigenza di tutelare la riservatezza delle imprese o di proteggere le opere di ingegno ed i brevetti.

<sup>71</sup> Garante per la protezione dei dati personali 17 settembre 2001 e 26 novembre 2003.

Infatti l'accesso, in quanto espressione del criterio di trasparenza nell'azione amministrativa, ai sensi della legge n. 241/1990, costituisce un principio generale del nostro ordinamento che dà attuazione ai principi di imparzialità e di buon andamento della Pubblica amministrazione e che può incontrare dei limiti e delle eccezioni solo in casi particolari e determinati come ad esempio di fronte all'esigenza di tutelare la riservatezza di terzi e di imprese.

Tuttavia l'articolo 24 della l. 241/1990, dopo aver annoverato la riservatezza tra le cause di esclusione del diritto di accesso, dispone che debba comunque essere garantita agli interessati la visione degli atti necessari per curare o difendere i propri interessi giuridici<sup>72</sup> anzi, all'interessato si garantisce l'"accesso" cioè la facoltà di estrarre copia dei documenti amministrativi e non solo la "visione".

Dunque, il legislatore accoglie una posizione di netta apertura a favore della conoscibilità dell'attività amministrativa, quando questa è necessaria per tutelare interessi giuridici, con conseguente recessione dell'opposto interesse alla riservatezza.

Muovendo da tale quadro normativo, in cui predomina la trasparenza e la conoscibilità dell'attività amministrativa, si conclude che, allorché il diritto di accesso ai documenti contenenti dati personali comuni di terzi sia correlato al diritto di difesa esso prevale sempre sul diritto alla riservatezza. Al contrario, quando l'istanza di accesso è finalizzata alla conoscenza di una situazione, parrebbe prevalere la riservatezza dei terzi, pertanto, devono essere sottratti all'accesso esclusivamente quei dati che coinvolgono la sfera della riservatezza e non tutti i dati personali di terzi.

Tuttavia il concetto di tutela degli interessi giuridici, oltre alla difesa processuale ai sensi dell'articolo 24 Cost., può essere esteso, in coerenza con i principi fissati dall'articolo 97 Cost., e comprendere quindi sia la difesa giustiziale che quella procedimentale.

Per avere un interesse qualificato ed una legittimazione ad accedere alla documentazione amministrativa è necessario essere titolari di una posizione

---

<sup>72</sup> Cons. Stato, ad. plen., 4 febbraio 1997, n. 5.

giuridicamente rilevante, non necessariamente di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, ma di una posizione giuridica soggettiva anche meramente potenziale.

In proposito, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ritiene che l'interesse alla riservatezza, tutelato dalla normativa mediante una limitazione del diritto di accesso, recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui esso sia necessario alla difesa di quell'interesse.<sup>73</sup>

Il bilanciamento tra il diritto di accesso degli interessati e il diritto alla riservatezza dei terzi non è stato rimesso alla potestà regolamentare o alla discrezionalità delle singole amministrazioni, ma è stato compiuto direttamente dalla legge prevedendo la tutela della riservatezza dei terzi e garantendo il diritto degli interessati alla visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi per curare o per difendere i propri interessi giuridici.<sup>74</sup>

La difesa degli interessi giuridici assume un carattere generale e comprende sia la difesa tecnica processuale, sia la difesa procedimentale, tuttavia, in presenza di un contrapposto diritto alla riservatezza, il diritto di accesso può essere limitato nella forma attenuata della visione di quegli atti o di quelle parti di documenti, la cui conoscenza è necessaria per curare o per difendere gli interessi giuridici del richiedente.<sup>75</sup>

Garantire esclusivamente la tutela giurisdizionale sarebbe limitativo, poichè in quella sede l'istante possiede già degli strumenti per conoscere il contenuto dei documenti attraverso, ad esempio, la richiesta al giudice adito di ordinare all'amministrazione l'esibizione e il deposito degli atti nel corso

---

<sup>73</sup>Cons. Stato, Ad. Plen. 4 febbraio 1997, n. 5 ; Cons. Stato, Sez. IV, 24 marzo 1998, n. 498; Cons. Stato Sez. V, 22 giugno 1998, n. 923; Cons. Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2004, n. 14.

<sup>74</sup>Cons. Stato, Sez. IV, 4 febbraio 1997, n. 82.

<sup>75</sup>Cons. Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2004, n. 14, in particolare questo Consiglio ha ritenuto che: "Con particolare riguardo alle procedure di evidenza pubblica, la difesa degli interessi giuridici del partecipante alla gara, risultato non aggiudicatario, va limitata a quei documenti o parti di essi valutati dall'amministrazione per l'ammissione alla procedura, per la verifica della sussistenza dei requisiti di partecipazione e per la valutazione dell'offerta e l'attribuzione dei punteggi." Ed inoltre al: "diritto del ricorrente di prendere visione del progetto esecutivo presentato dalla società aggiudicataria, va aggiunto che spetta comunque all'amministrazione l'adozione di adeguate misure di tutela della riservatezza (cancellature, omissis) in relazione alle eventuali parti del progetto, idonee a rivelare i segreti industriali e che non siano state in alcun modo prese in considerazione in sede di gara."

del processo. Invece è necessario prevedere una tutela per l'accesso "partecipativo", finalizzato alla tutela di un interesse giuridico nel procedimento, non esistendo in questo caso uno strumento alternativo all'accesso per conoscere le informazioni detenute dalla Pubblica amministrazione e necessarie per tutelare il proprio interesse giuridico.

L'accesso ai documenti amministrativi contenenti dati personali comuni di terzi, riduce il margine di discrezionalità dell'amministrazione poiché la scelta sull'interesse che deve prevalere tra accesso e riservatezza è stata assunta dal legislatore, mentre l'amministrazione svolge una funzione di mediatore.

Infatti l'articolo 22 della legge n. 241/1990 definisce il "diritto di accesso" come "il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi" e, considerate le sue finalità di pubblico interesse, assurge a principio generale dell'attività amministrativa e lo inserisce tra i «diritti civili e sociali» che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m), della Costituzione. Le Regioni possono comunque, nell'ambito delle proprie competenze, garantire una maggior tutela di tale diritto.

Pertanto un documento amministrativo potrà essere ritenuto accessibile, in determinate circostanze, e riservato, in altre, a seconda della posizione giuridica del richiedente. In ogni caso l'amministrazione svolge un'attività di intermediazione perchè conserva un potere non discrezionale ma vincolato nel concedere l'accesso, in presenza di un interesse legittimo in capo al ricorrente ad accedere ad un documento contenente dati personali comuni e la cui conoscenza sia necessaria per tutelare un proprio interesse giuridico.



#### **4. Il diritto di accesso ai documenti contenenti dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.**

Il diritto di accesso ai documenti contenenti dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale del soggetto è disciplinato dall'articolo 60 del d.lgs. n. 196/2003 il quale ne stabilisce una disciplina più restrittiva, rispetto al precedente articolo 59, perché lesivo della riservatezza dei soggetti interessati. Tale disposizione statuisce che l'accesso può essere consentito solo se la situazione giuridicamente rilevante, che si intende tutelare con la richiesta di accesso, sia di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, oppure consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile.

In presenza di tale situazione giuridicamente rilevante, il diritto alla riservatezza è destinato a recedere di fronte alla necessità di consentire l'accesso per tutelare la propria posizione.

Tale tesi è confermata altresì dal Garante il quale, ad esempio, ha affermato che in presenza dei diritti di credito non è possibile accogliere l'istanza di accesso.

Un'ulteriore analisi dev'essere finalizzata a valutare se la conoscenza dei dati super sensibili, oggetto della richiesta di accesso, sia effettivamente "necessaria" ai fini dell'azione o della difesa degli equivalenti diritti in sede contenziosa.

Un altro limite posto all'amministrazione, ai sensi dell'articolo 22 del Codice, riguarda l'obbligo di trattare i dati super sensibili nel rispetto dei principi di pertinenza e non eccedenza nel trattamento, con la conseguenza che, per quella parte di documento non strettamente necessaria alla difesa degli interessi giuridici del richiedente, il soggetto pubblico è tenuto ad adottare adeguate misure di tutela della riservatezza, attraverso l'utilizzo di omissis o cancellature.

Affinché il diritto di un terzo possa giustificare l'accesso, occorre comparare con il diritto alla riservatezza non il "diritto di azione o difesa", seppure costituzionalmente garantito e meritevole di protezione, quanto il diritto

sottostante che il terzo intende far valere sulla base dei documenti che chiede di conoscere.<sup>76</sup>

Ovviamente, l'esercizio del diritto di difesa non sarà sufficiente a motivare l'istanza di accesso ai documenti amministrativi contenenti dati personali super sensibili, ma occorrerà aver riguardo al tipo di diritto da far valere in sede giudiziaria.

Pertanto nel conflitto tra accesso e riservatezza non è possibile stabilire a priori la supremazia dell'uno o dell'altro diritto e l'amministrazione dovrà valutare discrezionalmente, caso per caso, la singola fattispecie sottoposta al suo esame.

L'accesso, dunque, non è assistito da una garanzia assoluta, ma può arretrare a fronte di esigenze connesse alla riservatezza di dati sensibili, anche quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per difendere interessi giuridici.

## **5. Il diritto di accesso ai documenti contenenti dati sensibili e giudiziari.**

Il diritto di accesso ai documenti contenenti dati sensibili è disciplinato dall'articolo 59 del d.lgs. n. 196/2003 il quale rinvia alla l. n. 241/1990 la disciplina del trattamento dei dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale e quelli giudiziari.

In questi casi, il diritto alla riservatezza recede sempre di fronte al diritto di accesso ogni qual volta quest'ultimo sia necessario per tutelare interessi giuridici del richiedente.

Tuttavia si ritiene che l'articolo 60 del Codice continui ad applicarsi ai documenti contenenti dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, mentre, quanto ai documenti contenenti dati sensibili e giudiziari,

---

<sup>76</sup> Garante per la protezione dei dati personali 9 luglio 2003.

il loro accesso verrebbe semplicemente limitato ai casi in cui “sia strettamente indispensabile”.

Anche in questo caso è determinante una valutazione discrezionale dell'amministrazione che dovrà decidere se accordare l'accesso al soggetto richiedente, in base alla sua posizione. Pertanto, l'amministrazione deve valutare se l'accesso ai documenti sia effettivamente indispensabile per tutelare la situazione giuridica sottostante che il soggetto istante intende far valere sulla base dei documenti contenenti dati sensibili e giudiziari che chiede di conoscere. L'istanza dovrà pertanto dimostrare l'indispensabilità dell'accesso.

In conclusione, in presenza di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, la posizione giuridica sottesa, da tutelare con la richiesta di accesso, deve avere la consistenza di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo.

## **6. Il diritto di accesso ai documenti contenenti dati psico-attitudinali.**

L'articolo 24, c. 1, lett. d), della l. n. 241/1990, prevede un ulteriore e diverso trattamento per i documenti contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale nei procedimenti selettivi per i quali il legislatore ha previsto l'esclusione dell'accesso.<sup>77</sup>

Il legislatore da un lato ha aperto alla trasparenza amministrativa garantendo sempre l'accesso del documento quando la sua conoscenza è necessaria per difendere i propri interessi giuridici, dall'altro, ha creato una nuova ipotesi di dati inaccessibili.

- ❖ -

---

<sup>77</sup> T.A.R. Lazio, Roma, I, n. 308/2005.

## **Capitolo IV**

### **La tutela giurisdizionale del diritto di accesso**

#### **1. Il nuovo sistema della tutela giurisdizionale.**

La riforma della l. n. 241/1990 apportata con la l. n. 15/2005 e, da ultimo, con la l. n. 80/2005, come si è accennato, ha interessato profondamente la materia della tutela del diritto di accesso, sia quanto ai rimedi amministrativi (o giustiziali)<sup>78</sup> offerti al soggetto interessato, sia in merito alla tutela processuale avanti il giudice amministrativo.

Occorre subito precisare che i rimedi amministrativi (presso il Difensore civico e la Commissione per l'accesso<sup>79</sup>) costituiscono uno strumento facoltativo (ma non pienamente alternativo, come vedremo) di risoluzione delle controversie in sede non giurisdizionale, rimanendo comunque ferma l'esperibilità dell'azione avanti il giudice amministrativo, competente a conoscere - in via esclusiva - i provvedimenti amministrativi "definitivi" concernenti il diritto di accesso, siano essi resi dall'amministrazione direttamente interessata dall'esercizio del diritto, ovvero dal soggetto (Difensore civico o Commissione) chiamato a pronunciarsi, in sede di riesame, sulla decisione assunta dall'amministrazione investita dalla richiesta di accesso.

---

<sup>78</sup> Sul punto v. V. CAPUTI JAMBRENGHI, L'accesso nel corso del procedimento amministrativo e il problema della motivazione dell'atto conclusivo, in Studi in onore di Feliciano Benvenuti, Modena, 1996, p. 377 ss.

<sup>79</sup> L. 7-8-1990 n. 241

Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Art. 27. Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

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

2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri. Essa è presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composta da dodici membri, dei quali due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, due fra i professori di ruolo in materie giuridiche e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici. È membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione. La Commissione può avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque unità, nominati ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

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

Con il riesame in via amministrativa della decisione sull'accesso, si è voluto, quindi, fornire agli interessati uno strumento ulteriore di tutela, con una valenza deflattiva del contenzioso davanti al giudice. Tale valenza, tuttavia, appare maggiormente funzionale alla riduzione dei carichi di lavoro dell'organo giurisdizionale (peraltro del tutto eventuale atteso che presumibilmente ben difficilmente il soggetto interessato deciderà di "fermarsi" alla decisione del soggetto del riesame che non abbia soddisfatto la sua pretesa) che ad un effettivo "risparmio" dell'interessato in termini di tempi e costi; ciò in quanto i termini per la decisione degli organi del riesame sostanzialmente convergono con quelli del giudice e, quanto meno nominalmente, l'accesso al giudice (così come, ovviamente, al soggetto amministrativo del riesame) non richiede la difesa tecnica e non ne comporta, pertanto, i costi<sup>80</sup>.

L'accesso ai rimedi amministrativi in questione implica, sulla base della terminologia impiegata dalle norme di cui all'art. 25, comma 4, la presentazione di un'istanza ovvero di una richiesta, ovvero ancora di un ricorso ad organi che, pur facendo parte dell'organizzazione amministrativa, non si trovano in una posizione gerarchica di sovraordinazione rispetto all'autorità che ha reso la decisione (espressa o tacita) sulla richiesta di accesso ma, piuttosto, sono ad essa collegati da un rapporto funzionale che si estrinseca nella potestà di decidere sulla richiesta di riesame. Tale configurazione pare riproporre il modello del ricorso gerarchico improprio<sup>81</sup>, ovvero quel rimedio giustiziale a carattere eccezionale in cui il soggetto decidente è posto in posizione di estraneità e di neutralità rispetto alle parti in conflitto.

---

<sup>80</sup> Sul punto v. F. Vetrò, La nuova disciplina dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali per la tutela del diritto di accesso, in, [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>81</sup> Sui caratteri del ricorso gerarchico improprio, v., compendio, M. IMMORDINO, La tutela non giurisdizionale, in F.G. SCOCA (a cura di), Giustizia amministrativa, Torino, 2003, pp. 518-520

## **2. (Segue): i ricorsi al Difensore civico ed alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.**

La disciplina puntuale dei rimedi amministrativi per la tutela del diritto di accesso è ora integralmente contenuta al comma 4 dell'art. 25 della l. 241/1990.

In particolare, in caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di suo differimento (ai sensi dell'articolo 24, comma 4), il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale nel termine di trenta giorni (cfr. art. 25, comma 5) ovvero -alternativamente- chiedere, entro lo stesso termine, che la determinazione negativa o di differimento sia riesaminata dal Difensore civico competente per ambito territoriale, qualora l'atto negativo o di differimento provenga da amministrazioni comunali, provinciali e regionali, o dalla Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27, se l'atto negativo sia reso da amministrazioni centrali o periferiche dello Stato.

Nel caso in cui il Difensore civico "competente per territorio" non sia stato istituito, a conoscere del riesame è il Difensore civico dell'ambito territoriale immediatamente superiore.

Inoltre non pare inutile osservare che lo strumento per la risoluzione in via amministrativa (o giustiziale) delle controversie (sia presso il Difensore civico, sia presso la Commissione) è, almeno dal dato letterale, esclusivo dominio del soggetto che avendo richiesto l'accesso ai documenti amministrativi non abbia visto soddisfatto il proprio diritto o perché gli sia stato opposto un diniego (espresso o tacito), ovvero perché l'esercizio del diritto sia stato rinviato nel tempo per effetto del "differimento". Nessuna garanzia di partecipazione procedimentale è, infatti, assicurata dalla legge ai controinteressati sostanziali all'accesso, che ben dovrebbero essere messi in condizione di dedurre le proprie ragioni in sede di riesame della determinazione negativa sulla richiesta, in quanto titolari di una posizione giuridica soggettiva concorrente - il diritto alla riservatezza - ed eventualmente di segno opposto a quella azionata con la richiesta di accesso.

A tali soggetti, quindi, non è offerta dalla legge altra tutela se non attraverso la proposizione del ricorso al tribunale amministrativo regionale, nel termine di trenta giorni decorrente dall'avvenuta formazione del silenzio accoglimento (formatosi a seguito della sollecitazione dell'organo del riesame). Tuttavia la mancata esplicita previsione in sede legislativa non esclude l'applicabilità della norma di cui all'art. 7, comma 1, della l. n. 241/1990, in tema di comunicazione di avvio del procedimento, ovvero la previsione, nell'ambito delle disposizioni organizzative relative agli organi deputati al riesame dei procedimenti in questione (i singoli Difensori civici e la Commissione per l'accesso), di un vero e proprio dovere di comunicazione del procedimento di riesame ai soggetti controinteressati e la facoltà di questi di presentare le proprie deduzioni.

In dottrina<sup>82</sup> si ritiene altresì non del tutto soddisfacente la disciplina dettata dalla legge in merito alla fase della decisione da parte degli organi del riesame.

Il Difensore civico o la Commissione per l'accesso sono, infatti, tenuti a pronunciarsi entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza e alla mancata pronuncia la legge fa conseguire il rigetto del ricorso, tipizzandosi, anche in questo caso, il comportamento silenzioso.

Nel solo caso del riesame da parte della Commissione, e qualora la decisione riguardi una fattispecie in cui l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la legge prevede, nell'ambito del procedimento decisionale di riesame, l'apporto del Garante per la protezione dei dati personali, sotto forma di un parere obbligatorio, ma non vincolante, da esprimersi nel termine di dieci giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine, è previsto che il parere "si intende reso", in tal modo configurandosi una fattispecie di silenzio devolutivo<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> F. Vetrò, *ibidem*.

<sup>83</sup> La legge 241/90, art. 17 ha generalizzato la figura del silenzio-devolutivo in tema di valutazioni tecniche, stabilendo che ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi o enti appositi e tali organi non provvedano, il responsabile del procedimento deve chiedere tali valutazioni tecniche ad altri organi della Pubblica amministrazione o ad altri enti pubblici dotati di qualificazione; anche in questo caso, però, tale regola non trova applicazione nel caso in cui le valutazioni debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale o della salute dei cittadini.

Il sub-procedimento consultivo in discorso, invero, presenta una serie di anomalie. Anzitutto, non si comprende il fatto che il parere del Garante sia previsto per il solo caso di riesame da parte della Commissione per l'accesso e non anche nel caso del Difensore civico, potendo venire in rilievo, anche avanti a questo, fattispecie relative al trattamento di dati personali; la previsione, quindi, non può che essere, seconda la dottrina<sup>84</sup>, una "svista" del legislatore.

In secondo luogo, la previsione di un parere (obbligatorio) del Garante in ogni fattispecie che involga dati personali, a prescindere da una differenziazione tra dati sensibili e non, la brevità del termine concesso al Garante per esprimere il parere e la probabile numerosità delle fattispecie sottoposte al suo vaglio (specie se ad esso si rivolgeranno anche i Difensori civici) potrebbe, nei fatti, determinare una dequalificazione dell'intervento consultivo, dal momento che l'organo in questione sarà portato a disinteressarsi delle questioni prive di tutela differenziata. Da ultimo, anche alla luce della implicazione testé paventata, non può non formularsi qualche perplessità sulla apparente natura del parere del Garante. La formula linguistica usata e l'assegnazione di un termine fanno ritenere il parere in questione come obbligatorio - essendo l'amministrazione del riesame tenuta alla richiesta del parere - ma non vincolante, dal momento, peraltro, che il mancato rilascio nel termine (salvo che il Garante non abbia rappresentato esigenze istruttorie, nel qual caso, nel silenzio della legge, il termine assegnatogli verrebbe ad essere sospeso per riprendere a decorrere alla ricezione degli elementi istruttori) non implica il "blocco" del procedimento, per così dire, principale, ma, nella sostanza, abilita il soggetto richiedente il parere a concludere il procedimento come se il parere fosse stato reso.<sup>85</sup>

A differenza di quanto prescrive la regola generale in tema di attività consultiva, contenuta all'art. 16, comma 2, della l. n. 241/1990, che attribuisce all'amministrazione richiedente la facoltà di procedere indipendentemente

---

<sup>84</sup> Francesco Vettrò, La nuova disciplina dei ricorsi amministrativi e giurisdizionali per la tutela del diritto di accesso, in,

<sup>85</sup> V'è da segnalare, tuttavia, la posizione di chi ritiene implicito il riferimento anche al Difensore civico, cfr. V. Cerulli Irelli, Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90, cit., p. 5, e di chi sostiene la presenza di un vero e proprio errore materiale del legislatore, cfr. S. Cimini, Diritto di accesso e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 5/2005, p. 34



dall'acquisizione del parere obbligatorio. In base a tale disposizione, secondo autorevole interpretazione, il parere sarebbe trasformato da "obbligatorio" a "facoltativo".<sup>86</sup>

Nei fatti, quindi, di contro all'obbligatorietà del parere per l'amministrazione del riesame, v'è la facoltatività del Garante di provvedere sulla richiesta con un atto espresso, potendo nella sostanza assumere un comportamento silenzioso significativo equivalente ad un *nihil obstat* quanto all'accesso controverso.

Da tali considerazioni emerge la eccessiva complicazione procedimentale che l'obbligatorietà del parere porta con sé; complicazione che, probabilmente, avrebbe dovuto consigliare il legislatore a stabilire, semmai, la facoltatività dell'intervento del Garante e, quindi, la previsione di un parere meramente facoltativo, o meglio ancora, obbligatorio nel solo caso in cui la tutela avesse ad oggetto dati personali meritevoli di una maggiore garanzia e cioè i dati sensibili<sup>87</sup>, giudiziari o super sensibili<sup>88</sup>.

Venendo agli esiti del procedimento di riesame, la legge precisa che, nel caso in cui il Difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronuncino per la illegittimità del diniego o del differimento, della decisione sarà

---

<sup>86</sup> E. Casetta, Manuale di diritto amministrativo, VI ed., Milano, 2004, p. 429

<sup>87</sup> Secondo il Codice sulla protezione dei dati personali (d.lgs. 196/2003), art.4, sono considerati dati sensibili, e dunque la loro raccolta e trattamento sono soggetti sia al consenso dell'interessato che all'autorizzazione preventiva del Garante per la protezione dei dati personali (art. 26), i dati personali, idonei a rivelare:

l'origine razziale ed etnica,

le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere,

le opinioni politiche,

l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale,

lo stato di salute e la vita sessuale

Tale elenco viene considerato chiuso, nel senso che non è lecito procedere per analogia. Per esempio è stato chiarito che la condizione sociale, le prestazioni sociali ricevute, il reddito percepito o patrimonio posseduto non rientrano nel trattamento severo riservato ai dati sensibili (ma sono comunque tutelati dalla legge sulla privacy). L'art.17 prevede la possibilità che il "Garante per la protezione dei dati personali" fissi specifiche modalità di trattamento in ulteriori casi non esplicitamente previsti dal legislatore nell'ambito di tutela previsto per i dati sensibili, quando ciò si renda necessario in ragione di un trattamento caratterizzato da rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali, nonché per la dignità dell'interessato, in relazione alla natura dei dati o alle modalità del trattamento o agli effetti che può determinare.

<sup>88</sup> I dati personali appartenenti alla *species* dei supersensibili, investendo la parte più intima della persona nella sua corporeità e in considerazione dei valori costituzionali posti a loro presidio (artt. 2 e 3 Cost.), ricevono una tutela rafforzata che si esplicita nelle garanzie poste anche riguardo al trattamento operato dai "soggetti pubblici".

Lo ha precisato la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 14390 dell'8 luglio 2005, accogliendo il ricorso presentato da un ispettore di polizia, il quale era stato sottoposto a procedimento disciplinare sulla base di alcune notizie apprese occasionalmente dai colleghi di lavoro fuori dall'orario di servizio dalle quali era risultato che tale soggetto aveva diffuso immagini a sfondo sessuale su alcuni siti.

“informato” il richiedente e ne sarà data “comunicazione” all’amministrazione che ha disposto per il diniego o il differimento.

La varianza delle espressioni, “informare” e “comunicare”, potrebbe far ritenere la diversità dell’atto notiziale: una mera informativa, con soltanto l’indicazione dell’accoglimento, per il richiedente l’accesso (e, auspicabilmente, per i controinteressati); la “comunicazione” ovvero la “notifica” dell’atto recante la decisione, con la necessaria motivazione e con eventuali prescrizioni, per l’amministrazione.

Ma il procedimento, con la decisione dell’organo amministrativo del riesame, non è ancora concluso: all’amministrazione “soccombente” è data la possibilità entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico o della Commissione- di emanare un nuovo provvedimento negativo sull’istanza di accesso, apparentemente confermativo del precedente ma, in realtà, frutto di una nuova valutazione (e, quindi, in esito ad un nuovo esercizio del potere), questa volta integrato, nella parte motivazionale, con quanto reso necessario dai contenuti della decisione dell’organo amministrativo del riesame. Solo difettando il nuovo provvedimento “confermativo”, dispone la norma, “l’accesso è consentito”.

Alcune criticità sono state evidenziate dalla dottrina: *in primis* la macchinosità dello schema procedimentale, *in secundis* la tempistica degli adempimenti, specie se si considera la natura del rimedio. Di difficile esecuzione pare essere, infine, il provvedimento recante la decisione sul riesame, dal momento che né il Difensore civico né la Commissione per l’accesso risultano dotati di adeguati strumenti coercitivi. Il provvedimento in questione non sarebbe infatti dotato dell’esecutorietà necessaria a garantire una effettiva disponibilità dell’atto divenuto accessibile; caratteri che, viceversa, sono propri delle sentenze del giudice e che, quindi, facilmente, porteranno alla preferenza per il ricorso giurisdizionale ai sensi dell’art. 25, comma 5.

E’altrettanto vero che il rimedio in esame rientra a buon titolo tra i c.d. rimedi amministrativi alternativi alla giurisdizione (Alternative Dispute Resolution - A.D.R.) caratterizzati da una maggiore facilità nell’accesso, da

costi contenuti e da una significativa riduzione dei tempi necessari per la definizione della controversia. Ipotizzando il dispiegarsi della sequenza procedimentale nel termine (massimo) previsto per ciascun segmento temporale (trenta giorni e dieci giorni), la decisione del riesame non potrà avvenire prima di cento giorni dalla determinazione negativa oggetto della controversia.

Ultima osservazione della dottrina riguarda la possibilità che avrebbe potuto avere la l. 15/2005 di essere la sede naturale per l'attribuzione dei necessari poteri ordinatori di esibizione dei documenti amministrativi sia al Difensore civico, sia alla Commissione per l'accesso.

### **3. (Segue): la tutela processuale.**

La riforma della l. n. 241/1990 operata con la legge n. 15/2005 e, più di recente, con la l. n. 80 del 2005 ha, come si è anticipato, interessato anche le norme relative alla tutela processuale del diritto di accesso, le quali ora si trovano tutte contenute nella legge generale sul procedimento. L'intervento "riformatore" ha sostanzialmente operato una mera sistematizzazione della disciplina relativa alla tutela giurisdizionale del diritto di accesso già contenuta nella l. n. 205/2000 che ha modificato la l. 1034/1971 in tema di rappresentanza processuale delle parti e di giudizio incidentale in materia di accesso.

Quanto alle modalità relative alla tutela del diritto di accesso in sede processuale, la norma dispone che, in caso di diniego di accesso ai documenti amministrativi, espresso o tacito, o qualora l'amministrazione abbia esercitato il potere di differimento di cui all'art. 24, comma 4, della l. n. 241/1990, e, in generale, avverso le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso, è dato il ricorso al giudice amministrativo, nel termine di trenta giorni. Nel caso in cui il soggetto richiedente l'accesso abbia scelto di tutelare il proprio diritto in via amministrativa avanti il Difensore civico o la Commissione per l'accesso, il termine per la

presentazione del ricorso giurisdizionale decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente medesimo, dell'esito della sua istanza al Difensore civico o alla Commissione, ovvero dalla data in cui si è formato il silenzio rifiuto sulla istanza di riesame del diniego del diritto di accesso.

Delle piccole modifiche al testo delle norme in questione, ad es. sulla notifica del ricorso incidentale e sui contenuti della decisione del giudice, probabilmente frutto di una "svista", la prima, di una precisazione, la seconda, si darà conto nel prosieguo.

La formula usata dal legislatore in merito alla esperibilità dei rimedi per la tutela del diritto di accesso consente di individuare nel ricorso giurisdizionale lo strumento "generale" per la tutela della posizione giuridica soggettiva che viene in rilievo in occasione dell'esercizio del diritto: sia essa la posizione del richiedente l'accesso, sia quella del soggetto titolare di un interesse ad essa contrapposto. Mentre, però, al soggetto richiedente è posta l'alternativa tra il rimedio amministrativo e quello avanti al giudice, il soggetto "controinteressato" all'accesso non ha, alla stregua del dato letterale, come si è accennato, altro rimedio se non quello giurisdizionale; se e in quanto -è opportuno aggiungere- sia stato messo in condizione di conoscere la determinazione relativa all'accesso dalla quale gli possa derivare un pregiudizio.

In definitiva, quindi, il ricorso giurisdizionale si pone come strumento alternativo di tutela per il solo richiedente l'accesso; come unico strumento, invece, per il soggetto terzo titolare di un interesse che verrebbe compromesso dall'esercizio dell'accesso, in quanto titolare di un dato che altri chiedono di conoscere.

La disciplina processuale contenuta nella l. n. 241/1990 (art. 25, commi 5, 5-bis e 6), individua, da un lato, un rito speciale ed autonomo per la tutela del diritto di accesso, dall'altro, un rito incidentale rispetto ad un procedimento giurisdizionale (per così dire principale) in cui si controverta di una questione per la quale appare dirimente l'acquisizione di un documento a cui è stato richiesto, frattanto, l'accesso. Anche nel rito incidentale persistono, peraltro, elementi di specialità. Nell'uno e nell'altro caso, comunque, il

giudice è dotato di poteri decisorî che si estrinsecano nell'ambito di un procedimento, contraddistinto da una spiccata celerità, e che possono sfociare nella condanna dell'amministrazione alla esibizione di documenti il cui accesso sia stato illegittimamente rifiutato.

La tipizzazione del potere del giudice appena riferita, la riduzione della metà del termine ordinario per la proposizione dell'azione che – si ricorda – nel caso di ricorso giurisdizionale è di 60 giorni<sup>89</sup> ed, eventualmente, dell'appello (trenta giorni anziché sessanta), lo svolgimento del giudizio in camera di consiglio, la semplificazione delle modalità di difesa processuale e la fissazione di un termine massimo per la sua conclusione (trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso), costituiscono i tratti caratteristici (o profili) di un procedimento (camerale ed accelerato) dotato di una particolare specialità, dal momento che le peculiarità del rito riguardano, tra l'altro, anche i contenuti della decisione del giudice. Si tratta, infatti, di una decisione idonea a definire il giudizio che non avrebbe, almeno a far riferimento al tenore letterale, carattere costitutivo bensì di accertamento della fondatezza della pretesa del richiedente l'accesso e della sussistenza dei presupposti per il suo esercizio. Si tratterebbe, infatti, di una decisione recante un ordine specifico, collegato ad un potere di condanna, tipico, peraltro, di una fattispecie di giurisdizione esclusiva. A prescindere dalle implicazioni dei contenuti della decisione sulla qualificazione del diritto di accesso quale diritto soggettivo - e della giurisdizione in esame quale giurisdizione esclusiva - si deve comunque ritenere che il contenuto demolitorio della pronuncia del giudice sia immanente ed essenziale al fine di assicurare la tutela giurisdizionale anche del soggetto che abbia ragione di dolersi della decisione dell'amministrazione di accoglimento della richiesta di accesso, nei cui confronti la pronuncia di mero accertamento

---

<sup>89</sup> L. 1034/1971, art. 21: "Il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emesso l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno ad alcuno tra essi, entro il termine di sessanta giorni da quello in cui l'interessato ne abbia ricevuta la notifica, o ne abbia comunque avuta piena conoscenza, o, per gli atti di cui non sia richiesta la notifica individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione, se questa sia prevista da disposizioni di legge o di regolamento, salvo l'obbligo di integrare le notifiche con le ulteriori notifiche agli altri controinteressati, che siano ordinate dal tribunale amministrativo regionale. Tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti".

non sarebbe sufficiente. Sussiste infatti la necessità di far venir meno l'atto (pregiudizievole al ricorrente) abilitante l'accesso, tuttavia non pare neanche ipotizzabile un ordine del giudice di non esibizione dei documenti attesa la vigenza della tipicità dei poteri giurisdizionali.

La natura "esclusiva" della giurisdizione in materia di controversie relative all'esercizio del diritto di accesso è ora contenuta, come si è avuto modo di accennare, nel diritto positivo e precisamente nell'articolo 25, comma 4 della l. 241/1990 in cui si afferma testualmente che *"...Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo..."*

Peraltro anche con l'art. 3, comma 6-decies, della l. n. 80 del 2005 il legislatore, almeno apparentemente, ha inteso non tanto risolvere un problema di riparto di giurisdizione -essendo chiara la scelta circa la competenza del giudice amministrativo a decidere delle controversie in materia di accesso- quanto piuttosto risolvere la disputa circa la natura del diritto di accesso. Ciò ove si acceda a quella lettura fornita dalla sentenza n. 204/2004 della Corte Costituzionale che fonda sulle caratteristiche delle controversie anziché della materia la legittimità della previsione di un ambito di giurisdizione esclusiva. Se letta attraverso il prisma fornito dal giudice delle leggi, non è la compresenza di situazioni giuridiche di diritto soggettivo e di interesse legittimo che legittima la giurisdizione esclusiva nel caso dell'accesso, ma l'esercizio del potere autoritativo. E l'aver individuato nel caso dell'accesso un ambito di giurisdizione esclusiva non può che attrarre (o, meglio, giustificare l'ascrivibilità) la relativa situazione giuridica soggettiva nella categoria dell'interesse legittimo.

A prescindere da ogni considerazione sulla sopravvivenza della giurisdizione esclusiva laddove il riferimento debba essere alla sussistenza del binomio interesse legittimo-potere autoritativo, essendo in questo caso "sufficiente" la giurisdizione ordinaria di legittimità, non può nemmeno ritenersi implicitamente sancita (per effetto della individuazione della giurisdizione esclusiva) la natura di diritto soggettivo della situazione giuridica soggettiva che viene in rilievo nel caso dell'accesso. In entrambi i casi, infatti, evidenti

sono i limiti del canone interpretativo, dal momento che la natura della situazione giuridica sostanziale non discende -ma, semmai, condiziona- le modalità previste dall'ordinamento per la sua tutela processuale; ciò, a maggior ragione ove si ponga mente alla "struttura" del rapporto processuale ed alla posizione dei soggetti "controinteressati", quale risultante dall'art. 22, comma 1, lett. c, della l. n. 241/199074, che -se si prescinde dagli ulteriori elementi di specialità del rito- potrebbe far ritenere la natura meramente impugnatoria del processo in materia di accesso ai documenti amministrativi.

Peraltro, già prima della dichiarata sussistenza della giurisdizione esclusiva nella materia dell'accesso, la tutela apprestata dall'ordinamento non era certo costretta dentro i confini di un giudizio di legittimità che si esauriva nell'esercizio nel mero potere di annullamento dell'atto amministrativo impugnato (in linea, quindi, con un giudizio di tipo impugnatorio). Infatti, l'annullamento della determinazione dell'amministrazione o degli effetti collegati all'inerzia costituiva necessariamente il criterio per l'accertamento della fondatezza della pretesa del ricorrente (sia esso il richiedente l'accesso, sia il soggetto leso dall'accesso di altri), ed eventualmente la condanna all'esibizione dei documenti oggetto della richiesta di accesso. Ciò a prescindere dalla natura di interesse legittimo o di diritto soggettivo della situazione giuridica soggettiva azionata, non essendo comunque estranea alla situazione del primo tipo la previsione di un potere del giudice avente ad oggetto un ordine ad un fare specifico, in linea con l'attestarsi di una giurisdizione soggettiva in senso proprio che, sulla base delle riforme della giustizia amministrativa della fine degli anni '90 del secolo appena trascorso, costituiva indice di un graduale superamento del modello impugnatorio-cassatorio.

Conclusivamente sul punto -consapevoli dei rischi in cui incorre chi procede per assunti, ma a ciò costretti dai limiti che si è dati al presente lavoro- non può non rilevarsi come l'individuazione della "giurisdizione esclusiva" in materia di accesso sia piuttosto il frutto di quella politica legislativa orientata ad individuare le giurisdizioni per blocchi di materie prescindendo

dalla natura della situazione giuridica soggettiva azionata, più lontana peraltro delle indicazioni che pure erano state fornite dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 204/2004<sup>90</sup>.

La consulta con tale pronuncia aveva infatti dichiarato l'illegittimità dell'art. 33 comma 1 del D. Lgs. 31 Marzo 1998 n. 80 come sostituito dall'art. 7 lettera a della legge n. 205/2000 in materia di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

L'art. 103, comma 1, della Costituzione non ha conferito al legislatore ordinario la discrezionalità assoluta per quel che riguarda l'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva.

Il legislatore ha, però, il potere di indicare particolari materie che riguardano la tutela nei confronti della Pubblica amministrazione anche per i diritti soggettivi.

E' necessario considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte per cui il legislatore ordinario può ben ampliare l'area della giurisdizione esclusiva, ma solo in riferimento a materie che contemplerebbero pur sempre la giurisdizione generale di legittimità.

Secondo la Corte, la partecipazione della Pubblica amministrazione al giudizio non è sufficiente perchè si abbia la giurisdizione del giudice amministrativo e non è nemmeno sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia.

Solo nel caso in cui la Pubblica amministrazione agisca, in materia di pubblici servizi, esercitando il suo potere autoritativo o se si avvale della facoltà prevista dalla legge di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo, la materia dei pubblici servizi può essere oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

---

<sup>90</sup> La natura del giudizio a tutela dell'accesso è tutt'altro che pacifica. Quel che pare innegabile, tuttavia, è che l'azione in esame racchiuda, in sé, tre differenti e contestuali azioni: costitutiva di annullamento, di accertamento della pretesa all'accesso, di condanna dell'amministrazione ad un fare, cfr. L. Bertozzi, Accesso ai documenti e contraddittorio, in Dir. proc. amm., 1999, p. 823.

Sulla natura impugnatoria del giudizio in questione e, conseguentemente, sulla sussistenza di una giurisdizione di legittimità, cfr. F. Fracchia, Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in F. Caringella- M. Protta, Il nuovo processo amministrativo dopo due anni di giurisprudenza, Milano, 2002, nota 112.

È il caso, ad esempio, del ricorso avverso il silenzio di cui all'art. 21-bis della l. n. 1034/1971. Sul tema v., per tutti, F. Fracchia, Riti speciali a rilevanza endoprocedimentale, cit., Parte III (p. 63 ss.), ed i riferimenti bibliografici ivi richiamati.



#### **4. In particolare: il problema dell'accesso in pendenza del ricorso amministrativo.**

Una delle problematiche più rilevanti in materia di diritto di accesso solo accennato, nel capitolo precedente, si riferisce all'ipotesi in cui l'interesse a conoscere determinati atti della Pubblica amministrazione, sorga nel contesto di un giudizio amministrativo innanzi al Giudice amministrativo ove si domanda l'annullamento di un certo atto lesivo della posizione sostanziale di base vantata dal privato.

A tal proposito ci si chiedeva se a seguito del rifiuto di accesso della Pubblica amministrazione, il privato potesse ricorrere al Giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 25 comma 5 e all'esito continuare il ricorso principale.

Il quesito è stato affrontato e risolto dapprima con l'art. 1 della legge 205/2000 (che ha modificato l'art. 1 della legge 1034/1971) e da ultimo dalla legge n. 15/2005 (che ha inserito un nuovo periodo all'interno del comma 5 dell'art. 25) che ha stabilito che in pendenza di un ricorso, l'impugnativa di cui all'art. 25 co. 5 può essere proposta mediante istanza al Presidente del tribunale e depositata presso la segreteria della sezione cui il ricorso è assegnato, previa notifica alla Pubblica amministrazione ed ai controinteressati; la decisione viene presa in camera di consiglio attraverso un'ordinanza istruttoria.

Di conseguenza il legislatore ha ammesso la spendibilità del diritto di accesso in pendenza di un ricorso: la norma prevede infatti un sistema semplificato e facoltativo nel senso che, a fronte del diniego della Pubblica amministrazione che rifiuta il documento, il privato può iniziare il procedimento ordinario di cui all'art. 25 comma 5 della legge 241/1990 oppure dare luogo al giudizio semplificato con istanza al presidente del tribunale. In tal caso il giudice, per decidere sulla richiesta di accesso, prescindere, secondo la tesi prevalente, dalla sussistenza dei presupposti di cui alla legge 241/1990 e deciderà semplicemente valutando se la documentazione richiesta è pertinente al giudizio principale (il giudice si

limita cioè a verificare se il documento serve per consentire l'esercizio del diritto di difesa nel processo principale). Il ricorso in materia di accesso è, in questo caso, configurato come incidentale rispetto al giudizio ordinario ma, tuttavia, rimane nella facoltà dell'interessato proporre un ricorso autonomo, ancorché ragioni di economia processuale militino a favore del rimedio in via incidentale, per il quale troverebbero comunque applicazione le norme speciali del rito in materia di tutela dell'accesso (in astratto, anche quella relativa alla rappresentanza delle parti) e che verrebbe ad essere deciso dal medesimo giudice cui è sottoposta la valutazione del rapporto sostanziale. Ed è soprattutto nel rapporto tra l'azione per la tutela del diritto di accesso e quella ordinaria che si risolve la problematica circa il carattere del giudizio; ovvero se si tratti di un rimedio autonomo che, per quanto inserito in un procedimento pendente, possa condurre alla ostensione di documenti non necessariamente risolutivi alla decisione del ricorso principale, ovvero se prevalga la valenza istruttoria del rimedio e, quindi, nella sostanza, l'assimilabilità dell'istanza di cui all'art. 25, comma 5, della l. n. 241/1990, quanto agli effetti ed all'ambito di valutazione del giudice, alle ordinarie istanze istruttorie. La soluzione della questione non è ovviamente piana, ciò sia per la formulazione letterale delle norme, sia per la ondivaga posizione assunta dalla giurisprudenza che, invero, non ha lesinato forzature interpretative. Entrambe le soluzioni, infatti, non paiono inconfutabili se raffrontate al dato testuale, dal quale è possibile cogliere una scelta di fondo non certo chiara tra i valori confliggenti dell'economia processuale e della tutela del diritto di accesso, specie quanto alla posizione del terzo.

In dottrina<sup>91</sup> si osserva, anzitutto, che la valenza autonoma del giudizio sembra essere contraddetta dalla qualificazione di "ordinanza istruttoria" della decisione che il giudice potrà assumere, oltre che dalla sostanziale inutilità dell'attribuzione al giudice del processo principale della cognizione della controversia in tema di accesso qualora questa riguardi documenti non rilevanti per quel processo. A ciò si aggiunga, poi, la previsione di una

---

<sup>91</sup> F. Vetrò, La nuova disciplina dei ricorsi amministrative giurisdizionali per la tutela del diritto di accesso, in, [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

notifica in “alternativa”<sup>92</sup> all’amministrazione o ai controinteressati dell’atto introduttivo (nella forma di istanza, come si è visto), che solo la natura incidentale del giudizio potrebbe consentire, stante la possibilità di realizzare l’integrità del contraddittorio anche in un momento successivo. Quanto alla soluzione che riconosce valenza istruttoria al giudizio in esame, valga osservare l’incompatibilità dell’ordinanza resa in esito al giudizio incidentale con la natura di “decisione” al pari di quella assunta in esito al giudizio autonomo previsto dal medesimo art. 25, comma 5, primo periodo; non essendo diversamente possibile la sua autonoma impugnazione avanti il Consiglio di Stato.

Quale che sia la natura del giudizio incidentale, rimane tuttavia difficilmente contestabile la connotazione della facoltatività del rimedio rispetto al giudizio autonomo e altrettanto ineludibile pare la sovrapposibilità con le ordinarie istanze istruttorie.

## **5. La tutela in sede civile.**

Il danno che subisce il cittadino, causato dall’illegittimo diniego opposto da un’amministrazione alla sua richiesta di accesso agli atti, è tutelabile anche in sede civile: consiste nella possibilità di ottenere dal giudice ordinario il risarcimento del danno subito.

In ordine alla natura giuridica della responsabilità della Pubblica amministrazione, nonostante una corrente dottrinale minoritaria la qualifichi come contrattuale, partendo dall’assunto che la richiesta di accesso, instaurando una sorta di contatto sociale tra il privato e la Pubblica amministrazione, obbligherebbe quest’ultima ad apprestare i mezzi idonei a soddisfare la richiesta (alla stregua di una prestazione di tipo contrattuale), la tesi prevalente è nel senso che trattasi di responsabilità extracontrattuale

---

<sup>92</sup> Molto critico sul punto M.A. Sandulli (La riforma della legge sul procedimento amministrativo tra novità vere ed apparenti, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), numero 4/2005, p. 8), frutto di “un’evidente svista”. L’A., peraltro, attribuisce la vista” alla scarsa ponderazione con la quale, incuranti dei rilievi critici mossi dalla prevalente dottrina, si è giunti alla definitiva approvazione del testo normativo.

ex art. 2043 c.c., nel senso che, pur se venisse qualificato come interesse legittimo, l'accesso costituirebbe un bene della vita la cui lesione integra comunque il danno ingiusto di cui alla norma richiamata.

In merito è sorta una problematica che attiene al regime probatorio relativo al pregiudizio subito dal privato cittadino a seguito del diniego del diritto di accesso.

Secondo la dottrina prevalente la soluzione dipenderebbe dalla situazione sostanziale cui l'accesso è preordinato: se l'accesso mira all'esercizio di un diritto soggettivo preesistente, il pregiudizio consiste nelle difficoltà incontrate nell'esercizio di quel diritto a causa del diniego dei documenti; se, al contrario, il privato domanda l'accesso allo scopo di ottenere tutela di un interesse pretensivo (es. mira ad ottenere un'autorizzazione o concessione), occorre ulteriormente distinguere a seconda del tasso di discrezionalità riservato alla Pubblica amministrazione.

Se si tratta di meri accertamenti, al privato sarà sufficiente dimostrare che esistevano i presupposti di fatto per ottenere quell'effetto favorevole che il mancato accesso ha vanificato; se, invece, si tratta di attività ad alto tasso di discrezionalità, occorrerà effettuare un c.d. giudizio prognostico al fine di verificare se il bene della vita, cui la domanda di accesso era preordinata, spettava o meno al privato richiedente.

Sotto il profilo della giurisdizione sulla domanda risarcitoria, la dottrina ha sostenuto due differenti tesi: quella secondo cui il privato potrebbe adire direttamente il Giudice ordinario al fine di ottenere il risarcimento del danno (in tal caso il giudice civile potrebbe conoscere in via incidentale dell'illegittimità del diniego dell'accesso) e quella del c.d. doppio binario, secondo cui il privato dovrebbe adire prima il giudice amministrativo per ottenere l'annullamento del diniego illegittimo e poi adire il G.O. onde ottenere il risarcimento del danno.

## **6. La tutela in sede penale.**

Il diritto di accesso può altresì essere difeso in sede penale: com'è noto l'art. 328 comma 2 c.p. prevede il reato di omissione di atti di ufficio, punendo il pubblico ufficiale che entro 30 giorni dalla richiesta di accesso non compie l'atto e non risponde delle ragioni del ritardo.

Il reato si configura anche a fronte di una richiesta di accesso avanzata dal privato: domandato l'accesso ad un documento da parte del privato, infatti, il pubblico ufficiale ha il dovere di rispondere entro trenta giorni o rilasciando l'atto richiesto ovvero negandolo motivatamente; nell'ipotesi di mancata risposta espressa nel termine previsto, ai sensi del comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241/90, la richiesta "si intende respinta"; unitamente al meccanismo del silenzio rigetto, scatterà a carico del funzionario inadempiente anche la sanzione penale di cui all'art. 328 comma 2 c.p.

Tuttavia per una parte della giurisprudenza<sup>93</sup> il reato non sarebbe mai configurabile in materia di accesso: infatti mediante il meccanismo del silenzio rigetto, un provvedimento negativo sarebbe stato pur sempre emesso dalla Pubblica amministrazione, onde, in tal caso, verrebbe integrata la causa di giustificazione codificata dall'art. 51 c.p. costituendo un diritto, per la Pubblica amministrazione, il potere di sostituire un provvedimento tacito a quello espresso.

Ciò nondimeno è stato eccepito che il richiamo alla scriminante di cui all'art. 51 c.p. appare fuori luogo, giacché il meccanismo del silenzio rigetto costituisce soltanto una *'fictio iuris'* e non manifestazione di un diritto attribuito dalla Pubblica amministrazione (che anzi ha pur sempre il dovere

---

<sup>93</sup> Trib. Piacenza 10.12.1993 in Foro it., 1994, II, 262 .Cassazione, Sez. VI, sentenza n. 12977 del 11 dicembre 1998 in cui si afferma che in tema di richiesta di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'art. 25 della legge 7 agosto 1990 n. 241, coincidendo il termine di trenta giorni dalla richiesta dell'interessato formulata ex art. 328, comma secondo, c.p. con il termine per il maturarsi del silenzio-rifiuto, deve escludersi la configurabilità del reato di omissione di atti di ufficio se il pubblico ufficiale non compie l'atto richiesto e non risponde al richiedente, perché con il silenzio-rifiuto, sia pure per una presunzione, si ha il compimento dell'atto e viene comunque a determinarsi una situazione che è concettualmente incompatibile con l'inerzia della Pubblica Amministrazione.

di concludere il procedimento mediante provvedimento espresso ex art. 2 co. 2 l. n. 241/90)<sup>94</sup>.

La giurisprudenza prevalente, inoltre, non ha ritenuto di condividere nemmeno l'impostazione dottrinale secondo cui la consumazione del reato presupporrebbe che, a seguito della formazione del silenzio rigetto per effetto del decorso dei trenta giorni dall'istanza, l'interessato invii un ulteriore atto di diffida. La tesi, che sarebbe plausibile ove il termine per la conclusione del procedimento sia superiore a quello penale di trenta giorni, non appare esatta nel caso in cui il termine procedimentale e quello penale coincidano: in tal caso un atto sollecitatorio, volto a stigmatizzare un silenzio già intrinsecamente illecito, sarebbe sicuramente inutile<sup>95</sup>.

## **7. Le parti (ivi compresi i controinteressati) e la rappresentanza processuale.**

La individuazione dei soggetti legittimati ad agire per la tutela del diritto di accesso risente, in linea di principio, di quella, operata sul piano sostanziale, dei soggetti legittimati ad esercitare il diritto di accesso, con l'effetto, quindi, che ogni ampliamento dell'ambito soggettivo dei titolari del diritto reca con sé l'estensione della legittimazione processuale.

Sul piano del diritto sostanziale, e per quanto funzionale alla presente analisi, i soggetti legittimati all'accesso, in base alla formula definitoria contenuta all'art. 22, comma 1, lett. b), l. n. 241/1990, ovvero gli interessati, sono tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

La formula usata ora dal legislatore mostra di aver recepito le indicazioni della dottrina e della giurisprudenza in merito all'ampliamento dello spettro

---

<sup>94</sup> Cfr. in tal senso Cass. pen. Sez. VI, 8.1.1997 in Cass. pen., 1997, 3019 con nota di S. D'Arma.

<sup>95</sup> Aldo Ceniccola, Il diritto di accesso dopo la legge n. 15/2005, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it)

dei soggetti legittimati all'esercizio del diritto non senza però individuare nella presenza di una situazione protetta dall'ordinamento (diritto soggettivo o interesse legittimo) e nell'esistenza di un interesse correlato alla tutela della situazione medesima le condizioni per l'esercizio del diritto. Dalla sussistenza di tali condizioni (in particolare, la prima), il legislatore sembra però prescindere nel caso di accesso endoprocedimentale, di cui all'art. 10, comma 1, lett. a), l. n. 241/1990, laddove si acceda alla tesi che esclude la natura di interesse legittimo all'interesse partecipativo, nonché in talune discipline speciali<sup>96</sup>, nelle quali si possono scorgere elementi per un sistema di giurisdizione di tipo oggettivo, dove prevarrebbe la funzione di tutela di un generico interesse pubblico piuttosto che la posizione di un soggetto specifico.

Venendo, quindi, alle disposizioni di natura processuale, la questione della legittimazione al processo è stata risolta dal legislatore in modo non chiarissimo; il quale, dapprima, con la norma contenuta al comma 4 dell'art. 25, l. n. 241/1990, sembra riconoscere la titolarità dell'azione al solo soggetto che ha formulato la richiesta di accesso (“...il richiedente può presentare ricorso...”); al comma successivo, invece, attribuisce all'azione una valenza più generale (“...contro le determinazioni [...] e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso...”), non senza però offrire - nella disposizione contenuta al comma 6 - un'indicazione circa il contenuto della decisione del giudice (l'ordine di esibizione dei documenti richiesti) compatibile solo con l'azione proposta dal richiedente l'accesso. Atteso che il legislatore della riforma operata con la l. n. 15/2005 e con la di poco successiva l. n. 80/2005 non ha colto l'occasione per risolvere espressamente il problema pur sollevato dalla dottrina e dalla giurisprudenza, ne risulta -sulla base dell'interpretazione oramai invalsa - che la legittimazione ad agire sia da riconoscersi anche a soggetti diversi dal richiedente, che abbiano a dolersi delle determinazioni amministrative in materia di accesso, di accoglimento della richiesta formulata da altri, mentre solo il richiedente può presentare ricorso avverso

---

<sup>96</sup> D.lgs. 24 febbraio 1997, n. 39, in tema di accesso alle informazioni ambientali; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, quanto all'accesso agli atti ed alle informazioni degli enti locali (art. 10); l. 7 dicembre 2000, n. 383, con riferimento al diritto di accesso delle associazioni di promozione ambientale.

le decisioni adottate dagli organi amministrativi del riesame, di cui all'art. 25, comma 4.

Non può non rilevarsi, tuttavia, come la identificazione del ricorrente come soggetto diverso dal richiedente trovi un pesante condizionamento nello scarso impiego, nell'ambito dei procedimenti per l'accesso, degli istituti di partecipazione, nella perdurante assenza, peraltro, di una espressa previsione legislativa al riguardo. Sul piano dell'effettività della tutela, infatti, il terzo (rispetto al rapporto amministrazione-richiedente) potrebbe non avere alcuna utilità nell'esperire il rimedio giurisdizionale dal momento che l'accoglimento della richiesta di accesso - e la conseguente ostensione dei documenti recanti il dato di cui sia titolare - avrà determinato l'irrimediabilità del pregiudizio da questo subito.

La problematica testé evidenziata non è indifferente rispetto alla individuazione dei controinteressati, ovvero di quei soggetti cui si riferiscono i documenti richiesti con l'istanza di accesso, la cui posizione di contraddittori necessari appare irrinunciabile quale che sia la qualificazione del diritto di accesso. Con la particolarità che la configurazione del diritto in questione come autonomo diritto soggettivo all'informazione comporta, sotto il profilo processuale, tra l'altro, l'applicazione dell'art. 102 c.p.c.<sup>97</sup>, ovvero un'ipotesi di litisconsorzio necessario, stante la necessità di una pronuncia inscindibile; ma anche la qualificazione della posizione del privato come interesse legittimo implica il necessario coinvolgimento del controinteressato, con il diverso effetto, però, che la mancata notifica comporta l'inammissibilità del ricorso.

Rimane, tuttavia, la difficoltà di individuare la figura del controinteressato<sup>98</sup>, dal momento che non necessariamente vi rientrano tutti i soggetti cui i documenti in qualche modo si riferiscano - dovendosi, piuttosto, far riferimento alla lesione dell'interesse alla riservatezza - e in

---

<sup>97</sup> Se la decisione non può pronunciarsi che in confronto di più parti, queste debbono agire o essere convenute nello stesso processo. Se questo è promosso da alcune o contro alcune soltanto di esse, il giudice ordina l'integrazione del contraddittorio in un termine perentorio da lui stabilito.

<sup>98</sup> Sulle implicazioni della partecipazione dei controinteressati in termini di aggravamento procedurale, cfr. M. Clarich, *Diritto di accesso e tutela della riservatezza ecc.*, cit., p. 430. Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 luglio 1998, n. 1079, in *Foro amm.*, 1998, I, p. 2018; T.A.R. Lazio, Sez. II-ter, 18 luglio 2001, n. 6638, in *Trib. amm. reg.*, 2001, p. 2719.



considerazione del fatto che non sempre la posizione di controinteressato è desumibile dal provvedimento impugnato, potendo questo - nel caso del silenzio - addirittura mancare. In tali casi, ritenendo la scusabilità dell'errore in cui sia incorso il ricorrente che abbia omesso le notifiche, ben potrà il giudice concedere la rimessione in termini.

Non appare problematica, invece, la individuazione della parte resistente del giudizio in materia di accesso, ovvero del legittimato passivo dell'azione. Soccorrono, al riguardo, le norme sostanziali che, come si è già accennato, individuano nell'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente il soggetto destinatario della richiesta di accesso e che ne specificano l'ambito soggettivo facendo ricomprendere nella nozione di "Pubblica amministrazione" "tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alle loro attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o comunitario" (giusta la formula definitoria di cui all'art. 22, comma 1, lett. e), l. n. 241/1990). Ed è proprio sul versante del diritto processuale che l'ampliamento dello spettro dei soggetti nei confronti dei quali può essere esercitato il diritto di accesso denota una significativa anomalia del sistema, dal momento che l'individuazione di un privato come parte resistente è di regola associata alla sussistenza di una ipotesi di giurisdizione esclusiva, il che, aderendo all'orientamento espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la decisione 27 giugno 1999, n. 16, conferma la atipica specialità del giudizio per la tutela del diritto di accesso.

Un ulteriore elemento di specialità è, infine, individuabile nella facoltà accordata alle parti del giudizio di avvalersi di una difesa non tecnica; tale facoltà è accordata sia al privato, sia all'amministrazione, la quale potrà essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale.

La previsione in questione, peraltro già introdotta con la l. n. 205/2000, viene riproposta ed epurata di quegli elementi terminologici che potevano essere individuati come fonti di difficoltà applicative. Infatti, la facoltà è ora espressamente e genericamente attribuita alle "parti" del giudizio e non più

alla sola parte “ricorrente” e, soprattutto, è esercitabile non solo nei giudizi di cui all’art. 25, comma 5, l. n. 241/1990, ma, in generale, in quelli in materia di accesso; anche, quindi, in quelli regolati, in tutto o in parte, da disposizioni speciali (ad es., l’accesso relativo alle informazioni ambientali, dei Consiglieri comunali e provinciali, delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti, ecc.).

Evidente è la ratio della previsione: oltre alla semplificazione del rito, il legislatore mostra di voler ridurre gli oneri, anche economici, che una difesa tecnica porta necessariamente con sé. In realtà, la portata delle questioni che in concreto possono venire in rilievo in occasione di una controversia in tema di accesso ai documenti amministrativi fa ritenere che la previsione sia stata dettata più da un intento demagogico del legislatore che dalla finalità di contenere le spese necessarie per la tutela. Ciò specie in considerazione del fatto che, laddove la controversia riguardi dati personali, la decisione avrà ad oggetto diritti indisponibili (della personalità), la cui portata rende pressoché inconcepibile l’assenza di una difesa tecnica.

In difetto, poi, di una espressa indicazione, sembrerebbe che la facoltà in questione sia esercitabile in qualsiasi fase del giudizio, salvo che non si ritenga decisivo l’argomento di interpretazione sistematica offerto dall’art. 417-bis c.p.c.<sup>99</sup>, che limita alla sola fase del primo grado la difesa diretta delle amministrazioni dello Stato. Il rilievo testé fatto e, ancor di più la valutazione di inadeguatezza di una difesa non tecnica sopra espressa dovrebbero consigliare il legislatore ad un ulteriore e risolutivo ripensamento sulla soluzione adottata. Ove non la si voglia abbandonare del

---

<sup>99</sup> 417-bis. Difesa delle pubbliche amministrazioni.

Nelle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al quinto comma dell’articolo 413, limitatamente al giudizio di primo grado le amministrazioni stesse possono stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti .

Per le amministrazioni statali o ad esse equiparate, ai fini della rappresentanza e difesa in giudizio, la disposizione di cui al comma precedente si applica salvo che l’Avvocatura dello Stato competente per territorio, ove vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici, determini di assumere direttamente la trattazione della causa dandone immediata comunicazione ai competenti uffici dell’amministrazione interessata, nonché al Dipartimento della funzione pubblica, anche per l’eventuale emanazione di direttive agli uffici per la gestione del contenzioso del lavoro. In ogni altro caso l’Avvocatura dello Stato trasmette immediatamente, e comunque non oltre 7 giorni dalla notifica degli atti introduttivi, gli atti stessi ai competenti uffici dell’amministrazione interessata per gli adempimenti di cui al comma precedente.

Gli enti locali, anche al fine di realizzare economie di gestione, possono utilizzare le strutture dell’amministrazione civile del Ministero dell’interno, alle quali conferiscono mandato nei limiti di cui al primo comma.

tutto pare evidentemente più opportuno effettuare un suo significativo ridimensionamento, prevedendo, quanto meno e limitatamente al primo grado di giudizio, la subordinazione della difesa personale alla esplicita autorizzazione del giudice.

- - -



**ALLEGATO N. 1**

***NORMATIVA STATALE***



**Legge 7 agosto 1990, n. 241.**

**Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.**

*(...omissis...)*

**Capo V - Accesso ai documenti amministrativi**

**Art. 22.**

**Definizioni e principi in materia di accesso.**

1. Ai fini del presente capo si intende:

a) per «diritto di accesso», il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;

b) per «interessati», tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;

c) per «controinteressati», tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;

d) per «documento amministrativo», ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una Pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;

e) per «Pubblica amministrazione», tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

3. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.

4. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una Pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

5. L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale.

6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la Pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere (88).

-----  
(88) Articolo così sostituito dall'art. 15, L. 11 febbraio 2005, n. 15, con la decorrenza indicata dal comma 3 dell'art. 23 della stessa legge. Vedi, anche, il D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

-----  
**Art. 23.**  
**Àmbito di applicazione del diritto di accesso (89).**

1. Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'articolo 24 (90).

-----  
(89) Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(90) Articolo così sostituito dall'art. 4, L. 3 agosto 1999, n. 265.



**Art. 24.**  
**Esclusione dal diritto di accesso.**

1. Il diritto di accesso è escluso:

a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;

b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

c) nei confronti dell'attività della Pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1 (91).

3. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

4. L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

5. I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio

della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;

b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;

c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;

d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;

e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale (92).

-----  
(91) Le categorie di documenti sottratti al diritto di accesso, ai sensi del presente comma, sono state stabilite con:

- D.M. 10 maggio 1994, n. 415, per il Ministero dell'interno e gli organi periferici dipendenti;

- D.M. 7 settembre 1994, n. 604, per il Ministero degli affari esteri e gli uffici all'estero;

- D.M. 26 ottobre 1994, n. 682, per il Ministero dei beni culturali ed ambientali;
- D.M. 4 novembre 1994, n. 757, per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale;
- D.P.C.M. 20 dicembre 1994, n. 763, per il Consiglio di Stato, il consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana, i tribunali amministrativi regionali e il tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino Alto Adige;
- D.M. 14 giugno 1995, n. 519, per il Ministero della difesa;
- D.M. 13 ottobre 1995, n. 561, per il Ministero del tesoro e gli organi periferici in qualsiasi forma da esso dipendenti;
- D.M. 10 gennaio 1996, n. 60, per il Ministero della pubblica istruzione e gli organi periferici dipendenti comprese le istituzioni scolastiche e gli enti vigilati;
- D.M. 25 gennaio 1996, n. 115, per il Ministero di grazia e giustizia e gli organi periferici;
- D.P.C.M. 26 gennaio 1996, n. 200, per l'Avvocatura dello Stato;
- D.M. 10 aprile 1996, n. 296, per il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni;
- D.M. 16 maggio 1996, n. 422, per il Ministero del commercio con l'estero;
- D.M. 29 ottobre 1996, n. 603, per il Ministero delle finanze e gli organi periferici dipendenti compresi l'amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato ed il Corpo della Guardia di Finanza;
- D.P.C.M. 30 luglio 1997, per l'Istituto nazionale di statistica;
- D.M. 31 luglio 1997, n. 353, per il Ministero della sanità;
- D.M. 5 settembre 1997, n. 392, per il Ministero delle politiche agricole e forestali;
- Provv. 17 novembre 1997 (Gazz. Uff. 7 febbraio 1998, n. 31), per l'Ufficio Italiano dei Cambi;
- Del.Covip 3 febbraio 1999 (Gazz. Uff. 20 febbraio 1999, n. 42), per la Commissione di vigilanza sui fondi di pensione.

- D.P.C.M. 10 marzo 1999, n. 294, per la segreteria generale del Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza (CESIS), il servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) e il servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE);
- Del. 26 marzo 1999 (Gazz. Uff. 28 aprile 1999, n. 98), per l'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali;
- D.M. 24 agosto 1999, per la società per azioni Poste italiane;
- D.P.C.M. 29 settembre 1999, n. 425, per il Dipartimento per i servizi tecnici nazionali;
- D.M. 27 dicembre 1999, per l'Ente nazionale italiano per il turismo;
- Delib. 31 agosto 2000 (Gazz. Uff. 12 ottobre 2000, n. 239), modificata dall'art. 1, Del. 10 novembre 2005 (Gazz. Uff. 29 dicembre 2005, n. 302), per l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici;
- D.M. 5 ottobre 2000, n. 349, per l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro;
- Del.Aut.gar.com. 24 maggio 2001, n. 217/01/CONS (Gazz. Uff. 20 giugno 2001, n. 141), modificata dalla Del.Aut.gar.com. 24 settembre 2003, n. 335/03/CONS (Gazz. Uff. 15 ottobre 2003, n. 240), dalla Del.Aut.gar.com. 22 febbraio 2006, n. 89/06/CONS (Gazz. Uff. 17 marzo 2006, n. 64) e dalla Del.Aut.gar.com. 28 giugno 2006, n. 422/06/CONS (Gazz. Uff. 31 luglio 2006, n. 176), per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
- D.M. 14 marzo 2001, n. 292, per il Ministero dei lavori pubblici;
- Delib. 5 dicembre 2002, per l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni;
- Delib. 30 gennaio 2003, n. 2/2003, per l'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione (AI Pubblica amministrazione);
- Del. 28 luglio 2003, n. 127, per l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura;
- Prov. 3 marzo 2004, per l'ANAS S.p.A.;
- Comunicato 7 dicembre 2004 (Gazz. Uff. 7 dicembre 2004, n. 287), per la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali;
- Prov. 11 marzo 2005, per SACE S.p.A. - Servizi assicurativi del commercio estero;

- Reg. 29 ottobre 2005 (Gazz. Uff. 29 ottobre 2005, n. 253), per l'Autorità di bacino dei fiumi Liri - Garigliano e Volturno;

- Del. Garante protez. dati pers. 26 luglio 2006, per l'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali;

- Del. 12 giugno 2006 (Gazz. Uff. 24 aprile 2007, n. 95), per l'Istituto nazionale di ricerca metrologica (INRIM).

(92) Articolo prima modificato dall'art. 22, L. 13 febbraio 2001, n. 45 e, a decorrere dal 1° gennaio 2004 dal comma 1 dell'art. 176, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e poi così sostituito dall'art. 16, L. 11 febbraio 2005, n. 15, con la decorrenza indicata dal comma 3 dell'art. 23 della stessa legge.

---

#### **Art. 25.**

#### **Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi (93).**

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.

4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27. Il Difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il Difensore civico o la Commissione per l'accesso

ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una Pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione (94).

5. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. In pendenza di un ricorso presentato ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, il ricorso può essere proposto con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica all'amministrazione o ai controinteressati, e viene deciso con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (95).

5-bis. Nei giudizi in materia di accesso, le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente (96).

6. Il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti (97).

(93) Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(94) Comma così sostituito prima dall'art. 15, L. 24 novembre 2000, n. 340 e poi dall'art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15, con la decorrenza indicata nel comma 3 dell'art. 23 della stessa legge.

(95) Comma così modificato prima dall'art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15 e poi dall'art. 3, comma 6-decies, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

(96) Comma aggiunto dall'art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(97) Comma così sostituito dall'art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

---

**Art. 26.**  
**Obbligo di pubblicazione (98).**

1. Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839, e dalle relative norme di attuazione, sono pubblicati, secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una Pubblica amministrazione ovvero nel quale si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse.

2. Sono altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'articolo 27 e, in generale, è data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso.

3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti indicati nel predetto comma 1 s'intende realizzata.

---

(98) Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

---

**Art. 27.**  
**Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.**

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

2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri. Essa è presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composta da dodici membri, dei quali due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, due fra i professori di ruolo in materie giuridiche e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici. È membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione. La Commissione può avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque unità, nominati ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

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

4. [Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a decorrere dall'anno 2004, sono determinati i compensi dei componenti e degli esperti di cui al comma 2, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri] (99).

5. La Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4; vigila affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della Pubblica amministrazione, che comunica alle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri; propone al Governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso di cui all'articolo 22.

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

7. [In caso di prolungato inadempimento all'obbligo di cui al comma 1 dell'articolo 18, le misure ivi previste sono adottate dalla Commissione di cui al presente articolo (100)] (101).

---

(99) Comma abrogato dall'art. 2, D.P.R. 2 agosto 2007, n. 157.



(100) Articolo così sostituito dall'art. 18, L. 11 febbraio 2005, n. 15. Vedi, anche, il comma 1346 dell'art. 1, L. 27 dicembre 2006, n. 296.

(101) Comma abrogato dall'art. 1, D.P.R. 2 agosto 2007, n. 157.

-----

28. Modifica dell'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in materia di segreto di ufficio (102).

1. ... (103).

-----

(102) Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(103) Sostituisce l'art. 15, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

-----

## **Capo VI - Disposizioni finali**

### **Art. 29.**

#### **Àmbito di applicazione della legge.**

1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche.

2. 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 (104).

-----

(104) Articolo così sostituito dall'art. 19, L. 11 febbraio 2005, n. 15. Vedi, anche, l'art. 22 della stessa legge.

-----

**Art. 30.**  
**Atti di notorietà (105).**

1. In tutti i casi in cui le leggi e i regolamenti prevedono atti di notorietà o attestazioni asseverate da testimoni altrimenti denominate, il numero dei testimoni è ridotto a due.

2. È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni e alle imprese esercenti servizi di pubblica necessità e di pubblica utilità di esigere atti di notorietà in luogo della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà prevista dall'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, quando si tratti di provare qualità personali, stati o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato.

-----

(105) Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

-----

31. [1. Le norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al capo V hanno effetto dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui all'articolo 24] (106).

-----

(106) Articolo abrogato dall'art. 20, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

**DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**  
**12 aprile 2006, n. 184**

**Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti  
amministrativi**

**IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

Visto l'articolo 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Vista la legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

Visto il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;

Vista la legge 11 febbraio 2005, n. 15 e in particolare l'articolo 23;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68;

Visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 29 luglio 2005;

Acquisito il parere della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, reso nella seduta del 26 gennaio 2006;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 13 febbraio 2006;

Viste le deliberazioni del Consiglio dei Ministri, adottate nelle riunioni del 17 marzo e del 29 marzo 2006;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Emana il seguente regolamento:

**Art. 1.**  
**Oggetto**

1. Il presente regolamento disciplina le modalita' di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi in conformita' a quanto stabilito nel capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni di seguito denominata: «legge».

2. I provvedimenti generali organizzatori occorrenti per l'esercizio del diritto di accesso sono adottati dalle amministrazioni interessate, entro il termine di cui all'articolo 14, comma 1, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, dandone comunicazione alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita ai sensi dell'articolo 27 della legge.

**Art. 2.**  
**Ambito di applicazione**

1. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi e' esercitabile nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attivita' di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, da chiunque abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale e' richiesto l'accesso.

2. Il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una Pubblica amministrazione, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge, nei confronti dell'autorita' competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente. La Pubblica amministrazione non e' tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso.

### **Art. 3.**

#### **Notifica ai controinteressati**

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 5, la Pubblica amministrazione cui e' indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, e' tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2.

2. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso.

Decorso tale termine, la Pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione di cui al comma 1.

### **Art. 4.**

#### **Richiesta di accesso di portatori di interessi pubblici o diffusi**

1. Le disposizioni sulle modalita' del diritto di accesso di cui al presente regolamento si applicano anche ai soggetti portatori di interessi diffusi o collettivi.

**Art. 5.**  
**Accesso informale**

1. Qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati il diritto di accesso puo' essere esercitato in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente.
2. Il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione, specificare e, ove occorra, comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta, dimostrare la propria identita' e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato.
3. La richiesta, esaminata immediatamente e senza formalita', e' accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, ovvero altra modalita' idonea.
4. La richiesta, ove provenga da una Pubblica amministrazione, e' presentata dal titolare dell'ufficio interessato o dal responsabile del procedimento amministrativo ed e' trattata ai sensi dell'articolo 22, comma 5, della legge.
5. La richiesta di accesso puo' essere presentata anche per il tramite degli Uffici relazioni con il pubblico.
6. La Pubblica amministrazione, qualora in base al contenuto del documento richiesto riscontri l'esistenza di controinteressati, invita l'interessato a presentare richiesta formale di accesso.

**Art. 6.**  
**Procedimento di accesso formale**

1. Qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identita', sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilita' del documento o sull'esistenza di controinteressati, l'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale, di cui l'ufficio rilascia ricevuta.
2. La richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso e' dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente. Di tale trasmissione e' data comunicazione all'interessato.
3. Al procedimento di accesso formale si applicano le disposizioni contenute nei commi 2, 4 e 5 dell'articolo 5.

4. Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di trenta giorni, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge, decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente o dalla ricezione della medesima nell'ipotesi disciplinata dal comma 2.

5. Ove la richiesta sia irregolare o incompleta, l'amministrazione, entro dieci giorni, ne dà comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.

6. Responsabile del procedimento di accesso è il dirigente, il funzionario preposto all'unità organizzativa o altro dipendente addetto all'unità competente a formare il documento o a detenerlo stabilmente.

#### **Art. 7.**

#### **Accoglimento della richiesta e modalità di accesso**

1. L'atto di accoglimento della richiesta di accesso contiene l'indicazione dell'ufficio, completa della sede, presso cui rivolgersi, nonché di un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia.

2. L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento.

3. L'esame dei documenti avviene presso l'ufficio indicato nell'atto di accoglimento della richiesta, nelle ore di ufficio, alla presenza, ove necessaria, di personale addetto.

4. I documenti sui quali è consentito l'accesso non possono essere asportati dal luogo presso cui sono dati in visione, o comunque alterati in qualsiasi modo.

5. L'esame dei documenti è effettuato dal richiedente o da persona da lui incaricata, con l'eventuale accompagnamento di altra persona di cui vanno specificate le generalità, che devono essere poi registrate in calce alla richiesta. L'interessato può prendere appunti e trascrivere in tutto o in parte i documenti presi in visione.

6. In ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'articolo 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate.

### **Art. 8.**

#### **Contenuto minimo degli atti delle singole amministrazioni**

1. I provvedimenti generali organizzatori di cui all'articolo 1, comma 2, riguardano in particolare:

a) le modalita' di compilazione delle richieste di accesso, preferibilmente mediante la predisposizione di apposita modulistica;

b) le categorie di documenti di interesse generale da pubblicare in luoghi accessibili a tutti e i servizi volti ad assicurare adeguate e semplificate tecniche di ricerca dei documenti, anche con la predisposizione di indici e la indicazione dei luoghi di consultazione;

c) l'ammontare dei diritti e delle spese da corrispondere per il rilascio di copie dei documenti di cui sia stata fatta richiesta, fatte salve le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze;

d) l'accesso alle informazioni contenute in strumenti informatici, adottando le misure atte a salvaguardare la distruzione, la perdita accidentale, nonche' la divulgazione non autorizzata. In tali casi, le copie dei dati informatizzati possono essere rilasciate sugli appositi supporti, ove forniti dal richiedente, ovvero mediante collegamento in rete, ove esistente.

### **Art. 9.**

#### **Non accoglimento della richiesta**

1. Il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento specifico alla normativa vigente, alla individuazione delle categorie di cui all'articolo 24 della legge, ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non puo' essere accolta cosi' come proposta.

2. Il differimento dell'accesso e' disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

3. L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata.

### **Art. 10.**

#### **Disciplina dei casi di esclusione**

1. I casi di esclusione dell'accesso sono stabiliti con il regolamento di cui al comma 6 dell'articolo 24 della legge, nonche' con gli atti adottati dalle singole amministrazioni ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 24.

2. Il potere di differimento di cui all'articolo 24, comma 4, della legge e' esercitato secondo le modalita' di cui all'articolo 9, comma 2.

### **Art. 11.**

#### **Commissione per l'accesso**

1. Nell'esercizio della vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilita' dell'azione amministrativa, la Commissione per l'accesso, di cui all'articolo 27 della legge:

a) esprime pareri per finalita' di coordinamento dell'attivita' organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge, nonche', ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso;

b) decide i ricorsi di cui all'articolo 12.

2. Il Governo puo' acquisire il parere della Commissione per l'accesso ai fini dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, delle sue modificazioni e della predisposizione di normative comunque attinenti al diritto di accesso.

3. Presso la Commissione per l'accesso opera l'archivio degli atti concernenti la disciplina del diritto di accesso previsti dall'articolo 24, comma 2, della legge. A tale fine, i soggetti di cui all'articolo 23 della legge trasmettono per via telematica alla Commissione per l'accesso i suddetti atti e ogni loro successiva modificazione.

### **Art. 12.**

#### **Tutela amministrativa dinanzi la Commissione per l'accesso**

1. Il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso, ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso, sono trasmessi mediante raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Il ricorso puo' essere trasmesso anche a mezzo fax o per via telematica, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente.

2. Il ricorso, notificato agli eventuali controinteressati con le modalita' di cui all'articolo 3, e' presentato nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta d'accesso. Nel termine di quindici giorni dall'avvenuta



comunicazione i controinteressati possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni.

**3. Il ricorso contiene:**

- a) le generalita' del ricorrente;
- b) la sommaria esposizione dell'interesse al ricorso;
- c) la sommaria esposizione dei fatti;
- d) l'indicazione dell'indirizzo al quale dovranno pervenire, anche a mezzo fax o per via telematica, le decisioni della Commissione.

**4. Al ricorso sono allegati:**

- a) il provvedimento impugnato, salvo il caso di impugnazione di silenzio rigetto;
- b) le ricevute dell'avvenuta spedizione, con raccomandata con avviso di ricevimento, di copia del ricorso ai controinteressati, ove individuati gia' in sede di presentazione della richiesta di accesso.

**5. Ove la Commissione ravvisi l'esistenza di controinteressati, non gia' individuati nel corso del procedimento, notifica ad essi il ricorso.**

**6. Le sedute della Commissione sono valide con la presenza di almeno sette componenti. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti. La Commissione si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso o dal decorso del termine di cui al comma 2. Scaduto tale termine, il ricorso si intende respinto. Nel caso in cui venga richiesto il parere del Garante per la protezione dei dati personali il termine e' prorogato di venti giorni. Decorsi inutilmente tali termini, il ricorso si intende respinto.**

**7. Le sedute della Commissione non sono pubbliche. La Commissione:**

- a) dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente;
- b) dichiara inammissibile il ricorso proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera b), della legge;
- c) dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4;
- d) esamina e decide il ricorso in ogni altro caso.

8. La decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non preclude la facoltà di riproporre la richiesta d'accesso e quella di proporre il ricorso alla Commissione avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento.

9. La decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato entro lo stesso termine di cui al comma 6. Nel termine di trenta giorni, il soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato può emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge.

10. La disciplina di cui al presente articolo si applica, in quanto compatibile, al ricorso al Difensore civico previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge.

### **Art. 13.**

#### **Accesso per via telematica**

1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge, assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica. Le modalità di invio delle domande e le relative sottoscrizioni sono disciplinate dall'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, dagli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni.

### **Art. 14.**

#### **Disposizioni transitorie e finali**

1. Salvo quanto disposto per le Regioni e gli enti locali dal comma 2, le disposizioni del presente regolamento si applicano ai soggetti indicati nell'articolo 23 della legge. Gli atti adottati da tali soggetti vigenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento sono adeguati alle relative disposizioni entro un anno da tale data. Il diritto di accesso non può essere negato o differito, se non nei casi previsti dalla legge, nonché in via transitoria in quelli di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, e agli altri atti emanati in base ad esso.

2. Alle Regioni e agli enti locali non si applicano l'articolo 1, comma 2, l'articolo 7, commi 3, 4, 5 e 6, e l'articolo 8, in quanto non attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'accesso che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e secondo quanto previsto dall'articolo 22, comma 2, della legge. Le Regioni e gli enti locali adeguano alle restanti disposizioni del presente regolamento i rispettivi regolamenti in materia di accesso vigenti alla data della sua entrata in vigore, ferma restando la potestà di adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, le specifiche disposizioni e misure organizzative necessarie per garantire nei

rispettivi territori i livelli essenziali delle prestazioni e per assicurare ulteriori livelli di tutela.

**3. I regolamenti che disciplinano l'esercizio del diritto d'accesso sono pubblicati su siti pubblici accessibili per via telematica.**

**Art. 15.  
Abrogazioni**

**1. Dalla data di entrata in vigore del presente regolamento sono abrogati gli articoli da 1 a 7 e 9 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352. E' altresì abrogato l'articolo 8 di detto decreto dalla data entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 24, comma 6, della legge.**

**2. Dall'attuazione del presente regolamento non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.**

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.



**ALLEGATO N. 2**

***NORMATIVA REGIONALE***



**Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1.  
Statuto della Regione Piemonte.**

**Art. 19**

**(Diritto di accesso dei Consiglieri regionali)**

1.I Consiglieri regionali, ai fini dell'espletamento del loro mandato, hanno diritto di ottenere dagli uffici della Regione, dagli enti e dalle aziende da essa istituiti le informazioni e i documenti connessi all'attività della Regione.

2.I Consiglieri hanno facoltà di richiedere e ottenere la visione anche degli atti e dei documenti che in base alla legge sono qualificati come riservati, fermo restando l'obbligo di mantenere la riservatezza.

**Art. 58**

**(Principi fondamentali di organizzazione e funzionamento)**

1.Gli uffici della Regione, gli enti e le aziende istituiti o dipendenti dalla Regione garantiscono l'imparzialità, la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la responsabilità dell'amministrazione.

2.La Regione promuove la semplificazione amministrativa e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, al procedimento amministrativo, nonché l'accesso ai documenti amministrativi.

3.I procedimenti di formazione degli atti amministrativi sono disciplinati al fine di garantire il coordinamento e la collaborazione tra organi e strutture.

## **Legge regionale n. 7 del 4 luglio 2005**

### **Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.**

#### **Capo I. PRINCIPI GENERALI**

##### **Art. 1**

##### **(Finalità ed ambito di applicazione della legge)**

1.L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di imparzialità, democraticità, economicità, efficacia, pubblicità, proporzionalità, legittimo affidamento e trasparenza e dal rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario.

2.Per la realizzazione dei propri fini istituzionali la Regione Piemonte agisce utilizzando strumenti del diritto pubblico o privato.

3.La presente legge riconosce e disciplina la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa e l'accesso ai relativi documenti stabilendo i principi generali per la semplificazione dei procedimenti dell'amministrazione regionale.

4.Per conseguire maggiore efficienza la Regione incentiva l'uso della telematica nei rapporti interni, con le altre amministrazioni e con i privati.

##### **Art. 2**

##### **(Attività di informazione e comunicazione)**

1.Al fine di assicurare ai cittadini, alle imprese ed agli enti, la conoscenza per la partecipazione alle politiche e ai programmi d'intervento, la Regione promuove e realizza idonee attività di comunicazione e informazione.

##### **Art. 3**

##### **(Obbligo di adozione del provvedimento espresso)**

1.Ove il provvedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero il procedimento debba essere iniziato d'ufficio, l'amministrazione regionale, gli enti strumentali o dipendenti dell'amministrazione regionale hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

2.Il procedimento amministrativo non può essere aggravato o ritardato, se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria, da accertarsi e comunicarsi agli interessati da parte del responsabile del procedimento individuato ai sensi dell'articolo 8.

3.Nel caso in cui il procedimento, avente ad oggetto un beneficio economico la cui concessione sia subordinata all'esistenza di sufficienti disponibilità finanziarie in relazione al numero di richieste complessivamente presentate, non possa concludersi favorevolmente nei termini previsti dall'articolo 6 per l'indisponibilità dei mezzi finanziari, il responsabile del procedimento comunica all'interessato le ragioni che rendono impossibile l'attribuzione



del beneficio. L'omissione della comunicazione può essere fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista.

#### **Art. 4**

##### **(Obbligo di motivazione)**

1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, è motivato. La motivazione indica i presupposti di fatto, le norme giuridiche e le ragioni che hanno determinato la decisione dell'amministrazione regionale, degli enti strumentali o dipendenti dell'amministrazione regionale, in relazione alle risultanze dell'istruttoria, anche in riferimento alle eventuali memorie presentate ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b).

2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.

3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione regionale richiamato dalla decisione stessa, insieme con la comunicazione di quest'ultima è indicato e reso disponibile anche l'atto a cui essa si richiama.

4. In ogni atto notificato al destinatario sono indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.

#### **Art. 5**

##### **(Criteri per l'adozione dei provvedimenti a favore di soggetti esterni)**

1. I criteri di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere, che i dirigenti osservano all'atto dell'assegnazione degli stessi, sono predeterminati, anche ai sensi della legge regionale 8 agosto 1997, n. 51 (Norme sull'organizzazione degli uffici e sull'ordinamento del personale regionale), dalla Giunta regionale o dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, secondo le rispettive competenze, ove non siano già stabiliti dalla legge o nei casi in cui sia opportuno porre ulteriori specificazioni.

2. I criteri per il rilascio di autorizzazioni, licenze e altri provvedimenti della stessa natura, sono predeterminati dalla Giunta regionale o dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, secondo le rispettive competenze, ove non siano già stabiliti dalla legge o nei casi in cui sia opportuno porre ulteriori specificazioni.

3. I criteri determinati ai sensi dei commi 1 e 2, sono pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione e portati a conoscenza dei cittadini attraverso le attività di informazione e comunicazione di cui all'articolo 2.

4. L'osservanza dei criteri di cui al comma 3 risulta nei singoli provvedimenti di assegnazione dei benefici.

## **Capo II. TERMINI**

### **Art. 6 (Termini)**

1. La Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, per gli ambiti di rispettiva competenza, definiscono i criteri per la determinazione dei termini dei procedimenti amministrativi e individuano, nel rispetto degli stessi, il termine entro cui deve concludersi ciascun procedimento.

2. I criteri di cui al comma 1 sono volti a garantire:

- a) la più sollecita conclusione del procedimento tenuto conto della complessità dello stesso;
- b) il non aggravio delle procedure e degli adempimenti istruttori con particolare riguardo ai destinatari dell'atto finale;
- c) il rispetto degli interessi coinvolti.

3. La Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, per gli ambiti di rispettiva competenza, assumono ogni iniziativa idonea a ridurre i termini massimi di conclusione dei procedimenti stabiliti ai sensi del comma 1.

4. Il termine per la conclusione dei procedimenti, qualora non sia stato espressamente stabilito da legge, regolamento o specifico bando o non sia stato individuato ai sensi del comma 1, è di novanta giorni.

5. Qualora il procedimento sia ad istanza di parte, il termine decorre dal ricevimento della istanza, corredata di tutta la documentazione richiesta dalla normativa vigente ovvero dal termine ultimo fissato per la presentazione della domanda medesima; se l'iniziativa che apre il procedimento è d'ufficio, il termine decorre dal compimento del primo atto d'impulso o, nel caso in cui sussista l'obbligo di provvedere, dalla data del verificarsi del fatto da cui sorge tale obbligo, o dal momento preciso eventualmente stabilito dalla legge.

6. La Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, per gli ambiti di rispettiva competenza, promuovono intese o altre forme di collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni coinvolte nei procedimenti regionali per l'individuazione concordata dei termini di rispettiva competenza, al fine di ridurre i tempi complessivi di conclusione dei procedimenti.

### **Art. 7 (Sospensione dei termini)**

1. I termini per la conclusione dei singoli procedimenti sono sospesi:

- a) in pendenza dei termini stabiliti per i soggetti di cui all'articolo 13, commi 2 e 3 e per i soggetti intervenuti nel procedimento ai sensi dell'articolo 16, per presentare memorie scritte e documenti, nonché per il rilascio di dichiarazioni e per la rettifica di dichiarazioni erranee o incomplete;

b)in pendenza dell'acquisizione degli atti di cui all'articolo 26 qualora in possesso di amministrazione pubblica diversa da quella procedente, fatto salvo il caso di acquisizione diretta di cui all'articolo 26, comma 6;

c)in pendenza degli accertamenti di cui all'articolo 26, comma 4, qualora i fatti, gli stati e le qualità debbano essere certificati da amministrazione pubblica diversa da quella procedente, fatto salvo il caso di acquisizione diretta di cui all'articolo 26, comma 6;

d)in pendenza dell'espressione dei pareri e delle valutazioni tecniche degli organi consultivi dell'amministrazione regionale o di altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 25, commi 1 e 3;

e)in pendenza dell'invio di documentazione integrativa che il responsabile del procedimento abbia ritenuto necessario richiedere.

2.La sospensione dei termini di cui al comma 1, lettere b), c) ed e), è comunicata all'interessato contestualmente alla richiesta di atti, di pareri o di documenti integrativi.

3.Il termine riprende a decorrere dalla data di ricezione dei predetti pareri o documenti.

### **Capo III.**

## **INDIVIDUAZIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI E DEI RESPONSABILI DI PROCEDIMENTO**

### **Art. 8**

#### **(Responsabile di procedimento)**

1.La Giunta e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono a identificare i procedimenti assegnati alle singole strutture organizzative dell'ente sulla base degli atti che ne definiscono le funzioni.

2.Ove non sia già stabilito per legge o per regolamento, responsabile del procedimento è il dirigente responsabile della struttura organizzativa competente per materia.

3.Nel rispetto dei principi generali contenuti nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche) e nella l.r. 51/1997, il dirigente responsabile può delegare, con atto formale che ne espliciti i limiti, la responsabilità del procedimento.

### **Art. 9**

#### **(Procedimenti di competenza di più strutture)**

1.Ai sensi dell'articolo 8 è individuato un unico responsabile per l'intero procedimento anche se il medesimo comprende fasi di competenza funzionale proprie di strutture interne diverse.

2.Il responsabile del procedimento, per le fasi che non rientrano nella sua diretta competenza, ha il dovere di seguirne l'andamento presso le strutture competenti, dando impulso all'azione amministrativa.

3. Per le fasi che non rientrano nella sua diretta competenza, il responsabile del procedimento risponde limitatamente ai compiti previsti dal comma 2.

**Art. 10**  
**(Pubblicizzazione)**

1. Ai fini di agevolare la partecipazione e garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, l'amministrazione provvede a rendere pubblico l'elenco dei singoli responsabili di ogni singolo procedimento ed i relativi termini sia attraverso la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione sia attraverso altre forme di pubblicizzazione.

**Art. 11**  
**(Compiti del responsabile del procedimento)**

1. Fermo restando quanto previsto in materia di attribuzioni di competenze e responsabilità per il personale dell'amministrazione regionale, il responsabile del procedimento:

a) decide in merito alla sussistenza delle condizioni di ammissibilità, ai requisiti di legittimazione ed ai presupposti per l'emanazione del provvedimento;

b) provvede a tutti gli adempimenti per una adeguata e sollecita conclusione del procedimento, nel rispetto dei termini di cui all'articolo 6 adottando, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmettendo gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale;

c) assegna, qualora lo ritenga opportuno, ad altro funzionario la responsabilità dell'istruttoria di ciascun procedimento;

d) chiede, anche su proposta del funzionario cui è affidata la conduzione dell'istruttoria, il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o di istanze erranee o incomplete e può disporre accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;

e) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi;

f) cura le comunicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;

g) sottoscrive, avendone la competenza, le ipotesi di accordo sostitutivo di provvedimento di cui all'articolo 18;

h) controfirma le proposte di atti di competenza degli organi regionali attestando il completamento dell'istruttoria e la legittimità della proposta;

i) dispone in merito all'accesso ai documenti amministrativi.

2. Nel caso di delega della responsabilità di cui all'articolo 8, comma 3, il delegato esercita i compiti di cui al comma 1 nei limiti della delega conferita.

## **Art. 12**

### **(Compiti del responsabile dell'istruttoria)**

1. Fermo restando quanto previsto in materia di competenza e responsabilità per il personale dell'amministrazione regionale, il responsabile dell'istruttoria o chi lo sostituisce in caso di assenza o impedimento:

a) provvede alla verifica della documentazione relativa al procedimento ed alla predisposizione degli atti all'uopo richiesti;

b) provvede alla verifica dell'esistenza delle condizioni di ammissibilità, dei requisiti di legittimazione e dei presupposti richiesti per l'emanazione del provvedimento;

c) provvede agli adempimenti volti a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini ad amministrazioni pubbliche previste dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa);

d) propone al responsabile del procedimento l'acquisizione d'ufficio di documenti già in possesso dell'amministrazione regionale o di altra amministrazione pubblica e propone l'accertamento di fatti, stati e qualità che la stessa amministrazione regionale o altra amministrazione pubblica siano tenute a certificare;

e) cura gli adempimenti relativi al rilascio di copie di atti e documenti ai sensi degli articoli 18, 19, 20 del d.p.r. 445/2000;

f) provvede agli altri adempimenti necessari ai fini di un adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria;

g) propone al responsabile del procedimento l'adozione degli atti di sua competenza;

h) controfirma le proposte di atti di competenza degli organi regionali attestando il completamento dell'istruttoria.

## **Capo IV.**

### **PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

## **Art. 13**

### **(Comunicazione dell'avvio del procedimento)**

1. L'amministrazione regionale provvede a dare comunicazione dell'avvio del procedimento.

2. La comunicazione viene trasmessa ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge possono intervenire.

3. Medesima comunicazione viene trasmessa anche a soggetti diversi da quelli di cui al comma 2, individuati ovvero facilmente individuabili, cui possa derivare dal provvedimento finale un pregiudizio giuridicamente rilevante.

4. Qualora sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari e motivate esigenze di celerità del procedimento, le comunicazioni di cui ai commi 2 e 3 vengono trasmesse a procedimento già avviato.

#### **Art. 14**

##### **(Oggetto e forma della comunicazione)**

1. La comunicazione dell'avvio del procedimento deve essere personale, redatta in forma scritta e contenere:

- a) l'oggetto del procedimento promosso;
- b) l'ufficio e il funzionario responsabile del procedimento;
- c) l'ufficio in cui è possibile prendere visione degli atti;
- d) l'organo o l'ufficio regionale competenti per l'adozione del provvedimento finale;
- e) i termini entro i quali presentare memorie scritte e documenti;
- f) la data entro la quale deve concludersi il procedimento e i rimedi in caso di inerzia dell'amministrazione regionale;
- g) la data di presentazione dell'istanza, nei procedimenti avviati ad istanza di parte.

2. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, il responsabile del procedimento provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 1, mediante pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, fatti salvi i casi di altre forme di pubblicazione prescritte ai sensi di legge o di regolamento.

3. L'omissione di taluna delle comunicazioni prescritte può esser fatta valere solo dal soggetto nel cui interesse la comunicazione è prevista.

#### **Art. 15**

##### **(Comunicazioni dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza)**

1. In i procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli interessati i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli interessati hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali.

#### **Art. 16**

##### **(Facoltà di intervento nel procedimento)**

1. Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento, mediante motivata istanza all'amministrazione regionale o

agli enti strumentali o agli enti dipendenti dall'amministrazione regionale competenti per il procedimento.

#### **Art. 17**

##### **(Diritti dei soggetti interessati)**

1. I soggetti di cui all'articolo 13, commi 2 e 3, e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 16 hanno diritto:

- a) di accedere ai documenti amministrativi salvi i casi di esclusione previsti nel regolamento di cui all'articolo 28, comma 4;
- b) di presentare memorie scritte e documenti entro i termini indicati nella comunicazione di avvio del procedimento o in altro atto analogo.

2. L'amministrazione regionale ha l'obbligo di valutare le memorie e i documenti di cui al comma 1, lettera b), entro i termini di conclusione del procedimento ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento medesimo e di tenerne conto nella redazione del provvedimento finale.

#### **Art. 18**

##### **(Accordi con gli interessati)**

1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 17, comma 1, lettera b), l'amministrazione regionale, gli enti strumentali o dipendenti dell'amministrazione regionale possono concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

2. Gli accordi di cui al presente articolo sono stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non sia diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

3. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione regionale, gli enti strumentali o dipendenti dell'amministrazione regionale possono recedere unilateralmente dall'accordo di cui al comma 1, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

4. Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

#### **Art. 19**

##### **(Casi di inapplicabilità)**

1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività dell'amministrazione regionale diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le norme che ne regolano la formazione.

2. Dette disposizioni non si applicano ai procedimenti tributari per i quali restano parimenti ferme le norme che li regolano.

**Capo V.**  
**SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

**Art. 20**

**(Ricorso alla conferenza di servizi)**

1. La Regione indice di regola una conferenza di servizi, qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo di competenza regionale.
2. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 3, comma 2, la conferenza di servizi è sempre indetta quando la Regione deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche.
3. L'amministrazione regionale può convocare la conferenza di servizi anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta.
4. Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dalla Regione se competente per l'adozione del provvedimento finale.
5. La conferenza di servizi su istanze o progetti preliminari è disciplinata dall'articolo 14 bis, commi 1, 2, 3 bis, 4 e 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come da ultimo modificato dall'articolo 9 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990 n. 241 concernenti norme generali sull'azione amministrativa).

**Art. 21**

**(Procedimento della conferenza di servizi)**

1. L'amministrazione regionale, ricevuta l'istanza di indizione della conferenza di servizi, invia tempestivamente copia degli atti ai soggetti tenuti ad esprimersi; questi ultimi devono pronunciarsi entro trenta giorni dalla data di ricevimento degli atti.
2. Scaduto inutilmente il termine di cui al comma 1, l'amministrazione regionale indice la conferenza entro quindici giorni.
3. La conferenza può essere altresì indetta quando, nel termine di cui al comma 1, è intervenuto il dissenso di una o più delle amministrazioni interpellate.
4. La prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro sessanta giorni dalla data di indizione.
5. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti. In caso di parità, prevale il voto del responsabile del procedimento.



6. La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi perviene alle amministrazioni interessate, anche per via telematica, almeno dieci giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, i soggetti convocati possono richiedere, qualora impossibilitati a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione regionale concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima.

7. Nella prima riunione della conferenza di servizi i partecipanti determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni.

8. In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti, chiarimenti o ulteriore documentazione da fornire entro trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine, si procede comunque all'esame del provvedimento.

9. Nel caso di cui al comma 8, i termini per la chiusura dei lavori della conferenza si intendono sospesi.

10. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 14 quater, commi 3, 3 bis, 3 ter, 3 quater, 3 quinquies della l. 241/1990, come da ultimo modificato dall'articolo 11 della l. 15/2005, all'esito dei lavori della conferenza e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 7, l'amministrazione regionale adotta l'atto motivato di conclusione del procedimento, tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.

11. Tale atto viene trasmesso a tutti i soggetti convocati in conferenza.

12. Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, è manifestato nella conferenza di servizi, è congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e reca, ove possibile, le specifiche indicazioni delle eventuali prescrizioni cui uniformarsi ai fini dell'assenso.

13. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione pubblica che, regolarmente convocata, risulti assente ovvero che vi abbia partecipato tramite rappresentanti privi della competenza ad esprimerne definitivamente la volontà, ovvero non abbia espresso definitivamente la volontà, ovvero abbia espresso un dissenso privo dei requisiti di cui al comma 12.

14. Il provvedimento finale è adottato tenendo conto della determinazione conclusiva della conferenza. Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva favorevole della conferenza di servizi sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultanti assenti, alla predetta conferenza.

15. È fatta salva la disciplina della conferenza di cui alla legge regionale 14 dicembre 1998, n. 40 (Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione).

## **Art. 22**

### **(Modalità di partecipazione della Regione alla conferenza di servizi)**

- 1.. L'amministrazione regionale partecipa alla conferenza di servizi indetta da qualsiasi altra amministrazione o soggetto legittimato attraverso l'organo che, in base alla legge regionale di organizzazione, risulta competente in materia, ovvero è individuato come tale dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 23, comma 3.
2. Qualora l'organo competente alla partecipazione sia la Giunta regionale, la medesima individua il soggetto legittimato a rappresentarla. In tal caso la manifestazione di volontà da questo espressa in sede di conferenza tiene luogo degli atti dell'amministrazione.
3. Nel caso in cui l'organo legittimato alla partecipazione sia, ai sensi della legge regionale di organizzazione, un dirigente, questi può delegare per iscritto un altro dirigente assegnato alla struttura da lui diretta ovvero, in caso di necessità derivante dall'impossibilità di parteciparvi, il funzionario responsabile dell'istruttoria dell'atto. In tale secondo caso l'atto di delega deve indicare le condizioni ed i limiti entro i quali poter esprimere in sede di conferenza la volontà dell'amministrazione.
4. Ai fini della partecipazione alla conferenza di servizi indetta dai soggetti di cui al comma 1, l'amministrazione regionale può richiedere la documentazione necessaria per l'espressione delle autorizzazioni, nulla-osta o atto di assenso comunque denominato, nonché stabilire eventuali altre modalità che consentano una effettiva espressione, in sede di conferenza, della volontà dell'amministrazione. La documentazione è trasmessa dal responsabile del procedimento nel rispetto dei tempi previsti dalla l. 241/1990, e successive modificazioni.
5. I soggetti di cui al comma 1 che convocano la conferenza, sono tenuti a trasmettere alla amministrazione regionale la determinazione di conclusione della conferenza di servizi.

## **Art. 23**

### **(Conferenza interna di servizi)**

1. Qualora il responsabile del procedimento debba acquisire intese, concerti, nulla-osta, assensi comunque denominati da parte di altre strutture interne all'amministrazione regionale convoca, qualora sia necessario per garantire la speditezza dell'azione amministrativa, una conferenza interna di servizi fra tutte le strutture regionali interessate, nell'osservanza delle modalità e dei tempi previsti all'articolo 21, se compatibili.
2. Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva favorevole della conferenza di servizi interna sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla-osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle strutture regionali partecipanti.
3. Ai fini della partecipazione alle conferenze di servizi qualora sia opportuno adottare un provvedimento unico su un intervento da attuare, l'amministrazione regionale coordina ed armonizza assensi, autorizzazioni, nulla-osta, pareri comunque denominati espressi dalle strutture regionali competenti per materia. A tal fine la Giunta regionale individua, in relazione alle competenze prevalenti nella materia trattata, la direzione

responsabile, nonché le altre direzioni coinvolte. La direzione responsabile acquisisce, ai fini della formulazione del provvedimento unico, gli assensi, le autorizzazioni, i nulla-osta, i pareri comunque denominati mediante conferenza interna di servizi, cui le direzioni coinvolte sono tenute a partecipare.

#### **Art. 24**

##### **(Accordi tra Amministrazioni pubbliche)**

1. Anche al di fuori dei casi previsti all'articolo 20, commi 1 e 2, ferme restando le ipotesi di accordi di programma previste dalle leggi regionali vigenti, e quelle di cui all' articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), l'amministrazione regionale può concludere accordi con altre amministrazioni pubbliche per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune.
2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 18, commi 2 e 4.

#### **Art. 25**

##### **(Pareri e valutazioni tecniche)**

1. Ove debba essere obbligatoriamente sentito un organo consultivo regionale, o un ente dipendente dalla Regione, questo deve emettere il proprio parere entro il termine prefissato da disposizione di legge o di regolamento o, in mancanza, non oltre quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta. Nello stesso termine devono essere rilasciati i pareri facoltativi.
2. In caso di decorrenza del termine di cui al comma 1, senza che sia stato comunicato il parere o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è facoltà del responsabile del procedimento procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere, dandone comunicazione all'organo interessato.
3. Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e gli stessi non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione regionale nei termini prefissati dalla disposizione stessa, o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari.
4. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 non si applicano in caso di pareri o di valutazioni che debbano essere rilasciati da amministrazioni pubbliche preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale ed urbanistica e alla salute dei cittadini.
5. Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato al responsabile del procedimento esigenze istruttorie i termini di cui ai commi 1 e 3 possono essere interrotti per una sola volta ed il parere deve essere reso

definitivamente entro quindici giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte dei soggetti che lo devono esprimere.

6. Gli organi consultivi di cui al comma 1 predispongono procedure di particolare urgenza per l'adozione dei loro pareri.

#### **Art. 26**

##### **(Autocertificazione e presentazione di atti e documenti)**

1. L'amministrazione regionale e gli enti strumentali o dipendenti dall'amministrazione regionale e i concessionari di pubblici servizi adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini ad amministrazioni pubbliche previste dal d.p.r. 445/2000.

2. Qualora l'interessato dichiari che fatti, stati e qualità sono attestati in documenti già in possesso della stessa amministrazione regionale o di altra Pubblica amministrazione, il responsabile dell'istruttoria procede d'ufficio all'acquisizione dei documenti stessi o di copia di essi.

3. L'interessato è tenuto ad indicare gli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti.

4. Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile dell'istruttoria i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione regionale o altra amministrazione pubblica siano tenute a certificare.

5. Qualora le certificazioni siano subordinate al pagamento di diritti, imposte o tasse, le spese relative devono essere anticipate dal richiedente.

6. L'amministrazione può procedere all'acquisizione d'ufficio (acquisizione diretta), anche per fax o via telematica, dei documenti di cui al comma 4.

7. In tutti i casi in cui si procede all'acquisizione d'ufficio mediante la consultazione per via telematica degli archivi informativi, il rilascio e l'acquisizione del certificato non sono necessari e le suddette informazioni sono acquisite senza oneri per l'interessato.

8. L'amministrazione regionale controlla periodicamente la veridicità delle dichiarazioni presentate.

#### **Art. 27**

##### **(Silenzio-assenso e dichiarazione di inizio attività)**

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale provvede con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 27, comma 2, dello Statuto, a disciplinare i casi in cui trovano applicazione le fattispecie di cui agli articoli 19 e 20 della l. 241/1990, come da ultimo modificati dall'articolo 3 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005 n. 80.

2. Il regolamento di cui al comma 1 viene adottato in conformità ai seguenti principi:

a) semplificazione dei procedimenti amministrativi in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali;

b) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso i diversi uffici regionali;

c) riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti;

d)rispetto della potestà regolamentare degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti ad essi conferiti.

### **Art. 28**

#### **(Diritto di accesso)**

1.Al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

2.Per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi possono essere utilizzati strumenti informatici che consentono l'acquisizione diretta delle informazioni da parte dell'interessato.

3.È considerato documento amministrativo ogni rappresentazione comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa.

4.I criteri e le modalità di esercizio del diritto di accesso di cui al comma 1, nonchè i casi di esclusione del medesimo, sono disciplinati con regolamento regionale, in accordo ai principi stabiliti dagli articoli 22, 23, 24, 25 e 26 della l. 241/1990, come da ultimo modificata dal d.l. 35/2005, convertito dalla l. 80/2005.

5.Nel caso di acquisizione diretta di informazioni e di documenti da parte dell'interessato, effettuata mediante strumenti informatici, devono essere previste altresì le misure organizzative, le norme tecniche e le modalità di identificazione del soggetto anche mediante l'impiego di strumenti informatici per la firma digitale.

6.Il rilascio di copie di documenti amministrativi richiesti da altre amministrazioni pubbliche e dagli enti pubblici, per motivi di ufficio, è esente dal rimborso del costo di riproduzione.

7.Le pubbliche amministrazioni possono accedere ai rispettivi sistemi di gestione informatica dei documenti attraverso le reti informatiche.

8.I provvedimenti di diniego, differimento, limitazione all'accesso nei casi e nei limiti stabiliti da apposito regolamento, sono adottati con atto scritto e motivato del dirigente o del direttore regionale responsabile del procedimento ai sensi dell'articolo 8.

9.Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta di accesso ai documenti presentata all'ufficio regionale, questa si intende respinta.

### **Art. 29**

#### **(Efficacia degli atti)**

1.Gli atti amministrativi acquisiscono efficacia costitutiva dal momento della approvazione da parte dell'organo competente, salvo i casi di atti ricettizi e del comma 2.

2.La pubblicazione degli atti amministrativi sul Bollettino Ufficiale ha di norma efficacia dichiarativa, assume efficacia costitutiva nei soli casi espressamente previsti da disposizione di legge o di regolamento.

### **Art. 30**

#### **(Abrogazione)**

**1. La legge regionale 25 luglio 1994, n. 27 (Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) è abrogata.**

**La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.**

**E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Piemonte.**

**Data a Torino, addì 4 luglio 2005**

**Mercedes Bresso**

**Regolamento regionale 24 aprile 2006, n. 2/R.**

**Regolamento regionale recante: Attuazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi (Articolo 28 della legge regionale 4 luglio 2005, n. 7)**

**Capo I.  
Disposizioni generali**

**Art. 1.**

**(Accesso ai documenti amministrativi)**

1. L'accesso ai documenti amministrativi, di cui all'articolo 28, della legge regionale 4 luglio 2005, n. 7 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), consiste nella possibilita' della loro conoscenza mediante visione, estrazione di copia o altra modalita' idonea a consentirne l'esame in qualsiasi forma ne sia rappresentato il contenuto.
2. Il diritto di accesso puo' essere esercitato da tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale e' richiesto l'accesso.
3. Sono oggetto del diritto di accesso i documenti amministrativi, materialmente esistenti al momento della richiesta, formati o detenuti stabilmente dall'Amministrazione regionale. Il diritto di accesso e' esercitabile fino a quando l'Amministrazione regionale ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere.
4. L'amministrazione regionale non e' tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso.
5. Non sono accessibili le informazioni in possesso dell'Amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo.
6. Il diritto di accesso alla informazione ambientale e' disciplinato dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale).
7. Il diritto di accesso si intende, comunque, realizzato con la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale Regione Piemonte, il deposito o altra forma di pubblicita', comprese quelle attuabili mediante strumenti informatici, elettronici e telematici, in forma integrale dei documenti.
8. Il diritto di accesso e' esercitato anche nei confronti dei soggetti privati preposti per legge, regolamento o convenzione, all'esercizio di attivita' amministrative dell'Amministrazione regionale.
9. Il diritto di accesso dei Consiglieri regionali e' esercitato secondo i principi dell'articolo 19 dello Statuto e delle relative norme attuative.

**Art. 2.**

**(Rapporti tra pubbliche amministrazioni)**

1. All'acquisizione diretta dei documenti e dei dati tra Amministrazione regionale e altre pubbliche amministrazioni non si applicano le norme del presente regolamento.
2. L'Amministrazione regionale predispone gli adempimenti amministrativi idonei a garantire alle altre pubbliche amministrazioni l'acquisizione diretta dei documenti previsti dall'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dei dati di cui all'articolo 50, comma 2 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale).
3. I trattamenti dei dati riservati sono effettuati con modalita' tali da garantire il rispetto dei principi di pertinenza, non eccedenza ed indispensabilita' per le funzioni istituzionali di cui agli articoli 3 e 11, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).
4. L'acquisizione di documenti diversi da quelli di cui al comma 2, si esercita secondo il principio di leale cooperazione istituzionale, secondo quanto stabilito dai Capi II e III.

**Capo II.**

**Modalita' di esercizio del diritto di accesso**

**Art. 3.**

**(Istanza di accesso)**

1. L'istanza di accesso e' rivolta direttamente all'ufficio che ha formato o detiene stabilmente i documenti o alle sedi dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico della Regione, che la trasmettono entro i tre giorni lavorativi all'Ufficio regionale competente che provvede ai conseguenti adempimenti.
2. Qualora non sorgano dubbi sugli elementi di cui al comma 4, il diritto di accesso e' esercitato, mediante istanza scritta e motivata, presentata personalmente, o inviata via posta o fax. E' ammessa la trasmissione dell'istanza per via telematica nelle forme ed in conformita' dei regolamenti attuativi di cui al d.p.r. 445/2000.
3. L'interessato ha l'obbligo di:
  - a) indicare gli estremi del documento oggetto dell'istanza o gli elementi che ne consentano l'individuazione;
  - b) specificare e comprovare l'interesse connesso all'oggetto dell'istanza;
  - c) far constatare la propria identita' e l'eventuale sussistenza dei propri poteri rappresentativi.
4. Chi riceve l'istanza accerta l'identita' del richiedente e, ove occorra, la sussistenza dei suoi poteri rappresentativi fornendo, ove necessaria, assistenza per l'individuazione dell'ufficio competente. Il responsabile del procedimento, alla stregua delle informazioni e della documentazione fornita, verifica l'esistenza dell'interesse connesso all'oggetto dell'istanza.



#### **Art. 4.**

##### **(Presentazione dell'istanza ad Amministrazione od ufficio incompetente)**

1. Qualora l'istanza sia stata erroneamente presentata all'Amministrazione regionale, l'ufficio che riceve la richiesta la trasmette all'amministrazione competente, qualora questa sia facilmente individuabile, dandone comunicazione all'interessato.
2. Qualora l'istanza non sia presentata direttamente all'ufficio regionale competente, la struttura che la riceve trasmette l'istanza entro tre giorni lavorativi all'ufficio regionale interessato.

#### **Art. 5.**

##### **(Termini del procedimento di accesso)**

1. Nel caso in cui l'istanza, presentata personalmente, sia completa e i documenti siano già disponibili, le verifiche e gli accertamenti di cui all'articolo 3, comma 4 sull'accogliibilità della stessa vengono svolti immediatamente. Qualora non sorgono dubbi il responsabile del procedimento provvede all'esibizione di quanto richiesto o, fermo restando quanto previsto dal Capo IV, all'estrazione della copia del medesimo. Dell'avvenuta consultazione o consegna viene dato atto con ricevuta.
2. In tutti gli altri casi, il procedimento si conclude con atto scritto nel termine di 30 giorni, decorrenti dalla data di ricezione della richiesta da parte dell'Amministrazione regionale. Trascorsi inutilmente 30 giorni la richiesta si intende respinta.
3. L'atto di cui al comma 2 è comunicato al richiedente e, qualora l'istanza sia accolta, deve indicare l'ufficio presso cui rivolgersi, specificando l'orario di apertura del medesimo, il momento da cui sono disponibili i documenti richiesti, il costo e le modalità di effettuazione del rimborso per le copie, l'eventuale limitazione, il differimento od esclusione all'accesso e un termine congruo per esercitare l'accesso.
4. Ove la richiesta sia irregolare o incompleta, l'Amministrazione regionale entro 10 giorni dalla ricezione è tenuta a darne tempestiva comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento, od altro mezzo idoneo ad accertarne la ricezione.
5. Il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta perfezionata.

#### **Art. 6.**

##### **(Identificazione dei richiedenti ed accertamento dei requisiti per l'accesso)**

1. L'identificazione del richiedente avviene secondo le modalità di cui al d.p.r. 445/2000.
2. L'accertamento dei requisiti dell'accesso avviene, qualora necessario, con l'esibizione della documentazione che ne attesta l'esistenza.

#### **Art. 7.**

##### **(Attuazione del diritto di accesso)**

1. Nel caso di accoglimento della richiesta di accesso, l'Amministrazione regionale mette a disposizione del richiedente la documentazione garantendo la presenza, ove necessario, di personale addetto.

2. L'accoglimento della richiesta di accesso ad un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le limitazioni di cui al capo III.

3. E' vietato asportare i documenti dal luogo presso cui sono dati in visione, tracciare segni su di essi o comunque alterarli in qualsiasi modo. L'interessato può prendere appunti e trascrivere in tutto o in parte i documenti presi in visione.

4. Le copie sono effettuate a cura dell'Amministrazione regionale.

#### **Art. 8.**

##### **(Archiviazione dei dati relativi all'accesso)**

1. Presso ogni direzione o struttura speciale e' istituito un archivio che raccoglie la documentazione relativa ai procedimenti d'accesso definiti dalle strutture di appartenenza.

2. Copia delle richieste di accesso e del relativo esito sono trasmesse periodicamente e, comunque, entro il mese di febbraio di ogni anno, all'Ufficio Relazioni per il Pubblico rispettivamente della Giunta regionale e del Consiglio regionale i quali le raccolgono in un unico archivio.

#### **Capo III.**

##### **Limiti all'esercizio del diritto di accesso**

#### **Art. 9.**

##### **(Esclusione dal diritto di accesso)**

1. Il diritto di accesso e' escluso:

a) per le categorie di documenti di cui all'articolo 10;

b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

c) nei confronti dell'attività diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

2. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato dell'Amministrazione regionale o delle sue strutture.

3. L'accesso non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

#### **Art. 10.**

##### **(Categorie di documenti sottratti all'accesso)**

1. In relazione all'esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolari, sanitari, professionali, finanziari, industriali e commerciali di cui siano in concreto titolari, sono

sottratti all'accesso le seguenti categorie di documenti, qualora riguardino soggetti diversi da chi ne richiede l'accesso:

- a) fascicoli personali dei dipendenti dell'amministrazione per la parte relativa alle situazioni personali e familiari, ai dati anagrafici, alle comunicazioni personali, ad eventuali selezioni psico-attitudinali, alla salute, alle condizioni psico-fisiche;
- b) richieste di accertamenti medico-legali e relativi risultati;
- c) documenti concernenti valutazioni del personale dipendente e del personale con contratto privatistico;
- d) documentazione attinente a procedimenti penali, disciplinari o di dispensa dal servizio;
- e) documenti relativi alla situazione familiare, finanziaria, economica e patrimoniale relativa a persone fisiche e giuridiche comunque utilizzata ai fini dell'attività amministrativa;
- f) documenti ed atti relativi alla salute e le condizioni psicofisiche delle persone;
- g) carichi penali pendenti, certificazione antimafia;
- h) rapporti alle Magistrature ordinarie e alla Procura della Corte dei Conti, nonché richieste o relazioni di detti organi, ove siano nominativamente individuati soggetti per i quali si avvale la sussistenza di responsabilità amministrative, contabili, penali;
- i) atti e documenti di proponimento di azioni di responsabilità penale, amministrativa e contabile;
- l) documenti concernenti accertamenti ispettivi e amministrativi-contabili, nei limiti in cui detti documenti contengono notizie rilevanti al fine di garantire la vita privata e la riservatezza di terzi, persone, gruppi, associazioni o imprese;
- m) progetti o atti di qualsiasi tipo contenenti informazioni tecniche dettagliate ovvero strategie di sviluppo aziendale, tutelati dalla specifica normativa in materia di brevetto, segreto industriale e professionale, diritto d'autore e concorrenza;
- n) i protocolli generali e speciali, dei repertori, rubriche e cataloghi di atti e documenti.

2. Deve comunque essere garantito agli interessati l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri diretti interessi giuridici.

#### **Art. 11.**

##### **(Tutela della riservatezza)**

1. L'amministrazione regionale consente l'accesso ai documenti amministrativi da essa formati o detenuti, fatte salve le esigenze di tutela della riservatezza di soggetti terzi interessati dal d.lgs. 196/2003.

2. A tutela della riservatezza di soggetti terzi, l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi contenenti dati riservati è consentito nei limiti indicati dagli articoli 59 e 60 del d.lgs. 196/2003, ed in conformità alle disposizioni del regolamento regionale previsto dall'articolo 20 del d.lgs. 196/2003.

3. L'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi contenenti dati sensibili ed il relativo trattamento sono consentiti per finalità di rilevante interesse pubblico ai sensi dell'articolo 59 del d.lgs.196/2003.

**Art. 12.**

**(Diniego e limitazione del diritto di accesso)**

1. Il diniego all'accesso e' stabilito dal responsabile del procedimento con determinazione dirigenziale trasmessa al richiedente, anche nel caso in cui la richiesta sia rivolta ai soggetti di cui all'articolo 3, comma 1.
2. Nel caso in cui l'accesso sia consentito solo su una parte dei contenuti dei documenti, possono essere rilasciate copie parziali dello stesso con l'indicazione delle parti omesse; le limitazioni all'accesso sono stabilite dal responsabile del procedimento con atto scritto e motivato trasmesso al richiedente.
3. Qualora la richiesta di accesso riguardi solo una parte dei contenuti del documento, la copia parziale dello stesso viene rilasciata con l'indicazione delle parti omesse.

**Art. 13.**

**(Differimento del diritto di accesso)**

1. Il differimento dell'accesso e' disposto per i documenti la cui conoscenza possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa.
2. Il responsabile del procedimento stabilisce il differimento, indicandone la durata, con atto scritto e motivato, trasmesso al richiedente.
3. Sino alla conclusione del procedimento l'accesso agli atti preparatori e' differito nei procedimenti relativi:
  - a) all'assunzione di personale tramite procedure concorsuali, ad esclusione dei verbali delle Commissioni giudicatrici relativamente all'ammissione alla prove concorsuali;
  - b) all'affidamento degli appalti di lavori pubblici, servizi e forniture.

**Capo IV.**

**(Modalità di rimborso)**

**Art. 14.**

**(Determinazione del rimborso)**

1. L'Amministrazione regionale determina ed aggiorna periodicamente l'entità dei rimborsi per il rilascio e spedizione di copie, determinando altresì le modalità di effettuazione del rimborso ed il numero massimo di copie il cui rilascio e' gratuito.
2. Il rimborso deve essere effettuato prima dell'esecuzione delle copie.
3. Qualora non sia possibile determinare l'esatto importo, l'effettuazione delle copie e' comunque subordinata alla riscossione di un anticipo pari all'80 per cento, salvo conguaglio al momento della consegna.

**Art. 15.**

**(Autenticazione ed imposta di bollo)**

1. Su espressa richiesta dell'interessato e' rilasciata copia autenticata dell'atto o del documento.
2. Il rilascio della copia di cui al comma 1, avviene con le modalita' previste dall'articolo 18, commi 1 e 2, del d.p.r. 445/2000.
3. Ai fini del rilascio di copia in bollo, il richiedente allega all'istanza le marche da bollo necessarie, calcolate in base a quanto prescritto dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642.

**D.P.G.R. 24 aprile 2006, n. 2/R “Attuazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi”. Circolare esplicativa (Prot. 5855/5 del 15 maggio 2007)**

***PREMESSA***

Con D.P.G.R. 24 aprile 2006, n. 2/R il Presidente della Giunta regionale ha emanato il regolamento regionale recante “Attuazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

Il regolamento in questione integra le disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi contenute nell’ art.28 della legge regionale 4 luglio 2005, n.7 “Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, la quale ha recepito i principi sanciti dalla novellata legge 7 agosto 1990, n. 241, comprensiva delle leggi di modifica n.15 e n.80 del 2005 e sostituisce il precedente regolamento 17 gennaio 1995, n.1 “Regolamento per l'attuazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

Numerose sono le novità, rispetto alle disposizioni precedenti, apportate dal Regolamento in esame: queste da un lato discendono direttamente dalla legge regionale, dall’altro dall’applicazione dei nuovi e più incisivi principi in materia di trasparenza dell’azione amministrativa, riscontrabili in tutta la legislazione nazionale e regionale e nelle numerose pronunce degli organi giurisdizionali, intervenute negli anni passati. Tra tutti è sufficiente ricordare che il diritto di accesso viene espressamente qualificato dalla nuova L.241/1990 come “principio generale dell’attività amministrativa” al fine di favorire la partecipazione ed assicurarne l’imparzialità e la trasparenza.

Inoltre, il regolamento ha tenuto conto delle problematiche emerse nel corso degli anni, ponendosi l’obiettivo di darne congrua risoluzione.

Con la presente circolare ci si è limitati a segnalare le più importanti novità introdotte dal Regolamento rispetto alla situazione preesistente ed a fornire i chiarimenti relativi alle modalità operative che dovranno essere seguite dalle strutture regionali.

Per facilità di confronto, la traccia seguita è quella del regolamento stesso del quale la presente circolare conserva la titolazione.

**DISPOSIZIONI GENERALI (artt.1 e 2)**

***Accesso ai documenti (art.1)***

I soggetti privati, i portatori di interessi pubblici o diffusi possono esercitare il diritto di accesso ai documenti amministrativi quando siano titolari di un comprovato interesse qualificato che rivesta contemporaneamente le seguenti caratteristiche:

- diretto, ossia inerente alla sfera giuridica dell'interessato nel senso che occorre un legame tra l'interesse e il soggetto;
- concreto, nel senso che l'interesse deve essere tangibile e non evanescente;
- attuale, in riferimento alla richiesta di accesso ai documenti.

Tale interesse deve corrispondere ad una "situazione giuridicamente tutelata", vale a dire un interesse meritevole di protezione giuridica, che sia connessa al documento al quale si richiede di accedere; non sono quindi ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione regionale o delle sue strutture e che siano dettati da un intento emulativo, riprovevole o esclusivamente fine a se stesso. Questo aspetto riveste particolare importanza nella formulazione dell'istanza che necessariamente deve sempre essere motivata in forma specifica.

E' importante segnalare che, oltre all'Amministrazione regionale, anche i soggetti privati preposti per legge, regolamento o convenzione a esercitare un'attività amministrativa della Regione sono obbligati a consentire l'esercizio del diritto di accesso (vedi Legge 241/1990, art. 1 comma 1 ter; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 5 settembre 2005, n. 5).

Il diritto di accesso può essere esercitato, fatti salvi i limiti di cui si dirà al punto successivo, sui documenti amministrativi formati o detenuti stabilmente dall'Amministrazione, intendendo per tali ogni rappresentazione del contenuto di atti, comunque formato, anche interno o utilizzato ai fini dell'attività amministrativa. E' importante segnalare che rispetto alla disciplina precedente la nuova disposizione ricomprende anche gli atti che non sono relativi ad uno specifico procedimento; nonché quelli che sono comunque stabilmente "detenuti" (e non solo formati, come era in precedenza) dall'amministrazione regionale.

Peraltro, è bene ricordare come l'accesso debba essere finalizzato alla conoscenza di atti e documenti già formati, preesistenti e sufficientemente individuati, e non possa invece essere utilizzato allo scopo di promuovere la costituzione di nuovi documenti contenenti le informazioni richieste.

Il diritto di accesso può essere esercitato, sempre facendo salvi i limiti di cui al punto successivo, anche nei confronti degli atti preparatori e degli atti c.d. interni presi in considerazione nello svolgimento dell'attività amministrativa, con particolare riferimento agli atti espressamente richiamati nell'atto amministrativo di cui se ne è richiesto l'accesso.

In ogni caso il diritto di accesso può essere esercitato fino a quando l'Amministrazione regionale ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi oggetto della richiesta.

Il Decreto legislativo 19 agosto 2005, n.195 "Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale", menzionato dal Regolamento regionale n.2/R/2006 (art.1 comma 6), ha introdotto novità rilevanti per quanto riguarda l'istituto del diritto di

accesso nel subsettore del diritto ambientale. La ratio sottesa all'intero testo normativo va nella direzione del potenziamento della trasparenza delle informazioni ambientali (delle quali viene fornita una definizione-molto ampia- all'art.2 comma 1 lett.a), e quindi in un allargamento molto marcato della legittimazione attiva all'accesso, per integrare i requisiti della quale, infatti, non è necessaria l'allegazione dell'interesse giuridicamente rilevante (nelle altre fattispecie fondamentale- art.3 comma 1). Il favor nei confronti dell'accessibilità alle informazioni ambientali caratterizza anche il confronto dialettico con il diritto alla riservatezza di terzi: è vero infatti che l'accesso ai dati ambientali è negato in linea di principio in caso di pregiudizio potenziale "alla riservatezza dei dati personali" (peraltro limitatamente ai dati delle persone fisiche:art.5, comma 2 lett.f), ma anche in tal caso "la richiesta di accesso non può essere respinta qualora riguardi informazioni su emissioni nell'ambiente" (comma 4 del medesimo art.5).

### ***Diritto di accesso dei Consiglieri regionali (art.1, comma 9)***

Il regolamento fa espresso rinvio a quanto stabilito dall'art.19 dello Statuto della Regione e dalle relative norme attuative.

In proposito è utile ricordare che i Consiglieri regionali, rispetto ai cittadini, sono titolari, di un diritto privilegiato, disciplinato dall'articolo 19 dello Statuto regionale, dalle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 81/2001 e 11/2003 (allegato 3) e per quanto riguarda i Consiglieri cessati dal mandato dalla l.r. n. 21/2004 e dalle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 8 e 52/2005 (allegati 4 e 5).

I Consiglieri regionali hanno diritto:

- di prendere visione dei provvedimenti amministrativi adottati dalla Regione, dagli enti e dalle aziende da essi istituiti e degli atti preparatori in essi richiamati;
- ad avere dagli uffici le notizie e le informazioni utili e "pertinenti" per l'espletamento del loro mandato, intendendo per pertinenti quei documenti e quelle informazioni che sono idonei per chiarire la correttezza e l'efficacia dell'attività amministrativa, anche riguardo alla sua coerenza con l'indirizzo politico amministrativo della Regione.

I documenti oggetto di richiesta di accesso sono consegnati in fotocopia, se richiesti dai Consiglieri. La consegna, tuttavia, può essere differita qualora il numero delle fotocopie sia elevato.

Il diritto di accesso dei Consiglieri può essere esercitato, così come previsto nelle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 81/2001 e 11/2003, anche sui documenti "riservati", con l'unico limite che i Consiglieri sono tenuti a mantenere il segreto nei casi specificati dalla legge e dalle disposizioni in materia di privacy di cui al d.lgs. n. 196/2003. In ogni caso la richiesta di accesso non deve trasformarsi in un'indagine.



I Consiglieri possono richiedere agli uffici l'accesso ai documenti, anche oralmente e senza specificare i motivi della richiesta, purchè siano determinate e non generiche.

Gli uffici, all'atto della consegna della copia del materiale, possono richiedere una firma "per ricevuta" da parte del Consigliere o della persona autorizzata al ritiro.

I Consiglieri regionali, cessati dal mandato (ex Consiglieri), possono esercitare il diritto di accesso con le modalità ed i limiti previsti per il diritto di accesso riconosciuto ai Consiglieri regionali nel corso del loro mandato, con l'unico limite aggiuntivo che la visione dei provvedimenti amministrativi adottati dalla Regione e degli atti preparatori in essi richiamati, nonché le notizie e le informazioni utili richiesti, devono essere effettivamente pertinenti all'attività istituzionale connessa al loro status di Consigliere cessato dal mandato, così come previsto dalle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 8 e 52/2005.

In caso di obiezioni o di ritardi l'ex Consigliere può informare l'Ufficio di Presidenza il quale provvede entro dieci giorni.

### ***Rapporti tra pubbliche amministrazioni (art.2)***

L'art.2 del Regolamento chiarisce che l'acquisizione diretta di documenti e dati tra Regione ed altre pubbliche amministrazioni non costituisce esercizio del diritto d'accesso.

Tale acquisizione è riferita a quanto previsto dall'art.43 del D.P.R. n.445 del 2000, relativo agli accertamenti di stati, qualità personali e fatti per i quali siano prescritte in capo al cittadino le dichiarazioni sostitutive di certificazioni.

Analogamente non costituisce accesso di cui al presente Regolamento la consultazione diretta degli archivi dell'amministrazione in virtù dell'"interscambio di dati derivante dal c.d. "sistema pubblico di connettività"(espressamente definito dapprima dal d.lgs.n.42/2005 e ora dal d.lgs.n.82/2005) il quale attiene ai rapporti tra Pubbliche Amministrazioni: infatti in questo caso si tratta del dovere che queste ultime hanno di "mettere in comune" (ovviamente per esigenze istituzionali) i dati in loro possesso, potenziando l'interscambio informatico dei dati medesimi, come prescritto dall'art.50 del citato d.lgs.n.82/2005 (Codice dell'Amministrazione digitale).

A tale ultimo proposito si osserva che sotto il profilo della tutela della riservatezza, già il D.PR. 445/2000 individua (art.43, comma 2) le operazioni di consultazione ed interscambio di dati per fini istituzionali quale "finalità di rilevante interesse pubblico" ai sensi del d.lgs.n.135/1999, ora trasfuso nel d.lgs.n.196/2003, "Testo unico privacy". E' pacifico inoltre che, anche nell'implementazione del "sistema pubblico di connettività" vanno

puntualmente osservate tutte le disposizioni individuate dal d.lgs.n.196/2003 a tutela della privacy, i cui strumenti di governo dei flussi di dati riservati sono innanzitutto il Documento programmatico per la sicurezza (da aggiornare entro il 31 marzo di ogni anno) e il Regolamento per la messa a norma dei dati sensibili (da aggiornare ogni volta che la Regione debba procedere a trattamenti di dati sensibili per finalità istituzionali per i quali manchi una copertura normativa statale o regionale preesistente) previsti quali obbligatori rispettivamente dall'art.34 comma 1 lett.g) (e relativo allegato B) e dall'art.20 comma 2 del d.lgs.n.196/2003. A tali prescrizioni la Regione Piemonte ha adempiuto con l'emanazione del Decreto della Presidente della Giunta regionale 30 marzo 2006, n.39 (Documento programmatico per la sicurezza) e con i Regolamenti regionali emanati con Decreti della Presidente della Giunta regionale 11 maggio 2006, n.3/R e 4 dicembre 2006, n.14/R (Regolamento per la messa a norma dei dati sensibili).

E' comunque importante sottolineare che qualunque richiesta o accesso agli archivi di documenti e/o dati che riguardino dati riservati deve rispettare i principi di pertinenza, non eccedenza ed indispensabilità; in altre parole da un lato l'amministrazione richiedente deve limitarsi, nel caso di dati riservati, a richiedere solo quelli strettamente attinenti al suo scopo, individuando specificamente le informazioni necessarie; dall'altro l'amministrazione certificante può porre limiti e condizioni di accesso, volti ad assicurare le riservatezza dei dati personali.

Particolare rilievo assume, inoltre, il comma 4 del Regolamento in esame, che specifica come anche ogni richiesta da parte di pubbliche amministrazioni di acquisizione di documenti diversi da quelli di cui si è detto, non si configura come esercizio del diritto d'accesso in senso stretto. In tale caso, quindi, l'esame della richiesta è da valutarsi in base al principio di leale collaborazione istituzionale e, comunque, che la richiesta stessa è sottoposta alla disciplina di cui ai capi II (relativo alle modalità di accesso) e III (relativo ai limiti) del Regolamento in esame.

E' necessario rammentare che nel caso in cui qualsiasi scambio di documenti tra Pubbliche Amministrazioni integri gli estremi di una comunicazione sistematica di dati personali e sensibili non prevista da norma di legge o regolamento, tale scambio è legittimo solo laddove preceduto dalla comunicazione del medesimo all'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, effettuata con le modalità di cui all'art.39 del d.lgs.n.196/2003 e una volta perfezionatosi il silenzio assenso del Garante previsto da tale articolo. A tale proposito, si rimanda a quanto espresso su questo e altri temi in materia di privacy nella Circolare delle Direzioni Affari istituzionali e Organizzazione 29 aprile 2004, prot.n.6016/5.

Infine una notazione di ordine pratico: per lo scambio di documenti operato tra Pubbliche Amministrazioni per lo svolgimento di "compiti istituzionali" non sono previsti oneri (vedi: costi di riproduzione fotostatica) a carico dell'Amministrazione richiedente, "salvo il riconoscimento di eventuali costi

eccezionali sostenuti dall'Amministrazione cedente" (art.50, comma 2 d.lgs.n.82/2005: è evidente che, in caso di richiesta di centinaia di pagine in fotocopia, un contributo forfettario può essere richiesto).

### **MODALITA' D'ACCESSO (artt. 3, 4, 5, 6, 7, 12 e 13)**

Le modalità per mezzo delle quali è consentito l'accesso sono disciplinate dal Capo II del regolamento e in particolare dall'articolo 3 all'articolo 8.

Preliminarmente, va precisato, che, nel caso in cui oggetto dell'istanza di accesso sia un atto amministrativo (D.P.G.R., D.G.R., D.D. D.C.R. DUPCR) o altro documento integralmente pubblicato sul B.U.R.P., non si tratta di accesso vero e proprio. Pertanto, l'ufficio che riceve tale istanza non deve effettuare alcuna verifica in merito all'identità del richiedente, all'interesse sotteso e agli eventuali limiti dovuti alla riservatezza, ma deve consentire la visione o l'estrazione di copia del documento richiesto.

Tali disposizioni si applicano anche in caso di pubblicazione parziale del documento. Peraltro nei casi in cui la parte omessa dalla pubblicazione contenga dati personali, si applica la normativa in materia di accesso.

#### ***La richiesta d'accesso***

L'istanza di accesso è sempre formulata per iscritto utilizzando la modulistica predisposta dall'amministrazione regionale o in carta libera, è presentata personalmente o inviata mezzo posta o via fax e deve indicare:

- a) gli estremi del documento in relazione al quale viene richiesto l'accesso o gli elementi che ne consentano l'individuazione. I soggetti interessati all'accesso hanno l'onere di individuare con sufficiente chiarezza il contenuto della richiesta;
- b) gli elementi idonei a provare la presenza dell'interesse connesso alla richiesta;
- c) le generalità del richiedente e l'eventuale sussistenza dei propri poteri rappresentativi.

#### ***La risposta dell'Amministrazione***

Nel caso in cui la richiesta sia presentata personalmente il responsabile del procedimento accerta che questa sia completa e i documenti siano già disponibili; inoltre accerta in quel momento l'identità del richiedente (e, ove occorra, la sussistenza dei suoi poteri rappresentativi) e l'esistenza dell'interesse connesso all'oggetto dell'istanza,. Qualora non sorgano dubbi il responsabile del procedimento provvede immediatamente all'esibizione di quanto richiesto o all'estrazione della copia del documento.

Dell'avvenuta consultazione o consegna viene dato atto nel modulo relativo all'esito dell'istanza d'accesso.

Nel caso in cui l'istanza sia stata trasmessa per posta o via fax, ovvero nel caso di richiesta presentata personalmente che non sia stata possibile soddisfare immediatamente, l'amministrazione deve rispondere alla stessa entro 30 giorni, decorrenti dalla data di ricezione della richiesta da parte dell'amministrazione regionale; trascorsi inutilmente i 30 giorni la richiesta si intende respinta. Il procedimento amministrativo di richiesta degli atti si conclude con atto scritto.

Ove la richiesta non sia completa o sia irregolare, l'amministrazione regionale entro 10 giorni dalla ricezione deve darne tempestiva comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento, od altro mezzo idoneo ad accertarne la ricezione. Il termine dei trenta giorni si intende sospeso e ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta perfezionata.

### ***Accoglimento***

In caso di accoglimento sarà sufficiente la comunicazione dell'esito dell'istanza. In tale atto saranno indicati l'ufficio presso cui rivolgersi, specificando l'orario di apertura del medesimo, il momento da cui sono disponibili i documenti richiesti, il costo e le modalità di effettuazione del rimborso per le copie, e un termine congruo entro il quale esercitare l'accesso.

L'esame dei documenti avviene presso la sede dell'ufficio indicato dall'Amministrazione, eventualmente alla presenza di personale addetto; il richiedente può presentarsi di persona, da solo o eventualmente accompagnato da altra persona ovvero può decidere di farsi rappresentare da un soggetto munito di specifica delega scritta.

Il richiedente, ovvero il suo procuratore, può prendere appunti e trascrivere il testo, in tutto o in parte, dei documenti visionati, con ovvio espresso divieto di asportare gli originali ovvero comunque deteriorarli o imbrattarli; in luogo della copiatura a mano può chiedere copia fotostatica, eventualmente autenticata, previo pagamento del costo di riproduzione ed assolvimento dell'imposta di bollo eventualmente dovuta.

### ***Non accoglimento***

Il diniego espresso all'accesso è stabilito dal responsabile del procedimento con motivata determinazione dirigenziale, che rappresenti le ragioni di fatto e di diritto che hanno determinato la decisione. Copia della determinazione deve essere trasmessa al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento, od altro mezzo idoneo ad accertarne la ricezione.

Nel caso di limitazione, cioè di accoglimento solo su parte dei contenuti del documento richiesta, sarà sufficiente la comunicazione motivata dell'esito dell'istanza da parte del responsabile del procedimento.

Il differimento, cioè il rinvio dell'accesso ad un momento successivo, può essere disposto nel caso l'accoglimento nei 30 giorni previsti possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa. Anche in caso di differimento sarà sufficiente la comunicazione motivata dell'esito dell'istanza da parte del responsabile del procedimento. Nella comunicazione dovranno essere esposte le ragioni a fondamento della decisione assunta, nonché obbligatoriamente l'indicazione della durata del differimento stesso. Il comma 3 dell'art.13 del regolamento ripropone una norma già presente nel precedente, in base alla quale l'accesso agli atti preparatori è automaticamente differito nel caso di procedimenti relativi all'assunzione di personale tramite procedure concorsuali (salvo il caso dei verbali relativi all'ammissione alle prove concorsuali) e all'affidamento degli appalti di lavori pubblici, servizi e forniture.

## **LIMITI DEL DIRITTO (artt.9, 10 e 11)**

### *Casi di esclusione*

Si sono già visti in precedenza, nella parte relativa alle disposizioni generali, i limiti soggettivi al diritto di accesso, sotto il profilo sia dei soggetti che possono esercitarlo sia della legittimazione alla richiesta.

Il Regolamento in questione agli artt.9, 10 e 11 specifica i casi di esclusione legati ai contenuti degli atti per i quali viene richiesto l'accesso. La nuova disciplina si configura diversa dalla precedente.

Infatti, il regolamento da un lato individua espressamente i casi in cui il diritto di accesso è escluso (in proposito si veda l'elencazione di cui alle lett. b), c) e d) del comma 1 dell'art.9); dall'altro (si veda la lett.a) del medesimo articolo) rinvia ad una elencazione le categorie di documenti sottratti all'accesso.

Il regolamento in esame all'art.10 elenca tali categorie individuate in relazione all'esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza dei soggetti terzi, interessi che discendono direttamente dalla novellata legge 241/1990. Come si vede alcune categorie di documenti erano già previste nella vecchia disciplina, mentre altri casi sono stati aggiunti.

E' importante, però, sottolineare le disposizioni del comma 2 del medesimo articolo, laddove pone un limite alla possibilità di esclusione del diritto d'accesso quando prevede che, comunque, l'accesso deve essere garantito se necessario per curare o per difendere i propri interessi giuridici, vale a dire per far valere in giudizio un diritto ovvero per l'esercizio del diritto di difesa.

### ***Diritto di accesso e privacy.***

In materia di accessibilità dei documenti amministrativi, ed in particolare dei limiti a questa, la problematica più delicata si pone nel confronto tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza di soggetti terzi così come individuato dal d.l.vo 196/2003 (Testo unico privacy). L'art.11 del Regolamento è dedicato alla disciplina di questo rapporto.

In linea di principio le norme statali alle quali fa riferimento il Regolamento regionale sono chiare: il d.lgs. n.196/2003 (Testo unico privacy) all'art.59 (Accesso a documenti amministrativi) prevede espressamente che "Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 60, i presupposti, le modalità, i limiti per l'esercizio del diritto di accesso a documenti amministrativi contenenti dati personali, e la relativa tutela giurisdizionale, restano disciplinati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e dalle altre disposizioni di legge in materia, nonché dai relativi regolamenti di attuazione (quale è il Regolamento regionale in esame), anche per ciò che concerne i tipi di dati sensibili e giudiziari e le operazioni di trattamento eseguibili in esecuzione di una richiesta di accesso. Le attività finalizzate all'applicazione di tale disciplina si considerano di rilevante interesse pubblico". Pertanto l'esclusione dal diritto di accesso per motivi connessi all'esigenza di salvaguardare la riservatezza delle persone fisiche o giuridiche trova la propria disciplina anche nell'art.10 del Regolamento.

Peraltro a tal proposito si ricorda quanto sopra evidenziato in merito al fatto che le esclusioni previste dall'art.10, e quindi anche quelle concernenti dati sensibili, non si applicano in caso di cura o difesa dei propri diretti interessi giuridici, essendo stato riconosciuto che nel conflitto tra accesso e riservatezza di terzi la normativa ha dato prevalenza al primo, allorché sia necessario per curare e difendere i propri interessi giuridici (vedi Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 4 febbraio 1997, n.5). E' opportuno rammentare tuttavia che, pur in presenza di un generale favor nei confronti della trasparenza, è sempre possibile, anzi consigliabile, contemperare le esigenze di tutela in gioco con strumenti di accoglimento dell'accesso parziali (per esempio visione, copia con omissis), come del resto prescrive la stessa Adunanza plenaria appena citata.

L'individuazione dei limiti prescritti all'accesso dall'art.60 del d.lgs.n.196/2003, con riguardo ai dati cosiddetti "supersensibili" richiede uno sforzo interpretativo maggiore. Richiamando quanto espresso dalla Circolare della Direzioni Affari istituzionali e Organizzazione 16 ottobre 2003, n.12842/5, si richiama ancora all'attenzione il contenuto del citato art.60, il quale prevede che per quanto riguarda il ristretto ma delicato novero dei dati "supersensibili" riportabili ai dati sanitari e concernenti la vita sessuale, l'accesso è consentito "se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile". Quindi per quanto riguarda i citati dati "supersensibili" parrebbe rovesciata la regola di bilanciamento che prevede

il tendenziale favor per l'accesso (pur con le cautele prima viste), dandosi invece in questo caso precedenza alle esigenze di riservatezza, superabili solo da esigenze di trasparenza direttamente funzionalizzate alla tutela di diritti di livello Costituzionale. Non è quindi sufficiente che la richiesta sia dettata dalla necessità di difesa dei propri diritti, ma è necessario anche che questi diritti siano particolarmente qualificati, individuati attraverso un espresso riferimento ai diritti costituzionalmente garantiti. Ad esempio, la giurisprudenza ha di recente ammesso che, al fine di promuovere validamente una causa di annullamento del matrimonio, sussiste il diritto di un coniuge ad accedere alla cartella clinica dell'altro coniuge, in quanto il Consiglio di Stato ha ritenuto che in questo caso il diritto alla difesa in un giudizio di tal genere integra un "significativo diritto alla personalità" che prevale, ai sensi del citato art.60 del d.lgs. n.196/2003, sul diritto alla privacy.(vedi Consiglio di Stato, sez.V, sentenza 14 novembre 2006, n.6681). Indubbiamente il bilanciamento di interessi deve essere operato in concreto. Lo stesso criterio della "cura o difesa" degli interessi giuridici, nei confronti dei dati supersensibili di cui all'art.60 citato, va tarato con maggior considerazione delle esigenze di privacy.

In definitiva una considerazione di ordine pratico, rimandando a quanto espresso con la Circolare prot.n.12842/5 del 16.10.2003 (in materia di privacy) di queste Direzioni e confermando quanto ivi espresso: le pesanti sanzioni penali e amministrative che puniscono un illecito trattamento di dati inducono a ritenere la necessità che le ragioni dei soggetti terzi "controinteressati" vengano valutate con il massimo rigore nel momento di decidere se concedere o meno l'accesso a un documento contenenti dati riservati di tali soggetti; in molti di tali casi la soluzione ottimale potrebbe consistere nell' ammettere l'accesso ma con gli opportuni "omissis", idonei ad occultare i dati riservati la cui diffusione si appalesi inopportuna, se non illegittima.

Anche in questo frangente del resto, si tratta di effettuare il trattamento di dati riservati osservando i principi cardine che il d.lgs.n.196/2003 all'art.11 pone quali regole fondamentali per qualsiasi tipo di trattamento: pertinenza, non eccedenza, indispensabilità rispetto alla finalità istituzionale. Del resto va rammentato che la giurisprudenza e la dottrina, pur nell'ambito della preferenza accordata alla tutela del diritto di difesa garantito dall'art.24 della Costituzione, tuttavia generalmente affermano che tale tutela non va assolutizzata rispetto a quella di riservatezza di terzi, potendo l'Amministrazione destinataria di istanze di accesso adottare tutte le precauzioni necessarie per ridurre, per quanto possibile, eventuali effetti pregiudizievoli nei confronti del diritto alla riservatezza dei terzi.

#### **MODALITA' DI RIMBORSO (artt. 14 e 15)**

L' art 14 del regolamento prevede che i costi relativi al diritto di accesso siano deliberati rispettivamente dalla Giunta Regionale e dall'Ufficio di

Presidenza del Consiglio regionale. In particolare la DGR. n. 39-4814 del 17 dicembre 2001 prevede che per le:

Fotocopie formato UNI A4 euro 0,10 (per facciata)

Fotocopie formato UNI A3 euro 0,20 (per facciata)

Il pagamento va effettuato prima della riproduzione; le copie sono effettuate dagli uffici regionali.

Per gli importi inferiori o uguali a 2,60 euro, comprensivi delle eventuali spese di spedizione, non é dovuto alcun rimborso. Al di sopra di tale importo, deve essere effettuata la riscossione dell'intera cifra

Le Pubbliche Amministrazioni sono esonerate dal rimborso dei costi di rilascio (esecuzione e spedizione) delle copie.

Gli importi devono essere rimborsati all'Amministrazione regionale piemontese alternativamente mediante versamento:

1) presso la Tesoreria Regionale, situata a Torino, in Via Garibaldi, 2 e presso gli Istituti bancari, affidatari operanti nella città sedi di Provincia. Avvenuto il pagamento e dietro presentazione di apposito modulo predisposto dagli uffici regionali lo sportello bancario provvederà a rilasciare:

ricevuta per importi fino a 77,45 euro. L'ufficio che provvede all'estrazione delle copie dovrà conservarla allegata alla richiesta di accesso;

nel caso di importi superiori a 77,45 euro, la Tesoreria rilascerà apposita quietanza, che dovrà anch'essa essere conservata allegata all'istanza di accesso.

2) sul c.c.p. n. 10364107, intestato alla Tesoreria regionale, con causale "rimborso accesso - L. 241/90"; in tal caso farà fede la ricevuta del bollettino, eventualmente anche inviata a mezzo fax, che verrà allegata alla relativa richiesta di accesso.

I rimborsi vanno effettuati contestualmente o successivamente all'accoglimento della richiesta di accesso, ma in ogni caso prima della riproduzione del documento. Le copie sono effettuate a cura degli uffici regionali.

Nel caso in cui sia richiesta copia conforme all'originale (ossia copia autentica), al pagamento dell'imposta di bollo dovrà provvedere il richiedente, fornendo direttamente all'ufficio regionale la marca da bollo necessaria.

## **ULTERIORI INFORMAZIONI IN MATERIA DI DIRITTO DI ACCESSO**

Per approfondire i temi legati alla semplificazione e al diritto di accesso alla documentazione sono stati realizzati testi, supporti e strumenti web che è possibile reperire:

a) sulla INTRANET della Giunta regionale:

- sezione MODULI SCARICABILI, con la possibilità di stampare tutta la modulistica relativa al diritto di accesso;



- sezione **SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA**, contenente normativa, circolari casi e approfondimenti in materia di diritto di accesso

b) sul sito INTERNET all'indirizzo [www.regione.piemonte/governo/urp](http://www.regione.piemonte/governo/urp).

All'interno di questo sito la voce "*diritto di accesso*" sono reperibili testi semplificati destinati ai cittadini che intendono approfondire il diritto di accesso, con l'indicazione delle modalità di esercizio, le tabelle relative al rimborso dei costi e della modulistica.

Inoltre, sempre in questo sito all'interno delle pagine realizzate dall'URP è reperibile, sotto la voce "*normativa*", e scaricabile la Raccolta normativa che contiene le disposizioni più aggiornate in materia.

## **MODULISTICA DELLE RICHIESTE DI ACCESSO**

La modulistica precedentemente realizzata è stata rivista ed aggiornata per renderla conforme alle nuove disposizioni previste dall'art. 3, comma 2 e dall'art. 8 del nuovo regolamento.

I cittadini possono chiedere visione e copia di documenti amministrativi alle strutture regionali o alle sedi dell'URP presentando una specifica richiesta, scritta e motivata, in carta libera.

Per agevolare i soggetti che intendono ottenere l'accesso agli atti, i dipendenti possono proporre e fornire, agli stessi, un **FAC-SIMILE RICHIESTA DI ACCESSO** realizzato dall'amministrazione regionale nel quale viene chiesto, a chi intende fare domanda, di dimostrare la propria identità, di specificare per quale motivo e a quale titolo si chiede l'accesso, e di indicare all'ufficio regionale i dati e gli elementi che permettano di reperire il documento di cui si chiede visione e/o copia.

La domanda di accesso può essere presentata personalmente, per posta o a mezzo fax. L'istanza presentata per posta o per fax oltre ad essere sottoscritta, deve essere corredata dalla fotocopia di un documento d'identità valido del richiedente/sottoscrittore. Al momento attuale non sono da ritenersi valide le richieste di accesso trasmesse per via telematica, in quanto non sono operative le regole e i criteri a cui fa riferimento il DPR. 445/2000.

Per semplificare il procedimento di accesso, sono stati predisposti anche due modelli ad uso degli uffici regionali:

- il **MODELLO ESITO ISTANZA** che correttamente compilato, sottoscritto e protocollato può essere utilizzato per formalizzare l'avvenuto esercizio del diritto d'accesso. Il modulo permette la trasmissione, unitamente alla richiesta di accesso e ad altra documentazione ritenute rilevante, all'URP, come specificato al punto precedente ("Raccolta delle istanze").

- il **MODELLO RIMBORSO COSTI** è compilato dall'addetto regionale quando il richiedente l'accesso intenda rimborsare i costi utilizzando il servizio fornito dalla Tesoreria regionale recandosi presso i seguenti Istituti bancari affidatari in allegato alla presente circolare.

### ***Raccolta delle istanze (art.8)***

L'art. 8 del Regolamento in esame prevede che ogni Direzione regionale crei una propria raccolta relativa ai procedimenti d'accesso definiti dalla strutture di appartenenza.

Al fine di monitorare numero, svolgimento e caratteristiche dei procedimenti di accesso e l'introduzione di strumenti e procedure che garantiscano i diritti di partecipazione al procedimento amministrativo, il nuovo regolamento prevede che tutti i dati relativi alle richieste di accesso vengano raccolti presso il Settore URP per rendere agevole lo studio e l'elaborazione statistica del fenomeno.

In particolare, i dati relativi alle domande di accesso ed al loro esito, dovranno essere trasmesse rispettivamente al Settore U.R.P., della Giunta (Settore URP - sede di Torino - Piazza Castello, 165) e all'URP del Consiglio regionale (URP del Consiglio regionale del Piemonte– Via Arsenale 14/g) periodicamente o entro la fine del mese di febbraio di ogni anno.

Per agevolare tale adempimento è stato predisposto un modulo (denominato MODELLO ESITO ISTANZA) utilizzato per formalizzare l'esito del procedimento d'accesso e che contiene anche gli elementi identificativi per la successiva trasmissione e per la raccolta presso l'URP).



**RICHIESTA DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI - (L. 241/90- L.R. 7/2005)**

Riservato all'ufficio
Domanda di accesso n°...
Prot. n. .... del .../.../...
Ricevuta ..... del .../.../.

Alla  
**DIREZIONE REGIONALE**

**SETTORE**

<b>RICHIEDENTE</b>		
Cognome:.....	Nome:.....	
nato/a il ...../...../.....	a.....	Prov.....
residente a ..... indirizzo a cui inviare eventuali comunicazioni		
.....		
recapito telefonico .....		
documento di identificazione.....n°.....		
rilasciato da ..... Il .....		
<input type="checkbox"/> diretto interessato	<input type="checkbox"/> legale rappresentante.....(allegare documentazione)	
<input type="checkbox"/> procura da parte di..... (allegare documentazione)		
(anche lettera di procura in carta semplice accompagnata dal documento di chi la rilascia)		

<b>MOTIVO PER CUI SI RICHIEDE L'ACCESSO</b> (interesse giuridicamente rilevante):
.....
.....
.....
<b>DOCUMENTAZIONE RICHiesta</b> (specificare elementi per identificare atti e documenti richiesti)
.....
.....

Il sottoscritto, sotto la propria responsabilità, conferma la veridicità di quanto sopra riportato. Dichiaro inoltre di essere informato che i dati personali raccolti saranno trattati, anche con mezzi informatici, esclusivamente per il procedimento per il quale la dichiarazione viene resa (art. 13 Dlg 196/2003)

Luogo e data  
.....

Firma del richiedente  
.....

(allegare fotocopia di un documento d'identità del richiedente se inviata per posta o fax)



**RICHIESTA DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI - (L. 241/90- L.R. 7/2005)**

Riservato all'ufficio
Domanda di accesso n°...
Prot. n. .... del .../.../...
Ricevuta ..... del .../.../.

Alla  
**DIREZIONE REGIONALE**

**SETTORE**

**RICHIEDENTE**

Cognome:..... Nome:.....  
nato/a il ...../...../..... a..... Prov.....  
residente a ..... indirizzo a cui inviare eventuali comunicazioni  
.....  
recapito telefonico .....  
documento di identificazione.....n°.....  
rilasciato da ..... Il .....  
 diretto interessato       legale rappresentante.....(allegare documentazione)  
 procura da parte di..... (allegare documentazione)  
(anche lettera di procura in carta semplice accompagnata dal documento di chi la rilascia)

**MOTIVO PER CUI SI RICHIEDE L'ACCESSO** (interesse giuridicamente rilevante):

.....  
.....  
.....

**DOCUMENTAZIONE RICHIESTA** (specificare elementi per identificare atti e documenti richiesti)

.....  
.....

Il sottoscritto, sotto la propria responsabilità, conferma la veridicità di quanto sopra riportato. Dichiara inoltre di essere informato che i dati personali raccolti saranno trattati, anche con mezzi informatici, esclusivamente per il procedimento per il quale la dichiarazione viene resa (art. 13 Dlg 196/2003)

Luogo e data ..... Firma del richiedente .....  
.....  
(allegare fotocopia di un documento d'identità del richiedente se inviata per posta o fax)



ESITO RICHIESTA DI ACCESSO AI DOCUMENTI (L. 241/90- L.R. 7/2005)
(DA COMPILARSI A CURA DEGLI UFFICI REGIONALI)

Direzione..... cod. Dir.....
Settore..... cod. Sett.....
Domanda ricevuta in data..... prot. ....
Invio documentazione settore URP in data .....

ACCOGLIMENTO
l'accesso è stato esercitato attraverso:
visione/consegna dei documenti al richiedente Sig./Sig.ra ....
in data ..... presso il Settore/ ufficio .....
Indirizzo .....
in presenza del dipendente .....
FIRMA del richiedente.....
(oppure)
spedizione documenti in data ...../...../..... prot n. ....

DINIEGO LIMITAZIONE DIFFERIMENTO
(nel caso di diniego, limitazione o differimento, allegare copia dell'eventuale provvedimento di diniego o gli estremi dei documenti, specificando motivazione, carattere della limitazione o durata del differimento).

Estrazione fotocopie n°.....
formato A3 A4 costi (euro) .....
Altri tipi di fotocopie..... costi (euro) .....
eventuali costi di spedizione (euro) .....
RIMBORSO COSTI EFFETTUATO ATTRAVERSO (allegare ricevuta)
Tesoreria regionale (euro) .....
Versamento su c.c.p. 10364107 (euro).....
Marche da bollo n. .... (euro).....

Note e osservazioni:

Firma del Responsabile del procedimento



**ESITO RICHIESTA DI ACCESSO AI DOCUMENTI (L. 241/90- L.R. 7/2005)**  
*(DA COMPILARSI A CURA DEGLI UFFICI REGIONALI)*

Direzione.....	cod. Dir.....
Settore.....	cod. Sett.....
Domanda ricevuta in data.....	prot. ....
Invio documentazione settore URP in data .....	
<input type="checkbox"/> <b>ACCOGLIMENTO</b>	
l'accesso è stato esercitato attraverso:	
<b>visione/consegna dei documenti</b> al richiedente Sig./Sig.ra .....	
in data ..... presso il Settore/ ufficio .....	
Indirizzo .....	
in presenza del dipendente .....	
FIRMA del richiedente.....	
(oppure)	
<b>spedizione documenti</b> in data ...../...../..... prot n. ....	
<input type="checkbox"/> <b>DINIEGO</b> <input type="checkbox"/> <b>LIMITAZIONE</b> <input type="checkbox"/> <b>DIFFERIMENTO</b>	
(nel caso di diniego, limitazione o differimento, allegare copia dell'eventuale provvedimento di diniego o gli estremi dei documenti, specificando motivazione, carattere della limitazione o durata del differimento).	
Estrazione fotocopie n°.....	
formato <input type="checkbox"/> A3 <input type="checkbox"/> A4	costi (euro) .....
<input type="checkbox"/> Altri tipi di fotocopie.....	costi (euro) .....
<input type="checkbox"/> eventuali costi di spedizione (euro) .....	
<b>RIMBORSO</b> <b>COSTI</b> <b>EFFETTUATO</b> <b>ATTRAVERSO</b>	(allegare      ricevuta)
<input type="checkbox"/> Tesoreria regionale (euro) .....	
<input type="checkbox"/> Versamento su c.c.p. 10364107 (euro).....	
<input type="checkbox"/> Marche da bollo n. .... (euro).....	
Note e osservazioni:	

Firma del Responsabile del procedimento



Piazza Castello – P.I. 02843860012 – C.F. 80087670016

RIMBORSO COSTI DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI (L. 241/1990 - L.R. 7/2005)

**DA CONSEGNARE IN DUPLICE COPIA A CHI EFFETTUA IL VERSAMENTO**

*(una copia viene trattenuta dalla Tesoreria regionale, l'altra deve essere riconsegnata all'ufficio, timbrata per ricevuta)*

Direzione .....cod.....

Settore .....cod.....

**RICHIEDENTE** *(nominativo o ragione sociale)*

.....  
.....

Codice fiscale del richiedente:.....

n. copie formato A4 :.....n. copie formato A3:.....

altri costi.....*(specificare)*

Versamento presso la Tesoreria regionale di euro: .....

**Causale:** rimborso accesso – (Legge 241/1990 - L.R. 7/2005)

Timbro della Tesoreria regionale  
per ricevuta

Si informa che a norma del Dlgs 196/2003 l'indicazione dei dati personali richiesti è obbligatoria per accedere al servizio; i dati forniti saranno trattati nell'ambito dell'attività istituzionale dell'Ente esclusivamente a fini statistici e per scopi di ricerca interna; i dati potranno circolare all'interno dell'Ente, previa valutazione della compatibilità della richiesta con i fini istituzionali dell'Ente stesso, nella misura e secondo le modalità strettamente necessarie a soddisfare la richiesta; La legge conferisce all'interessato l'esercizio di specifici diritti; tali diritti potranno essere fatti valere nei confronti del Responsabile del trattamento dei dati personali individuato nel Responsabile del Settore.....  
.....



Via Alfieri – P.I. 09551290019 – C.F. 97603810017

RIMBORSO COSTI DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI (L. 241/1990 - L.R. 7/2005)

**DA CONSEGNARE IN DUPLICE COPIA A CHI EFFETTUA IL VERSAMENTO**

*(una copia viene trattenuta dalla Tesoreria regionale, l'altra deve essere riconsegnata all'ufficio, timbrata per ricevuta)*

Direzione .....cod.....

Settore .....cod.....

**RICHIEDENTE** *(nominativo o ragione sociale)*

.....  
.....

Codice fiscale del richiedente :.....

n. copie formato A4 :.....n. copie formato A3:.....

altri costi.....*(specificare)*

Versamento presso la Tesoreria regionale di euro: .....

**Causale:** rimborso accesso – (Legge 241/1990 - L.R. 7/2005)

Timbro della Tesoreria regionale  
per ricevuta

Si informa che a norma del Dlgs 196/2003 l'indicazione dei dati personali richiesti è obbligatoria per accedere al servizio; i dati forniti saranno trattati nell'ambito dell'attività istituzionale dell'Ente esclusivamente a fini statistici e per scopi di ricerca interna; i dati potranno circolare all'interno dell'Ente, previa valutazione della compatibilità della richiesta con i fini istituzionali dell'Ente stesso, nella misura e secondo le modalità strettamente necessarie a soddisfare la richiesta; La legge conferisce all'interessato l'esercizio di specifici diritti; tali diritti potranno essere fatti valere nei confronti del Responsabile del trattamento dei dati personali individuato nel Responsabile del Settore.....



## **ALLEGATO 1**

### **ELENCO ISTITUTI BANCARI A CUI E' STATO AFFIDATO IL SERVIZIO DI TESORERIA REGIONALE:**

#### ***TORINO***

**UNICREDIT Banca**  
Via Garibaldi, 2 – 10122  
Tel. 011.536011  
Fax 011.5360650  
Sito: [www.unicredibanca.it](http://www.unicredibanca.it)  
Orario: dal lun al ven ore 8.30-13.30 e 14.40-16.10

#### ***ALESSANDRIA***

**UNICREDIT Banca**  
Piazza Turati, 9 – 15100  
Tel. 131.314411  
Fax 0131.260055  
Sito: [www.unicredibanca.it](http://www.unicredibanca.it)  
Orario: dal lun al ven ore 8.20-13.20 e 14.30-16.00

#### ***ASTI***

**UNICREDIT Banca**  
Corso Dante, 22 – 14100  
Tel. 0141.390111  
Fax 0141.390145  
Sito: [www.unicredibanca.it](http://www.unicredibanca.it)  
Orario: dal lun al ven ore 8.20-13.20 e 14.30-16.00

#### ***BIELLA***

**UNICREDIT Banca**  
Via Delleani, 14 G/H – 13900  
Tel. 015.3599511  
Fax 015.29444  
Sito: [www.unicredibanca.it](http://www.unicredibanca.it)  
Orario: dal lun al ven ore 8.20-13.30 e 14.30-15.50

#### ***CUNEO***

**UNICREDIT Banca**  
Piazza Galimberti, 8 – 12100  
Tel. 0171.310232 – 310111  
Fax 0171.698628  
Sito: [www.unicredibanca.it](http://www.unicredibanca.it)

**Orario: dal lun al ven ore 8.30-13.20 e 14.30-16.00**

***NOVARA***

**UNICREDIT Banca**

**Corso Cavour, 6 – 28100**

**Tel. 0321.3841**

**Fax 0321.384230**

**Sito: [www.unicredibanca.it](http://www.unicredibanca.it)**

**Orario: dal lun al ven ore 8.20-13.20 e 14.30-16.00**

***DOMODOSSOLA***

**UNICREDITI Banca**

**Corso P. Ferrarsi, 21 – 28845**

**Tel. 0324.49311**

**Fax 0324.248414**

**Sito: [www.unicredibanca.it](http://www.unicredibanca.it)**

**Orario: dal lun al ven ore 8.20-13.20 e 14.30-16.00**

***VERBANIA***

**UNICREDIT Banca**

**Piazza Cavour, 40 – 28900**

**Tel. 0323.584811**

**Fax 0323.584850**

**Sito: [www.unicredibanca.it](http://www.unicredibanca.it)**

**Orario: dal lun al ven ore 8.20-13.20 e 14.30-16.00**

***VERCELLI***

**UNICREDIT Banca**

**Via Balbo ang. Via Laviny, 18 – 13100**

**Tel. 0161.227011**

**Fax 0161.227055**

**Sito: [www.unicredibanca.it](http://www.unicredibanca.it)**

**Orario: dal lun al ven ore 8.20-13.20 e 14.30-16.00**

## ALLEGATO 2

### ELENCO SEDI URP DELLA REGIONE

#### ***TORINO***

Ufficio Relazioni con il Pubblico della Regione Piemonte  
Piazza Castello, 165 – 10122  
Tel. 011.432.4903/4904/4905  
Fax 011.432.3683  
Segreteria Telefonica 011.432.4803  
E-mail [urp@regione.piemonte.it](mailto:urp@regione.piemonte.it)  
Sito internet <http://www.regione.piemonte.it/governo/urp/index.htm>

#### ***ALESSANDRIA***

Ufficio Relazioni con il Pubblico della Regione Piemonte  
Via Dei Guasco, 1 – 15100  
Tel. 0131.285.072/074  
Fax 0131.285073  
E-mail [urpalessandria@regione.piemonte.it](mailto:urpalessandria@regione.piemonte.it)  
Sito internet <http://www.regione.piemonte.it/governo/urp/index.htm>

#### ***ASTI***

Ufficio Relazioni con il Pubblico della Regione Piemonte  
Corso Alfieri, 165 – 14100  
Tel. 0141.324.551/559  
Fax 0141.324848  
E-mail [urpasti@regione.piemonte.it](mailto:urpasti@regione.piemonte.it)  
Sito internet <http://www.regione.piemonte.it/governo/urp/index.htm>

#### ***BIELLA***

Ufficio Relazioni con il Pubblico della Regione Piemonte  
Via Galimberti, 10/a – 13900  
Tel. 015.8551.571/568  
Fax 015.8551572  
E-mail [urpbiella@regione.piemonte.it](mailto:urpbiella@regione.piemonte.it)  
Sito internet <http://www.regione.piemonte.it/governo/urp/index.htm>

#### ***CUNEO***

Ufficio Relazioni con il Pubblico della Regione Piemonte  
Piazzale della Libertà, 7 – 12100  
Tel. 0171.603.161/748  
Fax 0171.631535  
E-mail [urpcuneo@regione.piemonte.it](mailto:urpcuneo@regione.piemonte.it)

Sito internet <http://www.regione.piemonte.it/governo/urp/index.htm>

### ***NOVARA***

Ufficio Relazioni con il Pubblico della Regione Piemonte

Via Dominioni, 4 – 28100

Tel. 0321.393.800/803

Fax 0323.33273

E-mail [urpnovara@regione.piemonte.it](mailto:urpnovara@regione.piemonte.it)

Sito internet <http://www.regione.piemonte.it/governo/urp/index.htm>

### ***VERBANIA***

Ufficio Relazioni con il Pubblico della Regione Piemonte

Via Albertazzi, 3- 28922

Tel. 0323.502.844/840

Fax 0323.501464

E-mail [urpverbania@regione.piemonte.it](mailto:urpverbania@regione.piemonte.it)

Sito internet <http://www.regione.piemonte.it/governo/urp/index.htm>

### ***VERCELLI***

Ufficio Relazioni con il Pubblico della Regione Piemonte

Via Antonio Borgogna, 1 – 13100

Tel. 0161.600.286/278

Fax 0161.502709

E-mail [urpvercelli@regione.piemonte.it](mailto:urpvercelli@regione.piemonte.it)

Sito internet <http://www.regione.piemonte.it/governo/urp/index.htm>

**ALLEGATO 3**

**DELIBERAZIONI DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA N. 81/2001 E N. 11/2003**

**NORMATIVA SUL DIRITTO DI ACCESSO DEI  
CONSIGLIERI REGIONALI  
(Testo coordinato)**

(o m i s s i s)

L'Ufficio di Presidenza, unanime,

**DELIBERA**

(o m i s s i s)

**Art. 1**

**Ambito del diritto**

1. I Consiglieri possono prendere visione dei provvedimenti amministrativi adottati dall'Ente, nonché degli atti preparatori in essi richiamati, e possono avere dagli uffici tutte le notizie ed informazioni che siano utili ed affettivamente pertinenti per l'espletamento del loro mandato.
2. Si intendono "pertinenti" i documenti e le informazioni idonei a chiarire la correttezza ed efficacia dell'attività amministrativa, anche riguardo alla sua coerenza con l'indirizzo politico amministrativo dell'Ente.
3. E' considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica, o qualunque altra tipologia di atti, anche interni, formati dall'amministrazione o comunque detenuti ai fini dell'attività amministrativa.
4. Il diritto di accesso dei Consiglieri non può essere limitato a causa della natura riservata dei documenti.
5. I Consiglieri sono vincolati dall'osservanza del segreto nei casi specificati dalla legge e dalle disposizioni in materia di privacy di cui alla legge 265 del 1996 e successive modificazioni.
6. La richiesta di notizie e di informazioni non deve diventare un'indagine: infatti, qualora fosse necessaria una verifica di tale natura, i Consiglieri dovranno attivare gli strumenti previsti dall'articolo 19 dello Statuto.
7. Ai Consiglieri, se richiesto, è consegnata copia fotostatica dei documenti.

## **Art. 2**

### **Modalità di esercizio del diritto di accesso**

- 1. I Consiglieri esercitano il diritto di accesso previa domanda anche orale, agli uffici interessati.**
- 2. I Consiglieri che esercitano il diritto di accesso non sono tenuti a specificare i motivi della richiesta né gli organi burocratici dell'ente hanno titolo per richiederli. Le richieste di accesso e di informazione devono essere determinate e non generiche.**
- 3. Gli uffici sono tenuti ad assolvere la richiesta di accesso con la massima tempestività, compatibile con la natura della richiesta stessa.**
- 4. Al momento della consegna della copia del materiale gli uffici possono richiedere una firma "per ricevuta" da parte del soggetto che ritira.**

## **Art. 3**

### **Richiesta di interventi delle sedute consiliari non corretti**

- 1. La richiesta di interventi nelle sedute del Consiglio non ancora corretti, deve essere presentata in forma scritta al Presidente dl Consiglio, il quale autorizza la consegna del materiale, operando di volta in volta un bilanciamento tra il diritto di accesso del Consigliere richiedente e la facoltà riconosciuta ai Consiglieri di procedere alla revisione formale dei propri interventi.**

**ALLEGATO 4**

**DELIBERAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA N.8/2005**

**Oggetto: APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 21 DEL 3 AGOSTO 2004 "RAPPORTI TRA IL CONSIGLIO REGIONALE E I CONSIGLIERI CESSATI DAL MANDATO". DECISIONI. (MR)**

L'anno duemilacinque, il giorno 19 gennaio alle ore 10,30 in Via Alfieri n. 15 - TORINO - si è riunito l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale.

Sono presenti: il Presidente ROSSI, i Vice Presidenti RIBA e TOSELLI ed i Consiglieri Segretari DI BENEDETTO, GALASSO e POZZO.

Non sono intervenuti:

Il Presidente, constatata la regolare composizione dell'Ufficio di Presidenza, dichiara aperta la seduta.

*OMISSIS*

**Il n. 2) dell'o.d.g. reca: APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 21 DEL 3 AGOSTO 2004 "RAPPORTI TRA IL CONSIGLIO REGIONALE E I CONSIGLIERI CESSATI DAL MANDATO". DECISIONI. (MR)**

Considerato che la legge regionale 3 agosto 2004 n. 21 "Rapporti tra il Consiglio regionale e i Consiglieri cessati dal mandato" prevede alcuni adempimenti conseguenti e applicativi della legge stessa, e in particolare:

1. art. 1 comma 1: ai Consiglieri cessati dal mandato è riconosciuto il titolo di 'Consigliere regionale' seguito dall'indicazione della legislatura
2. art.1 comma 2, primo periodo: sono riconosciute ai Consiglieri regionali cessati dal mandato le tutele e le prerogative dei Consiglieri in carica in quanto compatibili con la situazione di Consiglieri che non esercitano il mandato attivo
3. art. 1 comma 2, secondo periodo: può essere loro riconosciuto il rimborso delle spese di viaggio tra la residenza e la sede del Consiglio regionale o altre località del territorio nazionale al fine di poter partecipare ad attività istituzionali connesse al loro status;

Visto l'art. 1 comma 3 della legge stessa il quale prevede che l'Ufficio di Presidenza adotta le disposizioni necessarie per l'attuazione di quanto disposto nel comma 2 nell'ambito delle disponibilità di bilancio del Consiglio;

Considerato altresì che gli artt. 3 e 4, che riguardano la creazione di un apposito "Archivio dei Consiglieri regionali cessati dal mandato" presso la Biblioteca del Consiglio regionale, prevedono che tale attività sia disciplinata dall'Ufficio di Presidenza con apposito regolamento che disciplini la gestione, l'organizzazione e regole di consultazione e che tale normativa sia definita su proposta della Commissione di vigilanza della Biblioteca che dovrebbe quindi essere investita del problema;

Visto l'art. 5, comma 1 e 2 che stabilisce che l'Ufficio di Presidenza garantisce, attraverso apposita struttura, il necessario supporto organizzativo per l'espletamento dei compiti propri dell'Associazione e che la struttura gestisce altresì l'attività istituzionale dei Consiglieri regionali cessati dal mandato, mentre il comma 2 prevede anche che la predetta struttura tenga aggiornato l'Albo di tutti i Consiglieri regionali già facenti parte dell'Assemblea regionale;

Considerato che occorre pertanto procedere ad adottare le disposizioni necessarie per l'attuazione della normativa citata, definendo altresì chi sono i destinatari della stessa, facendo riferimento alla normativa vigente in materia di trattamento indennitario (l.r. n. 24/2001) che prevede per i Consiglieri che abbiano versato i contributi di cui all'articolo 2 della legge per "almeno 30 mesi" la possibilità di continuare i relativi versamenti (art. 4 c.1);

Ritenuto opportuno - in applicazione del citato articolo 1 comma 2 che prevede che l'Ufficio di Presidenza adotta le disposizioni necessarie all'attuazione del disposto della legge "nell'ambito delle disponibilità del bilancio del Consiglio regionale" - prevedere l'istituzione all'interno del bilancio consiliare di un primo stanziamento cui imputare le spese di cui sopra con riserva di valutare le effettive esigenze di spesa sulla base dei primi mesi di applicazione;

Visto infine l'art. 5 comma 1 che stabilisce che l'Ufficio di Presidenza fornisca all'associazione una sede adeguata;

**L'Ufficio di Presidenza, unanime,**

**DELIBERA**

**1. di approvare le allegate disposizioni attuative dell'articolo 1 della l.r. 21/2004;**



2. di stabilire che tali disposizioni si applicano ai Consiglieri cessati dal mandato che abbiano maturato almeno trenta mesi di mandato (articolo 4 comma 1 della l. r. 24/2001);
3. di richiedere alla Commissione di vigilanza della Biblioteca di formulare proposte in ordine alla creazione dello “Archivio dei Consiglieri regionali cessati dal mandato” e al relativo regolamento che dovrà disciplinare la gestione, l’organizzazione e le regole di consultazione del predetto archivio, ai sensi degli articoli 3 e 4 della citata legge regionale
4. di individuare una prima ipotesi di struttura di supporto all’Associazione, confermando l’attuale strutturazione organizzativa che prevede un funzionario di qualifica D che abbia specifica esperienza in materia, il quale opererà in raccordo con le Direzioni consiliari e, in particolare, con gli uffici che si occupano della segreteria dell’Ufficio di Presidenza, dello status dei Consiglieri sia dal punto di vista giuridico che contabile, delle missioni e della biblioteca per lo svolgimento degli adempimenti previsti dalla legge regionale citata;
5. di incaricare la struttura definita al punto 4 di istituire e tenere aggiornato l’albo di tutti i Consiglieri regionali già facenti parte dell’assemblea regionale, individuando con le strutture del sistema informativo consiliare modalità per una gestione informatizzata dei relativi dati e formulando proposte attuative all’Ufficio di Presidenza;
6. di confermare l’assegnazione all’associazione degli attuali locali siti in piazza Solferino 22;
7. di istituire all’interno del bilancio del Consiglio regionale per l’anno 2005 uno specifico stanziamento per le “spese per l’attuazione dell’articolo 1 comma 2 della legge regionale 21/2004” con un primo importo di L200.000;
8. di modificare in tal senso il programma operativo 2005 del Consiglio regionale, approvato con deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 3 del 11 gennaio 2005, diminuendo di L200.000 il cap. 9100 (fondo di riserva per spese obbligatorie del Consiglio),
9. di stabilire che almeno una volta all’anno l’Ufficio di Presidenza si riunisca in seduta congiunta con l’organo esecutivo dell’Associazione fra i Consiglieri regionali già facenti parte del Consiglio regionale per esaminare problemi di interesse comune,
10. di confermare l’incarico al Vicepresidente Lido Riba di tenere i rapporti con l’Associazione con particolare riferimento alla fase di attuazione della presente deliberazione.

## ALLEGATO DELIBERA

### **Disposizioni attuative della legge regionale n. 21 del 3 agosto 2004 “Rapporti tra il Consiglio regionale e i Consiglieri cessati dal mandato” (articolo 1 comma 3)**

#### **Articolo 1**

**1. Le presenti disposizioni si applicano ai Consiglieri regionali cessati dal mandato che abbiano maturato almeno trenta mesi di mandato (articolo 4 comma 1 della l. r. 24/2001).**

#### **Articolo 2**

**1. In attuazione dell'art. 1 comma 1 della l. r. 21/2004, ai Consiglieri regionali cessati dal mandato è riconosciuto il titolo di ‘Consigliere regionale’ seguito dall'indicazione della o delle legislatura/e in cui ha svolto il mandato: a tal fine viene loro assegnato apposito tesserino di riconoscimento, di formato analogo a quello rilasciato ai Consiglieri in carica ma di diverso colore, su cui sono riportate le indicazioni di cui sopra.**

#### **Articolo 3**

**1. Ai sensi dell' art.1 comma 2, primo periodo della l. r. 21/2004, sono riconosciute ai Consiglieri regionali cessati dal mandato le tutele e le prerogative dei Consiglieri in carica in quanto compatibili con la situazione di Consiglieri che non esercitano il mandato attivo. In particolare, è loro riconosciuta la facoltà di utilizzare per la corrispondenza a carattere istituzionale carta intestata del Consiglio regionale, fornita dagli uffici consiliari, con la scritta “Consigliere regionale” e l'indicazione della o delle legislatura/e in cui ha svolto il mandato.**

**2. I Consiglieri regionali cessati dal mandato possono altresì far parte, su designazione dell'Ufficio di Presidenza o della Giunta regionale, di delegazioni consiliari ed accompagnare viaggi sul territorio nazionale o all'estero, organizzati dal Consiglio o dalla Giunta regionali, nonché partecipare alle delegazioni, ai viaggi e alle iniziative in cui è comunque richiesta la presenza di una rappresentanza della Regione. Le relative spese sono a carico rispettivamente del Consiglio e della Giunta regionale con le modalità e nei limiti previsti per i Consiglieri in carica.**

**3. I Consiglieri regionali cessati dal mandato sono invitati a tutte le iniziative, le cerimonie, le manifestazioni, e i convegni organizzati dagli organi regionali e dagli enti collegati. Allo stesso scopo, gli uffici regionali trasmettono periodicamente gli elenchi aggiornati dei Consiglieri cessati dal mandato alle Prefetture, agli enti locali e alle altre organizzazioni regionali.**

4. E' altresì consentito ai Consiglieri regionali cessati dal mandato di aderire ai contratti di assicurazione in essere per i Consiglieri regionali con la stessa ripartizione degli oneri prevista per i Consiglieri in carica. L'Ufficio di Presidenza definirà, con proprio provvedimento, a quali contratti di assicurazione in essere per Consiglieri in carica possono aderire i Consiglieri cessati dal mandato e le relative modalità di adesione.

#### Articolo 4

1. Ai sensi dell'art. 1 comma 2 secondo periodo della l. r. 21/2004, è riconosciuto ai Consiglieri regionali cessati dal mandato il rimborso delle spese di viaggio tra la residenza e la sede del Consiglio regionale o altre località del territorio regionale al fine di poter partecipare ad attività istituzionali connesse al loro status. A tal fine, ogni Consigliere cessato dal mandato ha diritto al rimborso delle relative spese di viaggio sulla base delle disposizioni vigenti per i Consiglieri regionali in carica: il rimborso è disposto a seguito di presentazione della relativa richiesta contenente l'indicazione del viaggio effettuato e delle relative motivazioni.

2. Il rimborso di viaggi, per località del territorio nazionale e dell'Unione Europea, è consentito ogni qual volta ciò si renda necessario per l'espletamento di attività istituzionali connesse allo status di Consigliere cessato dal mandato nella misura complessiva massima corrispondente all'equivalente di 3 viaggi aerei andata e ritorno Torino – Roma, più 1 viaggio per ogni legislatura (almeno 30 mesi) oltre alla prima. I relativi viaggi sono autorizzati dall'Ufficio di Presidenza. Le tariffe e le modalità di rimborso dei predetti viaggi sono quelle determinate per i Consiglieri regionali in carica.

#### Articolo 5

1. I Consiglieri regionali cessati dal mandato hanno accesso al sistema di informazione e comunicazione regionale e possono richiedere agli uffici regionali tutte le informazioni utili all'esercizio della loro attività istituzionale.

2. I Consiglieri regionali cessati dal mandato ricevono copia di tutte le pubblicazioni edite dalla Regione nonché copia del Bollettino ufficiale regionale.

3. I Consiglieri regionali cessati dal mandato, nell'utilizzo delle informazioni di cui al comma 1, sono tenuti al rispetto delle disposizioni in materia di tutela della privacy.

**ALLEGATO 5**

**DELIBERAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA N. 52/2005**

**Oggetto: APPROVAZIONE “NORMATIVA SUL DIRITTO DI ACCESSO DEI CONSIGLIERI REGIONALI CESSATI DAL MANDATO” AI SENSI DELLA L.R. 3 AGOSTO 2004 N. 21 (AJ)**

L'anno duemilacinque, il giorno 8 aprile alle ore 10.30 in Via Alfieri n. 15 - TORINO - si è riunito l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale.

Sono presenti: il Presidente ROSSI, il Vice Presidente RIBA ed i Consiglieri Segretari DI BENEDETTO, GALASSO e POZZO.

Non sono intervenuti: il Vice Presidente TOSELLI.

Il Presidente, constatata la regolare composizione dell'Ufficio di Presidenza, dichiara aperta la seduta.

*O M I S S I S*

Il n. 3) dell'o.d.g. reca: APPROVAZIONE “NORMATIVA SUL DIRITTO DI ACCESSO DEI CONSIGLIERI REGIONALI CESSATI DAL MANDATO” AI SENSI DELLA L.R. 3 AGOSTO 2004 N. 21 (AJ)

Premesso che la legge regionale 3 agosto 2004 n. 21 disciplina i “Rapporti tra il Consiglio regionale del Piemonte e i Consiglieri cessati dal mandato”;

Rilevato che questo provvedimento riconosce all'articolo 1, comma 2, le tutele e le prerogative dei Consiglieri in carica in quanto compatibili con la situazione di Consiglieri che non esercitano il mandato attivo, al fine dell'espletamento delle attività istituzionali;

Ritenuto che il diritto di informazione ed accesso debba essere riconosciuto, e conseguentemente disciplinato, come prerogativa qualificante ai fini dell'espletamento dell'attività istituzionale;

Rilevato che il su richiamato articolo 1, al comma 3, affida all'Ufficio di Presidenza l'adozione delle disposizioni necessarie per l'espletamento della funzione ex- Consigliere;

Preso atto che l'Ufficio di Presidenza con deliberazione n. 8 del 2005 ha assunto alcune decisioni relativamente all'ambito di applicazione della legge regionale n. 21;

Rilevato che la su richiamata deliberazione si limita a prevedere, all'articolo 5, un generale principio di diritto di accesso alle informazioni utili all'esercizio dell'attività istituzionale e ritenendo di dettare puntuali disposizioni che definiscano le modalità di esercizio di tale diritto;

Preso atto che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio, con deliberazione del 4 aprile 2001 n. 81 e con successiva deliberazione del 15 gennaio 2003, n. 11, ha approvato la "Normativa sul diritto di accesso dei Consiglieri regionali", con la quale si è delimitato l'ambito del diritto del Consigliere regionale così come attribuito dall'art. 12 dello Statuto della Regione Piemonte e dall'art.2, comma 1 del Regolamento interno del Consiglio Regionale;

L'Ufficio di Presidenza, unanime,

**DELIBERA**

approvare l'allegata normativa sul diritto di accesso dei Consiglieri regionali cessati dal mandato, ai sensi della L.R. 3 agosto 2004 n. 21 "Rapporti tra il Consiglio regionale del Piemonte e i Consiglieri cessati dal mandato".

**NORMATIVA SUL DIRITTO DI ACCESSO DEI  
CONSIGLIERI REGIONALI CESSATI DAL MANDATO**

ai sensi della L.R. 3 agosto 2004 n. 21 “Rapporti tra il consiglio regionale del Piemonte e i Consiglieri cessati dal mandato”.

**Art. 1**

*(Ambito del diritto)*

1. I Consiglieri cessati dal mandati (nel seguito: ex-Consiglieri) possono prendere visione dei provvedimenti amministrativi adottati dall'Ente e possono avere dagli uffici tutte le notizie ed informazioni che siano utili ed effettivamente pertinenti all'attività istituzionale connessa al loro status.
2. Si intendono per “pertinenti” i documenti e le informazioni idonei a chiarire la correttezza ed efficacia dell'attività amministrativa, anche riguardo alla sua coerenza con l'indirizzo politico amministrativo dell'Ente.
3. Gli ex-Consiglieri sono vincolati dall'osservanza del segreto nei casi specificati dalla legge e delle disposizioni in materia di privacy di cui al d. lgs. 30 giugno 2003 n. 196 e successive modificazioni.

**Art. 2**

*(Ambito di applicazione)*

1. E' considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica fotocinematografica, elettromagnetica, o qualunque altra tipologia di atti, anche interni, formati dall'amministrazione o comunque detenuti ai fini dell'attività amministrativa.

**Art. 3**

*(Modalità di esercizio del diritto di accesso)*

1. Gli ex-Consiglieri esercitano il diritto di accesso previa domanda anche orale, agli uffici interessati.
2. Gli ex-Consiglieri che esercitano il diritto di accesso non sono tenuti a specificare i motivi della richiesta né gli organi burocratici dell'ente hanno titolo per richiederli. Le richieste di accesso e di informazione devono essere determinate e non generiche.
3. Gli uffici sono tenuti ad assolvere la richiesta di accesso con la massima tempestività, compatibilmente con la natura della richiesta stessa.
4. Nel caso vengano opposte obiezioni o si verificano ritardi l'ex-Consigliere regionale interessa l'Ufficio di Presidenza, che provvede entro 10 giorni.
5. Agli ex-Consiglieri, se richiesto, è consegnata copia fotostatica dei documenti.
6. Al momento della consegna della copia del materiale gli uffici possono richiedere una firma “per ricevuta” da parte del soggetto che ritira.

**Art. 4**

*(Accesso alle banche dati)*

1. Gli ex-Consiglieri potranno accedere a banche dati o altre informazioni accessibili attraverso una apposita sezione del sito Web del Consiglio regionale a loro riservata.

**ALLEGATO N. 3**

***DDL N. 2161 DEL 24 GENNAIO 2007***  
***(C.D. NICOLAIS)***

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2161

---

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO PER LE RIFORME E  
LE INNOVAZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(NICOLAIS)

DI CONCORSO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(PADOA SCHIOPPA)

---

**Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese**

---

*Presentato il 29 gennaio 2007*

**ONOREVOLI DEPUTATI!** Con il presente disegno di legge il Governo intende proseguire l'azione intrapresa con il decreto-legge recante misure per il rilancio economico (decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248), accompagnandola con misure volte a creare un ambiente di infrastrutture burocratiche più favorevole allo svolgimento delle attività economiche e, al tempo stesso, a garantire ai cittadini la qualità dei servizi resi, sia dalla pubblica amministrazione, sia dai soggetti che ad essa si sono sostituiti in settori di rilevante importanza per la vita quotidiana, come i gestori di servizi pubblici.

In tale prospettiva il disegno di legge reca un complesso di misure finalizzate a garantire l'efficienza delle amministrazioni pubbliche e a ridurre, in modo significativo e concreto, i costi burocratici per i cittadini e per l'insieme degli operatori economici.

Il provvedimento intende conseguire tali obiettivi innanzitutto attraverso la semplificazione e l'accelerazione dei tempi e delle modalità di svolgimento dell'attività amministrativa. L'intervento sui quali è improntato, da un lato, al principio della ragionevolezza delle disposizioni che fissano termini più lunghi di quelli previsti dalla legge, nonché al controllo costante dei tempi dell'azione amministrativa, nella



logico della manutenzione continua dei procedimenti; dall'altro, all'individuazione di misure volte a rendere concretamente efficaci e perseguibili gli obiettivi di certezza e di riduzione dei tempi, mediante l'introduzione di sanzioni pecuniarie e di forme di responsabilità volte a scoraggiare l'inerzia ingiustificata dell'amministrazione.

Il disegno di legge introduce, inoltre, interventi di modernizzazione di funzioni e di procedure, al fine di imprimere una maggiore flessibilità all'azione amministrativa, limitando l'intervento pubblico soltanto ai casi in cui lo stesso risulta strettamente indispensabile.

La proposta normativa trova, sotto tale profilo, il suo fondamento nei moderni principi di governance, per cui il cittadino e le imprese sono posti al centro del sistema quali utenti di servizi che la pubblica amministrazione deve fornire in modo efficiente ed efficace garantendone la migliore qualità.

Un'altra importante direttrice lungo la quale il provvedimento si snoda, infine, è quella dell'estensione ai gestori di servizi pubblici di alcune disposizioni poste a presidio della trasparenza e della tutela del privato nei rapporti con la pubblica amministrazione, nella convinzione che la sfera di interessi coperta dall'attività di tali gestori, la quale, del resto, succede a funzioni una volta svolte dall'amministrazione pubblica, sia di tali rilevanza e ampiezza da non giustificare rapporti con l'utenza fondati su garanzie meno intense di quelle assicurate nell'ambito del procedimento amministrativo.

Il provvedimento legislativo, su cui la Conferenza unificata in data 16 novembre 2006 ha espresso parere favorevole, è suddiviso in due capi ed è redatto in 18 articoli, il cui contenuto viene di seguito illustrato.

Il Capo I reca misure volte alla riorganizzazione dell'azione amministrativa, alla riduzione e alla certezza dei tempi dei procedimenti e relative forme di tutela.

L'articolo 1 apporta alcune modifiche alla legge 7 agosto 1990 n. 241, concernenti vari aspetti della disciplina del pro-

cedimento amministrativo, cui si vuole conferire una maggiore trasparenza e semplicità nelle modalità di svolgimento, nonché una maggiore certezza relativamente ai tempi di conclusione dello stesso.

Il comma 1 del presente articolo è suddiviso nelle lettere da *a)* ad *e)*.

Con la lettera *a)* si rivela l'articolo 2 della legge n. 241 del 1990 che, come è noto, disciplina i tempi di conclusione del procedimento.

In particolare, si sancisce che i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni devono, di norma, concludersi nel termine di trenta giorni (in conformità a quanto già avviene secondo le migliori prassi in vigore presso molti enti locali), fatte salve soltanto le diverse ipotesi espressamente disciplinate dalla legge, nonché quelle individuate con regolamenti adottati dalle singole amministrazioni. Ai sensi dei commi 3 e 4, infatti, le singole amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali individuano con appositi regolamenti la durata dei procedimenti di propria competenza, che devono comunque concludersi in un termine non superiore a novanta giorni.

È invece ristretta, rispetto al passato, la possibilità di aumentare il termine di novanta giorni, mediante la previsione che ciò avvenga non più con regolamenti delle singole amministrazioni, ma con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, al quale è affidato il controllo della effettiva sussistenza di fondate ragioni per procedere in tal senso. In particolare, la norma prevede che la deroga temporale possa essere concessa solo tenuto conto della sostenibilità dei termini sotto il profilo dell'organizzazione delle singole amministrazioni, nonché della natura degli interessi pubblici da tutelare. Il comma 5 riconosce alle Autorità di garanzia e di vigilanza, salvo quanto già disposto con specifiche disposizioni normative, il potere di disciplinare con autonomi provvedimenti i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza.

Il comma 6 conferma il disposto normativo del vigente articolo 2 della legge

n. 241 del 1990, in merito al *die a quo* di decorrenza dei termini del procedimento amministrativo, che decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio ovvero dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte.

Con il comma 7 si è inteso imprimere un'accelerazione al procedimento amministrativo prevedendo che, qualora le esigenze istruttorie dello stesso impongano l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a stati, fatti e qualità, non in possesso di altre pubbliche amministrazioni, i termini procedurali prescritti per legge o per regolamento o per decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non possano essere sospesi per più di una volta.

La lettera *b)* introduce, dopo l'articolo 2 della citata legge n. 241 del 1990, l'articolo 2-*bis*, che disciplina le conseguenze derivanti dal ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento, e l'articolo 2-*ter*, che prescrive di fornire l'elenco della documentazione, nonché i moduli e i formulari da utilizzare ai fini della presentazione di un'istanza.

La prima delle due descritte norme (articolo 2-*bis*), che costituisce un punto centrale del provvedimento, sancisce al principio per cui le pubbliche amministrazioni sono tenute a risarcire il danno ingiusto causato dall'inosservanza dei termini procedurali, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto, assicurando, altresì, la corresponsione, a titolo sanzionatorio del mero ritardo, di una somma di denaro in misura fissa ed eventualmente progressiva. Inoltre, con ciò aderendo a una delle proposte emendative formulate dalle regioni e dagli enti locali durante l'esame del disegno di legge in sede di Conferenza unificata, la disposizione esclude la corresponsione della predetta somma nei casi di silenzio-assenso e precisa che la progressività della sanzione è ancorata a criteri qualitativi e quantitativi che, pertanto, consentono di tenere in dovuta considerazione la rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento.

La misura, il termine di corresponsione e le modalità di pagamento della citata somma sono stabiliti con regolamento governativo e riconosciuta contestualmente alle regioni e agli enti locali l'autonomia di determinare le modalità di pagamento relativamente ai procedimenti di propria competenza.

La competenza sulle controversie sorte in merito all'applicazione della presente norma è attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, prevedendosi per il risarcimento del danno il consueto termine di prescrizione quinquennale e assoggettandosi, invece, il diritto alla corresponsione della somma a titolo di sanzione alla prescrizione più breve di un anno, maggiormente consona alla diversa natura della misura.

Con l'articolo 2-*ter*, al fine di garantire maggiore trasparenza e certezza, viene stabilito per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di rendere disponibili sia attraverso gli uffici per le relazioni con il pubblico sia per via telematica - in assoluta coerenza con le disposizioni normative del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 - l'elenco della documentazione da presentare unitamente alle istanze dei privati, nonché i moduli e i formulari richiesti e validi agli effetti di legge, ciò anche per quanto concerne le certificazioni e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà.

Il comma 3 del medesimo articolo introduce una norma di chiusura che attribuisce carattere di tassatività al numero e alla tipologia di informazioni e di documenti che la pubblica amministrazione può richiedere a cittadini e imprese. I dati richiesti, infatti, sono quelli espressamente indicati negli elenchi, moduli e formulari precedentemente pubblicizzati. È pertanto previsto che la richiesta di informazioni e di documenti eccedenti quelli espressamente individuati presuppone l'emissione di un atto amministrativo motivato e la sospensione del procedimento.

La medesima *ratio*, ossia quella di imprimere la massima celerità e speditezza

al procedimento amministrativo, ispira la modifica dell'articolo 10-bis della legge n. 241 del 1990, proposta alla lettera *et* del comma 1 dell'articolo 1 del presente disegno di legge, in materia di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di parte.

Nel confermare il procedimento di comunicazione indicato al predetto articolo 10-bis, si precisa che la comunicazione dell'autorità o del responsabile del procedimento «sospende» e non «interrompe» i termini per la conclusione del procedimento medesimo, termini che «riprendono» e non «iniziano nuovamente» a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni che l'amministrazione deve valutare.

Con la lettera *dl* del comma 1 dell'articolo 1 si recano modifiche all'articolo 16 della predetta legge n. 241 del 1990, in relazione all'attività svolta dagli organi consultivi delle amministrazioni pubbliche, i quali sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente richiesti entro il termine massimo di quarantacinque giorni decorrenti dal ricevimento della richiesta.

L'imitile decorso del termine, senza l'emissione del relativo parere o senza la comunicazione di esigenze istruttorie, attribuisce all'amministrazione richiedente la facoltà (in caso di parere obbligatorio) o l'obbligo (in caso di parere facoltativo) di procedere indipendentemente dall'emana-zione del parere.

In tali casi, l'organo competente ad adottare il provvedimento non risponde di eventuali danni derivanti dalla mancata acquisizione dei pareri.

Novellando il comma 5 del medesimo articolo 16, si dispone, infine, che tutti i pareri resi dagli organi consultivi delle amministrazioni pubbliche devono essere trasmessi per via telematica, dando particolare evidenza e obbligatorietà alle modalità di trasmissione *on line* degli atti degli organi consultivi.

La lettera *el* del comma 1 dell'articolo 1 in questione modifera l'articolo 17 della già citata legge n. 241 del 1990, in materia di valutazioni tecniche di organi o enti appositi.

Si dispone che, decorsi ulteriori novanta giorni dalla richiesta di valutazione ad altro organo o ente, prevista dalla norma in vigore, senza che quest'ultimo abbia provveduto, l'organo competente emana comunque il provvedimento. Anche in tale caso viene esclusa qualsiasi imputabilità, all'organo competente ad adottare il provvedimento, degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione delle valutazioni tecniche in esame. In tal modo, si intende esonerare l'amministrazione da qualsiasi responsabilità derivante dall'inerzia eventuale degli organi o enti consultivi, consentendo comunque al procedimento di giungere alla sua conclusione.

Il comma 2 dell'articolo 1 del presente disegno di legge rimette ai servizi di controllo interno delle amministrazioni ovvero alle strutture delle medesime amministrazioni cui sono affidate, in forza dei rispettivi ordinamenti, le verifiche sul rispetto dei termini procedurali, il compito di misurare, anche avvalendosi dei sistemi di protocollo informatico, i tempi medi di conclusione dei procedimenti, evidenziando tramite un apposito rapporto annuale, il numero e le tipologie dei procedimenti che non si sono conclusi nei termini previsti. Il rapporto, da redigere annualmente entro il 15 febbraio, a cura delle singole amministrazioni competenti, deve essere corredato di un piano per la riduzione dei tempi e presentato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'introduzione dell'obbligo, a carico delle amministrazioni, di controllare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e la redazione del rapporto annuale con il relativo piano di riduzione perseguono la duplice finalità di conoscere l'andamento reale della durata dei procedimenti amministrativi - rilevando scostamenti e potenziali cause del ritardo e giungendo, così, a un adeguamento dei tempi procedurali alla realtà - nonché di potenziare l'accelerazione della conclusione dei procedimenti e la riduzione dei ritardi amministrativi.

Il successivo comma 3 dell'articolo 1 in trattazione stabilisce i termini entro cui

dovranno essere adottati i regolamenti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, come modificato dal comma 1, fissando il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, nonché individuando la disciplina transitoria.

Con il comma 4 si prevede che il regolamento di cui all'articolo 2-bis, comma 3, della legge n. 241 del 1990, intralciato dalla presente legge, sia emanato dalle amministrazioni statali entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima disposizione, mentre le regioni e gli enti locali adottano entro sessanta giorni gli atti finalizzati agli adempimenti previsti dal predetto comma 3. Decorso il termine, in caso di mancata adozione degli atti previsti dal presente comma, la somma di cui al predetto articolo è liquidata dal giudice secondo equità.

Con il comma 5 si fa obbligo alle amministrazioni di dare attuazione al disposto dall'articolo 2-ter della legge n. 241 del 1990 entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 2, contenente disposizioni in materia di programmazione statistica ed economica, mira ad accelerare e rendere certi i tempi di approvazione del Programma statistico nazionale, il cui *iter* di approvazione annuale è stato negli ultimi anni fortemente ritardato dai tempi di espressione del parere reso dal Garante per la protezione dei dati personali.

La ritardata approvazione del Programma comporta, infatti, notevole incertezza nelle attività dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e degli altri enti del Sistema statistico nazionale (SISTAN), con conseguenze negative anche per il rispetto degli obblighi derivanti dai regolamenti dell'Unione europea, producendo difficoltà operative per le imprese e gli altri soggetti sui quali ricade l'obbligo di risposta.

L'articolo 3 reca alcune misure che hanno l'evidente *ratio* di garantire l'attuazione del sistema del protocollo informatico all'interno delle singole amministrazioni. A questo scopo viene stabilito, *in primis*, che i responsabili per i sistemi

informativi automatizzati sono tenuti a riferire, entro il 31 marzo 2007, circa l'attuazione delle disposizioni sulla gestione del protocollo informatico previste dall'articolo 50 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

La disposizione stabilisce, inoltre, che, in caso di inosservanza della normativa che disciplina il protocollo informatico, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione nomini, senza possibilità di prevedere il riconoscimento di compensi aggiuntivi, il responsabile dei sistemi informativi commissario *ad acta*, con l'obbligo di riferire sul corretto funzionamento del sistema di gestione entro centottanta giorni dalla nomina.

Il comma 3 prevede, inoltre, che il Governo promuova, attraverso la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, intese e accordi con le regioni e con le autonomie locali per favorire la generale adozione del protocollo informatico da parte di queste.

L'articolo 4 prevede un programma biennale di sperimentazione finalizzato alla riprogettazione e alla riorganizzazione dei processi di servizio, anche in deroga a disposizioni vigenti, alla riduzione degli oneri amministrativi che gravano sui cittadini e sulle imprese, nonché al raggiungimento degli obiettivi di maggior utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'azione amministrativa. Il programma è svolto sotto il controllo dei competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri ed è finalizzato alla formulazione, da parte di questi ultimi, di proposte di modifica della normativa vigente al Comitato interministeriale di cui all'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

Il successivo articolo 5 detta norme in materia di pubblicità dei procedimenti amministrativi. Il predetto articolo integra l'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, prevedendo, con l'introdu-

zione della lettera *g-bis* nel comma 1 del medesimo articolo, che i siti delle pubbliche amministrazioni disponibili in rete devono contenere anche l'elenco dei casi in cui sono applicabili il silenzio-assenso e la dichiarazione di inizio attività per quanto riguarda i procedimenti di propria competenza.

Con l'articolo 6 si novella l'articolo 14 della legge n. 241 del 1990, con la finalità di estendere l'applicazione dell'istituto della conferenza di servizi anche ai concessionari, agli incaricati e ai gestori di pubblici servizi (ENEL, SNAM, Rete ferroviaria italiana, ANAS, eccetera), esclusi dalla formulazione attuale degli articoli 14 e seguenti della legge medesima. In particolare, viene previsto il coinvolgimento di tali soggetti, senza diritto di voto, quando il procedimento amministrativo o il progetto dedotti nella conferenza di servizi implichi adempimenti di concessionari o incaricati di pubblico servizio, con l'obiettivo di parificarli alla pubblica amministrazione - cui si sostituiscono nella materiale gestione dei servizi pubblici - favorendone le modalità di raccordo con la stessa per la più efficace realizzazione dell'istituto della conferenza, che mira alla semplificazione dell'attività amministrativa.

Con il comma 3 si modifica l'articolo 29 della legge n. 241 del 1990, chiarendo, al fine di risolvere i numerosi dubbi interpretativi sinora manifestati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, l'ambito di applicazione delle disposizioni della cosiddetta legge sul procedimento amministrativo alle regioni e agli enti locali.

In particolare, da un lato, il nuovo comma 1 dell'articolo 29 della legge n. 241 del 1990 prevede che le disposizioni contenute nell'articolo 2-bis 1. Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento «1. introdotto dal presente disegno di legge, si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche, rientrando rispettivamente il «risarcimento del danno da ritardo» e la «sanzione civile per mera inosservanza del termine di conclusione del procedimento» nell'ambito delle materie di competenza le-

gislativa esclusiva dello Stato. Dall'altro lato, il comma 2-bis, come novellato dal presente disegno di legge, stabilisce che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *aa*), della Costituzione (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) le disposizioni concernenti gli obblighi, a carico della pubblica amministrazione, di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato con un provvedimento espresso e motivato, di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa. Il comma 2-ter aggiunge, poi, che attengono, altresì, ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *aa*), della Costituzione, le disposizioni in tema di silenzio-assenso e di dichiarazione di inizio di attività, ferma restando, però, la possibilità di un'intesa in sede di Conferenza unificata volta a limitare i casi in cui le norme citate trovano applicazione.

L'articolo in esame stabilisce, inoltre, che le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dai principi generali, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela (comma 2-quater, introdotto dal disegno di legge in esame). Trova, infine, spazio nel dettato normativo una disposizione di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e per le province di Trento e di Bolzano (comma 2-quinquies).

Per rispondere ad una necessità fortemente avvertita dai consumatori, si estendono, inoltre, gli obblighi in materia di responsabile del procedimento, di cui alla legge n. 241 del 1990, ai gestori dei servizi di pubblica utilità di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 481 del 1995.

Ad ulteriore tutela dell'utenza, la norma demanda alle competenti autorità di regolazione l'introduzione di forme di indennizzo automatico e forfetario da corrispondere, anche in via di autotutela

negoziale, in casi di violazione degli obblighi in parola ovvero dei livelli qualitativi e quantitativi previsti dalle singole carte dei servizi.

La stessa norma contempla, inoltre, la possibilità di estendere, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tale prescrizione ad altri gestori di servizi di interesse generale, sempre in vista di una maggiore trasparenza nei rapporti con l'utenza.

Si stabilisce, poi, che, con riferimento ai ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, la competenza di primo grado spetta in via esclusiva e inderogabile al tribunale amministrativo regionale del Lazio, così come per i ricorsi avverso i provvedimenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (comma 5). Conseguentemente, il comma successivo sopprime la disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 25, della legge n. 481 del 1995, che assegna la competenza al tribunale amministrativo regionale del luogo ove ha sede l'Autorità.

Con l'articolo 7 si introduce a carico del dirigente una misura che ha lo scopo di responsabilizzarlo ulteriormente in relazione alle carenze, di natura prevalentemente organizzativa, che possono compromettere la puntuale osservanza dei termini procedurali o determinare aggravii per il cittadino, in termini di adempimenti superflui o inutili.

In tale senso si prevede che, fatte salve le disposizioni derivanti dalla contrattazione collettiva in materia di trattamento economico accessorio per i dirigenti - alle quali sono evidentemente rimesse la determinazione della voce del trattamento economico accessorio interessata dalla previsione normativa in esame, nonché la specificazione dei relativi criteri - al dirigente può non essere attribuito, in tutto o in parte, ferme restando le garanzie e le procedure di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 286 del 1999, il trattamento economico accessorio nel caso in cui si verifichi una grave o ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini prefissati per ciascun procedimento, ovvero una grave e ripetuta inosservanza

dell'obbligo di predisporre e di rendere noto agli interessati l'elenco dei procedimenti e degli adempimenti amministrativi di cui all'articolo 2.67 della legge n. 241 del 1990, introdotta dal presente disegno di legge, o l'inosservanza del divieto di richiedere al privato i documenti per i quali la normativa vigente consente il ricorso all'auto-certificazione.

L'articolo 8 contiene disposizioni in materia di tutela amministrativa e di normazione regolamentare e delegata.

In particolare, con il comma 1 sono apportate alcune modifiche all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971, in materia di disciplina dei ricorsi amministrativi.

A fini di maggiore trasparenza viene previsto che copia della relazione istruttoria, nonché delle eventuali controdeduzioni delle altre amministrazioni, sia trasmessa anche alle parti. Si prevede, altresì, con la modifica del secondo comma dell'articolo 11, che il ricorrente possa depositare direttamente copia del ricorso presso il Consiglio di Stato.

Il comma 2 del presente articolo integra l'articolo 13 del citato decreto del Presidente della Repubblica, prevedendo in particolare che, nel caso in cui il ricorso straordinario al Capo dello Stato non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale, la quale sia non manifestamente infondata, il Consiglio di Stato sospenda l'espressione del parere, trasmettendo gli atti direttamente alla Corte costituzionale e notificando il relativo provvedimento ai soggetti interessati. L'esigenza di prevedere e disciplinare in modo espresso l'eventualità che sia sollevata una questione di legittimità costituzionale nasce dalla evidente incongruità che il ricorso straordinario possa essere deciso in applicazione di norme sospettate di illegittimità costituzionale, in contrasto con i basilari principi in tema di tutela giurisdizionale delle parti.

Il comma 3 introduce all'interno nell'articolo 14 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica una nuova disposizione secondo cui i ricorsi diretti ad

ritenere l'esecuzione dei decreti di decisione resi nel regime di alternatività sono proposti dinanzi al tribunale amministrativo regionale competente per territorio. Si prevede, mediante il richiamo del primo comma dell'articolo 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, un doppio grado di giudizio (piuttosto che l'unico grado che sarebbe conseguito al rinvio al secondo comma dello stesso articolo), così assicurando un intervento più ponderato da parte del giudice dell'ottemperanza.

Il comma 4 modifica l'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, prevedendo l'applicazione delle medesime forme di pubblicità, indicate dal terzo e quarto comma dell'articolo 14 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971, nei casi di annullamento di atti amministrativi generali a contenuto normativo. La norma colma una grave lacuna nel sistema della pubblicità, e dunque della conoscibilità, delle sentenze che incidono, con effetto *erga omnes*, sul diritto oggettivo di rango secondario. Per evidenti ragioni di praticità, si è ritenuto di limitare la pubblicazione alle sentenze passate in giudicato.

Il comma 5, modificando l'articolo 15 della legge n. 205 del 2000, prevede che i pareri del Consiglio di Stato rechino la sottoscrizione del presidente del collegio e dell'estensore.

Il successivo comma 6 stabilisce che il Governo, per l'attuazione delle deleghe di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, possa avvalersi del Consiglio di Stato. A tale scopo è prevista, presso il medesimo Consiglio (sezione per gli atti normativi), l'istituzione di una segreteria tecnica, composta da dieci unità individuate nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e obbligatoriamente poste in posizione di distacco.

Il comma 7 apporta alcune modifiche all'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, in materia di giudizio amministrativo sul silenzio. In particolare, alcune disposizioni, precedentemente contenute nell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, vengono inserite, attraverso una più

corretta collocazione sistematica, nell'ambito del predetto articolo 21-bis.

Il comma 8, infine, integra il disposto dell'articolo 76 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prevedendo espressamente che nell'annagrafe degli amministratori locali e regionali siano menzionate le sentenze di condanna emesse dalla Corte dei conti ai sensi degli articoli 53, comma 1, numero 5), e 248, comma 5, del medesimo testo unico.

Il comma 9 estende, invece, le disposizioni in tema di «informatica giuridica», previste dall'articolo 51 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, anche ai pareri resi dal Consiglio di Stato, i quali sono, pertanto, resi accessibili anche attraverso il sistema informativo e il sito istituzionale nella rete internet, osservando però le specifiche cautele previste dal medesimo codice (articolo 52).

L'articolo 9 introduce misure per la digitalizzazione degli atti e dei documenti nei processi amministrativo, contabile e tributario e altre misure di semplificazione delle notificazioni. Si rimette ad uno o più decreti, adottati, sentiti gli ordini professionali interessati, rispettivamente, per la giustizia amministrativa dal Presidente del Consiglio di Stato, per la giustizia contabile dal Presidente della Corte dei conti e, per la giustizia tributaria, dal Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di determinare i tempi e le modalità della progressiva digitalizzazione degli atti e dei documenti dei procedimenti giurisdizionali amministrativo, contabile e tributario e dei procedimenti dinanzi alle sezioni consultive del Consiglio di Stato e alle sezioni di controllo della Corte dei conti. I decreti dispongono una fase di sperimentazione parziale o totale, anche limitata a singoli uffici giudiziari.

Le magistrature ordinaria, amministrativa, contabile e tributaria curano il costante scambio di informazioni in ordine ai programmi di digitalizzazione dei relativi procedimenti giurisdizionali e consultivi, anche al fine di favorire il riuso dei programmi informatici ai sensi dell'articolo 69 del codice dell'amministrazione

digitale, di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti le regole tecniche e i formati da utilizzare nell'ambito dei procedimenti interessati.

Il Capo II reca distinte misure finalizzate alla riduzione degli oneri per i cittadini e per le imprese.

L'articolo 10, al comma 1, introduce una norma di semplificazione, sostituendo il certificato di agibilità, previsto dall'articolo 24 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, con una semplice dichiarazione di conformità degli edifici e degli impianti, rilasciata sotto la propria responsabilità dal direttore dei lavori sulla base della documentazione prevista dall'articolo 25 del medesimo testo unico.

Il comma 2 della, invece, introduce una norma finalizzata a riorganizzare e a razionalizzare il sistema dei controlli amministrativi sulle attività di impresa in materia ambientale e di certificazione di qualità. In particolare, la disposizione in esame prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e con il Ministro dello sviluppo economico, siano individuate le materie e le tipologie di attività nelle quali i suddetti controlli amministrativi si sovrappongono ai controlli periodici svolti dai soggetti certificatori accreditati in conformità a norme tecniche europee e internazionali sulle imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità.

L'articolo 11 introduce modifiche all'articolo 119 del vigente codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, in tema di accertamenti medici per il conseguimento della patente di guida e in materia di esami di idoneità. Le

disposizioni, che sono finalizzate a conseguire un risultato di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa, si propongono di completare l'assetto delle competenze in materia di accertamento dei requisiti fisici e psichici dei conducenti, anche alla luce della previsione contenuta nell'articolo 103 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. In tale senso, viene quindi istituito, presso ogni ufficio della motorizzazione, un apposito elenco nel quale i medici interessati devono essere iscritti a condizione che possiedano una serie di requisiti.

Sempre in tema di accertamenti medici, si è reso necessario introdurre alcune innovazioni per quanto riguarda le commissioni mediche, che attualmente sono istituite in ogni capoluogo di provincia. Per rendere più capillare il servizio ai cittadini, soprattutto a quelli diversamente abili - che sono tenuti a sottoporsi a visita medica presso le commissioni mediche locali - si è previsto che le suddette commissioni possano essere costituite, previa valutazione dei competenti organi regionali, presso ogni azienda sanitaria locale. In conformità al nuovo riparto di competenze, susseguente anche alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, è stata introdotta una modifica all'articolo 119, comma 5, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, che deferisce alle regioni ovvero alle province autonome di Trento e di Bolzano la competenza a decidere e ricorsi avverso il giudizio delle commissioni mediche locali.

L'intero complesso delle disposizioni proposte dall'articolo in commento, la cui concreta attuazione è rimessa ad un regolamento da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, soddisfa pienamente le esigenze di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa.

L'articolo 12, modificando gli articoli 2, 71 e 72 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, estende ai gestori di servizi bancari e assicurativi l'obbligo di accettare le dichiarazioni e le autocertificazioni pre-



sentate dai clienti. In tale modo questi ultimi vengono equiparati, per quanto riguarda gli oneri di documentazione, agli utenti delle pubbliche amministrazioni.

Con specifico riferimento a queste ipotesi, le amministrazioni competenti al rilascio della certificazione sono tenute, su richiesta del gestore dei servizi bancari e assicurativi e previo consenso del dichiarante, a confermare per iscritto la corrispondenza tra la dichiarazione e i dati in loro possesso.

Sempre l'articolo 12 prevede, poi, l'individuazione, da parte delle amministrazioni certificanti, di uno specifico ufficio responsabile di tutte le attività connesse all'accertamento d'ufficio e ai controlli (articoli 43 e 71 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000). Il responsabile di tale ufficio deve predisporre una relazione sull'attività e sui risultati conseguiti, da trasmettere all'ufficio di controllo interno, anche ai fini della valutazione dei dirigenti. Queste misure organizzative, adottate per l'acquisizione d'ufficio dei dati e l'effettuazione dei relativi controlli, devono essere rese note dalle amministrazioni certificanti anche attraverso la pubblicazione nel sito *internet* dell'amministrazione.

La mancata risposta, entro trenta giorni dalle richieste di controllo, costituisce violazione dei doveri d'ufficio e rappresenta, in ogni caso, elemento negativo ai fini della valutazione del responsabile dell'ufficio.

L'articolo 13 mira, invece, a semplificare intevolmente la fase della verifica dei requisiti e delle condizioni necessari all'acquisto della personalità giuridica ovvero alle modificazioni dell'atto costitutivo o dello statuto, spostando lo svolgimento della predetta fase procedimentale dinanzi al notaio. Le prefetture-uffici territoriali del Governo provvederanno all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche sulla base dell'attestazione notarile.

Al comma 2 è previsto, poi, che con decreto del Ministro dell'interno siano determinati i criteri e i parametri per la verifica dell'adeguatezza del patrimonio

dell'ente alla realizzazione dello scopo, cui i notai dovranno uniformarsi.

L'articolo 14, accogliendo una specifica richiesta da parte dei cittadini, a decorrere dal 1° gennaio 2007, proroga a dieci anni la validità della carta d'identità. Con questa disposizione si intende ridurre la frequenza e il numero delle procedure di rinnovo. Inoltre, tenuto conto della definitiva sostituzione del documento di identità cartaceo con la carta d'identità elettronica a decorrere dal 1° gennaio 2006 (articolo 7-*ter* del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43), il comma 2 della stessa disposizione stabilisce che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato ai sensi dell'articolo 66, comma 1, del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, recante le caratteristiche e le modalità per il rilascio di tale documento, si conformi alla predetta disposizione. Con il fine di garantire la fruibilità del documento elettronico per la stessa durata attribuita al documento cartaceo.

Il comma 3 del medesimo articolo 14, infine, delega il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti alla semplificazione e al riassetto delle disposizioni in materia anagrafica.

Nell'esercizio della delega, il Governo dovrà attenersi al rispetto dei principi e criteri direttivi indicati, volti al riordino, al coordinamento e alla semplificazione delle disposizioni vigenti, assicurando la revisione delle procedure in funzione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la delegificazione dei procedimenti anagrafici, il riordino delle norme tecniche di garanzia dei dati personali e la semplificazione degli adempimenti richiesti al cittadino.

L'articolo 15 apporta, invece, alcune modifiche all'articolo 29-*bis* della legge n. 184 del 1983, in materia di adozione internazionale. In particolare, al fine di realizzare un più efficace e proficuo raccordo tra gli interessati all'adozione, i

servizi socio-assistenziali del comune di residenza e il tribunale per i minorenni, è previsto quanto segue:

*a)* che la copia della dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero residente all'estero, depositata presso il tribunale, sia inviata, per gli adempimenti di competenza, anche ai servizi socio-assistenziali del comune di residenza;

*b)* che, nel caso in cui il tribunale per i minorenni ritenga di dover dichiarare immediatamente l'inedoneità degli aspiranti all'adozione per manifesta carenza dei requisiti, il decreto motivato debba essere comunicato, oltre che agli interessati, ai servizi dell'ente locale competente.

L'articolo 16 contiene, con i relativi principi e criteri direttivi, la delega al Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante modifiche al codice della navigazione. Le modifiche avranno ad oggetto le sanzioni pecuniarie da infliggere nei confronti dei gestori aeroportuali, degli operatori aerei, dei manutentori aeronautici e dei prestatori di servizi al trasporto aereo.

Il comma 3 contiene i principi e criteri di attuazione della delega: dalle sanzioni pecuniarie da comminare al gestore aeroportuale (qualora non rispetti gli obblighi specificati dall'articolo 705 del codice della navigazione ovvero i requisiti di sicurezza per la gestione dell'aeroporto) alle sanzioni da comminare ai manutentori e agli operatori aerei (nel caso in cui non rispettino i requisiti per il rilascio e per il mantenimento del relativo certificato), oltre che agli esercenti per violazione delle disposizioni normative in materia di assegnazione delle bande orarie; dall'indicazione dell'importo minimo e massimo delle sanzioni pecuniarie all'individuazione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) quale unica autorità competente all'irrogazione delle sanzioni amministrative.

L'articolo 17 contiene la delega al Governo per la riforma del codice della

strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, che risponde, da un lato, all'esigenza di aumentare il livello di sicurezza della circolazione stradale e la salvaguardia della vita di tutti coloro che circolano sulle nostre strade con veicoli a motore, con l'obiettivo, conforme anche agli indirizzi comunitari, di ridurre drasticamente il numero delle vittime di incidenti; dall'altra, alla necessità di promuovere una semplificazione significativa della disciplina legislativa e procedure più snelle per l'adeguamento tecnico dei veicoli.

La delega prevede un processo riformatore del codice della strada, profondo e di ampio respiro, non realizzato con gli interventi attuati negli ultimi anni, che, a cominciare dall'introduzione della « patente a punti » per arrivare al nuovo regime del certificato di idoneità alla guida dei motorini e al recepimento della direttiva europea sulla formazione dei conducenti professionali, hanno rappresentato solo un primo passo per affrontare in modo efficace e coerente, ma ancora non organico, il complesso problema della sicurezza della circolazione, rispetto al quale molto resta da fare per porre l'Italia al passo con gli altri Paesi europei.

La vastità e la complessità dell'intervento rendono necessario, come per le riforme operate in altri settori, il ricorso ad una norma di delega che, valorizzando il fine della semplificazione, detti al Governo principi e criteri direttivi per un generale e organico riassetto delle norme vigenti in materia di circolazione stradale, con una revisione globale del codice della strada.

In particolare, il presente articolo, al comma 1, enuncia i principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà conformarsi nell'adozione del decreto legislativo.

Al comma 3 del medesimo articolo, al fine di assicurare coerenza, chiarezza e semplicità della normazione secondaria del settore, è previsto l'esercizio della potestà regolamentare del Governo per l'adozione delle disposizioni correttive e integrative del regolamento di attuazione del codice della strada da coordinare con le modifiche che verranno introdotte dal decreto legislativo attuativo della presente delega.

## N. LEGISLATIVA — DISegni DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Il comma 4 conferisce altresì al Governo l'ulteriore possibilità di apportare disposizioni integrative e correttive alla nuova disciplina introdotta con il decreto legislativo attuativo della presente delega, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 18 contiene, infine, una norma di copertura finanziaria (cosiddet-

ta «norma di salvaguardia»), la quale stabilisce, in modo inequivocabile, che dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e che all'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.



## Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

**OGGETTO:** Parere sul disegno di legge in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese.

*Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*

Repertorio atti n. 994 del 16 novembre 2006

### LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 16 novembre 2006:

VISIO l'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

VISTO il disegno di legge in esame, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 22 settembre 2006, nel testo pervenuto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 16 ottobre 2006 e diramato il 17 ottobre 2006;

CONSIDERATO che, nella riunione tecnica del 24 ottobre 2006, i rappresentanti delle Regioni, pur dichiarando di condividere l'impulso generale del provvedimento, hanno comunicato di non poter formulare un parere condiviso sul provvedimento, atteso che il competente Coordinamento Interregionale non si era tenuto, hanno tuttavia esposto alcune prime osservazioni, riservandosi di presentare un documento condiviso di osservazioni e proposte;

CONSIDERATO altresì che, nella medesima riunione, i rappresentanti dell'ANZI e dell'UPJ hanno dichiarato di non avere osservazioni sul provvedimento;

CONSIDERATO che nel medesimo incontro i rappresentanti delle Amministrazioni statali interessate hanno pienamente condiviso detta richiesta, rinviando, quindi, ad una ulteriore riunione tecnica la verifica delle proposte regionali;

CONSIDERATO che l'approfondimento richiesto è stato effettuato nella riunione tecnica del 6 novembre 2006 nel corso della quale i rappresentanti delle Regioni hanno presentato un documento in cui sono formulate osservazioni e proposte di modifica riferite, tra l'altro, in particolare all'articolo 6 del provvedimento in esame, nella parte che modifica l'articolo 29 della legge n. 241 del 1990, volta a chiarire la portata delle disposizioni in relazione alla legislazione regionale, nonché alla revisione della medesima legge relativamente alle disposizioni in materia di Conferenza dei servizi;

CONSIDERATO che i rappresentanti delle Amministrazioni statali, preso atto delle osservazioni delle Regioni, si sono riservati di far pervenire una nota in cui sarebbero state fornite le loro valutazioni circa le proposte relative agli articoli 3 e 6 del provvedimento (in particolare nella parte che modifica la legge n. 241 del 1990), all'articolo 8 (previsione della parizione del titolo straordinario al Presidente della Repubblica) e all'articolo 13 (in materia di riconoscimento della personalità giuridica);

XX LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

VISTA la nota del 15 novembre 2006 con la quale l'Ufficio legislativo del Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione ha trasmesso una riformulazione degli articoli 1 e 6 del provvedimento in esame che, in pari data è stata firmata alle Regioni e agli Enti locali;

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM hanno espresso parere favorevole sul provvedimento in esame, mentre le Regioni hanno consegnato un documento (Allegato A) in cui sono formulate delle osservazioni sul provvedimento in esame e sono avanzate alcune ulteriori proposte di modifica all'articolo 1, comma 1, lett. b), all'articolo 6, comma 3, nonché l'inserimento di un articolo 10-bis concernente la materia di attività di impresa ed una proposta emendativa all'articolo 10 in materia di certificazioni presentata dalla Regione Lombardia e dalla Provincia autonoma di Trento;

CONSIDERATO che il Governo ha ritenuto di accogliere le proposte di modifica all'articolo 1, comma 1, lett. b) e all'articolo 5, comma 3, mentre si è riservato un approfondimento in merito all'inserimento dell'articolo 10-bis, alla richiesta della Regione Lombardia e della Provincia autonoma di Trento ed alle osservazioni delle Regioni relative agli articoli 8 (previsione della perenzione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica) e 13 (in materia di riconoscimento dell'a personalità giuridica);

CONSIDERATO altresì che, per quanto riguarda la richiesta delle Regioni di valutare la modifica della legge n. 241/1990 in materia di Conferenza dei servizi, il Governo si è impegnato ad istituire un apposito gruppo di lavoro, riservandosi di presentare eventuali emendamenti nel corso dell'esame parlamentare;

CONSIDERATO che, pertanto, le Regioni hanno espresso un parere favorevole sul provvedimento in esame.

### esprime parere favorevole

sul disegno di legge in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese, numero, con nota n. 8762 del 13 ottobre 2006, dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri nei termini di cui in premessa e del documento allegato al presente atto e con l'accoglimento dei seguenti emendamenti:

- Articolo 1: (Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di conclusione del procedimento)

il comma 1, lett. b) è così riformulato:

b) Dopo l'articolo 2 sono inseriti i seguenti:

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

"Art. 2-bis (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento).

1. Le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto.

2. Indipendentemente dal risarcimento del danno di cui al comma 1 e con esclusione delle ipotesi in cui il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento dell'istanza, le pubbliche amministrazioni corrispondono ai soggetti istanti, a titolo sanzionatorio del mero ritardo, una somma di denaro in misura fissa ed eventualmente progressiva, tenuto conto anche della rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento, nei casi di inosservanza dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi.

3. Con regolamento, adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previa intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilita la misura ed il termine di controposizione della somma di cui al comma 2. Il regolamento stabilisce, altresì, per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali le modalità di pagamento. Le Regioni, le Province ed i Comuni determinano, per i procedimenti di propria competenza, le modalità di pagamento. Il giudice, in sede di liquidazione del risarcimento del danno ai sensi del comma 1, decanta l'importo di quanto eventualmente conseguito dal danneggiato ai sensi del comma 2.

4. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno di cui al comma 1 si prescrive in cinque anni; il diritto di cui al comma 2 si prescrive in un anno. In entrambi i casi, il termine di prescrizione di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 30, e successive modificazioni, decorre dalla data del pagamento, che va comunicato entro quindici giorni dall'amministrazione gravata del relativo onere economico".

- Articolo 6: (Arbitrio applicativo di alcune disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241)

Il comma 3 viene così riformulato:

3. All'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente: "Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali ed agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni in tema di giurisdizione amministrativa e quelle relative agli effetti del ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento previsti dall'art. 2 bis si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche";

2) dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti comini.

"3. Atteggiano ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuare un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato con un provvedimento espresso e motivato, di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa.

4. Atteggiano altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di

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

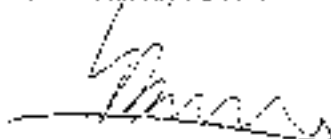
inizio attività ed il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con ipotesi in capo alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.

5. Le Regioni e gli Enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 3 e 4, né possono prevedere livelli superiori di tutela.".

6. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione al presente articolo, secondo i propri Statuti e le relative norme di attuazione."

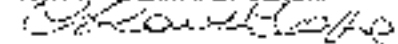
Il Segretario

AVA Giuseppe Mura



Il Presidente

On.le Prof. Linda Lanzetta





CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

ALL. A Conferenza  
C. d. R.  
2005

10/11/05

**PARERE IN MERITO AL «DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI  
EFFICIENZA DELLE AMMINISTRAZIONE PUBBLICHE, E DI  
RIDUZIONE DEGLI ONERI BUROCRATICI PER I CITTADINI E  
PER LE IMPRESE»**

*Punto 1) Elenco A - O.d.g. Conferenza Unificata*

In relazione al disegno di legge in oggetto e a seguito dei numerosi incontri tecnici intercorsi fra le Regioni, le Autonomie locali e il Governo, si rileva che in data 14 novembre è stata trasmessa di coordinamento tecnico interregionale, da parte del Governo una nuova ipotesi di riformulazione degli articoli 1 e 6 del disegno di legge stesso, concernenti la riforma della legge n. 241 del 1990.

Rispetto alla nuova formulazione proposta si rileva quanto segue.

All'articolo 1, comma 1, lettera b) del disegno di legge, che introduce l'art. 2 bis nella legge n. 241, si ritiene necessario modificare il comma 3 di tale nuovo articolo sostituendo la parola "scritta" con le seguenti: "previa intesa".

All'articolo 6, comma 3, che modifica e integra l'articolo 29 della legge n. 241/1990, si propone di apportare le seguenti modificazioni:

- nel nuovo comma 3 dell'art. 29, le parole "al comma 3", sono sostituite dalle parole "ai commi 3 e 4";
- dopo il comma 3, aggiungere il seguente: "6. Le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione al presente articolo, secondo i propri Statuti e le relative norme di attuazione."

Dopo l'articolo 10 inserire il seguente articolo 10 bis:

*Il comma 1 dell'art. 5 della legge 25 novembre 2005, n. 246 è così riformulato:*

*"1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale in materia di attività di impresa, di cui all'art. 117, secondo comma, della*



*Costituzione secondo i principi, i criteri direttivi e le procedure di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni.*"

Le Regioni al riguardo ribadiscono la posizione già espressa in relazione al parere espresso sulla legge di semplificazione del 2005 poiché l'attuale formulazione del 1° comma dell'art. 5 presenta elementi di criticità in quanto:

- non vengono chiarite a quali competenze esclusive dello Stato si facesse riferimento, soprattutto per la espressa esclusione di settori ad elevata incidenza statale (fisco, previdenza, lavoro) e né l'esatta definizione di ciascuna di tali competenze esclusive (tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza).
- non è possibile, in materia di adempimenti amministrativi delle imprese individuare aree organiche di esclusiva pertinenza statale, considerando l'indubbia sussistenza di numerose ed ampie competenze regionali (a titolo sia concorrente che esclusivo).

Lo stesso comma 2 dell'art. 5, operando un ampio rinvio a intese e accordi in sede di Conferenze, dimostra inoltre l'assoluta necessità di valutare e riconoscere gli spazi normativi propri delle Regioni (e, in misura minore, degli enti locali).

Oltre a queste proposte, le Regioni confermano le osservazioni già formulate sul disegno di legge in esame nelle sedi tecniche convocate nei mesi scorsi e di seguito riportate.

#### Osservazioni sull'impianto del provvedimento

Alcuni aspetti della legge n. 241 non vengono assolutamente affrontati e devono costituire invece oggetto di ulteriore riflessione, in particolare quelli attinenti alla Conferenza di servizi: i procedimenti per i quali vale una deroga implicita degli artt. 14 e ss. della legge 241 che è però rimasta inattuata per la ben nota difficoltà di demandare ad un organo di concertazione politica la competenza ad assumere decisioni tecniche relative al superamento del dissenso emerso in conferenza: su questo punto è assolutamente necessario pensare ad uno specifico emendamento.

Per quanto attiene ai profili sanzionatori introdotti dalla lettera *bi* dell'art. 1 del disegno di legge, che introduce l'art. 2 bis della legge n. 241 si sottolinea che la disciplina relativa alle conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento desta alcune perplessità che di seguito si espongono.

L'art. 2 bis, che costituisce un punto centrale del disegno di legge, sancisce il principio per cui le pubbliche amministrazioni sono tenute a risarcire il danno ingiusto causato dalla inosservanza dei termini

procedimentali, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto, assicurando, altresì, la corresponsione, a titolo sanzionatorio del mero ritardo, di una somma di denaro in misura fissa ed eventualmente progressiva.

Riguardo al risarcimento del danno non si pone alcun problema, mentre è evidente che la previsione sanzionatoria mira a garantire comunque all'istante la corresponsione rapida di una somma di denaro in conseguenza del mero inadempimento dell'amministrazione al dovere di concludere il procedimento nei termini previsti. L'intento generale è certamente condivisibile, stante anche la oggettiva difficoltà che spesso potrebbe manifestarsi (nei tempi e nella sostanza) per la prova del danno in sede risarcitoria.

Nei precedenti incontri a livello tecnico fra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali per l'esame del d.d.l. è stato sostenuto che tale sanzione avrebbe un carattere privatistico e, pertanto - non essendo riportabile alle vigenti norme sul diritto amministrativo - dovrebbe essere completamente regolata dalla legge dello Stato. Peraltro si rileva che il carattere civilistico non è espressamente affermato nel disegno di legge.

Questa tesi presta il fianco a notevoli dubbi e possibili critiche.

Innanzitutto, rimane aperto un problema connesso al necessario reperimento delle risorse per adempiere a questa prescrizione.

In secondo luogo, non si può negare che la "sanzione" in questione sorge da un rapporto di diritto pubblico e non di diritto privato; essa si presenta come una garanzia aggiuntiva rispetto a quella del risarcimento del danno, che rappresenta la regola nel diritto privato (e che non si ritiene certo di mettere in discussione).

Nella sostanza essa risulta, invece, una norma sanzionatoria basata sul semplice inadempimento della pubblica amministrazione al rispetto di un termine. Appare dunque come una sanzione oggettiva, di natura amministrativa, in quanto sorgente da rapporto fra la pubblica amministrazione ed il cittadino.

Si deve tenere presente che la norma potrebbe dare luogo a un rilevante contenzioso e appare opportuno un tentativo per ottenere analoghi risultati nella chiarezza del rispetto delle regole del diritto amministrativo (che sono anche di maggiore e dovuta garanzia per l'autonomia regionale, posto che anche le Regioni si troveranno a dover fornire adeguate garanzie ed a pagarne le conseguenze).

Si potrebbe, a questo fine, in alternativa a quanto ora previsto dal disegno di legge, disporre per le amministrazioni, l'obbligo di garantire un adeguato "ristoro" a vantaggio dell'istante nel caso di mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento. Questa soluzione sarebbe coerente con la fissazione della misura e dei termini di corresponsione delle somme da parte delle stesse Regioni.

XX LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si deve poi, in questa sede, richiamare anche la disposizione - certamente asimmetrica rispetto alla pubblica amministrazione - che si trova nell'art. 6, comma 4, del disegno di legge introduce: nel nuovo articolo 29 bis si rinviene una norma del tutto diversa per i gestori di servizi di pubblica utilità, per i cui utenti il comma 3 del nuovo articolo introduce il solo diritto all'"indennizzo automatico e forfetario".

L'articolo 8 Disposizioni in materia di tutela amministrativa e di normazione regolamentare e delegata contiene delle disposizioni in materia di tutela amministrativa e di normazione regolamentare e delegata.

In particolare, al comma 1 sono apportate alcune modifiche all'art. 11 del d.P.R. n. 1199 del 1971, in materia di disciplina dei ricorsi amministrativi.

La modifica di cui al comma 2 del presente articolo, prevede un'integrazione dell'art. 13 del citato d.P.R., disponendo in particolare che, nel caso in cui il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale, la quale sia non manifestamente infondata, il Consiglio di Stato sospenda l'espressione del parere, trasmettendo gli atti direttamente alla Corte, e notificando il relativo provvedimento ai soggetti interessati. Ne consegue la provisione di una nuova ipotesi di ricorso, in via incidentale alla Corte costituzionale.

Il comma 3 introduce una nuova disposizione all'interno dell'art. 14 del medesimo d.P.R., secondo cui i ricorsi diretti ad ottenere l'esecuzione dei decreti di decisione resi nel regime di alternatività sono proposti dinanzi al tribunale amministrativo regionale competente per territorio.

Peraltro, la progressiva giurisdizionalizzazione del ricorso straordinario - di cui è data evidenza dalle previsioni recate ai commi 2 e 3 dell'articolo in commento imporrebbe di estendere all'istituto anche quelle norme che, al fine di uno snellimento procedimentale, prevedono la perenzione dei ricorsi ultradecennali: art. 9, comma 2, legge 21 luglio 2000, n. 2005.

Il Titolo II reca "Misure finalizzate alla riduzione degli oneri per i cittadini e per le imprese".

Le Regioni ritengono necessario, in questa sede, sollecitare l'attenzione del Governo in relazione alle diverse iniziative legislative in campo in materia di semplificazione degli adempimenti amministrativi per le imprese, a partire dalla PDL C. 1428, di iniziativa dell'On. Capozzone, recante "Modifiche alla normativa sullo Sportello Unico per le imprese e in materia di dichiarazione di inizio attività".

In particolare, come già evidenziato dalla I Commissione della Camera dei Deputati, la suddetta Proposta di legge interviene sulle attività riconducibili allo "Sportello unico" per le imprese in cui "confluiscono e si coordinano atti ed adempimenti facenti capo a diverse competenze e responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti e che tali atti e adempimenti possono interessare, quanto alla materia trattata, competenze legislative sia statali che regionali", la Commissione ritiene pertanto necessario "individuare una soluzione che consenta di salvaguardare le competenze legislative regionali attinenti all'articolata materia della liberalizzazione dell'attività di impresa e demandate alla loro competenza concorrente o esclusiva (...)" oltre che "valutare l'opportunità di coordinare i contenuti della proposta di legge in esame con quelli di cui alla delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 28 novembre 2005, n. 246".

Le Regioni, oltre a proporre una riformulazione, come detto, dell'articolo 5 comma 1 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ritengono necessario che il Governo provveda ad una rapida attuazione delle disposizioni contenute nel secondo comma dell'art. 5 della legge 246, nonché dell'art. 10 del Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni (Codice dell'amministrazione digitale), in materia di Sportelli per le attività produttive.

Per quanto riguarda, infine, l'articolo 13 misure in materia di riconoscimento della personalità giuridica, esso mira a semplificare la fase della verifica dei requisiti e delle condizioni necessarie all'acquisto della personalità giuridica ovvero alle modificazioni dell'atto costitutivo o dello statuto, spostando lo svolgimento della predetta fase procedimentale dinanzi al notaio. Le Prefetture provvederanno all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche sulla base dell'attestazione notarile. Al comma 2 è previsto, poi, che un decreto ministeriale determini i criteri ed i parametri per la verifica dell'adeguatezza del patrimonio dell'ente alla realizzazione dello scopo, cui i notai dovranno uniformarsi.

La disposizione introdotta all'art. 13 del d.d.l. non è chiara nel suo ambito di applicazione. Il primo periodo del comma 1 - che si riferisce alle funzioni che possono essere espletate dal notaio - non contiene eccezioni (quindi parte applicabile anche alle Regioni). Incongruamente, l'ultimo periodo di tale comma si riferisce invece solamente al prefetto, mentre una norma di questo genere non potrebbe non riferirsi - esplicitamente - anche alle Regioni (competenti ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 561 del 2000).


Con D.M. sono individuati i criteri e i parametri per la verifica dell'adeguatezza del patrimonio dell'ente alla realizzazione dello scopo.

Ma il problema che questa norma solleva, in generale, è molto serio ed importante: le funzioni che vengono attribuite al notaio richiedono una

congrua valutazione e sperimentazione degli effetti che questa norma può concretamente produrre.

Molto più opportuno apparirebbe esungere l'articolo 13 dal disegno di legge ed avviare invece una maggiore riflessione, anche sulle attuali norme del codice civile, accompagnando tale ricerca con una adeguata sperimentazione.

Roma, 16 novembre 2006

Regione LOMBARDIA  
 Prov. aut. di Brescia  
 Comandante in  
 Veduggia  
 16. XI 2006  


"2. Al fine di semplificare gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese mediante la riorganizzazione e della razionalizzazione del sistema dei controlli amministrativi sulle attività di impresa in materia ambientale e di certificazione di qualità, gli enti certificatori, in aggiunta ai compiti loro riconosciuti dalla normativa vigente, svolgono, in luogo delle autorità pubbliche attualmente competenti, anche il compito di verificare il possesso dei requisiti ambientali richiesti dalla normativa per l'esercizio dell'attività di impresa. I controlli periodici svolti dai soggetti certificatori accreditati in conformità a norme tecniche europee ed internazionali sulle imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità sostituiscono a tutti gli effetti i controlli amministrativi attualmente svolti dalle autorità pubbliche competenti.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro centotanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico, sono individuati i casi nei quali deve permanere la competenza dell'autorità pubblica.

4. Quanto previsto dal comma 3 opera comunque a decorrere dal centotantesimo giorno dall'entrata in vigore della presente legge. . ."

## DISEGNO DI LEGGE

## CASO 1

MISURE VOLTE ALLA RIORGANIZZAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA, ALLA RIDUZIONE E ALLA CERTEZZA DEI TEMPI DEI PROCEDIMENTI E RELATIVE FORME DI TUTELA

## ART. 1.

*(Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di conclusione dei procedimenti).*

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

«ART. 2. *(Conclusione dei procedimenti).* - 1. Ove il provvedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

2. Nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni.

3. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza.

4. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro competente, tenendo conto della sostenibilità dei termini, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono individuati i termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali.

5. Fatto salvo quanto previsto da specifiche disposizioni normative, le Autorità di garanzia e di vigilanza disciplinano, in conformità ai propri ordinamenti, i termini di conclusione dei procedimenti di rispettiva competenza.

6. I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio, ovvero dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

7. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 possono essere sospesi, per una sola volta, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2 »:

*by* dopo l'articolo 2 sono inseriti i seguenti:

« ART. 2-bis. *(Conseguenze del ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento).* - 1. Le pubbliche amministrazioni sono tenute al risarcimento del danno ingiusto ragionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, indipendentemente dalla spettanza del beneficio derivante dal provvedimento richiesto.

2. Indipendentemente dal risarcimento del danno di cui al comma 1 e con



esclusione delle ipotesi in cui il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento dell'istanza, le pubbliche amministrazioni corrispondono ai soggetti istanti, a titolo sanzionatorio del mero ritardo, una somma di denaro in misura fissa ed eventualmente progressiva, tenuta conto anche della rilevanza degli interessi coinvolti nel procedimento, nei casi di inosservanza dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi.

3. Con regolamento, emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti la misura e il termine di corresponsione della somma di cui al comma 2 del presente articolo. Il regolamento stabilisce, altresì, le modalità di pagamento per le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali. Le regioni, le province e i comuni determinano le modalità di pagamento per i procedimenti di propria competenza. Il giudice, in sede di liquidazione del risarcimento del danno ai sensi del comma 1, decurta l'importo di quanto eventualmente conseguito dal danneggiato ai sensi del comma 2.

4. Le controversie relative all'applicazione del presente articolo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento del danno di cui al comma 1 si prescrive in cinque anni; il diritto di cui al comma 2 si prescrive in un anno. In entrambi i casi, il termine di prescrizione di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, decorre dalla data del pagamento, che deve essere comunicato entro quindici giorni dall'amministrazione gravata del relativo onere economico.

Art. 2-ter. *(Elenco della documentazione necessaria, moduli e formulari)*. - 1. Le pubbliche amministrazioni definiscono e rendono disponibili, anche attraverso gli uffici per le relazioni con il pubblico, gli elenchi della documentazione da presen-

ture unitamente all'istanza ai fini dell'adozione del provvedimento amministrativo richiesto, nonché dei casi in cui operano il silenzio assenso e la dichiarazione di inizio di attività nei procedimenti di propria competenza.

2. Le pubbliche amministrazioni delineano e rendono disponibili anche per via telematica i moduli e i formulari validi ad ogni effetto di legge, anche ai fini delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà.

3. Le pubbliche amministrazioni non possono chiedere ulteriori informazioni o documenti oltre a quelli indicati nei moduli, nei formulari e negli elenchi, se non con atto motivato, il quale determina la sospensione del termine per la conclusione del procedimento alle condizioni di cui all'articolo 2, comma 7 »;

*c)* all'articolo 10-bis, comma 1, terzo periodo, la parola « interrompe » è sostituita dalla seguente: « sospende » e le parole « iniziano nuovamente » sono sostituite dalla seguente: « riprendono »;

*d)* all'articolo 10 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al comma 1, secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, che comunque non può superare i quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta »;

2) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere facoltativo o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'espressione del parere. In tali casi, l'organo competente ad adottare il provvedi-

## AVVISO ALLA STAMPA - DISEGNI DI LEGGE E RIFUGIONI - DOCUMENTI

mento non può essere chiamata a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri di cui al presente comma »;

3) al comma 4, le parole: « il termine di cui al comma 1 può essere interrotto » sono sostituite dalle seguenti: « i termini di cui al comma 1 possono essere interrotti »;

4) il comma 5 è sostituito dal seguente:

« 5. I pareri di cui al comma 1 sono trasmessi con mezzi telematici »;

5) dopo il comma 6 è aggiunto, in fine, il seguente:

« 6-bis. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 127 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 »;

6) all'articolo 17 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al comma 1 sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « Decorso inutilmente ulteriori novanta giorni, l'organo competente procede comunque all'adozione del provvedimento. In tal caso, l'organo competente ad adottare il provvedimento non può essere chiamata a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata emissione delle valutazioni tecniche di cui al presente comma »;

2) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« 2-bis. Nei casi in cui leggi o regolamenti prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche, i termini di cui all'articolo 2, commi 2, 3, 4 e 5, sono sospesi fino all'acquisizione della valutazione e, comunque, salvo che per i casi di cui al comma 2 del presente articolo, non oltre i termini massimi previsti dal comma 1 ».

2. I servizi di controllo interno delle singole amministrazioni statali, ovvero le strutture delle medesime amministrazioni

AVVISO DI PUBBLICAZIONE — DISegni DI LEGGE E RILAZIONI — DOCUMENTI

cui sono affidate, in forza dei rispettivi ordinamenti, le verifiche sul rispetto dei termini procedurali, e i corrispondenti uffici od organi degli enti pubblici nazionali sono tenuti, anche avvalendosi dei sistemi di protocollo informatico, a misurare i tempi medi di conclusione dei procedimenti, nonché a predisporre un apposito rapporto annuale, indicando il numero e le tipologie dei procedimenti che non si sono conclusi nei termini previsti. Il rapporto, corredato da un piano di riduzione dei tempi, è presentato ogni anno, entro il 15 febbraio dell'anno successivo, alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Sulla base delle risultanze del rapporto si provvede, anche su impulso di quest'ultima, al conseguente adeguamento dei termini di conclusione dei procedimenti con le modalità di cui all'articolo 2, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera *al*, del presente articolo.

3. In sede di prima attuazione della presente legge, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e gli atti o provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera *al*, del presente articolo, sono adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le disposizioni regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti, cessano di avere effetto a decorrere dalla scadenza del termine di cui al primo periodo del presente comma. Continuano ad applicarsi le disposizioni regolamentari, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini non superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti. La disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera *al*, del presente articolo, si applica dallo scadere del termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Il regolamento previsto dall'articolo 2-bis, comma 3, della legge 7 agosto 1990,

n. 241, introdotto dal comma 1, lettera *b)*, del presente articolo, è emanato entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima disposizione. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del predetto regolamento, le regioni, le province e i comuni adottano gli atti finalizzati agli adempimenti previsti nel citato articolo 2-*bis*, comma 3, della legge n. 241 del 1990. Decorso i termini prescritti, in caso di mancata adozione degli atti previsti dal presente comma, la somma di cui al medesimo articolo 2-*bis* è liquidata dal giudice secondo equità.

5. Le pubbliche amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali danno attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 2-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dal comma 1, lettera *b)*, del presente articolo, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

6. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli eventuali oneri di cui all'articolo 2-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dal comma 1, lettera *b)*, del presente articolo, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-*ter*, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. I decreti eventualmente emanati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, numero 2), della legge 5 agosto 1978, n. 468, prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti o delle misure di cui al periodo precedente sono tempestivamente trasmessi alle Camere, corredati da apposite relazioni illustrative.

## Art. 2.

*(Riduzione dei tempi di approvazione del Programma statistico nazionale).*

1. All'articolo 6-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, il quale esprime il proprio parere entro il termine di sessanta giorni. Si applica, a tale fine, quanto previsto dall'articolo 154, comma 5, del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196».

## ART. 3.

*Missive per l'attuazione  
del protocollo informatico.*

1. I responsabili per i sistemi informativi automatizzati, individuati ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, riferiscono al Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, entro il 31 marzo 2007, circa l'attuazione delle disposizioni sulla gestione del protocollo informatico previste dall'articolo 50, comma 3, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

2. In caso di mancata osservanza delle disposizioni di cui al comma 1, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione nomina il responsabile per i sistemi informativi automatizzati di ciascuna amministrazione statale commissario *ad acta* per l'attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 50, comma 3, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sulla gestione del protocollo informatico. Entro centottanta giorni dalla nomina, il commissario *ad acta* riferisce sull'effettiva avvio e sul corretto funzionamento del sistema di gestione del protocollo informatico.

3. Il Governo promuove, attraverso la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, intese e accordi con le regioni e con le autonomie locali per favorire la generale adozione, da parte delle medesime, del protocollo informatico ai sensi del presente articolo.

## ART. 4.

*Riorganizzazione sperimentale dei processi  
di servizio in deroga alla normativa vigente.*

1. Al fine di ridurre gli oneri amministrativi che gravano sui cittadini e sulle imprese e di raggiungere gli obiettivi pre-

visti dagli articoli 12 e 14 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, sono consentite, in via sperimentale, per un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, la riprogettazione e la riorganizzazione dei processi di servizio in deroga alla vigente normativa statale, fatti salvi le disposizioni della Costituzione, i principi comunitari, le disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi imposti dall'ordinamento comunitario, i principi fondamentali dell'ordinamento in materia di diritti civili, le disposizioni in materia di difesa e sicurezza nazionale, ordine e sicurezza pubblica, immigrazione e consultazione elettorale, nonché i principi fondamentali dell'azione amministrativa.

2. Le pubbliche amministrazioni, anche regionali e locali, comunicano i progetti di sperimentazione per i quali intendano avvalersi della deroga di cui al comma 1. I competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, in collaborazione con le amministrazioni competenti per settore, valutano i progetti, avvalendosi del contingente di esperti di cui al comma 2 dell'articolo 11 della legge 6 luglio 2002, n. 137, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione.

3. In caso di valutazione positiva, con regolamento di delegificazione, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri interessati, è autorizzata la sperimentazione in deroga. Il decreto di cui al presente comma indica il termine di efficacia della sperimentazione, non superiore a ventiquattro mesi, e contiene l'elenco tassativo delle norme di cui è consentita la deroga temporanea.

4. I competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, in collaborazione con le amministrazioni interessate, effettuano il monitoraggio sull'attuazione dei progetti di sperimentazione in deroga alle norme vigenti, verificano i risultati conseguiti, promuovono la condivisione di questi tra tutte le amministrazioni pub-

blighe mediante il trasferimento delle soluzioni tecniche e organizzative.

5. Il Governo valuta le iniziative di modifica alla normativa vigente conseguenti agli esiti delle sperimentazioni, scritto il Comitato interministeriale di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

6. Nell'esercizio delle competenze di cui al presente articolo, aventi ad oggetto i progetti di sperimentazione delle pubbliche amministrazioni regionali e locali, il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione opera in raccordo con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali.

#### ART. 5.

##### *(Pubblicità dei procedimenti e degli adempimenti amministrativi).*

1. Al comma 1 dell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *g-bis* i casi in cui sono applicabili il silenzio assenso e la dichiarazione di inizio di attività nei procedimenti di propria competenza ».

#### ART. 6.

##### *(Ambito applicativo di alcune disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241).*

1. All'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« *5-ter*. Nel caso in cui il procedimento amministrativo o il progetto dedotto nella conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e *14-bis* implichi adempimenti di concessioni, gestori o incaricati di pubblici servizi, gli stessi partecipano alla conferenza secondo le disposizioni del presente capo, senza diritto di voto ».



2. L'articolo 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, è abrogato.

3. All'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni in tema di giustizia amministrativa e quelle relative agli effetti del ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento previsti dall'articolo 2-bis si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche »;

b) dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:

« 2-bis. Attegnato ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *in*, della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato con un provvedimento espresso e motivato, di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa,

2-ter. Attegnato altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *in*, della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio di attività e il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.

2-quater. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.

2-*quinquies*. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione ».

4. Dopo l'articolo 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo modificato dal comma 3 del presente articolo, è inserito il seguente:

ART. 29-*bis*. (*Disciplina per i gestori di servizi di pubblica utilità*). - 1. I gestori pubblici o privati dei servizi di pubblica utilità di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 14 novembre 1995, n. 481, applicato al rapporto di utenza, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 della presente legge.

2. Con provvedimenti delle rispettive autorità di regolazione, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, sono determinate le concrete modalità applicative delle disposizioni del comma 1.

3. In caso di mancata osservanza, da parte dei gestori pubblici o privati di servizi di pubblica utilità di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 14 novembre 1995, n. 481, delle disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo ovvero dei livelli minimi di qualità e di quantità predeterminati e pubblicati anche attraverso carte dei servizi, nella misura e secondo le modalità stabilite con provvedimenti delle rispettive autorità di regolazione, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, deve essere assicurata agli utenti interessati la corresponsione di un'indennità automatica e inoletario, eventualmente anche mediante forme di autotutela negoziale.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, sono individuati gli altri servizi di interesse generale soggetti all'applicazione degli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 della presente legge, nonché i soggetti competenti all'attuazione dei commi 2 e 3 del presente articolo ».

5. L'articolo 1, comma 26, della legge 31 luglio 1997, n. 249, si applica anche all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

6. All'articolo 2, comma 25, della legge 14 novembre 1995, n. 481, e successive modificazioni, le parole: « e sono proposti avanti il tribunale amministrativo regionale ove ha sede l'Autorità » sono soppresse.

#### ART. 7.

##### *Responsabilità dirigenziale.*

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

« *1-bis.* Ferme restando le disposizioni contrattuali relative al trattamento economico accessorio, al dirigente può non essere attribuito, in tutto o in parte, in relazione al grado di responsabilità e tenuto conto degli eventuali inadempimenti del responsabile del procedimento, nonché della gravità dei casi, valutata con i sistemi e le garanzie di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, il trattamento economico accessorio nel caso in cui, per i procedimenti amministrativi che ricadono nella competenza dell'ufficio da lui diretto, si verifichi:

*a)* grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento;

*b)* grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di predisporre, aggiornare e rendere noto agli interessati l'elenco di cui all'articolo 2-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241;

*c)* grave e ripetuta inosservanza del divieto di esigere dal privato la presentazione di documenti per i quali la normativa vigente consente il ricorso alle dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto di notorietà, nonché l'acquisizione diretta di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni ».

## ART. 8.

*(Disposizioni in materia di tutela amministrativa e di nomina regolamentare e delegata.)*

1. All'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Copia della relazione istruttoria nonché delle eventuali controdeduzioni delle altre amministrazioni è trasmessa, contestualmente, anche alle parti»;

*b)* il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Trascorso il detto termine, il ricorrente può depositare direttamente copia del ricorso presso il Consiglio di Stato».

2. Nell'articolo 13, primo comma, alinea, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, dopo il secondo periodo, è inserito il seguente: «Se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché la notifica del provvedimento ai soggetti ivi indicati».

3. All'articolo 14, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «I ricorsi diretti ad ottenere l'esecuzione dei decreti di decisione resi nel regime di alternatività ai sensi degli articoli 8 e 15 del presente decreto sono proposti al tribunale amministrativo regionale competente per territorio ai sensi dell'articolo 37, primo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034».

4. All'articolo 26, secondo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Trovano applicazione le forme di pubblicità di cui all'articolo 14, terzo e quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, quando la sentenza di annullamento degli atti ivi indicati è passata in giudicato ».

5. All'articolo 15 della legge 21 luglio 2000, n. 205, le parole: « l'indicazione » sono sostituite dalle seguenti: « la sottoscrizione ».

6. Per l'attuazione delle deleghe di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, il Governo può avvalersi del Consiglio di Stato ai sensi dell'articolo 14, numero 2', del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, e in tale caso non occorre acquisire il relativo parere previsto dall'articolo 17, comma 25, della legge 15 maggio 1997, n. 127, nonché dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59. A tale fine è costituita presso la Sezione consultiva per gli atti normativi una segreteria tecnica, composta da un contingente di dieci unità di personale, individuate nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e obbligatoriamente collocate in posizione di distacco, con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza.

7. All'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 è premesso il seguente:

« 01. Salvi i casi di silenzio assenso o di silenzio rigetto, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, decorsi i termini stabiliti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, per la conclusione del procedimento amministrativo, può essere proposto, anche senza necessità di diffida, all'amministrazione inadempiente, fino a che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla data di scadenza dei medesimi termini. È fatta salva la possibilità di riproporre l'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti »;

by il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. Con la sentenza di accoglimento totale o parziale del ricorso, il giudice amministrativo ordina all'amministrazione di provvedere, di norma entro un termine non superiore a trenta giorni. Qualora l'amministrazione resti inadempiente oltre tale termine, il giudice amministrativo, su richiesta di parte, nomina un commissario che provvede in luogo della stessa ».

8. All'articolo 76 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

*4-bis.* Nell'anagrafe è inserita menzione delle sentenze emesse dalla Corte dei conti ai sensi degli articoli 63, comma 1, numero 5), e 248, comma 5 ».

9. Al codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 51, comma 2, le parole: « segreteria sono rese accessibili » sono sostituite dalle seguenti: « segreteria, nonché i pareri resi dal Consiglio di Stato, sono resi accessibili »;

b) all'articolo 52, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

*7-bis.* Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche ai pareri resi dal Consiglio di Stato ».

#### Art. 9.

*(Misure per la digitalizzazione degli atti e dei documenti nei processi amministrativi, contabile e tributario e altre misure di semplificazione delle notificazioni).*

1. Fermo restando quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001,

n. 123, i tempi e le modalità della progressiva digitalizzazione degli atti e dei documenti dei procedimenti giurisdizionali amministrativo, contabile e tributario e dei procedimenti dinanzi alle sezioni consultive del Consiglio di Stato e alle sezioni di controllo della Corte dei conti sono stabiliti con uno o più decreti adottati, sentiti gli ordini professionali interessati, rispettivamente, per la giustizia amministrativa dal Presidente del Consiglio di Stato, per la giustizia contabile dal Presidente della Corte dei conti e, per la giustizia tributaria, acquisito il parere di cui all'articolo 24, comma 1, lettera *b*, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, dal Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti, tenuto conto delle regole tecniche e dei formati di cui al comma 4, dispongono una fase di sperimentazione parziale o totale, anche limitata a singoli uffici giudiziari, e, all'esito della stessa, prevedono:

*a*) valutati i risultati della sperimentazione, nonché lo stato dello sviluppo tecnologico, l'obbligo di depositare anche o esclusivamente su supporto informatico o per via telematica gli atti o i documenti offerti in comunicazione dalle parti;

*b*) eventuali deroghe all'obbligo di produzione su supporto informatico o in via telematica per determinate tipologie di procedimenti, atti e documenti;

*c*) il numero di copie cartacee da produrre quando il deposito su supporto informatico o in via telematica non escluda il deposito di atti o documenti in forma cartacea.

2. I decreti di cui al comma 1 sono sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti e sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, acquisendo efficacia dalla data della predetta pubblicazione.

3. Le magistrature ordinaria, amministrativa, contabile e tributaria curano il costante scambio di informazioni in ordine ai programmi di digitalizzazione dei relativi procedimenti giurisdizionali e consultivi anche al fine di favorire il rinvio dei programmi informatici ai sensi dell'articolo 69 del codice dell'amministrazione

digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, sentiti i soggetti di cui al comma 1, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti le regole tecniche e i formati da utilizzare nell'ambito dei procedimenti di cui al medesimo comma 1.

5. Gli avvocati e procuratori dello Stato possono eseguire la notificazione di atti civili, amministrativi e stragiudiziali, ai sensi della legge 21 gennaio 1994, n. 53, e successive modificazioni, previa autorizzazione dell'Avvocato generale dello Stato o, su sua delega, dell'avvocato distrettuale preposto alla sede alla quale è assegnato l'avvocato o procuratore dello Stato destinatario dell'autorizzazione.

6. L'Avvocatura generale dello Stato e ciascuna avvocatura distrettuale dello Stato devono munirsi di un apposito registro cronologico conforme al modello allegato al decreto del Ministro di grazia e giustizia 27 maggio 1994, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 131 del 7 giugno 1994. La validità dei registri è subordinata alla previa numerazione e validazione, in ogni mezza foglio, rispettivamente da parte dell'Avvocato generale dello Stato, o di un avvocato dello Stato allo scopo delegato, ovvero da parte dell'avvocato distrettuale dello Stato.

7. Ove gli atti notificati ai sensi del comma 5 del presente articolo siano esenti da bollo, non si applica la disposizione di cui all'articolo 10 della legge 21 gennaio 1994, n. 53.

## CAPITOLO II

### MISURE FINALIZZATE ALLA RIDUZIONE DEGLI ONERI PER I CITTADINI E PER LE IMPRESE.

#### ART. 10.

##### *Misure in materia di certificazioni.*

1. All'articolo 24 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in



materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente:

« 4-bis. Il certificato di agibilità di cui al comma 1, limitatamente all'esecuzione delle opere di edilizia privata, è sostituito dalla dichiarazione di conformità alla normativa vigente in materia di agibilità degli edifici e degli impianti negli stessi installati, rilasciata dal direttore dei lavori sulla base della documentazione prevista dall'articolo 25 ».

2. Ai fini della riorganizzazione e della razionalizzazione del sistema dei controlli amministrativi sulle attività di impresa in materia ambientale e della relativa certificazione di qualità, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro dello sviluppo economico, sono individuate le materie e le tipologie di attività nelle quali i suddetti controlli amministrativi si sovrappongono ai controlli periodici svolti dai soggetti certificatori accreditati in conformità a norme tecniche europee e internazionali sulle imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità.

#### Art. 11.

*(Disposizioni in materia di accertamenti medici per il conseguimento della patente di guida e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori)*

1. All'articolo 119 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. L'accertamento dei requisiti fisici e psichici, tranne che per i casi stabiliti nei

## AVVISI DI CONCORSO - DISegni DI LEGGE E RILEVAZIONI - DOCUMENTI

comuni 2-bis e 4, e effettuato da medici iscritti in un elenco istituito presso gli uffici del dipartimento per i trasporti terrestri e per i sistemi informativi e statistici del Ministero dei trasporti »;

*b)* il comma 4, primo periodo, alinea, è sostituito dal seguente: « L'accertamento dei requisiti fisici e psichici è effettuato da commissioni mediche locali che possono essere costituite, previa valutazione dei competenti organi regionali, presso ogni azienda sanitaria locale, nei riguardi »;

*c)* il comma 5 è sostituito dal seguente:

« 5. Avverso il giudizio delle commissioni di cui al comma 4 è ammesso ricorso entro trenta giorni alla regione o alla provincia autonoma di Trento o di Bolzano competente ».

2. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità per l'attuazione dell'articolo 119 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come da ultimo modificato dal comma 1 del presente articolo, è disciplinato il periodo transitorio di prima attuazione, sono determinate le modalità di controllo sull'osservanza delle disposizioni e sono conseguentemente adeguate le procedure per la conferma di validità della patente previste dall'articolo 126 del citato codice di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni.

## ART. 12.

*(Modifiche degli articoli 2, 71 e 72 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445).*

1. All'articolo 2, comma 1, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre

2000, n. 445, e successive modificazioni, dopo le parole: « di pubblici servizi » sono inserite le seguenti: « e di servizi bancari o assicurativi », e le parole: « e ai privati » sono sostituite dalle seguenti: « nonché agli altri privati ».

2. All'articolo 71, comma 4, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le parole: « ai privati che vi consentono » sono sostituite dalle seguenti: « ai gestori di servizi bancari o assicurativi e agli altri privati che vi consentono ».

3. L'articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, è sostituito dal seguente:

« Art. 72 (1). - *Responsabilità dei controlli.* - 1. Ai fini dell'accertamento d'ufficio di cui all'articolo 43 e dei controlli di cui all'articolo 71, le amministrazioni certificanti individuano un ufficio responsabile per tutte le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni precedenti. Il responsabile di tale ufficio o un dipendente da questo nominato è tenuto a dare immediata risposta alle amministrazioni precedenti sulle modalità di accesso ai dati dell'amministrazione certificante.

2. Il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 predispone, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sull'attività e sui risultati conseguiti. La relazione è trasmessa all'ufficio di controllo interno anche ai fini della valutazione dei dirigenti.

3. Le amministrazioni certificanti, per il tramite dell'ufficio di cui al comma 1, individuano e rendono note, anche attraverso la pubblicazione nel sito *Internet* dell'amministrazione, le misure organizzative adottate per l'efficiente, efficace e tempestiva acquisizione d'ufficio dei dati e per l'effettuazione dei controlli medesimi, nonché le modalità per la loro esecuzione.

4. La mancata risposta entro il termine di trenta giorni alle richieste di controllo costituisce violazione dei doveri d'ufficio e costituisce in ogni caso elemento negativo ai fini della valutazione del responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 ».

## ART. 13.

*Misure in materia di riconoscimento della personalità giuridica.*

1. La verifica dei requisiti e delle condizioni per l'acquisto della personalità giuridica, di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, nonché per le modificazioni dello statuto e dell'atto costitutivo, di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 2 del medesimo regolamento, può essere effettuata dal notaio, secondo i criteri fissati dal decreto previsto dal comma 2 del presente articolo. La prefettura - ufficio territoriale del Governo provvede, sulla base dell'attestazione notariale, all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

2. Con decreto del Ministro dell'interno sono individuati i criteri e i parametri per la verifica dell'adeguatezza del patrimonio dell'ente alla realizzazione dello scopo, ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361.

## ART. 14.

*Validità della carta d'identità e delega al Governo per la semplificazione e il riassetto delle disposizioni in materia anagrafica.*

1. A decorrere dal 1° gennaio 2007, la carta d'identità ha validità di dieci anni.

2. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dall'articolo 66, comma 1, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è adottato in conformità alla disposizione di cui al comma 1 del presente articolo.

3. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la semplificazione e il riassetto delle disposizioni in materia

ANAGRAFICA - DISegni DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

anagrafica, ivi compresa l'anagrafe degli italiani residenti all'estero, secondo i principi, i criteri direttivi e le procedure di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* riordino, coordinamento e semplificazione delle disposizioni vigenti in materia anagrafica;

*b)* revisione delle procedure in funzione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e nel rispetto dei criteri dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa;

*c)* delegificazione delle norme primarie di disciplina puntuale dei procedimenti anagrafici;

*d)* riordino delle norme tecniche di garanzia della sicurezza e della riservatezza dei dati personali;

*e)* semplificazione e riduzione degli adempimenti richiesti al cittadino.

#### Art. 15.

##### *(Disposizioni in materia di adozione internazionale).*

1. All'articolo 29-bis della legge 4 maggio 1983, n. 184, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1 è aggiunta, in fine, il seguente periodo: «Copia della dichiarazione depositata presso il tribunale per i minorenni e da loro inviata anche ai servizi socio-assistenziali del comune di residenza affinché provvedano agli adempimenti di cui al comma 4 »;

*b)* il comma 3 è sostituito dal seguente:

3. Il tribunale per i minorenni, se ritiene di dover dichiarare immediatamente l'inefficienza degli aspiranti all'adozione per manifesta carenza dei requisiti, pronuncia decreto motivato e lo comunica, oltre che agli interessati, ai servizi dell'ente

locale di cui al comma 1. Nelle altre ipotesi, trasmette copia della dichiarazione di disponibilità ai servizi medesimi ».

#### ART. 16.

*(Delega al Governo in materia di sanzioni amministrative pecuniarie a carico dei gestori di servizi aeroportuali.)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante modifiche al codice della navigazione, in materia di sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei gestori aeroportuali, degli operatori aerei, dei mantentori aeronautici e dei prestatori di servizi al trasporto aereo.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri interessati, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema. Decorso tale termine il decreto può comunque essere emanato.

3. Il decreto di cui al comma 1 si conforma ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle sanzioni amministrative pecuniarie da comminare ai gestori aeroportuali e ai prestatori di servizi al trasporto aereo a seguito di violazioni dei compiti e degli obblighi di cui all'articolo 705 del codice della navigazione;

b) definizione delle sanzioni amministrative pecuniarie da comminare agli operatori aerei e ai mantentori aeronautici a seguito di violazioni di norme di legge o di regolamento concernenti i requisiti per il rilascio e il mantenimento delle relative certificazioni, nonché agli esercenti per violazione delle disposizioni vigenti in materia di assegnazione delle bande orarie;

AVVISI - DISegni DI LEGGE E RILAZIONI - DOCUMENTI

*ef* coordinamento con le disposizioni di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 69, e al decreto legislativo 15 marzo 2006, n. 151;

*di* determinazione della misura delle sanzioni amministrative pecuniarie da un minimo di 2.500 euro a un massimo di 500.000 euro;

*el* attribuzione della competenza all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, nei limiti di cui alla lettera *di*, all'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), con attribuzione dei relativi introiti al medesimo Ente e corrispondente riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato.

4. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo di cui al comma 1.

#### ART. 17.

*(Delega per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

*al* coordinamento e armonizzazione del codice della strada con le altre norme di settore nazionali, comunitarie e derivanti da accordi internazionali stipulati dall'Italia, nonché con le competenze regionali e degli enti locali stabilite dalle leggi vigenti;

*bi* semplificazione delle procedure e della normativa tecnica di settore, eliminando duplicazioni di competenze e procedendo alla delegificazione delle norme del codice della strada suscettibili di fre-

quenti aggiornamenti per esigenze di adeguamento alle evoluzioni tecnologiche o a disposizioni comunitarie;

o) revisione e semplificazione dell'apparato sanzionatorio, anche modificando l'entità delle sanzioni secondo principi di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione in ambito europeo.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri interessati, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema. Decorso tale termine i decreti possono comunque essere emanati.

3. Il Governo, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, emana, entro lo stesso termine di cui al comma 1 del presente articolo, le disposizioni correttive o integrative necessarie per rivedere il regolamento di esecuzione e di attuazione del codice della strada, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, e successive modificazioni, alle modifiche introdotte con i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo.

4. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi di cui al comma 1.

#### Art. 18.

##### *(Norma di copertura finanziaria).*

1. Dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e all'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.



