L’accesso ai documenti amministrativi

10.1
L’accesso ai documenti amministrativi

10.1
Rivista quadriennale n. 1
Supplemento al volume “L’accesso ai documenti amministrativi” n. 10, 2006
PREFAZIONE (Diana Agosti) ................................................................. pag. 5

L’Esperienza Italiana ................................................................. » 9
  Oggetto del diritto di accesso.................................................. » 10
  I titolari del diritto di accesso................................................ » 11
  I soggetti obbligati a consentire l’accesso............................... » 13
  I limiti al diritto di accesso.................................................... » 14
  Il procedimento per l’accesso ai documenti............................ » 18
  La tutela giurisdizionale....................................................... » 19
  Natura giuridica del diritto di accesso .................................... » 23
  Le Autorità poste a presidio del diritto di accesso..................... » 24
  Rapporti tra diritto di accesso e tutela della riservatezza.......... » 25

L’Esperienza Francese ............................................................. » 29
  Quali documenti si possono richiedere ai sensi della legge
del 17 luglio 1978? ................................................................. » 29
  A chi può essere chiesta la comunicazione di questi documenti? .. » 30
  Sotto quale forma può ottenersi un documento? ....................... » 30
  Chi può chiedere l’accesso ad un documento? ......................... » 31
  In quali casi l’amministrazione si può opporre alla comunicazione
di un documento? .............................................................. » 32
  In quali casi l’amministrazione deve opporsi alla comunicazione
di un documento? .............................................................. » 32
  Quale uso può farsi dei documenti così ottenuti? ................... » 32
  Il diritto alla comunicazione risulta da altri testi oltre che dalla legge
del 17 luglio 1978 ............................................................... » 32
  I regimi concorrenti ............................................................ » 33

La Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi – CADA .... » 35
<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Page</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>L’Esperienza Britannica</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>Office of Public Sector Information</td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>Freedom Of Information Act 2000 (FOIA)</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>Official Secrets Act</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>Data Protection Act</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>Privacy And Electronic Communications (Segretezza e comunicazioni elettroniche)</td>
<td>48</td>
</tr>
<tr>
<td>Environmental Information Regulations (EIR)</td>
<td>49</td>
</tr>
<tr>
<td>Foreign And Commonwealth Office (FCO)</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td>The Information Commissioner’s Office (ICO)</td>
<td>51</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Prefazione

La legislazione internazionale sul diritto d’accesso

Il diritto d’accesso ai documenti delle amministrazioni pubbliche (informazione passiva) è conosciuto nelle legislazioni di numerosi Paesi.

Non in tutti i casi il diritto si accompagna a norme sull’obbligo per le autorità di informare adeguatamente il cittadino sull’attività dello Stato (informazione attiva): si veda l’esempio eclatante della Svezia, Paese pioniere nel codificare la trasparenza sui documenti delle autorità pubbliche, ma sprovvista ancora di una legge che disciplini l’obbligo e le modalità del flusso di informazioni dallo Stato al cittadino.

Sono di particolare interesse, ai fini di individuare le modalità più efficaci per garantire in via legislativa il principio della trasparenza delle pubbliche amministrazioni, le legislazioni del Regno Unito, della Francia, dell’Italia e le normative dell’Unione Europea.

Un gruppo di lavoro costituito all’interno dell’Ufficio ha ritenuto opportuno approfondirne la conoscenza, per avere un quadro sufficientemente ampio delle varianti realizzate finora all’estero. I principi fondamentali sono comuni a tutte le legislazioni esaminate, ma le clausole con le quali vengono attuati presentano differenze non di poco conto, in relazione soprattutto alle eccezioni al principio della trasparenza, alle modalità di accesso ai documenti e alla procedura in caso di contenzioso tra il cittadino richiedente e l’autorità competente a decidere sulla domanda di accesso.

La legislazione dell’Unione Europea

Le istituzioni europee hanno riconosciuto piuttosto tardi il diritto di accesso ai documenti. Una svolta è stata decisa con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999. Questo trattato (art. 191 a) ha introdotto un nuovo articolo 255 nel Trattato CE che conferisce ai cittadini e ai residenti dell’Unione Europea il diritto d’accesso ai documenti delle tre istituzioni europee: il Parlamento (comprese le commissioni e i gruppi politici), il Consiglio e la Commissione:

1. “Qualsiasi cittadino dell’Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3.

2. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all’articolo 189 B entro due anni dall’entrata in vigore del trattato di Amsterdam.

3. Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l’accesso ai propri documenti.”
Spettava alla Commissione europea elaborare una proposta di legge, che doveva essere approvata entro due anni dall’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, quindi entro il 30 aprile 2001. La Commissione ha in effetti elaborato un progetto, che è stato poi oggetto di prolungate discussioni all’interno della Conferenza degli ambasciatori dei Paesi membri (Coreper). Ne è uscito un compromesso che ha modificato in diversi punti la proposta della Commissione. Il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all’accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (questo il titolo esatto dell’atto comunitario) è stato quindi pubblicato nella G.U.C.E. il 31 maggio 2001 ed è entrato in vigore il successivo 3 giugno.

Il regolamento accolto dal Parlamento ha modificato il progetto commisionale.

Principale novità del regolamento è l’assoggettamento al diritto d’accesso di tutti i documenti non solo prodotti, ma in possesso delle tre istituzioni. Sono contemplati tutti i tipi di documenti amministrativi, compresi i documenti ad uso interno e quelli relativi alla difesa, fatte salve le eccezioni.

Altra novità è che titolare del diritto d’accesso è non solo qualsiasi cittadino dell’UE e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno degli Stati membri, ma anche cittadini di Paesi che non fanno parte dell’UE. Il richiedente non è tenuto a giustificare le ragioni alla base della sua domanda d’accesso ai documenti. Sono accessibili tutti i documenti in possesso delle tre istituzioni dell’UE sopra menzionate.

L’accesso così esteso rispetto alla situazione attuale (che assoggetta solo i documenti prodotti dalle tre istituzioni) si applica tuttavia solo ai documenti di terzi trasmessi all’istituzione europea dopo l’entrata in vigore del nuovo regolamento. Per documento, si intende qualsiasi contenuto informativo, indipendentemente dal supporto.

Il regolamento contempla una serie di eccezioni al diritto d’accesso. Le eccezioni sono fondate sul cosiddetto test di pericolosità, secondo il quale l’accessibilità di un documento è concessa se non rischia di ledere interessi specifici, indicati nel regolamento. Spetterà all’istituzione interessata dimostrare che la consegna di un documento sarebbe rischiosa. Il regolamento elenca le ragioni di confidenzialità che possono essere invocate per rifiutare l’accesso a un documento. Si tratta di un elenco esaustivo: il che vuol dire che nessun’altra ragione può giustificare la mancata accessibilità di un documento. Le ragioni di confidenzialità sono le seguenti:

- la protezione degli interessi commerciali di una persona giuridica o fisica;
- la protezione delle procedure;
- la protezione dei consigli giuridici;
- la protezione delle ispezioni, delle inchieste e delle revisioni;
- i documenti di lavoro interni.

Non sono considerati ammissibili come ragioni di confidenzialità la stabilità dell’ordine giuridico comunitario, l’efficacia delle istituzioni, le
relazioni tra le istituzioni comunitarie e quelle tra le medesime istituzioni e gli Stati membri dell’UE, la confidenzialità richiesta da terzi.

Il nuovo regolamento vuole comunque che le parti di documento in cui non figurano eccezioni di confidenzialità debbano essere accessibili.

La procedura prevede che l’istituzione interpellata debba rispondere ad una domanda di accesso entro un termine massimo di 15 giorni; in caso di rifiuto la risposta deve essere scritta e debitamente motivata. Se il richiedente non è soddisfatto, può inoltrare ricorso al mediatore europeo (ombudsman) o alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

La consultazione del documento avviene sul posto o tramite rilascio di una copia. L’accesso è gratuito se fatto sul posto e per un numero massimo di 20 copie del documento; il richiedente deve invece pagare il costo effettivo delle copie supplementari e della spedizione.

Le tre istituzioni europee soggette al regolamento devono pubblicare e rendere accessibile un registro di documenti, per facilitare il diritto d’accesso. La Commissione europea caldeggia l’organizzazione di azioni di formazione e informazione del personale e una revisione dei sistemi di classificazione, archiviazione e definizione del grado di confidenzialità dei documenti.

Con questo fascicolo inizia un ciclo di pubblicazioni relativo alle più significative esperienze su trasparenza e diritto di accesso nei singoli stati non solo europei.

I primi tre studi qui di seguito riportati si riferiscono all’Italia, Francia e Gran Bretagna.

Diana Agosti
Coordinatore dell’Ufficio
Affari Generali e Attività di Indirizzo
Politico-Amministrativo
La legge 11 febbraio 2005, n. 15 e la legge 14 maggio 2005 n. 80, innovando profondamente la legge generale sul procedimento amministrativo (n. 241/90), hanno dettato una disciplina più organica e completa in materia di accesso ai documenti, disciplinato dal Capo V agli artt. 22 e seguenti.

Le principali novità introdotte sono, brevemente, di seguito suddivise in cinque diversi filoni tematici:

1. La riforma mantiene fermo il principio di legalità; con riguardo all’agire amministrativo affianca ai criteri di economicità, efficacia e pubblicità il rispetto dei principi del diritto comunitario e, nell’ottica di un rapporto sempre più paritario e garantistico tra cittadini e amministrazione, il principio di trasparenza. Viene sancito, inoltre, l’obbligo per la P.A. di agire secondo le norme di diritto privato ad eccezione dei casi in cui la stessa adotti atti di natura autoritativa o in cui la legge disponga diversamente. Tale previsione sancisce una linea di tendenza connotata dal superamento del dogma che storicamente attribuiva all’amministrazione il dovere di agire mediante poteri di imperio e atti unilaterali e riconosce, sul piano normativo, la preferenza accordata a soluzioni in cui le amministrazioni pubbliche operino in via generale attraverso gli strumenti del diritto privato.

2. La riforma ha rafforzato l’istituto della partecipazione procedimentale e il principio di trasparenza. L’articolo 5, infatti, stabilisce che, nella comunicazione con cui si dà notizia dell’avvio del procedimento, l’amministrazione debba indicare anche:
   a) la data di conclusione dello stesso nonché le conseguenze e i rimedi esperibili dall’interessato in caso di inerzia della medesima amministrazione;
   b) la data di presentazione dell’istanza, nei casi in cui il procedimento avviene ad iniziativa di parte.

Qualora l’amministrazione, inoltre, ritenga di non poter accogliere un’istanza è tenuta ad informare gli interessati dei motivi ostativi, prima che il procedimento si conclude formalmente con l’adozione di un provvedimento negativo, affinché gli interessati possano presentare eventuali osservazioni e documenti dei quali l’amministrazione dovrà tenere conto ai fini della decisione finale.

3. Altre rilevanti modifiche riguardano la disciplina della conferenza di servizi. L’art. 8 disciplina le ipotesi in cui si può o deve essere indetta la conferenza di servizi. In particolare fra le novità vi sono:
   a) nell’ipotesi in cui l’amministrazione procedente non ottenga il necessario assenso di altre amministrazioni, la conferenza di servizi è indetta dopo 30 giorni dalla data di ricezione della richiesta e non, come in precedenza, decorsi 15 giorni dall’inizio del procedimento;

b) la conferenza che riguardi l’affidamento di concessione di lavori pubblici può essere convocata non solo dal concedente, ma anche ad istanza del concessionario,fermo restando il consenso del concedente al quale spetta, in ogni caso, il diritto di voto.

4. La riforma introduce una serie di disposizioni relative all’efficacia, all’invalidità, alla revoca ed al recesso del provvedimento amministrativo. In particolare, con riferimento all’istituto dell’invalidità, una delle novità di maggior rilievo concerne l’eventuale violazione da parte della P.A. delle norme sul procedimento o sulla forma degli atti amministrativi. Il legislatore, mutuando alcune esperienze di altri ordinamenti (in particolare quello tedesco e quello spagnolo), prevede che tali tipi di violazioni non diano luogo ad annullabilità del provvedimento, se il contenuto di quest’ultimo non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato in concreto. La legge in esame positivizza, quindi, l’istituto dell’irregolarità relativa alla violazione di norme o di regole sulla corretta redazione degli atti, prescrittivi ed empi emissioni di carattere formale, o comunque marginali rispetto alla sostanza della fattispecie. Ciò nella convinzione, come emerge dalla relazione presentata all’aula dalla 1° Commissione permanente del Senato, che “l’illegittimità formale assume rilievo, ai fini dell’annullamento, solo quando essa riverbera i propri effetti, diretti o indiretti, sul contenuto del provvedimento”.

5. La legge n. 15 del 2005 ha, altresì, riscritto in parte l’art. 22 della legge n. 241. In particolare, l’art. 22, come novellato dalla legge n. 15/2005 alla lett. a) del c. 1, a differenza della normativa precedente, definisce il diritto di accesso, inteso come il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi. 

Il fondamento giuridico del diritto di accesso va individuato nel principio di trasparenza dell’attività amministrativa, di buon andamento dei pubblici uffici (artt. 97 e 98 Cost.), e nel principio di difesa e di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.).

La stessa legge n. 15/2005 contiene in proposito un’importante enunciazione di principio laddove, innovando l’art. 22 della legge n. 241/90, prevede che l’accesso ai documenti, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce un principio generale dell’attività amministrativa, finalizzato a favorire la partecipazione dei privati e ad assicurare l’imparzialità e trasparenza dell’azione amministrativa. Poiché il diritto di accesso, prosegue la norma, attiene ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, il relativo fondamento è rinvenuto nell’art. 117, c. 2, lett. m) della Costituzione, espressamente richiamato dal nuovo art. 22.

Oggetto del diritto di accesso

L’oggetto del diritto di accesso è costituito dai documenti amministrativi definiti, dalla lett. d) dell’art. 22 (come novellato dalla legge n. 15/2005),
come ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti relativi ad un determinato procedimento detenuti dalla P.A.

La norma ha risolto espressamente in senso positivo il problema dell’accessibilità degli atti interni, ossia quegli atti endoprocendimentali che non hanno effetto immediato verso il privato ma costituiscono gli antecedenti del provvedimento finale (es. pareri tecnici e nulla osta).

La norma, altresì, ha risolto l’ulteriore problema dell’accessibilità degli atti di diritto privato emessi dalla P.A.; secondo la nuova disciplina, che sul punto ha recepito le decisioni della giurisprudenza più recente, ciò che rileva, non è la natura pubblica o privata dell’attività posta in essere, bensì il fatto che l’attività di diritto privato, posta in essere dalla P.A. miri alla tutela del pubblico interesse e sia soggetta al canone di imparzialità.

I titolari del diritto di accesso

Il nuovo art. 22, dopo aver puntualizzato (lett. a) che il diritto di accesso è il diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi, alla lettera b), individuando l’area dei soggetti interessati, ossia dei possibili titolari del diritto di accesso, afferma che l’interesse deve essere diretto, concreto, attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso.

In particolare, l’interesse deve essere:
- attuale, non con riferimento all’interesse ad agire in giudizio per la tutela della posizione sostanziale vantata, bensì alla richiesta di accesso ai documenti;
- diretto, ossia personale, deve appartenere alla sfera dell’ interessato (e non ad altri soggetti, come ad es. alle associazioni sindacali che spesso pretendono di agire facendo valere diritti dei singoli);
- concreto, con riferimento alla necessità di un collegamento tra il soggetto ed un bene della vita coinvolto dall’atto o documento; non basta, ad esempio, il generico interesse alla trasparenza amministrativa, occorrendo un quid pluris, consistente nel collegamento tra il soggetto ed un concreto bene della vita.

Secondo la dottrina prevalente, già consolidatasi sotto l’impero del vecchio testo, l’interesse deve inoltre essere:
- serio, ossia meritevole e non emulativo (cioè fatto valere allo scopo di recare molestia o nocumento);
- adeguatamente motivato, con riferimento alle ragioni che vanno esposte nella domanda di accesso.

L’interesse all’accesso deve presentare, infine, un ulteriore requisito, ossia deve corrispondere ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso.
Va in proposito rilevato che l’accesso è strumentale alla tutela di posizioni qualificate per le quali, già prima della legge n. 15/2005, si discuteva se dovessero avere la consistenza di diritto soggettivo, interesse legittimo o altro.

La legge n. 15/2005, nel richiedere espressamente che l’interesse corrisponda ad una situazione giuridicamente tutelata dall’ordinamento, non ha fatto altro che avallare i risultati ai quali era pervenuta la giurisprudenza più recente. Quest’ultima, da un lato esclude il diritto di accesso per i titolari degli interessi di mero fatto ma dall’altro va oltre la sfera dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi, purché venga in rilievo una posizione tutelata dall’ordinamento, quale ad esempio, le aspettative di diritto, ma anche posizioni di interesse procedimentale (si pensi alla situazione del legittimato a determinare l’apertura di un procedimento amministrativo ad istanza di parte, nella fase anteriore alla presentazione della domanda).

Altro problema che si è posto ed è stato espressamente affrontato dalla legge n. 15/2005 ha riguardato le associazioni e comitati portatori di interessi diffusi.

La legge n. 15/2005 all’art. 1 lett. b) ha espressamente esteso la qualifica di “interessati” (potenziali titolari del diritto di accesso) ai soggetti privati “portatori di interessi diffusi”.

La giurisprudenza formatasi prima dell’intervento della nuova legge, al cospetto di istanze di accesso di enti esponenti di interessi diffusi, si è limitata a verificare la sussistenza di un nesso pertinenziale tra l’oggetto dell’accesso ed i fini statutari dell’ente, anche considerando il tasso di rappresentatività dello stesso.

Viceversa non ha consentito l’accesso quando riguarda elementi informativi estranei alla sfera giuridica dell’associazione o quando il fine statutario dell’ente è il generico interesse al controllo della trasparenza e legittimità dell’azione amministrativa, circostanza ritenuta insufficiente a giustificare il diritto di accesso; ciò risulta d’altronde confermato espressamente dalla legge n. 15/2005 che al nuovo art. 24 ha disposto che “non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell’operato delle pubbliche amministrazioni”.

1) Nelle applicazioni concrete:
- è stato consentito l’accesso alla documentazione concernente le autorizzazioni ad esercitare sperimentazioni sugli animali all’associazione di volontariato "Lega-antivivisezione";
- con riguardo alle organizzazioni sindacali, si è precisato che, quali soggetti rappresentativi di interessi collettivi, non possono considerarsi titolari di un potere generale di controllo sull’attività amministrativa inteso come comnotato implicito dell’attività sindacale, sicché la richiesta di accesso può essere fondata solo se rivolta a salvaguardare, con la garanzia della trasparenza, un interesse di cui sia portatore il sindacato, e non esclusivamente i singoli iscritti;
- l’interesse di mero fatto, che non legittima la richiesta di accesso, è stata ravvisato nella richiesta del Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) ad accedere ai documenti concernenti l’utilizzo delle autovetture di servizio della pubblica amministrazione, non trattandosi di provvedimenti incidenti in via immediata su posizioni dei consumatori ed utenti, rappresentati dall’associazione.
Va tuttavia precisato che in “materia ambientale” il d.lgs. n. 39/97 ha previsto una dilatazione sia del novero dei soggetti legittimati all’accesso sia dei documenti ostensibili. Per quanto riguarda i soggetti, è stato previsto che legittimato alla richiesta è “chiunque, senza che occorra dimostrare il proprio interesse”; per quanto riguarda l’oggetto, viene adottata una nozione allargata rispetto all’originario dettato della legge n. 241/90, perché ricomprende “qualsiasi informazione in materia ambientale”.

I soggetti obbligati a consentire l’accesso

Il nuovo testo dell’art. 23, come introdotto dal comma 2 dell’art. 4 L. 265/99, e non modificato dalla legge n. 15/2005, definisce in modo diverso e più onnicomprensivo l’ambito dei soggetti nei cui confronti è esercitabile il diritto di accesso. Ora, infatti, tale diritto è esercitabile nei confronti di:

- tutte le pubbliche amministrazioni (non più solo statali);
- nei confronti delle aziende autonome e speciali (in tal modo ricomprendendo espressamente le aziende previste dall’art. 22 L. 142/90);
- degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi.

L’elencazione di cui all’art. 23, nuovo testo, si chiude con la specifica menzione del diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza (cd. “autorità indipendenti”), che si esercita “nell’ambito dei rispettivi ordinamenti secondo quanto previsto dall’art. 24.

Il problema più importante si è posto per i privati gestori di pubblici servizi.

Fondamentali sul punto sono le due decisioni dell’adunanza plenaria del Consiglio di Stato (nn. 4 e 5 del 1999), la quale ha rilevato che ciò che conta ai fini dell’operatività del diritto di accesso non è la natura pubblica o privata dell’attività posta in essere, bensì il fatto che l’attività, ancorché di diritto privato:

- miri alla tutela di un pubblico interesse;
- sia soggetta al canone di imparzialità.

In tal modo l’Ad. Plenaria ha distinto tra attività privatistica della P.A. ed attività dei privati concessionari di pubblici servizi.

Per quanto concerne l’attività privatistica della P.A., è stato ritenuto che il diritto di accesso opera in ogni caso, perché tutta l’attività della P.A. è sempre ispirata ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

Per quanto concerne l’attività dei concessionari, la giurisprudenza ha distinto i vari momenti nei quali si esprime:

- nei procedimenti per la formazione delle determinazioni contrattuali, quali ad esempio la scelta del contraente, il dovere di imparzialità è “in re ipsa” e l’accesso va garantito;
- analogamente per quanto concerne le scelte organizzative adottate in sede di gestione del servizio (scelte dirette ad offrire un servizio avente certi standards qualitativi), ove pure il dovere di imparzialità opera: anche qui l’accesso va garantito;
• per quanto concerne le cc.dd. attività residuali del concessionario, ossia le attività diverse dalla gestione del servizio, la giurisprudenza afferma che occorre operare un giudizio di bilanciamento degli interessi cui la stessa è preordinata, per cui se prevale l’interesse pubblico su quello puramente imprenditoriale, il diritto di accesso deve operare (in tal caso la valutazione comparativa deve tener conto di alcuni parametri, quali il grado di strumentalità dell’attività rispetto all’attività di gestione del servizio; il regime sostanziale dell’attività; l’adozione da parte del gestore di regole dirette a garantire il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, buona fede e correttezza).

All’opposto deve trovare applicazione integralmente il diritto privato quando il soggetto, pur avendo natura pubblica, formalmente o sostanzialmente (proprietà pubblica di una società), non gestisce servizi pubblici e svolge un’attività comunque estranea alla sfera della rilevanza collettiva degli interessi. In tal caso il privato dovrà avvalersi degli ordinari strumenti previsti dal c.p.c. (art. 210 ordine di esibizione di atti alla parte o al terzo).

La legge n. 15/2005, come si è detto, non è espressamente intervenuta sul punto (anzi il disposto dell’art. 23 è rimasto invariato), ma si è indirettamente occupata del problema a livello definitorio, laddove il nuovo testo dell’art. 22 alla lett. e) ha statuito che per pubblica amministrazione deve intendersi qualunque soggetto di diritto pubblico o di diritto privato “limitatamente” all’attività di pubblico interesse, confermando in tal modo le soluzioni interpretative sopra esposte e formulate dalla giurisprudenza più recente.

**I limiti al diritto di accesso**

L’art. 24 è stato fortemente innovato dalla legge n. 15/2005 che, specificando la normativa precedente, ha previsto diversi livelli di limitazioni al diritto di accesso.

Una prima categoria di limiti è prevista dalla stessa legge ed ha carattere tassativo.

L’art. 24 al primo comma esclude il diritto per tutti i documenti coperti dal segreto di Stato ai sensi delle vigenti disposizioni di legge e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge o dal regolamento governativo di attuazione.

Sono poi esclusi dal diritto di accesso:
• i procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
• nei confronti delle attività della P.A. dirette all’emanazione di atti normativi, atti amministrativi generali, di programmazione e pianificazione, che restano soggette alla loro disciplina particolare.

A tali materie, per le quali già il vecchio art. 24 prevedeva l’esclusione del diritto di accesso, la legge n. 15/2005 ha aggiunto nuove materie, onde l’accesso è stato ulteriormente escluso:
• nei procedimenti selettivi, quando vengono in rilievo documenti contenenti informazioni di natura psico-attitudinale relativi a terzi.

Quando vengono in rilievo queste materie, le singole amministrazioni (Ministeri ed altri enti) individuano, con uno o più regolamenti, le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all’accesso per le esigenze di salvaguardia degli interessi indicati nel comma 1 dell’art. 24.

Oltre a queste ipotesi (quelle cioè indicate dal nuovo art. 24, c. 1), il nuovo comma 6 dell’art. 24 stabilisce che il diritto di accesso può essere escluso per l’esigenza di salvaguardare:

1. la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali;
2. la politica monetaria e valutaria;
3. l’ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità;
4. la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, giuridiche, gruppi, imprese ed associazioni con particolare riferimento agli interessi di natura epistolare, sanitaria, finanziaria, industriale e commerciale;
5. l’attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all’espletamento del relativo mandato.

In tali casi, la disciplina concreta è rimessa ad un regolamento delegato al Governo, emanato nella forma del d.P.R. ai sensi del secondo comma dell’art. 17, c. 2, L. 400/88 (cd. delegificazione della materia), al quale è demandato la disciplina, non solo delle modalità di esercizio del diritto ma soprattutto dei casi di esclusione nel rispetto dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge (cd. di delega).

La legge attribuisce però alla P.A. anche uno specifico potere discrezionale, che le fonti secondarie possono disciplinare più dettagliatamente: il potere di differire l’accesso ai documenti richiesti, ossia di negare l’accesso solo per un periodo di tempo determinato (il nuovo comma 4 dell’art. 24 disciplina il potere di differimento più genericamente di quanto facesse in passato il vecchio comma 6 che condizionava l’esercizio del potere di differimento alle ipotesi in cui la conoscenza del documento poteva impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell’azione amministrativa).

Non vi è dubbio che, anche alla luce della nuova disciplina, i regolamenti possono prevedere ipotesi specifiche di differimento, fissandone la durata (in tal caso non si configurerebbe un potere discrezionale in capo alla P.A. procedente).

È poi previsto che la P.A. non può negare l’accesso ai documenti nelle ipotesi in cui sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento (art. 24, c. 4, come modificato dalla legge n. 15/2005).

**In particolare: l’accesso nei procedimenti tributari**

Prima dell’intervento della legge n. 15/2005, la giurisprudenza aveva risolto in senso affermativo il problema della compatibilità della normativa sul diritto di accesso con il settore tributario.
La tesi positiva era stata da ultimo sostenuta dalle Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza del 28.5.1998 n. 5292\(^2\).

La riforma della legge sul procedimento amministrativo (n. 15/2005), nel riscrivere i casi di esclusione del diritto di accesso – prevedendo una serie di limitazioni all’esercizio di tale diritto in relazione ad esigenze di segreto o di riservatezza concernenti determinati procedimento amministrativi, poste sia nell’interesse pubblico che nell’interesse di terzi – dispone espressamente, come già rilevato in precedenza, l’esclusione dell’accesso nei procedimenti tributari, affermano che per questi ultimi “restano ferme le particolari norme che li regolano” (art. 24, c. 1, lett. b).

Tale espressione ricalca quella dell’art. 13, c. 2, della legge n. 241/90 a mente del quale le disposizioni concernenti la partecipazione al procedimento amministrativo non si applicano ai procedimenti tributari per i quali “restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano”\(^3\).

La riforma ha espressamente risolto, quindi, in senso, negativo il problema dell’ammissibilità del diritto di accesso nei procedimenti tributari, pervenendo a conclusioni opposte a quelle sostenute dalla giurisprudenza prevalente.

La ratio di tale esclusione è da ricercare nella peculiarità dell’attività svolta dagli uffici tributari e nella conseguente impossibilità logico-giuridica di un’estensione a tali procedimenti della disciplina dettata in materia di partecipazione della legge n. 241/90 per la generalità dei procedimenti. In particolare, l’inapplicabilità deriva dalla struttura del procedimento tributario, in cui esiste un solo soggetto interessato, ossia il soggetto d’imposta, e di conseguenza non è neppure astrattamente configurabile la partecipazione di terzi.

In conclusione, sia il diritto di accesso sia la partecipazione al procedimento seguono, nei procedimenti tributari, le particolari norme che li regolano.

\(^2\) Il caso affrontato dalla decisione era il seguente. Pendeva una lite dinanzi alla Commissione tributaria; il contribuente, vistosi negare dall’amministrazione finanziaria il diritto di accesso ai documenti, aveva adito il G.A. con l’azione di cui all’art. 25 della legge n. 241 (volta ad ottenere l’ordine di esibizione dei documenti). Sia il TAR che il Consiglio di Stato avevano accolto il ricorso ma il Ministero impugnava la sentenza dinanzi alle sezioni unite della Cassazione (sotto il profilo del difetto di giurisdizione) sostenendo che l’art. 25 cit. non si applicava al procedimento tributario perché la Commissione tributaria ha la facoltà di ordinare alle parti l’esibizione dei documenti (con la conseguenza che il G.A. di giurisdizione in ordine al giudizio di cui all’art. 25). La Cassazione, con la sentenza citata, ha disatteso tale impostazione sul rilievo che la circostanza che la normativa tributaria attribuisce alle Commissioni il potere di ordinare alle parti l’esibizione dei documenti, non fa venir meno il diritto del contribuente di avvalersi delle disposizioni di cui alla legge 241, ivi compreso il diritto di accesso.

\(^3\) Un primo problema si è posto in ordine all’ammissibilità dell’accesso riguardo agli atti preparatori ai procedimenti tributari. Dell’argomento si è occupato il Consiglio di Stato (decisione n. 426/98) il quale ha ritenuto che il disposto dell’art. 24, c. 6, nella parte in cui esclude il diritto di accesso agli atti preparatori nei procedimenti di cui all’art. 13 (attività diretta all’emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione), finisce per escludere il diritto di accesso anche relativamente agli atti preparatori dei procedimenti tributari; nel caso di specie il Consiglio si trovava alle prese con la richiesta da parte di un utente, sollecitato dalla RAI a pagare il canone in relazione all’apparecchiato di cui risultava detentore, di accedere alla documentazione relativa al censoimento in forza del quale era stato accertato il fatto storico della detenzione.
Il riferimento attiene in particolare alla legge 27.7.2000 n. 212 (c.d. statuto del contribuente), che, nell’intento di perseguire, tra l’altro, finalità analoghe alla legge n. 241/90 ha introdotto alcuni principi generali improntati alla collaborazione e alla buona fede reciproca tra fisco e contribuente, derogabili solo espressamente a mezzo di legge ordinaria⁴.

Nel delimitare l’ambito soggettivo, l’art. 1 stabilisce che la legge si applica non solo all’amministrazione finanziaria, ma anche ai soggetti che rivestono la qualifica di concessionari nonché agli enti locali, che devono, entro sei mesi, adeguare gli statuti e gli atti normativi ai principi generali della nuova legge.

Alcune disposizioni (artt. 2, 5 e 10 della L. 212/2000) sono rivolte al legislatore e sono finalizzate a rendere conoscibile la legge tributaria mediante la previsione di obblighi concernenti la collocazione delle disposizioni tributarie solo all’interno di testi legislativi di tale natura nonché la riproduzione nel testo delle disposizioni richiamate.

Negli artt. 3 e 4 si prescrive: che la introduzione di nuovi tributi non può avvenire a mezzo decreto legge; che solo le norme interpretative possono avere efficacia retroattiva; che sono improrogabili i termini di prescrizione e decadenza.

Gli art. 6 e 7 riproducono specificatamente alcuni principi contenuti nella legge n. 241/90.

Si tratta di disposizioni rivolte all’amministrazione finanziaria, che, in caso di incertezza sul contenuto della dichiarazione dei redditi, deve invitare il contribuente a fornire i chiarimenti necessari e ad esibire i documenti, a pena di nullità dell’iscrizione a ruolo. Inoltre, si ribadisce l’obbligo di motivazione in fatto e diritto dei provvedimenti e di allegazione degli atti richiamati in caso di motivazione per relationem.

Completano il quadro delle garanzie introdotte, ex artt. 8, 9, 12 e 13, l’espressa previsione della compensazione tra debiti e crediti; la potestà del Ministro di concedere sospensioni e differimenti dei termini di adempimento; le prescrizioni che devono essere osservate nelle verifiche ed ispezioni fiscali (possono essere disposte solo in caso di effettive esigenze di indagine e previa comunicazione delle ragioni giustificatrici); la nomina in ogni Regione di un garante del contribuente, da nominare con le modalità di cui all’art. 13, che ne stabilisce anche i compiti e le funzioni.

Una novità assoluta è l’istituto dell’interpello, che si pone in deroga al principio della irrelevanza dei pareri espressi dalla P.A. sull’interpretazione della legge; in caso di obiettiva incertezza interpretativa di una norma tributaria, il contribuente può interpellare l’amministrazione proponendo

un’ipotesi di soluzione; la risposta dell’amministrazione ha effetto vincolante rispetto al caso specifico mentre la mancata risposta nel termine di 120 giorni assume il significato di un silenzio assenso alla proposta del contribuente.

**Il procedimento per l’accesso ai documenti**

Le modalità di esercizio del diritto di accesso sono disciplinate dai commi 1 e 2 dell’art. 25, L. 241/90.

La richiesta - L’interessato, per esaminare o estrarre copia di documenti, deve formulare una richiesta, formale o informale, ma sempre “motivata”, sicché sarebbe legittimo negare l’accesso nel caso di istanze generiche, defatigatore, del tutto estranee alla sfera giuridica del richiedente.

La competenza - La richiesta deve essere presentata all’ufficio dell’amministrazione, centrale o periferico, competente a formare l’atto conclusivo del procedimento o a detenere stabilmente il relativo documento, ma non rileva l’eventuale errore nella presentazione essendovi l’obbligo dell’ufficio ricevente di trasmettere la richiesta a quello competente, come pure il richiedente deve essere invitato a riparare all’irregolarità o incompletezza della richiesta, che non può, quindi, essere respinta senz’altro per questa ragione.

L’avvio del procedimento - Si discute se sia applicabile l’art. 7 della legge n. 241/90 che impone di dare comunicazione dell’avvio del procedimento. La soluzione negativa appare preferibile perché la legge regolamenta il particolare procedimento per l’accesso in ogni sua parte e non richiama l’art. 7; la legge, inoltre, privilegia il rapido svolgimento della procedura di accesso e tale finalità appare inconciliabile con l’obbligo di dare avviso dell’inizio del procedimento.

Il responsabile – È il dirigente, o altro dipendente da questi designato, dell’unità organizzativa competente a formare o detenere l’atto conclusivo di un procedimento, e ciò anche in caso di accesso ad atti infraprocedimentali.

La decisione - Entro trenta giorni dalla richiesta, la P.A. deve esprimere le sue determinazioni:

• se accoglie la richiesta indica le modalità e fissa il termine (non inferiore a quindici giorni) per prendere visione dei documenti o ottenere copia (l’accoglimento si estende di regola anche agli altri documenti ri-chiamati e appartenenti allo stesso procedimento); il diritto all’accesso può anche essere realizzato mediante la pubblicazione degli atti nella Gazzetta Ufficiale o secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, comprese le forme di pubblicità attuabili mediante strumenti informatici, elettronici e telematici;

• se rifiuta l’accesso, totalmente o parzialmente, o lo differisce, il responsabile del procedimento deve motivare il provvedimento con riferimento specifico alla normativa vigente, alle categorie di atti per i quali
è stato escluso l’accesso dai regolamenti delle singole amministrazioni e alle circostanze di fatto che rendono non accoglibile la richiesta così come proposta (art. 25, c. 3);

La motivazione - Soltanto il provvedimento in tutto o in parte negativo dell’amministrazione deve essere motivato, il che significa che la motivazione di quello di accoglimento è fornita dalla domanda dell’interessato e dalla normativa concernente l’accesso; peraltro, i contenuti dell’obbligo di motivazione sono chiaramente indicativi dell’inesistenza di veri e propri poteri discrezionale in materia (eccettuato il potere di differimento).

Il silenzio - Trascorsi trenta giorni dalla richiesta senza che l’amministrazione si sia pronunciata, “questa si intende respinta” (ipotesi di silenzio rigetto), con la conseguenza che l’interessato può attivare il rimedio giurisdizionale del ricorso al Tar (senza bisogno di alcun atto di diffida e messa in mora dell’amministrazione), ovvero può presentare ricorso innanzi la commissione per l’accesso ai documenti amministrativi.

La tutela giurisdizionale

Ai sensi dell’art. 25, c. 5, contro le determinazioni della P.A. (di regetto; di accoglimento nei casi di ricorso da parte dei controinteressati all’accesso; circa la pronunzia sulle spese a carico del richiedente; nei casi di inerzia alla scadenza del trentesimo giorno), l’interessato può proporre (entro trenta giorni) ricorso al giudice amministrativo.

Il giudice amministrativo - uditi i difensori delle parti che ne facciano richiesta o le parti personalmente - decide in camera di consiglio, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso.

La legge n. 15/2005 inserendo nell’art. 25 il comma 5 bis e recependo quanto già in precedenza affermato in via generale dall’art. 4, c. 3, L. 205/2000 (norma poi abrogata dalla legge n. 15/2005), eliminando l’obbligo della difesa tecnica, ha stabilito che in questi giudizi si può agire personalmente, senza l’assistenza del difensore; anche l’amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente e possegga l’autorizzazione del rappresentante legale dell’ente.

In caso di accoglimento totale o parziale del ricorso, il giudice amministrativo ordina l’esibizione dei documenti richiesti (art. 25, c. 6).

Per l’appello, proponibile entro trenta giorni dalla notifica della decisione del TAR, al Consiglio di Stato si osservano le stesse regole (art. 25, c. 5, ultima parte).

Si ritiene che il giudizio speciale, connotato da rito camerale di urgenza, sia incompatibile con la richiesta di misure cautelari (sospensione del procedimento di accesso, del rifiuto o dell’accoglimento).

Per quanto concerne la forma della decisione, la previsione di una “decisione” adottata in camera di consiglio potrebbe legittimare anche la forma più agile dell’ordinanza, ma è certo comunque che si tratta di un
procedimento speciale - al quale è estranea la natura propriamente cautelare - culminante in una pronunzia che statuisce, con effetti di giudicato sostanziale, in ordine al diritto di accesso.

Nei giudizi concernenti il diritto di accesso una posizione particolare ricoprono i c.d. controinteressati, che vengono in rilievo quando la richiesta di documenti riguarda soggetti terzi.5)

In tal caso la P.A. deve effettuare un’operazione di delicato bilanciamento tra due contrapposti interessi giuridici privati: il diritto all’informazione del richiedente e il diritto alla riservatezza del terzo (es. trattamenti sanitari, attività professionali, finanziarie, industriali, commerciali).

Pertanto, laddove gli atti amministrativi relativi a tali materie vengano richiesti da soggetti terzi, gli originari destinatari dei predetti atti i quali sarebbero legittimati ad impugnare il provvedimento di accoglimento della richiesta di accesso - assumono la posizione processuale di controinteressati nel giudizio instaurato ai sensi dell’art. 25 dal soggetto richiedente contro il diniego di accesso.

**In particolare: il problema dell’accesso in pendenza del ricorso amministrativo**


Si è posto pertanto il problema se, a seguito del rifiuto di accesso della P.A., il privato possa ricorrere al G.A. ai sensi dell’art. 25, c. 5, e all’esito continuare il ricorso principale.

Il problema è stato successivamente affrontato e risolto dapprima con l’art. 1 della legge n. 205/2000 (che ha modificato l’art. 1 della legge n. 1034/71) 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, c. 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 P.A. 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 un sistema semplificato e facoltativo nel senso che, a fronte del diniego della P.A. che rifiuta il documento, il privato può:
  - iniziare il procedimento ordinario di cui all’art. 25, c. 5, della legge n. 241/90.

5) I controinteressati vengono espressamente definiti dal nuovo art. 22 c. 1 lett. c) come quei soggetti, individuati o agevolmente individuabili in base al tipo di documento richiesto, che vedrebbero compromesso il proprio diritto alla riservatezza in caso di esercizio dell’altrui diritto di accesso.
• dare luogo al giudizio semplificato con istanza al presidente del tribunale: in tal caso il giudice, per decidere sulla richiesta di accesso, prescinderà, secondo la tesi prevalente, dalla sussistenza dei presupposti di cui alla legge n. 241/90 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).

La tutela in sede civile

Consiste nella possibilità di ottenere dal giudice civile il risarcimento del danno subito a seguito dell’illegittimo diniego del diritto di accesso.

In ordine alla natura giuridica della responsabilità della P.A., nonostante una corrente minoritaria la abbia qualificata come contrattuale, partendo dall’assunto che la richiesta di accesso, instaurando una sorta di contatto sociale tra il privato e la P.A., 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 ex art. 2043 c.c., nel senso che, pur se venisse qualificato come interesse legittimo, l’accesso costituirrebbe un bene della vita la cui lesione integra il danno ingiusto di cui alla norma richiamata6)

Il problema che si è posto concerne la prova del pregiudizio subito dal privato a seguito dell’illegittimo diniego di accesso opposto dalla P.A.

Secondo la dottrina prevalente la soluzione dipenderebbe dalla situazione sostanziale cui l’accesso è preordinato:

1. 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;

2. se, invece, 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 P.A.:

   a) 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;

   b) se 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 richiedente7).

6) Si ricorda che la risarcibilità degli interessi legittimi è oggi un dato pacificamente ammesso a seguito della sentenza n. 500/99 delle sezioni unite della Corte di Cassazione e successivamente dell’art. 7 della legge n. 205/2000 che ha attribuito al giudice amministrativo tutte le controversie risarcitorie non solo nelle materie coperte dalla giurisdizione esclusiva ma in tutti i casi di giurisdizione di legittimità.

Sotto il profilo della giurisdizione sulla domanda risarcitoria, entrambe le tesi sono state sostenute: quella secondo cui il privato potrebbe adire direttamente il G.O. 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); 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 danno8).

**La tutela in sede penale**

Com’è noto l’art. 328, c. 2, del codice penale prevede il reato di omissione di atti di ufficio, punendo il pubblico ufficiale che entro 30 giorni dalla richiesta 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”; unicamente al meccanismo del silenzio rigetto, scarterà a carico del funzionario indempiente anche la sanzione penale di cui all’art. 328, c. 2, c.p.

Per parte della giurisprudenza il reato non sarebbe mai configurabile in materia di accesso: scattando infatti il meccanismo del silenzio rigetto, un provvedimento negativo sarebbe stato pur sempre emesso dalla P.A., onde scatterebbe la causa di giustificazione codificata dall’art. 51 c.p. costituendo un diritto, per la P.A., il potere di sostituire un provvedimento tacito a quello espresso9).

È stato tuttavia giustamente replicato che il richiamo alla scrimmantita 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 P.A. (che anzi ha pur sempre il dovere di concludere il procedimento mediante provvedimento espresso ex art. 2, c. 2, della legge n. 241/90)10).

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 diffida11). La tesi, che sarebbe plausibile ove il termine per la conclusione del procedimento sia superiore a quello penale di trenta giorni,

8) F. Caringella, cit., pag. 1901.
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\(^{(2)}\).

**Natura giuridica del diritto di accesso**

La tesi dominante è orientata nel senso che la pretesa all’accesso, conformemente alla qualificazione normativa, abbia la consistenza di un diritto soggettivo perfetto, affidato, pertanto, alla giurisdizione esclusiva del G.A., chiamato a dirimere una controversia avente ad oggetto diritti in conflitto e non l’esercizio di un potere dell’amministrazione.

La qualificazione dell’accesso come diritto soggettivo comporta le seguenti conseguenze:

a) il decorso del termine per proporre il ricorso contro il diniego dell’accesso non impedisce all’interessato di far valere il diritto di accesso nel l’ordinario termine di prescrizione;

b) nel corso del giudizio dinanzi al G.A. deve ammettersi la possibilità della P.A. di addurre nuove ragioni che giustifichino il diniego dell’accesso;

c) la mancata notificazione del ricorso ad almeno uno dei controinteressati non rende inammissibile il ricorso stesso, ma obbliga il giudice ad integrare il contraddittorio per assicurare la partecipazione dei litisconsorti a norma dell’art. 102 c.p.c.

Senonché l’Ad. Plenaria del Consiglio di Stato (decisione n. 16/99) ha di recente sostenuto la tesi dell’interesse legittimo, sulla base delle seg. argomentazioni:

- l’uso del termine “diritto” per qualificare l’accesso non è significativo, poiché sia nella Costituzione sia nelle leggi ordinarie si parla spesso di “diritti” per designare genericamente situazioni di vantaggio (es. diritto al lavoro, diritto di partecipare al procedimento, ecc.);
- alla P.A. è affidato il compito di risolvere i concreti conflitti di interesse, mediante l’esercizio del potere di limitare o differire l’accesso che quindi assume la consistenza di interesse legittimo proprio perché sottoposto al potere della P.A.; contro le sue determinazioni è accordato il rimedio giurisdizionale entro un termine di decadenza, secondo il modulo tipico del giudizio di impugnazione di atti di esercizio del potere.

Le conseguenze processuali sono naturalmente di segno opposto rispetto a quelle scaturenti dalla configurazione della controversia come vertente sopra un diritto soggettivo: il termine di decadenza per ricorrere è perentorio, divenendo inammissibile dopo la sua scadenza il provvedimento negativo (anche implicito) dell’amministrazione; il problema dei motivi aggiunti va risolto negativamente; la mancata notificazione del ricorso ad almeno uno dei controinteressati ne determina l’inammissibilità.

---

Tale ultima tesi non è andata esente da critiche almeno sotto due profili:

- in primo luogo genera qualche perplessità il tentativo di desumere la consistenza della posizione soggettiva del privato dal carattere impugnatorio del giudizio sulla base di un’equazione (modello impugnatorio = interesse legittimo) che subisce numerose deroghe e temperamenti;
- in secondo luogo nella prospettiva dell’interesse legittimo, peraltro, si avrebbe un giudizio impugnatorio del tutto atipico, in quanto caratterizzato dal potere del giudice di assicurare direttamente la soddisfazione dell’interesse materiale del ricorrente (mediante l’ordine di esibizione di determinati documenti, in totale o parziale accoglimento del ricorso).


Le Autorità poste a presidio del diritto di accesso

La Commissione per l’accesso

L’art. 27 della legge n. 241/90 ha istituito la “Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi”, cui sono state attribuite le funzioni di:

- vigilare sulla piena attuazione del principio di piena conoscibilità degli atti amministrativi;
- redigere una relazione annuale sulla trasparenza nell’attività della P.A.;
- proporre al Governo modifiche delle leggi e dei regolamenti onde realizzare la più piena tutela del diritto di accesso.

Il Difensore civico

La figura è di origine scandinava (ombudsman) e non è previsto dalla Costituzione; sconosciuto al nostro ordinamento fino all’istituzione delle regioni, avendo poi queste provveduto alla sua istituzione e concreta disciplina, basandosi o su specifiche disposizioni statutarie oppure richiamando l’art. 117 della Costituzione. Per i comuni e le province, invece, l’art. 8 della L. 142/90 (sulle autonomie locali), ha consentito che gli statuti provinciali e comunali potessero prevederlo per svolgere il «ruolo di garante dell’imparzialità e del buon andamento» dell’amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell’amministrazione nei confronti dei cittadini.

Ora l’istituto è specificamente previsto dall’art. 11 t.u.e.l. (D.Lgs. n. 267/2000), con l’indicazione dei compiti e demandando agli statuti di disciplinare modalità di nomina e attribuzioni.
L’istituto è stato potenziato con l’art. 16 della L. 127/97, che ha affidato ai difensori civici delle regioni e province autonome, a tutela dei cittadini residenti nei comuni delle stesse regioni e province e fino all’istituzione del difensore civico nazionale, il compito di esercitare le funzioni di richiesta, proposta, sollecitazione e informazione anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato. È fatta eccezione per le amministrazioni competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia.

L’intervento del difensore civico può essere di ufficio o ad istanza di parte; può avvalersi della collaborazione dell’amministrazione interessata al suo intervento; deve essergli garantito un agevole accesso alla documentazione connessa all’oggetto del suo intervento.

Il nuovo comma 4 dell’art. 25 della legge n. 241/90 (come modificato dalla legge n. 15/2005), proseguendo sulla scia dell’art. 15 della legge n. 340/2000, ha previsto uno specifico compito del difensore civico nella tematica nell’accesso ai documenti13).

In particolare l’interessato, a fronte del diniego di accesso della P.A., ha la possibilità, entro il termine di trenta giorni, di chiedere al difensore civico competente il riesame della determinazione della P.A.; se il difensore civico reputa illegittimo il diniego lo comunica alla P.A. procedente.

A questo punto la P.A. ha il dovere di rispondere entro il termine di trenta giorni; entro questo termine la P.A.:
- conferma motivatamente il precedente diniego e la partita si chiude qui;
- oppure non conferma e concede espressamente l’accesso;
- oppure non risponde ed allora dopo 30 giorni l’accesso si intende consentito (c.d. silenzio assenso legittimante).

Le conseguenze sono le seguenti:
- il ricorso al difensore è alternativo al ricorso giurisdizionale per il quale l’interessato può comunque in ogni momento optare;
- il difensore civico è privo di poteri decisori definitivi, ma stimola solo la P.A. a rivedere il proprio operato;
- il ricorso al difensore è possibile solo da parte dell’interessato all’accesso e non da parte dei controinteressati.

**Rapporti tra diritto di accesso e tutela della riservatezza**

È possibile un conflitto tra la tutela accordata dall’ordinamento al diritto di accesso e quella riconosciuta al diritto alla riservatezza, allorché la richiesta di accesso riguardi documenti contenenti notizie su soggetti estranei alla P.A. (individui o imprese) vengano in rilievo notizie intime di terzi che, pur se conosciute dalla P.A., non dovrebbero essere accessibili ai terzi.

---

13) Il procedimento che viene descritto di seguito spetta alla competenza del difensore civico, nei confronti di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, mentre, nell’ipotesi di atti delle amministrazioni centrali o periferiche, la competenza spetterà alla Commissione per l’accesso di cui all’art. 27.
Partendo dall’esame della soluzione scelta dall’art. 24 della legge n. 241/90, la prevalenza del diritto di accesso era ancorata a due condizioni:

1. l’accesso deve mirare alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti;
2. il diritto di accesso deve inoltre limitarsi alla sola possibilità di prendere visione degli atti (restando escluso il rilascio di copia).

L’art. 8 del d.P.R. n. 352/92 ribadiva tale impostazione, aggiungendo che, fuori dai suddetti limiti, doveva prevalere il diritto alla riservatezza.

Il sopravvento della legge n. 675/96, in tema di trattamento dei dati personali, fece insorgere una serie di problemi:
- l’art. 43 dispone che “restano ferme le norme vigenti in tema di accesso ai documenti”;
- l’art. 22 sottopose il trattamento (e quindi la divulgazione) dei c.d. dati sensibili a speciali limitazioni, disponendo che il trattamento dei dati sensibili da parte degli enti pubblici è consentito solo nei casi stabiliti dalla legge che deve evidenziare le finalità di pubblico interesse”, le operazioni eseguibili nonché i dati trattabili;
- infine, l’art. 27 in base al quale la comunicazione e diffusione da soggetti pubblici a privati dei dati personali (non sensibili) è consentita nei casi previsti dalla legge o da regolamento.

La soluzione interpretativa proposta dal Consiglio di Stato con la decisione n. 59/99 ha previsto un regime a doppio binario:
- quanto ai dati comuni (ossia non sensibili), l’accesso deve ritenersi consentito solo per la tutela di interessi rilevanti ed è limitato alla presa visione del documento (cfr. art. 27 che rinvia ai casi previsti dalla legge, ossia all’art. 24 della legge n. 241/90);
- quanto ai dati c.d. sensibili, l’art. 22 consente l’accesso solo se lo preveda una specifica disposizione di legge che evidenzi le finalità di pubblico interesse, le operazioni eseguibili ed i dati trattabili.

Il decreto legislativo n. 135/99 è tuttavia intervenuto a modificare l’impostazione della legge n. 675/96 circa il trattamento e l’accesso dei dati sensibili. In base al nuovo art. 22, commi 3 e 3 bis, della legge n. 675/96 (come modificati dal d.lgs. n. 135/99) il trattamento dei dati sensibili da parte della P.A. può avvenire nei seguenti casi ed attraverso le seguenti modalità:
1. in caso di espressa previsione di legge che specifichi i dati trattabili, le operazioni eseguibili e le finalità di pubblico interesse ritenute prevalenti;
2. in mancanza di legge e nelle more della sua adozione, la P.A. può domandare al Garante di individuare quali fra le attività debbano considerarsi di rilevante interesse pubblico e come tali consentire il trattamento dei dati sensibili;
3. quando una legge determini le finalità di rilevante interesse pubblico ma non specifica il tipo di operazioni eseguibili o i dati trattabili,
sarà la singola P.A. interessata al trattamento a compiere l’operazione integrativa, per poi passare a compiere il trattamento dei dati.

Ciò posto va rilevato, con specifico riferimento al diritto di accesso, che l’art. 16 del decreto in commento qualifica l’accesso (rectius: il trattamento mediante ostensione) quale attività di rilevante interesse pubblico, con la conseguenza che viene a cadere il primo limite al trattamento mediante ostensione dei dati sensibili essendovi una legge (appunto l’art. 16 cit.) che esprime le finalità di pubblico interesse sottese al diritto di accesso\(^{14}\).

Tale sistema appare confermato dal d.lgs. n. 196/2003 (nuovo codice della privacy) il cui art. 59 dispone che il diritto di accesso ai documenti contenenti dati personali o sensibili e le operazioni di trattamento eseguibili in conseguenza di una domanda di accesso restano disciplinati dalla legge n. 241/90 e dalle altre disposizioni in materia, riconfermando, inoltre, che le attività in oggetto (accesso e trattamento) si considerano di rilevante interesse pubblico.

Ulteriore problema si è posto, infine, per i dati c.d. supersensibili, ossia idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale dell’individuo.

L’art. 16, c. 2, del d.lgs. n. 135/99 ha stabilito che in tal caso il trattamento è consentito solo se il diritto contrapposto:

- deve essere difeso in un giudizio civile o amministrativo (se, cioè, il trattamento è funzionale alla difesa di un diritto in un giudizio);
- è di rango almeno pari a quello (alla riservatezza) dell’interessato, in un’ottica di bilanciamento di interessi.

Tale impostazione è stata confermata e precisata dall’art. 60 del nuovo codice della privacy (196/2003) che:

- estende la previsione (oltre che al trattamento) anche al diritto di accesso;
- precisa che il diritto del controinteressato deve essere o di pari rango, o consistere in un diritto della personalità ovvero in un altro diritto o libertà fondamentale ed inviolabile\(^{15}\).

La legge n. 15/2005 costituisce il punto di arrivo del lungo percorso evolutivo sopra esaminato.

---

\(^{14}\) Restano per altro invariati gli altri due limiti all’accesso ai dati sensibili, ossia la necessità di una legge che determini le operazioni eseguibili (anche se è stato rilevato che sarebbe in proposito sufficiente la previsione della stessa legge n. 241/90 che limita alla “presa visione” il tipo di operazioni concretamente effettuabili) nonché la necessità di determinare con legge i singoli dati trattabili (anche se la tesi prevalente è nel senso che la P.A. potrebbe operare la relativa valutazione caso per caso).

\(^{15}\) Da ricordare che prima dell’intervento di quest’ultima norma, il Consiglio di Stato (decisione n. 1882 del 30.3.2001 in Cons. St. 2001, I, 806) aveva accordato l’accesso al datore di lavoro che, al fine di difendersi in giudizio dalla richiesta di risarcimento danni del lavoratore per malattia professionale, voleva accedere alla documentazione dell’Inail: ciò sul rilievo che l’istanza, pur se finalizzata a tutelare interessi subvalenti (resistenza ad un’azione risarcitoria), in concreto finiva per ledere in modo assai marginale (‘quasi inoffensivo’) la sfera di riserbo del lavoratore.
L’art. 16, nel sostituire l’art. 24 della legge n. 241/90, dopo aver statuito che deve essere comunque garantito il diritto di accesso ai documenti la cui conoscenza è necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici, ha espressamente disposto che:

- nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l’accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile;
- nel caso di dati c.d. supersensibili l’accesso è consentito nei limiti previsti dall’art. 6 del nuovo codice della privacy, sopra esaminato\(^\text{(16)}\).

Per assicurare la trasparenza dell’azione amministrativa e l’informazione ai cittadini, la legge del 17 luglio 1978 riconosce ad ogni persona un diritto molto ampio di ottenere l’accesso ai documenti detenuti da un’amministrazione, qualunque sia la loro forma o il loro supporto. Questo diritto si esercita nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche così come nei confronti degli organismi privati con l’incarico di svolgere un servizio pubblico.

Tenendo conto delle modifiche apportate dalla legge del 12 aprile 2000 “relativa ai diritti dei cittadini nelle loro relazioni con le amministrazioni”, di seguito si cerca di presentare i tratti più importanti del diritto di accesso nel Paese in esame.

Quali documenti si possono richiedere ai sensi della legge del 17 luglio 1978?

Cosa si intende per documento ai sensi di questa legge?

Secondo l’art. 1, si intende, per “documento” tutti i dossier, rapporti, studi, resoconti, verbali, statistiche, direttive, istruzioni, circolari, note e risposte ministeriali che comportano un’interpretazione del diritto positivo o una descrizione delle procedure amministrative, pareri, previsioni e decisioni”, che si presentano sotto forma scritta, sotto forma di registrazione sonora o visiva o sotto forma numerica o informatica (Cdroam o floppy).

Riguarda anche notizie contenute negli schedari informatici e che possono essere estratte con un trattamento automatizzato di uso corrente.

Tuttavia, qualunque sia il suo supporto, un documento è accessibile solo nella sua forma definitiva.

Peraltrio, quando si tratta di un documento che si inserisce in un processo di decisione e riveste a questo titolo un carattere preparatorio, il diritto all’accesso è sospeso finché il processo di decisione sia finito o interrotto.

Quali documenti si intendono amministrativi ai sensi della legge?

Si definiscono amministrativi tutti i documenti prodotti o detenuti da un’amministrazione pubblica, (Stato, enti locali, enti pubblici). Lo stesso vale per i documenti detenuti dagli organismi privati con l’incarico di gestire un servizio pubblico, dal momento che sono legati, per la loro natura, il loro oggetto, o la loro utilizzazione, alla gestione di questo servizio.

Tuttavia, i documenti che si ricollegano ad un’attività giurisdizionale o ad un’attività privata non sono considerati documenti amministrativi e non entrano nel campo di applicazione della legge.

Infine, al suo articolo 1, la legge del 17 luglio 1978 esclude dal diritto di accesso un certo numero di documenti.

Si tratta:
- degli atti delle assemblee parlamentari;

* Fonte: www.cada.fr.
• dei pareri del Consiglio di Stato e delle giurisdizioni amministrative;
• dei documenti della Corte dei Conti menzionati all’articolo L. 140-9 del codice delle giurisdizioni finanziarie e dei documenti della camera regionale dei conti menzionati all’articolo L. 241-6 dello stesso codice;
• dei documenti di istruzione dei reclami inviati al Mediatore della Repubblica;
• dei documenti preliminari all’elaborazione del rapporto di accreditamento delle aziende sanitarie contemplata all’articolo L. 710-5 del Codice di Salute Pubblica.

A chi può essere chiesta la comunicazione di questi documenti?

Nell’ambito della loro attività amministrativa, tutte le collettività pubbliche devono rispondere alle domande di accesso che sono inviate loro in applicazione della legge del 17 luglio 1978.

Questa regola vale anche per gli organismi di diritto privato svolgenti un servizio pubblico.

Non importa che il documento richiesto sia stato elaborato dall’amministrazione adita o che questa ne sia solo detentrice. In virtù dell’articolo 2 della legge del 17 luglio 1978, il diritto di accesso si esercita nei confronti di tutti i documenti amministrativi detenuti da un’amministrazione e quindi si può richiedere ad un’amministrazione anche un documento dalla stessa non formato.

Ci sono tuttavia delle eccezioni per quei documenti che sono formati da un’autorità amministrativa nell’ambito di un contratto di prestazione di servizio per conto di una o più persone determinate, come per esempio l’edizione di rapporti. In questo caso, l’amministrazione che è coinvolta come semplice beneficiario di servizio non deve comunicare il documento di cui è depositaria.

Infine, in applicazione dell’articolo 20 della legge del 12 aprile 2000, un’amministrazione, investita di una richiesta di accesso per un documento che non detiene o per il quale non ha competenza per l’accesso deve trasmettere la domanda all’autorità competente e deve avvisare l’interessato.

Sotto quale forma può ottenersi un documento?

In virtù dell’articolo 4 della legge del 17 luglio 1978, il diritto di accesso si esercita, secondo come richiesto dall’interessato, o per consultazione gratuita sul luogo in cui è conservato il documento, salvo che le regole per la conservazione del documento si oppongono, o per rilascio di una copia cartacea o su supporto informatico identico a quello utilizzato dall’amministrazione.

In questo ultimo caso, e conformemente al decreto n. 2001-493 del 6 giugno 2001, è l’interessato che deve indicare sotto quale forma desidera
ottenere il documento richiesto. I costi di riproduzione si possono fatturare, senza che questi possano superare il costo reale sopportato dalla amministrazione.

Un’ordinanza del Primo ministro del 1 ottobre 2001 fissa l’importo delle spese di copia di un documento amministrativo al massimo a € 0,18 per pagina di formato A4, in bianco e nero, a €1,83 per un floppy e a €2,75 per un CDrom.

Chi può chiedere l’accesso ad un documento?

Chiunque può chiedere l’accesso di un documento senza delegare nessun altro

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi è consentito ad ogni persona fisica o giuridica, nonché gli apolidi. Il richiedente non deve precisare i motivi della sua richiesta o giustificare un qualsiasi interesse per agire.

Tuttavia, solo le persone interessate possono chiedere l’accesso ai documenti che li riguardano

In virtù del paragrafo II dell’articolo 6 della legge del 17 luglio 1978, quando un documento riguarda in particolare una persona, solo questa ultima o una persona espressamente incaricata ad agire in suo nome (per esempio un avvocato o un rappresentante sindacale) possono accedere.

Il diritto di accesso non si estende, salvo eccezioni, ai parenti del l’interessato, tuttavia, in certi casi, quando il titolare del diritto di accesso è deceduto, i suoi successori possono ottenere l’accesso ai documenti che lo riguardano.

Ciò non significa che, nel caso in cui un documento menziona il nome di una persona o contenga delle indicazioni che permettano di identificarlo, il medesimo possa essere comunicato solo all’interessato stesso e non anche a terzi.

 Questa regola non si applica difatti che in un numero limitato di ipotesi:

• quando il documento richiesto esprime “un apprezzamento o un giudizio di valore su una persona fisica, nominata o facilmente identificabile”, riporta “il comportamento di una persona che, dal momento della divulgazione, potrebbe arrecargli pregiudizio” o quando la sua comunicazione è di natura tale da violare il segreto della vita privata o il segreto di dossier personali;

• quando la diffusione del documento rischerebbe di violare il segreto in materia industriale e commerciale o il segreto di documenti medici.

In taluni casi è possibile consentire l’accesso ad un documento omettendo le parti per le quali il diritto di accesso è vietato, anche se in altri casi questa prassi non è praticabile in quanto le parti cancellate potrebbero far perdere tutto il senso al documento.
In quali casi l’amministrazione si può opporre alla comunicazione di un documento?

La legge del 17 luglio 1978 non costringe l’amministrazione a ricostituire un documento scomparso. Non l’obbliga, inoltre, ad elaborare documenti che non esistono, a rispondere ad una richiesta di informazioni, né ad effettuare delle ricerche per identificarli. Spetta al richiedente effettuare le ricerche.

L’amministrazione non è peraltro tenuta a comunicare documenti che sono oggetto di una diffusione pubblica, in virtù dell’articolo 2 della legge del 17 luglio 1978.

In quali casi l’amministrazione deve opporsi alla comunicazione di un documento?

Alcune categorie di documenti amministrativi non possono essere comunicati a chiunque a causa del carattere sensibile del loro contenuto. Si tratta, in virtù del paragrafo 1 dell’articolo 6 della legge del 17 luglio 1978, di documenti o di notizie la cui comunicazione potrebbe ledere gli interessi nazionali:

- Il segreto di deliberazioni del governo e di autorità responsabili del potere esecutivo;
- il segreto della difesa nazionale;
- il segreto della condotta della politica estera;
- denaro e credito pubblico;
- la sicurezza dello stato, la sicurezza pubblica, la sicurezza delle persone;
- lo svolgimento di procedure impegnate davanti alle giurisdizioni o le operazioni preliminari a tali procedure;
- la ricerca di evasioni fiscali e doganali;
- gli altri segreti protetti dalla legge.

Tuttavia, per conformarsi a questa regola, basta spesso occultare parti dei documenti richiesti.

Quale uso può farsi dei documenti così ottenuti?

Ai sensi dell’articolo 10 della legge del 17 luglio 1978, i documenti comunicati dall’amministrazione sono destinati all’uso personale del beneficiario e non possono essere utilizzati ai fini commerciali.

Tuttavia, non spetta all’amministrazione controllarne l’uso successivo.

Il diritto alla comunicazione risulta da altri testi oltre che dalla legge del 17 luglio 1978

La legge del 17 luglio 1978 non è il solo testo a prevedere il diritto di accesso ai documenti amministrativi. Altre norme, talvolta antecedenti, organizzano una procedura di comunicazione per particolari categorie di
documenti. Alcune norme, del resto, fanno anche intervenire la CADA e si applicano congiuntamente alla legge del 17 luglio 1978 o completano le sue disposizioni.

Altre norme, talvolta più restrittive, si applicano ad esclusione di questa legge.

I regimi concorrenti

In certi casi, la persona che desidera accedere ad un documento amministrativo può scegliere tra due soluzioni: avvalersi delle disposizioni generali della legge del 17 luglio 1978 o fare la sua richiesta ai sensi di un testo speciale che regolamenta un diritto alla comunicazione particolare, talvolta più ampio nel suo contenuto, ma più restrittivo riguardo al numero dei suoi beneficiari ed alle sue modalità.

Dall’entrata in vigore della legge del 12 aprile 2000, la CADA – Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi - è competente a fornire il suo parere in caso di rifiuto.
LA COMMISSIONE PER L’ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI
CADA

A che cosa serve la CADA?

La CADA è un organo consultivo ed indipendente.
La Commissione può intervenire per consentire l’accesso ad un documento amministrativo, può trattarsi ad esempio:
- di una copia di esame;
- di un dossier fiscale;
- di un dossier medico;
- di un dossier per il permesso di costruire;
- di corrispondenza in possesso presso l’amministrazione;
- della registrazione di deliberazioni di un consiglio comunale.

A che cosa non serve la CADA?

La CADA non è un organo giurisdizionale; non esprime giudizi, ma pareri.
Non può intervenire se il documento richiesto non è considerato un documento amministrativo, per esempio:
- gli atti delle assemblee parliamentari;
- i pareri del Consiglio di Stato e delle giurisdizioni amministrative;
- certi documenti della Corte dei Conti e delle Corti dei Conti regionali;
- le istruttorie dei ricorsi inviati al Mediatore della Repubblica.
Emette dei pareri circa l’accessibilità di documenti amministrativi, invia la comunicazione alle persone che hanno fatto richiesta ed alle amministrazioni che l’hanno rifiutata.
La CADA non fa visionare lei stessa i documenti amministrativi, ma sostiene un ruolo di mediatore tra l’amministrazione ed i suoi interlocutori.
Fornisce dei “consigli” alle amministrazioni che accolgono la richiesta, circa l’accessibilità dei documenti detenuti o sulle modalità della loro accessibilità.
La Commissione non può accogliere direttamente la richiesta di un documento ma può intervenire in caso di rifiuto preliminare, espresso o tacito, dell’amministrazione interpellata.
Interviene per tutti i documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione, dagli Enti locali, dagli Enti pubblici o da un organismo, pubblico o privato, incaricato della gestione di un servizio pubblico.
Non è competente nel caso in cui consiglieri comunali o rappresentanti sindacali avessero difficoltà ad ottenere delle informazioni nell’ambito delle loro prerogative elettorali; la CADA può intervenire solo secondo quanto stabilito dalla legge del 17 luglio 1978.
Alla CADA si deve ricorrere obbligatoriamente prima di fare ricorso davanti al giudice amministrativo.
Interviene gratuitamente.
La composizione della Commissione

La CADA è un organo amministrativo indipendente. La sua indipendenza è garantita dalla sua composizione. Comprende undici membri di cui tre magistrati (un Consigliere di Stato, un Consigliere della Corte di Cassazione, un Consigliere della Corte dei Conti), tre eletti (un deputato, un senatore, un membro di Ente locale), un professore universitario e quattro personalità qualificate. I membri titolari hanno un supplente. L’incarico dura tre anni, rinnovabile. Il Consigliere di Stato presiede la Commissione.

Un commissario del Governo, nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri affianca la Commissione ed assiste alle sue deliberazioni.

Per assicurare il funzionamento della CADA, il Presidente ricorre a degli esperti, attualmente sono dieci, la cui attività è coordinata da un relatore generale e da un relatore generale aggiunto.

Per il compimento della sua attività, la Commissione si appoggia infine su una Segreteria generale messa a sua disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il ruolo della Commissione

La legge del 17 luglio 1978 ha riconosciuto ad ogni persona un diritto di accesso ai documenti amministrativi. Per assicurare la giusta applicazione di questo diritto, ha istituito con l’articolo 5 una Commissione di accesso ai documenti amministrativi (CADA).

Attualmente con le modifiche apportate alla legge 17 luglio 1978 dall’Ordinanza n. 2005-650 del 6 giugno 2005, art. 10 (JORF 7 giugno 2005) la CADA continua ad esercitare al Capitolo III art. 20 e seguenti (n.d.t.).

La CADA è un organismo amministrativo di cui l’indipendenza è garantita dalla sua composizione.

Fornisce i suoi pareri e consigli, vigila sulla trasparenza dell’azione amministrativa, fornisce una interpretazione dei testi applicabili e può proporre al Governo le modifiche necessarie per migliorare l’esercizio del diritto di accesso.

La CADA costituisce una via di ricorso precontenzioso

Chiunque riceva un diniego all’accesso ad un documento amministrativo o non ottiene risposta entro un mese, può ricorrere alla CADA affinché questa si pronunci sul carattere accessibile o no di questo documento. Del resto, l’adizione alla CADA costituisce un preliminare obbligatorio prima di ogni azione contenziosa. Per lo svolgimento delle proprie funzioni, la CADA dispone di larghi poteri di investigazione, ordina alle amministrazioni di comunicarle i documenti oggetto del contendere e di fornirle ogni notizia utile. I suoi esperti possono indagarne anche sul posto.
La CADA “consiglia” le amministrazioni su come operare il diritto di accesso

Ogni autorità amministrativa può rivolgersi a lei per essere istruita sul carattere accessibile di un documento amministrativo. Il parere che rende non ha forza obbligatoria ma è spesso recepito se si basa su una giurisprudenza conosciuta, confermata sui punti più importanti dal giudice amministrativo.

La CADA sostiene un ruolo di vigilanza per promuovere la trasparenza amministrativa

Non esita a denunciare, nelle sue relazioni sull’attività svolta, i comportamenti dell’amministrazione che ostacolano l’accesso ai documenti amministrativi. Studia anche come prevenire le disfunzioni assicurando una vera azione pedagogica nei confronti delle amministrazioni e dei loro “operatori”. Partecipa, inoltre, all’elaborazione dei testi interni alle amministrazioni relative al diritto di accesso dei documenti amministrativi.

La CADA sostiene un ruolo propositivo

Studia come facilitare e rinforzare la trasparenza amministrativa nel rispetto della privacy. Per questo, ad esempio, ha proposto una migliore articolazione tra le leggi del 6 gennaio 1978 - sull’informatica e le libertà che regolano l’accesso agli schedari nominativi e la legge del 17 luglio 1978. Le sue proposte sono state recepite nella legge del 12 aprile 2000 relativa ai diritti dei cittadini nelle loro relazioni con le amministrazioni.

La CADA vista dall’interno

La CADA dispone di un mese per notificare i suoi pareri ed i suoi consigli ai richiedenti. Per rispettare questo termine, si riunisce ogni quindici giorni ed esamina in media 200 pratiche a seduta. Queste riunioni hanno luogo presso il Consiglio di Stato.

Di seguito, sono descritti, attraverso due esempi, l’iter del procedimento ed il ruolo dei differenti collaboratori della CADA.

1) Il sindaco di Bonséjour richiede alla CADA un “consiglio”


10 agosto 2000 L’istanza del sindaco di Bonséjour arriva alla segreteria generale della CADA. Il sindaco ha allegato alla sua domanda una copia del parere del DDE e l’istanza di accesso dell’associazione.

11 agosto 2000 La segreteria generale accusa ricevuta della domanda con l’invio di una nota al sindaco con cui precisa:
1° che la sua domanda sarà esaminata dalla commissione durante la sua seduta del 7 settembre 2000;
2° che l’esperto incaricato di istruire la sua istanza è il Signore Fort-en-Urbanisme.

28 agosto 2000 10 giorni prima della seduta, la segreteria generale trasmette all’esperto la richiesta del sindaco. L’esperto istruisce la pratica, e se lo giudica necessario, raggiunge per telefono la persona che è stata indicata come responsabile del procedimento al municipio.

7 settembre 2000 La commissione si riunisce per deliberare sulla documentazione che le è stata sottoposta dai suoi esperti. In particolare considera che il parere del DDE è, come tutti i documenti relativi ai permessi di costruzione, un documento amministrativo accessibile a pieno diritto da parte di tutti coloro che ne fanno richiesta, in applicazione dell’articolo 2 della legge del 17 luglio 1978, dal momento che il procedimento si è chiuso definitivamente.

8 settembre 2000 La documentazione ritorna alla segreteria della commissione.

10 settembre 2000 La lettera, che indica la posizione presa dalla commissione, è firmata dal relatore generale per delegazione del presidente della commissione e viene inviata al sindaco di Bonséjour. Dovrà decidere il Sindaco, “consigliato” dalla CADA, quale seguito dare alla richiesta dell’Associazione di salvaguardia della Valle di Bonséjour.
2) Un’associazione di genitori di alunni investe la CADA di una richiesta di parere

Un’associazione di genitori di alunni apprende che la Direzione Dipartimentale degli Affari Sanitari e Sociali (DDASS) ha effettuato una visita in una scuola, il 12 dicembre 1999.

Da questa visita ne è scaturito un rapporto. I genitori sono evidentemente molto interessati al contenuto di questo documento e dunque l’associazione dei genitori degli alunni decide di chiederne una copia al DDASS. Utilizza il modello di lettera che ha trovato sul sito della CADA e invia la richiesta l’8 aprile 2000. Non ottenendo risposta dal DDASS nei termini previsti (un mese), ricorre alla CADA con nota datata 14 maggio 2000, utilizzando anche questa volta un modello di lettera proposto sul sito della CADA.

16 maggio 2000 La lettera dell’associazione dei genitori degli alunni è registrata dalla segreteria generale della CADA. L’associazione ha unito alla sua domanda una copia della sua lettera al DDASS. Questa lettera è indispensabile alla CADA per stabilire l’esistenza di una decisione implicita di rifiuto di accesso da parte dell’amministrazione.

17 maggio 2000 La segreteria generale accusa ricevuta della domanda con l’invio di una nota all’associazione precisando che la domanda sarà esaminata dalla commissione durante la sua seduta del 1° giugno 2000. Parallelamente, la CADA manda una nota al DDASS per informarlo della richiesta dell’associazione dei genitori di alunni. Gli precisa anche la data della seduta ed il nome del relatore incaricato di istruire la pratica, Signora Vigie. Infine gli chiede di esprimergli le sue osservazioni concernente il diniego al richiedente e di comunicargli il documento contenuto.

22 maggio 2000 10 giorni prima della seduta, la segreteria generale della CADA trasmette al relatore la richiesta dell’associazione. Questo istuisce la documentazione. Siccome giudica gli elementi di risposta che gli sono forniti dal DDASS insufficienti, chiama direttamente il responsabile del procedimento.
1° giugno 2000  
La commissione si riunisce per deliberare sull’istruttoria presentata dai suoi relatori. In particolare, considera che il rapporto è un documento amministrativo il cui contenuto non è coperto da nessuno dei segreti protetti dall’articolo 6 della legge del 17 luglio 1978 ed emette un parere favorevole alla sua comunicazione all’associazione in applicazione dell’articolo 2 della legge precitata.

2 giugno 2000  
La documentazione è tornata alla segreteria che prepara due lettere, una per l’associazione e l’altra per il DDASS.

12 giugno 2000  
I due pareri firmati sono trasmessi ai loro destinatari. Si richiede al DDASS di informare la CADA, entro un mese, dei seguiti.

7 luglio 2000  
Il DDASS trasmette alla CADA la lettera con la quale ha inviato il rapporto all’associazione. Quest’ultima, dunque, ha ottenuto soddisfazione.
La Gran Bretagna è caratterizzata dal Crown Copyright, ossia di un copyright per tutte le pubblicazioni governative. Tale protezione nasce, sul piano legislativo, già nel 1911 con il Copyright Act, Sect. 18, dove si fa riferimento a tutti i documenti “prepared or published by or under the direction or control of His Majesty or any Government department” ed è attualmente regolata dal Copyright, Designs and Patents Act 1988 dove si fa riferimento ai documenti “made by Her Majesty or by an officer or servant of the Crown in the course of his duties”. L’obiettivo del Crown Copyright risiede, fin dall’inizio, nella necessità di garantire il contribuente dall’interesse di chi potrebbe riprodurre documenti e dati pubblici per ricavarne un profitto e nella necessità di proteggere l’integrità e l’accuratezza dell’informazione pubblica.

Negli ultimi anni, alcuni documenti del governo inglese hanno aperto un dibattito sull’utilità del Crown Copyright nello sviluppo della società dell’informazione e hanno prospettato l’ipotesi di sospenderne l’applicazione per varie categorie di documenti, ad esclusione della tradeable information, ossia le informazioni i cui costi sono coperti dal mercato, non dai contribuenti. Si segnala in particolare il consultation document Crown copyright in the information age e il libro bianco presentato alla Camera dei comuni nel marzo 1999 The future management of Crown copyright. Più di recente, il Governo inglese ha annunciato un’accelerazione nella politica di diffusione e di disponibilità dei dati pubblici “grezzi”, soprattutto al fine di incentivare l’utilizzo e la rielaborazione da parte di soggetti privati e, in particolare, da parte delle imprese per la realizzazione di nuovi prodotti e servizi.


Durante il periodo della Thatcher non ci sono state delle leggi volte ad introdurre il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni detenute del governo. Il suo successore, John Major, introdusse un codice sull’accesso dei cittadini alle informazioni ufficiali come parte del programma della Carta del Cittadino. Si trattava di un codice amministrativo e non di una norma di legge e dunque non dava origine a diritti legali. Il codice è stato rivisto nel 1997 ed è ancora vigente.

Nel dicembre 1997, il nuovo Governo laburista pubblicò un libro bianco intitolato Your Right to Know, il quale delineava i piani del governo in merito alla legislazione sulla libertà di informazione. Esso consentiva l’accesso sia alle informazioni sia ai documenti che erano detenuti non solo dalle autorità pubbliche, ma anche da una vasta gamma di enti privati che fornivano servizi pubblici e da enti legati da contratti ad autorità pubbliche di settore.

per la fornitura di servizi pubblici. Per negare l’accesso alle informazioni, le autorità avrebbero dovuto stabilire che la pubblicazione delle informazioni causava un “grave danno” ad una serie di interessi specificati.


Office of Public Sector Information

L’Office of Public Sector Information (OPSI) rappresenta il cuore della politica dell’informazione, fornendo una vasta gamma di consigli e di servizi al pubblico in ordine alla richiesta ed all’utilizzo delle informazioni del settore pubblico.

L’OPSI si occupa di:
- implementare la normativa che disciplina il rilascio delle informazioni in possesso del settore pubblico;
- fornire l’Information Fair Trader Scheme (IFTS), fondato su principi di apertura, trasparenza, imparzialità e conformità; questo schema fornisce informazioni utili agli utilizzatori delle informazioni pubbliche;
- fornire il Click – Use, ossia un sistema per ottenere una licenza necessaria per l’utilizzo del materiale coperto dal Crown Copyright;
- controllare l’Information Asset Register (IAR).

Il Public Sector Information (PSI) è la Sezione che si occupa di fornire tutte le informazioni circa l’utilizzo delle informazioni rilasciate dal settore pubblico, tenendo conto dell’indirizzo europeo fornito al riguardo. La consultazione pubblica concernente l’attuazione nel Regno Unito dell’indirizzo europeo dettato in materia di utilizzo delle informazioni del settore pubblico, è terminata in data 18 marzo 2005.

L’OPSI comprende l’Her Majesty’s Stationery Office (HMSO) e il Department of Trade and Industry (DTI).

La Click-Use Licences è il termine usato per descrivere le licenze che vengono concesse per l’utilizzo delle informazioni coperte dal Crown copyright, delle informazioni detenute dal settore pubblico e quelle sottoposte al copyright parlamentare. Esistono tre tipi di Click-Use Licences:
- la licenza del PSI, precedentemente conosciuta come Core Licence; riguarda le informazioni del copyright e quelle del settore pubblico;
- la Valued Added Licence riguarda le informazioni a valore aggiunto del Crown copyright; questa licenza gestisce il c.d. materiale a valore aggiunto il quale non rientra tra le informazioni coperte dalla licenza del PSI;
la Parliamentary Licence riguarda le informazioni parlamentari del copyright; il copyright parlamentare è definito alla Section 165 del Copyright, Designs and Patents Act 1988, la quale disciplina i lavori fatti tramite o sotto il controllo della House of Commons o della House of Lords. Rientra, ad esempio, fra il materiale protetto dal copyright parlamentare le relazioni ufficiali della House of Commons e della House of Lords e le bozze di leggi del Parlamento.

Dal 1° aprile 2006 il Click – Use License è stato esteso anche alle informazioni in possesso di altre organizzazioni pubbliche, quali le autorità locali, il NHS, la polizia ed i vigili del fuoco.

I documenti oggetto della consultazione vengono distribuiti ad altri reparti del Governo, all’Advisory Panel on Public Sector Information (APPSI), al Publishers Association, ai rappresentanti dell’UK information industry, al Digital Content Forum, all’Association for Geographic Information, all’UK Library community, al Parlamento britannico, al Parlamento scozzese ed al National Assembly for Wales.

**Freedom Of Information Act 2000 (FOIA)**

Tale legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2005, fornisce il diritto a chiunque di chiedere qualsiasi informazione detenuta da un ufficio pubblico. Il DCA è il reparto del Governo che si occupa delle politiche di libertà e di protezione dei dati e delle informazioni.

Il FOIA ha tre caratteristiche principali:

**Diritto di accesso:**

Chiunque, di qualsiasi nazionalità, ha il diritto di accedere alle informazioni tenute dal FCO, o dagli altri organismi pubblici. Le informazioni possono essere chieste per qualsiasi scopo e senza limiti temporali, così ad esempio possono essere chieste informazioni relative al giorno prima così come possono chiedere quelle emesse cento anni fa.

**Schemi delle pubblicazioni:**


**Requisiti dei documenti dell’amministrazione:**

Il FOIA ha introdotto nuovi standard per i documenti prodotti dalle amministrazioni. I documenti che hanno più di trent’anni, non adatti per essere rilasciati (attualmente rappresentano circa l’1% del totale annuo del FCO) devono essere considerati esenti dall’applicazione della legge. Bisogna precisare, al riguardo, che non tutti i documenti storici devono essere considerati esenti.
I procedimenti antecedenti all’adozione del FOIA

Il FOIA è il risultato di 50 anni di lavoro rivolto verso una politica di apertura e di trasparenza degli organismi governativi; si elencano, di seguito, i provvedimenti più significativi:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anno</th>
<th>Procedimento</th>
<th>Descrizione</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1984</td>
<td>DATA PROTECTION ACT</td>
<td>Tale legge ha stabilito il diritto di accesso alle informazioni personali tenute elettronicamente.</td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td>CODE OF PRACTICE ON ACCESS TO INFORMATION</td>
<td>Ha introdotto un itinerario non statutario per chiedere delle informazioni al Governo. È stato rivisto nel 1997.</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>DATA PROTECTION ACT</td>
<td>Ha sostituito il Data Protection Act (DPA) del 1984 ed ha rafforzato notevolmente il diritto di visionare i dati personali dagli organismi pubblici e dal settore privato.</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>FREEDOM OF INFORMATION ACT</td>
<td>Ha introdotto il diritto statutario di richiedere le informazioni correnti al Governo ed ha, altresì, emendato il diritto di accesso del Public record Acts.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
A chi bisogna presentare la domanda?

Qualsiasi persona ha la possibilità di produrre una richiesta di informazioni ai sensi del Freedom of Information Act del 2000, non esistono restrizioni circa la nazionalità, l’età o il luogo dove vive il richiedente. Tutti, quindi, possono fare una richiesta scritta (lettera o e-mail) all’autorità pubblica che detiene l’informazione che si vuole acquisire.

L’esperienza, anche di altri paesi, suggerisce, però, che la maggior parte delle richieste proviene dai media o da uffici.

La richiesta deve, necessariamente, contenere:
• il proprio nome;
• l’indirizzo presso il quale si può essere contattati;
• una descrizione dell’informazione che si vuole richiedere.

Una caratteristica importante del FOIA è che non occorre motivare la richiesta, per cui si dice che è “purpose blind” (scopo cieco).

L’informazione che si richiede deve essere descritta nella maniera più dettagliata possibile, al fine di aiutare l’autorità pubblica a trovare e, quindi, a fornire quanto richiesto nel più breve tempo possibile. Infatti, l’autorità pubblica deve provvedere a rispondere alla richiesta prontamente, ossia entro il termine di 20 giorni lavorativi. Se, invece, l’autorità pubblica necessita di altro tempo per fornire le informazioni richieste, deve comunicare al richiedente quando potrà fornirle spiegandone, nel contempo, i motivi del ritardo.

Che cosa ed a chi si può chiedere?

Il Freedom of Information Act si applica a tutte le autorità pubbliche incluso:
• gli enti pubblici centrali e locali;
• il servizio medico-sanitario;
• scuole, colleges e università;
• la polizia;
• molti altri organismi pubblici non dipartimentali, comitati (commissioni) e organi consultivi.

Pertanto, i cittadini hanno la possibilità di chiedere le informazioni che desiderano a qualsiasi autorità pubblica, ma alcune richieste potranno...
essere respinte per proteggere interessi previsti dal Freedom of Information Act. In questi casi, l’autorità pubblica che nega la concessione dell’informazione deve motivare questa scelta. Se il richiedente chiede informazioni al riguardo, la sua richiesta verrà sottoposta al Data Protection Act: in questi casi il richiedente avrà diritti leggermente diversi e l’autorità pubblica dispone di tempi più lunghi per la risposta.

**Quanto costa?**

La maggior parte delle richieste sono gratuite. È possibile, invece, che si debba pagare una piccola somma di denaro per le fotocopie o per le spese postali. Al riguardo, in determinati casi, l’autorità può chiedere di limitare la richiesta.

**Se la richiesta viene rifiutata?**

Alcune richieste possono essere rifiutate dall’autorità pubblica con lo scopo di proteggere – ad esempio - la sicurezza nazionale o per motivi sanitari. In questi casi, come detto, l’autorità ha l’obbligo di motivare la scelta di negare la richiesta.

**Diritto di appello**

Se la richiesta viene rifiutata, il richiedente può – in primo luogo – chiedere all’autorità pubblica di effettuare una revisione interna per rivedere la decisione presa. Se anche dopo la revisione l’autorità stabilisce che la richiesta non può essere accolta favorevolmente, il richiedente ha la facoltà di fare appello all’Information Commissioner’s Office (ICO). Il Commissario, dopo aver studiato il caso, se ritiene che il richiedente abbia fondati motivi per richiedere l’informazione, ha la possibilità di ribaltare la sentenza emanata dall’autorità pubblica e, quindi, può accogliere la domanda.

**Le informazioni che si ricevono**

È possibile chiedere che le informazioni vengano fornite in una forma particolare. Infatti, l’autorità pubblica può fornire le informazioni in braille, in formato audio, tradotte in altra lingua. In merito, il Freedom of Information Act non dispone limitazioni.

**Per quanto concerne le esenzioni?**

Il FOIA si occupa delle ipotesi nelle quali non è rilasciata l’informazione, comprese le relazioni internazionali (Sezione 27). Le esenzioni ven-
sono elencate nella parte II dell’Act. Ci sono delle esenzioni da considerarsi assolute (es. difesa, sicurezza nazionale, economia, informazioni personali ecc.) le altre devono essere valutate tenendo conto dell’interesse pubblico.

**Cos’è la prova del pubblico interesse**

La prova del pubblico interesse riguarda il rilascio di alcune informazioni che, sebbene coperte da esenzioni, devono essere comunque rilasciate se è possibile dimostrare che ci sia un interesse pubblico nel rilasciare l’informazione prevalente rispetto all’interesse pubblico da proteggere tramite le esenzioni.

**Come ci si comporta per le informazioni dei governi stranieri?**

Anche le informazioni dei governi stranieri sono ottenibili attraverso il FOIA, anche perché altri paesi, nei quali vige una normativa in materia, rilasciano informazioni del governo inglese.

**Official Secrets Act**


L’Official Secrets Act si applica in Inghilterra, Galles, Scozia, Irlanda del Nord, isola of Man, isole della Manica e nei territori e nelle colonie d’oltremare. Inoltre, i termini dell’atto si applicano in qualsiasi posto del mondo dove si trovi un rappresentante del Governo britannico.

Quindi, così come il FOIA, anche l’Official Secrets Act si occupa di regolamentare il rilascio delle informazioni, ma quest’ultimo prevede anche delle sanzioni per le rilevazioni non autorizzate, mentre il FOIA stabilisce solamente il percorso da seguire per il rilascio delle informazioni.

**Data Protection Act**

Il Data Protection Act risale al 1998, ma è entrato in vigore il 1° marzo 2000 e disciplina le informazioni personali. Le disposizioni concernenti la legge sulla protezione dei dati non hanno lo scopo di garantire la segretezza personale in ogni caso, ma di creare un equilibrio tra i diritti degli individui e gli interessi legati all’uso delle informazioni personali.
A norma del Data Protection Act, il rilascio di informazioni aventi carattere personale, è subordinato all’applicazione di una serie di principi:

- bisogna procedere ragionevolmente e legittimamente;
- bisogna procedere per scopi limitati;
- i dati devono essere attinenti e non eccessivi;
- i dati devono essere esatti e aggiornati;
- bisogna procedere in conformità con i diversi diritti;
- i dati devono essere sicuri;
- i dati non devono essere trasferiti al di fuori dell’area economica europea, tranne che ci siano delle protezioni adeguate.

Il Data Protection Act deriva in applicazione della direttiva UE 95/46/CE del Parlamento Europeo relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

Privacy And Electronic Communications
(Segretezza e comunicazioni elettroniche)

Il Regolamento relativo alla segretezza delle comunicazioni elettroniche è entrato in vigore l’11 dicembre 2003 e disciplina le informazioni trasmesse attraverso i mezzi elettronici, quali telefono, fax, e-mail e SMS. Tale regolamento prevede l’applicazione di regole differenti a seconda del tipo di comunicazione.

In applicazione di questa normativa, le organizzazioni commerciali non possono effettuare delle telefonate dirette di vendita senza la preventiva autorizzazione dell’individuo o dell’organizzazione al quale si rivolgono, se questi hanno registrato il loro numero sul servizio di preferenza del telefono (TPS) o sul servizio corporativo di preferenza del telefono (CTPS). Al riguardo, si precisa che questi servizi gestiscono delle liste di numeri telefonici intestati a soggetti che non desiderano ricevere delle telefonate commerciali di vendita. Pertanto, le organizzazioni commerciali che effettuano vendite per telefono, devono prima controllare le liste del TPS.

Anche le organizzazioni commerciali che promuovono i loro prodotti attraverso SMS devono sempre ottenere preventivamente l’assenso dell’abbonato.

La stessa disciplina si applica anche ai messaggi commerciali inviati via e-mail o a mezzo fax; infatti, anche per i fax, è possibile registrare il proprio numero al servizio di preferenza (FPS).


In particolare, l’ICO gestisce i ricorsi in materia soltanto se è possibile identificare chi ha chiamato e solamente se quest’ultimo, altresì, ha sede in Inghilterra.

**Environmental Information Regulations (EIR)**


Il regolamento in materia di informazione ambientale si applica alla maggior parte dei servizi pubblici, i quali sono già tenuti al rispetto delle disposizioni legislative relative alla libertà di informazione (FOIA), ossia:

- gli enti pubblici centrali e locali;
- il servizio medico-sanitario;
- scuole, collegi e università;
- la polizia;
- molti altri organismi pubblici non dipartimentali, comitati (commissioni) e organi consultivi.

Si applica, altresì, a qualsiasi persona che svolge la propria attività sotto il controllo di un’autorità pubblica che si occupa di far rispettare l’ambiente (es. aziende private, comprese le associazioni private e pubbliche come le aziende addette all’energia, all’acqua, ai rifiuti ed ai trasporti).

La definizione di informazione ambientale include:

- lo stato degli elementi riguardanti l’ambiente, quali aria, acqua, terreno, fauna (esseri umani compresi);
- emissioni e scarichi, rumori, energia, radiazioni, rifiuti ed altre sostanze simili;
- attività quali le politiche, i programmi e gli accordi che interessano o possono interessare elementi riguardanti l’ambiente;
- rapporto costi-benefici e analisi economiche;
- lo stato della salute umana, contaminazione del ciclo alimentare.

Anche se l’EIR è orientata alla massima trasparenza, la normativa prevede delle eccezioni per cui l’autorità pubblica può decidere di non concedere l’informazione richiesta. Tali eccezioni non sono vincolanti, nel

Quando è possibile opporre delle eccezioni:
- quando la richiesta è evidentemente infondata;
- quando le informazioni richieste sono ancora in fase di elaborazione;
- quando il rilascio comporterebbe delle problematiche connesse ai diritti di proprietà intellettuale o andrebbe a ledere gli interessi del fornitore delle informazioni.

Ci sono, inoltre, delle eccezioni concernenti la difesa, i rapporti internazionali, la sicurezza nazionale e la giustizia.

**Come interagisce questa normativa con gli altri regimi di accesso?**


**Foreign And Commonwealth Office (FCO)**

Il Foreign and Commonwealth Office, comunemente conosciuto come FCO, è il Dipartimento del Governo del Regno Unito che si occupa di promuovere gli interessi del Regno Unito all’estero. La direzione del FCO è affidata al Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affaire, il quale è responsabile dinanzi al Parlamento per i lavori del FCO.

Ai sensi del Freedom of Information Act, il Foreign and Commonwealth Office (FCO) fornisce uno schema delle pubblicazioni al fine di rendere disponibili le informazioni detenute dal FCO. Il FCO detiene i documenti ufficiali pubblicati a partire dal 1997. Questi includono i rapporti annuali come il rapporto dipartimentale del FCO, i command papers, consultazioni, ricerche e trattati storici. I servizi pubblici sono, quindi, obbligati ad adottare lo schema delle pubblicazioni indicando le informazioni che intendono pubblicare, il modo in cui si intende pubblicare queste informazioni e se questo materiale viene messo a disposizione del pubblico gratuitamente o a pagamento.

Lo scopo dello schema delle pubblicazioni è di accertarsi che una grande quantità di informazioni siano rese disponibili ai cittadini, senza che questi siano costretti a farne richiesta seguendo la procedura prevista dal Freedom of Information Act.
Queste informazioni sono facilmente disponibili nel senso che sono rinvenibili sul web. Si può anche accedere alle informazioni in possesso del Department for Constitutional Affaire (DCA), il quale è responsabile della giustizia, dei diritti e della democrazia; si occupa, altresì, dei diritti dell’uomo e, fra questi, dei diritti concernenti la libertà di informazione e la protezione dei dati personali. Si accede alle informazioni del DCA attraverso l’Information Asset Register (IAR).

La biblioteca del FCO possiede anche i documenti del vecchio Foreign Office e dell’ufficio coloniale. Inoltre, è possibile trovare una raccolta fotografica della storia coloniale e diplomatica britannica del 19° secolo. Qualsiasi cittadino, tramite appuntamento, può visitare la biblioteca per effettuare delle ricerche.

**The Information Commissioner’s Office (ICO)**


Infatti, se l’ICO ritiene che la richiesta di informazione avanzata da un cittadino ha tutte le caratteristiche per essere accolta, ha la facoltà di rispondere producendo un avviso di decisione. Tale avviso potrà essere revocato solamente dal Consiglio dei Ministri. In caso contrario, ossia senza l’intervento del Consiglio dei Ministri, il mancato recepimento di un avviso di decisione, viene trattato come se l’autorità inadempiente avesse commesso un oltraggio alla corte.

**Ricorsi**

Come detto il Freedom of Information Act dà il diritto di chiedere informazioni alle autorità pubbliche. Se un cittadino ritiene che il servizio pubblico non abbia fornito correttamente le informazioni richieste, può avanzare un ricorso.

Si può protestare per i seguenti motivi:
- omissione nel fornire le informazioni richieste;
- omissione della risposta nel prescritto termine di 20 giorni lavorativi;
- omissione in tema di assistenza;
- omissione nel fornire le informazioni nella forma richiesta;
- omissione nello spiegare correttamente i motivi del rifiuto della richiesta;
- omissione nell’applicazione di una esenzione prevista dalla legge.

In primo luogo, il ricorso deve essere proposto al servizio pubblico che detiene l’informazione richiesta. Ogni servizio pubblico deve fornire la propria procedura in ordine ai ricorsi. Se l’autorità pubblica non ha predi-
spostato una procedura per i ricorsi o se si ritiene che la stessa autorità non sia correttamente occupata del ricorso, ci si può rivolgere all’ICO. Questa procedura deve espletarsi in tempi brevi, comunque entro due mesi dalla risposta del servizio pubblico.

All’ICO bisogna – necessariamente – trasmettere le seguenti informazioni:
• una nota indicante i motivi del ricorso;
• i particolari della richiesta iniziale;
• una copia della risposta iniziale dell’autorità pubblica (nota come “refusal notice” – avviso di rifiuto);
• una copia del ricorso che è stato inviato all’autorità pubblica al fine di chiedere una revisione interna;
• una copia della successiva risposta negativa dell’autorità;
• qualunque altra informazione idonea ed attinente;
• i dettagli per essere contattati.

Come si occuperà l’ICO del ricorso?

Inizialmente, tutti i ricorsi vengono trattati da una unità di ricezione “Case Reception Unit (CRU)”, la quale si occupa di fare una valutazione iniziale del reclamo al fine di stabilire se lo stesso può avere un seguito. Se il ricorso possiede le caratteristiche per superare questa prima fase, gli viene assegnato un numero identificativo e verrà informata anche l’autorità pubblica competente. Il ricorso viene poi inviato alla “Case Resolution Team (CRT)” e, successivamente, assegnato alla “Case Resolution Officer (CRO)”, in linea con gli standard di servizio.

Se l’ICO non può risolvere informalmente la questione, pubblica un avviso di decisione che sarà trasmesso sia al ricorrente che al servizio pubblico al quale è stato inviato il ricorso.

Esistono tre motivi per cui un ricorso potrebbe non essere analizzato dall’ICO e quindi fermarsi all’unità di ricezione (CRU):

1. quando non sono state fornite informazioni o documentazione sufficienti a sostenere il ricorso, o le informazioni fornite sono poco chiare. In questi casi, la CRU ha la facoltà di chiedere ulteriori informazioni al richiedente e, qualora si scegliesse questa strada, il ricorso verrà sospeso in attesa di quanto richiesto;
2. il ricorso può essere dichiarato inammissibile ai sensi della sezione 50 del FOIA, per esempio quando:
   a) il ricorso è stato proposto all’ICO in ritardo;
   b) non è stata preventivamente richiesta all’ufficio pubblico competente la procedura di revisione.
3. il ricorso, sebbene contenga ogni evidenza attinente, decade a causa del criterio del “robust complaint hanling” regolato dall’Information Commissioner.
Il “robust complaint handling” include:
- il caso in cui le informazioni richieste sono state fornite dopo l’intervento dell’ICO;
- il caso in cui un avviso di rifiuto emesso da un servizio pubblico sia tecnicamente difettoso, ma è comunque evidente che la richiesta non aveva i requisiti necessari per essere accolta;
- il caso in cui ci siano stati dei problemi procedurali (es. l’ufficio ha omesso di fornire un consiglio o assistenza) che l’autorità pubblica ha successivamente riconosciuto;
- il caso in cui la violazione non è significativa e non ha conseguenze pratiche.

In ogni caso, quando ad un ricorso non viene dato seguito, l’ICO si occupa – comunque – di spiegarne i motivi al richiedente.
Complaint form

You should only use this form to complain about the way your request for information was handled. Do not fill in this form until you have read the leaflet, ‘Freedom of Information: your right to know: how to complain’.

If you need help to fill in this form please contact our Helpline on 01625 545745.

Please write clearly in BLOCK CAPITALS.

1 Your details
Title:
First name:
Other names:
Last name:
Address:
Postcode:
Daytime telephone:
Fax:
Email:

2 Previous contact with the ICO
Please provide any reference number we have already given you.

This will help us to process your complaint.

This is the first time I have contacted you. □
3. Have you given anyone else permission to speak to us on your behalf about your complaint? If so, please give us their details.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Title:</th>
<th>[ ]</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>First name:</td>
<td>[ ]</td>
</tr>
<tr>
<td>Other names:</td>
<td>[ ]</td>
</tr>
<tr>
<td>Last name:</td>
<td>[ ]</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Address:</th>
<th>[ ]</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Postcode:</th>
<th>[ ]</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Telephone:</th>
<th>[ ]</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Fax:</td>
<td>[ ]</td>
</tr>
<tr>
<td>Email:</td>
<td>[ ]</td>
</tr>
</tbody>
</table>

4. Who do you want to complain about? (This will be a public-sector organisation known as a ‘public authority’.) Please also provide details of the person you have been in contact with there.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Organisation:</th>
<th>[ ]</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Contact:</th>
<th>[ ]</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Address:</th>
<th>[ ]</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Postcode:</th>
<th>[ ]</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Telephone:</th>
<th>[ ]</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Email:</th>
<th>[ ]</th>
</tr>
</thead>
</table>

| Website: | [ ] |
5 Details of the problem

Please give details of your complaint by ticking the relevant box below and using the space provided to explain what you think the organisation has done wrong. Please attach extra sheets if necessary, and provide the relevant supporting documents (see 6 below).

☐ I requested information but I have not received any response.

☐ I received information but not within 20 working days.

☐ I was charged too much.

☐ The information I received was not what I requested.

☐ I requested information but this was refused. (Please note: Normally we will not deal with complaints where information has been refused unless you have first been through the authority’s internal complaints process. However, if you were not offered an internal review or if there is exceptional urgency we may consider your complaint. If you think there is exceptional urgency, please give your reasons in the space below.)

☐ Other complaint. Please give details.

........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
........................................................................................................................................................................
6 Supporting documents
We will not be able to investigate your complaint unless you provide us with:

☐ A copy of your information request or, where this is not available, evidence that you made the request.

If the public authority has replied to your request, we will also need to have copies of the following:

☐ A copy of the initial response and refusal notice from the public authority.

☐ A copy of your request for an internal review.

☐ A copy of the public authority’s internal review decision.

If further supporting evidence is required, we will contact you in due course.

7 Important information about your supporting documents
In most cases, we will destroy the documents you send us after six months. You should only send us copies of these documents and make sure you keep the originals in case we need these later on.

If you cannot provide us with copies and you would like us to return your documents, please tick here. ☐

You will need to make it clear each time you send us something if you would like us to return it to you.

8 What happens next?
- We will give your complaint a case reference number and send you an acknowledgement letter. Your case will then go in a queue. We usually deal with cases on a 'first come, first served' basis. We will write to you monthly during this period.
- When your case reaches the front of the queue, it will be given to a case officer.
- The officer who takes on your case will carry out an assessment and decide whether we can deal with your complaint. When they have made their assessment they will contact you.
- We deal with a very large number of complaints. There may be a delay before your case can be given to a case officer. While your case is in the queue, we ask you not to contact us unless you want to send extra supporting documents.
- We will treat any further issues you raise after you have submitted this form as a new complaint, and we will deal with these in line with the procedure described here.
9 Your agreement

- I would like you to look into my complaint detailed in 5 above.
- I confirm that to the best of my knowledge I have given you accurate information relating to this complaint.
- I also understand that your policy is to destroy documents relating to complaints after six months. I have clearly indicated those documents that you should not destroy and should return to me.
- I have read the ‘Freedom of Information: your right to know: how to complain’ leaflet.
- If we need more information to investigate your complaint we will normally expect you to respond within 20 working days. If you do not do this, your case may be treated as abandoned.

Signature .............................................. Date ..............................................

We recommend that you take a copy of this form before you send it to us.

Please now send your form and supporting documents to:

The Information Commissioner’s Office
FOI/EIR Complaints Resolution Team
Wycliffe House
Water Lane
Wilmslow
Cheshire
SK9 5AF.