

NUOVO REGOLAMENTO PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

PARTE INTRODUTTIVA

IL NUOVO REGOLAMENTO PER L'ACCESSO AGLI ATTI AMMINISTRATIVI

Negli ultimi anni stiamo assistendo e partecipando ad una profonda trasformazione della pubblica amministrazione che, da apparato dirigitico e burocratico basato su un assetto gerarchico formale e piramidale, è diventata un'amministrazione-servizio con un impianto strutturato per livelli e funzioni, capace di fornire sul territorio un'articolazione reticolare a forte connotazione pluralistica, aperta a confronti, convergenze e collaborazioni con un molteplicità di altri soggetti coinvolti.

Con l'ampio decentramento amministrativo le Amministrazioni pubbliche si caratterizzano sempre di più come strutture più leggere ed agili, capaci di dare una risposta adeguata ai dinamici bisogni dell'utenza, mantenendo compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, supporto, monitoraggio e verifica.

L'accesso alla documentazione amministrativa costituisce uno dei punti fondamentali del processo di riforma e di modernizzazione della pubblica amministrazione nel generale contesto della disciplina del procedimento amministrativo, connotandosi da un lato, quale indispensabile mezzo di trasparenza, imparzialità e partecipazione informata all'azione amministrativa (agere publicum) e, dall'altro, quale mezzo deflattivo del contenzioso unitamente agli altri istituti previsti dalla normativa di riferimento.

L'argomento è disciplinato dalla Legge 07.08.1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), recentemente novellata dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15 e dalla Legge 14 maggio 2005, n. 80, di cui ci occuperemo nel seguito.

La Legge 241/90 sul procedimento amministrativo prevede tra l'altro, all'art. 23, l'emanazione di uno specifico Regolamento che disciplini compiutamente termini e modalità per accedere agli atti di una pubblica amministrazione.

Nella G.U. n. 114 del 18.5.2006, è stato pubblicato il nuovo Regolamento di cui al DPR n. 184 del 12.4.2006 recante modifiche al precedente Regolamento di cui al DPR 27 giugno 1992 n. 352.

Con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento trovano anche attuazione le disposizioni di cui agli articoli 15, 16 e 17, comma 1, lettera a), della legge 241/90, che riguardano rispettivamente:

- le definizioni ed i principi in materia di accesso;
- le esclusioni dal diritto di accesso;
- il ricorso al Difensore civico e alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Il Consiglio di Stato, adito in sede consultiva per esprimere il proprio parere sul nuovo Regolamento, ha avuto modo di osservare come l'accesso ai documenti amministrativi risulti oggi ricostruibile quale situazione di diritto soggettivo per i seguenti motivi:

- la mancanza di discrezionalità per le amministrazioni, verificati i presupposti per l'accesso, nell'adempire alla pretesa del soggetto privato di prender visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi;
- la non necessità che il documento amministrativo sia relativo ad uno specifico procedimento;
- l'attribuzione delle controversie in materia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e la correlata previsione della possibilità che tale giudizio si concluda con l'ordine di un "facere" per l'amministrazione.

Il nuovo Regolamento è composto di 17 articoli, concernenti:

- l'oggetto del regolamento (art. 1);
- l'ambito di applicazione (art. 2);
- la notifica ai controinteressati (art. 3);
- la richiesta di accesso di portatori di interessi pubblici o diffusi (art. 4);
- l'accesso informale (art. 5);
- il procedimento di accesso formale (art. 6);
- l'accoglimento della richiesta e le modalità dell'accesso (art. 7);
- il contenuto minimo delle misure organizzative delle singole amministrazioni (art. 8);
- il non accoglimento della domanda (art. 9);
- la disciplina dei casi di esclusione (art. 10);
- la Commissione per l'accesso (art. 11);
- la tutela amministrativa dinanzi la Commissione per l'accesso (art. 12);
- l'archivio centralizzato delle domande di accesso (art. 13);

- l'aggiornamento dell'archivio centralizzato (art. 14);
- l'accesso per via telematica (art. 15);
- la disciplina transitoria (art. 16) e l'entrata in vigore del nuovo regolamento con la contemporanea abrogazione del d.P.R. n. 352 del 1992.

Nel seguito analizzeremo i principali argomenti del Regolamento mutuati con le principali modifiche introdotte alla legge 241/90 unitamente alla pubblicazione dei due testi normativi in modo da offrire un quadro organico dell'intera materia.

SOGGETTI DESTINATARI DELLE DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO

L'art. 29 della L. n. 241/1990 come modificata dai citati recenti interventi legislativi prevede che le disposizioni in essa contenute vadano applicate ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche.

L'art. 22, comma 2, della L/241 prevede, peraltro, che l'accesso agli atti costituisce un diritto di cui devono essere garantiti i livelli essenziali su tutto il territorio nazionale, quale strumento di espressione e di attuazione del principio costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa (art. 117, secondo comma, lettera m) che, per tale connotazione, deve necessariamente essere assicurato in ogni luogo della Repubblica.

L'art. 14 del nuovo Regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi prevede la necessità che le regioni e gli enti locali adeguino le disposizioni in esso contenute ai rispettivi regolamenti in materia di accesso vigenti alla data della sua entrata in vigore, ferma restando la potestà di adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, le specifiche disposizioni e misure organizzative necessarie per garantire nei rispettivi territori i livelli essenziali delle prestazioni e per assicurare ulteriori livelli di tutela. Alle regioni e agli enti locali, inoltre, non si applicano, in quanto non attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'accesso da garantire su tutto il territorio nazionale, le seguenti disposizioni del Regolamento:

- l'articolo 1, comma 2 (adozione di provvedimenti generali organizzatori occorrenti per l'esercizio del diritto di accesso da adottare entro determinati termini);
- l'articolo 7 comma 3 (esame dei documenti presso l'ufficio), comma 4 (luogo in cui deve avvenire la visione dei documenti), comma 5 (modalità di visione dei documenti) e comma 6 (pagamento per copie dei documenti);
- l'art. 8 (contenuto minimo degli atti delle singole amministrazioni),

Le precisazioni per gli enti pubblici territoriali intendono salvaguardare l'autonomia che loro compete e di cui si è occupata anche la giurisprudenza costituzionale.

Nella sentenza n. 50 del 2005 la Suprema Corte ha affermato che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non è una materia, bensì una competenza che lo Stato ha di dettare norme per la fissazione di un livello minimo di soddisfacimento di diritti civili e sociali che investe tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

Ne consegue che lo Stato disciplina i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali anzitutto con legge, che può svolgere tale disciplina con proprio regolamento, che tale normazione (sia primaria che secondaria) si applica anche agli enti territoriali, quale esplicazione di competenze riservate allo Stato al fine del loro uniforme esercizio in tutto il territorio nazionale, ma che tale esplicazione, per non eccedere la ripartizione costituzionale delle competenze, deve restare nel limite in cui sia effettivamente e strettamente pertinente alla sola definizione e regolazione dei detti livelli essenziali nel citato territorio.

ADEMPIMENTI DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI

L'art. 1 del Regolamento prevede che le amministrazioni interessate adottino i provvedimenti generali organizzatori occorrenti per l'esercizio del diritto di accesso entro il termine fissato dall'art. 14, comma 1 (un anno dall'entrata in vigore del Regolamento), dandone comunicazione alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita ai sensi dell'articolo 27 della L/241.

L'art. 8 del Regolamento stabilisce poi che i provvedimenti generali organizzatori devono riguardare in particolare:

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

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

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

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

I riferimenti normativi sono costituiti dall'art. 23 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa) il quale prevede che ciascuna pubblica amministrazione, ove necessario, nel rispetto dell'autonomia ad essa riconosciuta, adegua i propri regolamenti alle disposizioni in materia di accesso agli atti di cui alla legge 241/90 ed al Regolamento applicativo.

L'art. 27 della legge 241/90 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri.

Essa ha il compito di:

- adottare le determinazioni previste dall'art. 25, comma 4 della L/241 (decisione sui ricorsi avverso il silenzio, il ritardato o il mancato accesso agli atti);
- vigilare affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla legge;
- redigere una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, che comunica alle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri;
- proporre al Governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso.

La Commissione è presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composta da dodici membri, dei quali due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, due fra i professori di ruolo in materie giuridiche e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici. È membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione.

La Commissione può avvalersi di un numero di esperti, non superiore a cinque unità, nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri con incarichi a tempo determinato conferiti a magistrati, docenti universitari, avvocati dello Stato, dirigenti e altri dipendenti delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici, anche economici, delle aziende a prevalente partecipazione pubblica o anche ad esperti estranei all'amministrazione dello Stato (art. 29 legge 400/1988).

MODALITÀ DI ACCESSO AGLI ATTI

(art. 2 del Regolamento)

Le modalità di esercizio del diritto di accesso sono considerate dalla giurisprudenza cogenti, nel senso che il richiedente non può vantare un diritto specifico diretto ad ottenere l'accesso secondo modalità differenti da quelle stabilite dalla L/241 e dal Regolamento.

L'interessato pertanto non potrà ad esempio, chiedere l'invio della documentazione di cui è stata chiesta l'ostensione, tramite corrispondenza.

L'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241 fornisce i dettagli in merito al glossario utilizzato in materia di accesso agli atti.

Pertanto si intende:

a) per «diritto di accesso», il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi. Tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6. Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

b) per «interessati», tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. L'art. 24 c. 3 della L. 241/1990 prevede esplicitamente che «non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni».

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

d) per «documento amministrativo», ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla circostanza che la loro disciplina sostanziale abbia natura pubblicistica (espressione strictu sensu del concetto di pubblica amministrazione) o privatistica (quando la p.a. agisce nella sua posizione datoriale nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato privatizzati o in ordine all'attività iure privatorum);

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

Il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione, nei confronti dell'autorità competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente.

La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso.

Ciò comporta che l'accesso agli atti procedurali possa essere richiesto, sia prima sia dopo l'emissione dell'atto conclusivo, solo alla "autorità" (intesa quale ufficio dell'Amministrazione) competente per l'emanazione di questo, e non alla singola, diversa autorità intervenuta nel corso del procedimento, a meno che, ovviamente l'atto da questa eventualmente adottato non possa essere qualificato quale provvedimento conclusivo di una specifica fase sub-procedimentale costituente autonomo procedimento amministrativo.

Ne consegue che il richiedente non potrà lamentare alcun *vulnus* allorché l'Amministrazione non consenta l'accesso a documenti ulteriori e diversi rispetto a quelli espressamente indicati nella richiesta ed in questi non richiamati per relationem, né appartenenti al medesimo procedimento.

Come già accennato in precedenza, il riferimento alla «pubblica amministrazione» fatto per identificare i soggetti cui è rivolta la normativa per l'accesso ai documenti amministrativi, è inteso rivolto a tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

Da tale definizione si evince che, ai fini dell'accesso ai documenti amministrativi, la nozione di "pubblica amministrazione" appare più ampia rispetto a quella classica costruita dalla nostra giurisprudenza interna, propensa a farvi rientrare i soli soggetti pubblici esercenti finalità pubbliche, intese quali attività dirette al perseguimento del pubblico interesse.

Il diritto di accesso nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, secondo quanto previsto dall'art. 24 della legge.

L'art. 23 della legge 241/90 precisa, anche, che il diritto di accesso agli atti si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi.

Si riportano alcune sentenze di giudici amministrativi in materia di accesso agli atti amministrativi.

1) TAR Brescia sentenza n. 742 del 24 agosto 2001: "La normativa in materia di accesso disciplinata in base agli art. 23 ss. l. 7 agosto 1990 n. 241, così come modificata dalla l. 3 agosto 1999 n. 265, si applica anche agli atti posti in essere da un concessionario di pubblico servizio - le Poste Italiane s.p.a. - benché strutturato secondo il regime del diritto privato".

2) Consiglio di Stato VI sezione, sentenza n. 1414 del 17 marzo 2000: "A seguito della novella dell'art. 23 l. 7 agosto 1990 n. 241, ad opera dell'art. 4 l. 3 agosto 1999 n. 265, anche i gestori di servizi pubblici (nella specie: gestori di servizi di telefonia) sono da ricomprendere tra i soggetti passivi dell'accesso ai documenti amministrativi".

3) Consiglio di Stato VI sezione, sentenza n. 1683 del 16 dicembre 1998. "La configurazione in forma di s.p.a. attuata dalle Ferrovie dello Stato non osta, ai sensi della l. 8 agosto 1990 n. 241, art. 23, all'esercizio del diritto di accesso, in quanto società concessionaria di un pubblico servizio".

4) TAR Lazio PRIMA Sezione, sentenza n. 7089 del 14 settembre 2000: "Ai sensi dell'art. 23, l. 7 agosto 1990 n. 241, il diritto d'accesso nei confronti delle autorità di garanzia e di vigilanza si esercita nell'ambito dei rispettivi ordinamenti: ne consegue la legittimità, e, dunque, la non inapplicabilità, dell'art. 17, d.P.R. 30 aprile 1998 n. 217, nella parte in cui stabilisce che per le indagini conoscitive di natura generale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato non si applicano le disposizioni in materia d'accesso".

5) TAR Marche, sentenza n. 1138 dell'11 ottobre 2002: "Il dipendente pubblico vanta una posizione giuridicamente tutelata alla conoscenza degli atti contenuti nel suo fascicolo personale, e gli art. 22 e 23, l. n. 241 del 1990 ammettono l'accesso nei confronti di chi svolga un pubblico servizio - come la s.p.a. Poste Italiane - applicando regole di diritto privato".

6) Consiglio di Stato in adunanza plenaria, sentenza n. 4 del 22 aprile 1999: "Le esigenze di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (come disciplinate dall'art. 97 cost.) riguardano allo stesso modo l'attività volta all'emanazione dei provvedimenti e quella con cui sorgono o sono gestiti i rapporti giuridici disciplinati dal diritto privato. L'attività amministrativa è quindi configurabile non solo quando l'amministrazione eserciti pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando essa persegua le proprie finalità istituzionali mediante una attività sottoposta, in tutto o in parte, alla disciplina prevista per i rapporti tra i soggetti privati, compresi quelli di gestione del proprio personale. Si deve quindi riconoscere applicabile il diritto di accesso di cui all'art. 22 l. n. 241 del 1990 oltre che a favore dei dipendenti di amministrazioni pubbliche, pur essendo intervenuta la c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro, anche a favore del dipendente delle Ferrovie dello Stato S.p.A., concessionaria di pubblico servizio, in forza della previsione esplicita di cui all'art. 23 della l. n. 241 del 1990".

7) TAR Sardegna, sentenza n. 320 del 19 marzo 2003:

"Il diritto di accesso ai documenti non attribuisce indistintamente a tutti i privati il potere di esercitare un controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione, occorrendo piuttosto, in capo al soggetto che richiede l'accesso, la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante quale, ad esempio, l'esigenza di acquisire la conoscenza di atti e documenti causalmente rilevanti ai fini dell'adozione delle definitive determinazioni da parte dell'Autorità procedente".

8) TAR Milano III sezione, sentenza n. 4457 del 15 novembre 2002:

“Per potere esercitare il diritto di accesso, occorre una situazione legittimante la quale, anche se non deve necessariamente assumere la consistenza di diritto soggettivo o interesse legittimo, deve però, essere giuridicamente tutelata, non potendosi identificare con il generico e indistinto interesse di ogni cittadino all'informazione”

9) Consiglio di Stato VI sezione, sentenza n. 5818 del 22 ottobre 2002:

“Per avere un interesse qualificato ed una legittimazione ad accedere alla documentazione amministrativa è necessario trovarsi in una posizione differenziata ed avere una titolarità di posizione giuridicamente rilevante, che significa non titolarità di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo - ossia posizioni giuridiche soggettive piene e fondate- ma di una posizione giuridica soggettiva allo stato anche meramente potenziale - come è quella del soggetto escluso da una procedura di gara alla quale avrebbe interesse a partecipare, o del soggetto che si vede escluso da una trattativa privata dopo alcuni iniziali contatti avuti con l'amministrazione e ciò indipendentemente dalla legittimità del mancato invito alla gara o della piena liceità della decisione di non proseguire oltre nei contatti finalizzati alla trattativa privata o dall'effettivo svolgimento di detti contatti e dagli affidamenti creati. Il limite è dato dalla necessità di evitare che l'accesso si trasformi in azione popolare, poiché il diritto di accesso ai documenti della p.a. non può essere trasformato in uno strumento di “ispezione popolare” sull'efficienza di un servizio pubblico, non potendosi identificare la situazione giuridicamente rilevante richiesta dall'art. 22 l. n. 241 del 1990 con il generico e indistinto interesse di ogni cittadino al buon andamento dell'attività amministrativa”

10) Consiglio di Stato, VI sezione, sentenza n. 1288 dell' 1 ottobre 1996:

“L'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi presuppone che il richiedente fondi la sua pretesa su di un interesse collegato alla sua situazione giuridica soggettiva, non essendo sufficiente la volontà di svolgere una generica funzione di controllo dell'azione amministrativa”.

13) Consiglio di Stato in adunanza generale, sentenza n. 16 del 27 gennaio 1994:

“I regola-

menti ministeriali, da emanare ai sensi dell'art. 24 comma 4 l. 7 agosto 1990 n. 241 per individuare i tipi di atti, formati dalle pubbliche amministrazioni o comunque rientranti nella loro sfera di stabile custodia, da escludere dall'accesso, devono procedere all'individuazione, con l'osservanza dei criteri, indicati nell'art. 8 comma 5 d.P.R. 27 giugno 1992 n. 352 dei tipi di atti che, per loro natura possano contenere notizie suscettibili di pregiudicare le esigenze di sicurezza, difesa nazionale, relazioni internazionali, politica monetaria e valutaria, ordine pubblico, prevenzione e repressione della criminalità, e riservatezza di terzi, con conseguente esclusione di ogni discrezionalità sul piano applicativo, ad eccezione di quanto concerne le circostanze di fatto, per le quali la richiesta, in concreto, non possa essere accolta, così come proposta, ai sensi dell'art. 7 comma 1 del citato decreto”.

14) TAR Lazio, prima sezione, sentenza n. 177 dell' 8 febbraio 1996:

“È illegittimo il silenzio-rifiuto formatosi su richiesta di accesso ai documenti relativi ad ispezione ministeriale ex art. 7 e 12 l. 12 agosto 1962 n. 1311 sulla base della necessità di non ostacolare lo svolgimento dell'attività amministrativa afferente l'inchiesta, in quanto una siffatta esigenza comporta esclusivamente la facoltà di differire temporaneamente l'accesso, peraltro sulla base di un provvedimento esplicito, motivato puntualmente in relazione alla necessità di non compromettere, nel caso specifico, il buon andamento dell'azione amministrativa, con la indicazione della durata del differimento, secondo quanto espressamente prescritto dall'art. 7 ultimo comma d.P.R. 27 giugno 1992 n. 352”

Accesso agli atti per via telematica

L'art. 13 del Regolamento prevede che le pubbliche amministrazioni assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica.

Le modalità di invio delle domande e le relative sottoscrizioni sono disciplinate dall'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, dagli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni.

Gli articoli 59 e 60 del DPR 28.1.2000 n. 445 prevedono, in generale, che la partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione se formato ed inviato nel rispetto della vigente normativa.

Per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, possono essere utilizzate tutte le informazioni del sistema di gestione informatica dei documenti anche mediante l'impiego di procedure applicative operanti al di fuori del sistema e strumenti che consentono l'acquisizione diretta delle informazioni da parte dell'interessato.

A tal fine le pubbliche amministrazioni determinano, nel rispetto delle disposizioni di legge sulla tutela della riservatezza dei dati personali, e nell'ambito delle misure organizzative volte ad assicurare il diritto di accesso ai documenti amministrativi i criteri tecnici ed organizzativi per l'impiego, anche per via telematica, del sistema di gestione informatica dei documenti per il reperimento, la visualizzazione e la stampa delle informazioni e dei documenti.

Nel caso di accesso effettuato mediante strumenti che consentono l'acquisizione diretta delle informazioni e dei documenti da parte dell'interessato, le misure organizzative e le norme tecniche determinano, altresì, le modalità di identificazione del soggetto anche mediante l'impiego di strumenti informatici per la firma digitale del documento informatico. Nel caso di accesso effettuato da soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione possono utilizzarsi le funzioni di ricerca e di visualizzazione delle informazioni e dei documenti messe a disposizione, anche per via telematica, attraverso gli uffici relazioni col pubblico.

Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica. Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide se sottoscritte mediante la firma digitale o quando il sottoscrittore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta di identità elettronica. Le istanze e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà da produrre agli organi della amministrazione pubblica o ai gestori o esercenti di pubblici servizi sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore. La copia fotostatica del documento è inserita nel fascicolo.

Le istanze e la copia fotostatica del documento di identità possono essere inviate per via telematica; nei procedimenti di aggiudicazione di contratti pubblici, detta facoltà è consentita nei limiti stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 15, comma 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59. (art. 38 DPR 445/2000)

Accesso effettuato dalle pubbliche amministrazioni

Le pubbliche amministrazioni provvedono autonomamente, sulla base delle indicazioni fornite dall'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, alla determinazione dei criteri tecnici ed organizzativi per l'accesso ai documenti e alle informazioni del sistema di gestione informatica dei documenti.

Le pubbliche amministrazioni che accedono ai sistemi di gestione informatica dei documenti attraverso la rete unitaria delle pubbliche amministrazioni utilizzano funzioni minime e comuni di accesso per ottenere le seguenti informazioni:

a) numero e data di registrazione di protocollo dei documenti, ottenuti attraverso l'indicazione alternativa o congiunta dell'oggetto, della data di spedizione, del mittente, del destinatario;

b) numero e data di registrazione di protocollo del documento ricevuto, ottenuti attraverso l'indicazione della data e del numero di protocollo attribuiti dall'amministrazione al documento spedito.

Utilizzo della posta elettronica certificata

La posta elettronica certificata consente l'invio di messaggi la cui trasmissione è valida agli effetti di legge. Per i privati che intendono utilizzare il servizio di posta elettronica certificata, il solo indirizzo valido, ad ogni effetto giuridico, è quello espressamente dichiarato ai fini di ciascun procedimento con le pubbliche amministrazioni o di ogni singolo rapporto intrattenuto tra privati o tra questi e le pubbliche amministrazioni.

Tale dichiarazione obbliga solo il dichiarante e può essere revocata nella stessa forma. Le imprese, nei rapporti tra loro intercorrenti, possono dichiarare la esplicita volontà di accettare l'invio di posta elettronica certificata mediante indicazione nell'atto di iscrizione al registro delle imprese.

Tale dichiarazione obbliga solo il dichiarante e può essere revocata nella stessa forma. Le modalità attraverso le quali il privato comunica la disponibilità all'utilizzo della posta elettronica certificata, il proprio indirizzo di posta elettronica certificata, il mutamento del medesimo o l'eventuale cessazione della disponibilità, nonché le modalità di conservazione, da parte dei gestori del servizio, della documentazione relativa sono definite nelle regole tecniche stabilite dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie sentito il Ministro per la funzione pubblica, per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata.

Qualora le predette regole riguardino la certificazione di sicurezza dei prodotti e dei sistemi è acquisito il concerto del Ministro delle comunicazioni. (art. 17 DPR 68/2005).

La validità della trasmissione e ricezione del messaggio di posta elettronica certificata è attestata rispettivamente dalla ricevuta di accettazione e dalla ricevuta di avvenuta consegna.

Il mittente o il destinatario che intendono fruire del servizio di posta elettronica certificata si avvalgono di uno dei gestori incluso in un apposito pubblico elenco definito con le modalità previste dagli artt. 14 e 15 del citato DPR 68/2005.

Il messaggio di posta elettronica certificata inviato dal mittente al proprio gestore di posta elettronica certificata viene da quest'ultimo trasmesso al destinatario direttamente o trasferito al gestore di posta elettronica certificata di cui si avvale il destinatario stesso; quest'ultimo gestore provvede alla consegna nella casella di posta elettronica certificata del destinatario. Nel caso in cui la trasmissione del messaggio di posta elettronica certificata avviene tra diversi gestori, essi assicurano l'interoperabilità dei servizi offerti, secondo quanto previsto dalle regole tecniche definite in precedenza.

ACCESSO INFORMALE (art. 5 del Regolamento)

Il richiedente deve indicare all'Amministrazione, anche dietro presentazione dell'istanza presentata per il tramite degli Uffici relazioni con il pubblico, gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione, specificare e, ove occorra, comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta, dimostrare la propria identità e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato.

Qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati il diritto di accesso può essere esercitato in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente. La richiesta, esaminata immediatamente e senza formalità, è accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, ovvero altra modalità idonea.

Qualora, invece, si riscontri l'esistenza di controinteressati, l'Amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta formale di accesso.

La richiesta, ove provenga da una pubblica amministrazione, è presentata dal titolare dell'ufficio interessato o dal responsabile del procedimento amministrativo ed è trattata ai sensi dell'articolo 22, comma 5, della legge. L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'articolo 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale".

ACCESSO FORMALE (art. 6)

L'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale, previo rilascio di apposita ricevuta, nei seguenti casi:

- qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale;
- quando sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento;
- perché vi sono dei controinteressati. In tale ultima ipotesi la pubblica amministrazione è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione ai controinteressati (art. 3 del Regolamento).

Qualora la richiesta formale sia stata presentata ad un'amministrazione diversa da quella competente a concedere il diritto di accesso, sarà compito dell'amministrazione adita a trasmettere l'istanza a quella competente, previa comunicazione all'interessato.

Il procedimento di accesso formale deve concludersi nel termine di trenta giorni (art. 25, comma 4, legge 241/90), decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente o dalla ricezione della medesima.

Le richieste irregolari o incomplete vanno comunicate, entro dieci giorni, all'interessato con raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale ipotesi i 30 giorni decorreranno dalla presentazione della richiesta corretta.

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

Riportiamo alcune sentenze della giustizia amministrativa in tale materia.

1) TAR Bari, terza sezione, sentenza n. 359 dell'8 aprile 1998: "Qualora l'istanza di accesso sia presentata da terzo che non abbia comprovato il potere di rappresentare titolare del diritto di accesso, e quindi sia irregolare o incompleta - posto che l'ampiezza di tali nozioni è idonea a farvi ricomprendere tutte le fattispecie che attengono al difetto di requisiti formali e/o contenutistici della richiesta di accesso - non per ciò stesso essa risulta inammissibile sussistendo uno specifico dovere dell'amministrazione di invitare tempestivamente il richiedente a regolarizzare l'istanza e decorrendo nuovamente il termine dalla presentazione della richiesta perfezionata, cioè emendata dai vizi di forma o contenuto indicato dalla comunicazione di cui all'art. 4 comma 6 d.P.R. 27 giugno 1992 n. 352".

2) Consiglio di Stato IV sezione, sentenza n. 14 del 15 gennaio 1998: "È illegittima l'automatica reiezione dell'istanza di accesso ai documenti per mancata completezza dell'istanza presentata dal privato: infatti, ai sensi dell'art. 4 comma 6 d.P.R. n. 352 del 1992, l'amministrazione deve concedere al richiedente la possibilità di perfezionare la domanda".

(3) TAR L'Aquila, sentenza n. 139 del 27 marzo 2002: "Per effetto della previsione di cui all'art. 25 comma 4 l. 7 agosto 1990 n. 241, la fattispecie del silenzio rifiuto si forma in seguito al comportamento inerte dell'amministrazione per il termine di 30 giorni dalla richiesta di accesso alla documentazione amministrativa, senza che all'uopo sia necessario un apposito atto di diffida; pertanto, deve essere considerato inammissibile il ricorso presentato oltre il termine decadenziale di trenta giorni, decorrente dal momento in cui deve considerarsi formato il silenzio rifiuto".

ACCOGLIMENTO DELLA RICHIESTA E MODALITÀ DI ACCESSO

(art. 7 del Regolamento)

L'Amministrazione comunica l'accettazione dell'istanza di accesso agli atti indicando l'ufficio, completo della sede, presso cui rivolgersi, ed assegnando un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia.

L'esame dei documenti avviene presso l'ufficio indicato nell'atto di accoglimento della richiesta, nelle ore di ufficio, alla presenza, ove necessaria, di personale addetto, con l'osservanza delle seguenti modalità:

- i documenti sui quali è consentito l'accesso non possono essere asportati dal luogo presso cui sono dati in visione, o comunque alterati in qualsiasi modo;
- l'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento;
- l'esame dei documenti è effettuato dal richiedente o da persona da lui incaricata, con l'eventuale accompagnamento di altra persona di cui vanno specificate le generalità, che devono essere poi registrate in calce alla richiesta;
- l'interessato può prendere appunti e trascrivere in tutto o in parte i documenti presi in visione;
- la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni;
- su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate.

MANCATO ACCOGLIMENTO DELLA RICHIESTA DI ACCESSO

(art. 9 del Regolamento)

L'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241 prevede l'esclusione dal diritto di accesso nei seguenti casi:

a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo e dalle pubbliche amministrazioni; i documenti contenenti tali informazioni sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. Con proprio regolamento il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'art. 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, quando:

- dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;
- l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;
- i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;
- i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;
- i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

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

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

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

Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso.

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

L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato Adunanza Generale 22.2.1996 n. 30: “Ai sensi degli art. 24 comma 6 l. 7 agosto 1990 n. 241 e 8 comma 2 e 3 d.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, legittimamente il regolamento di attuazione dei citati articoli stabilisce che è differito al momento dell'adozione del formale provvedimento di approvazione degli atti di un concorso, l'accesso agli elaboratori di candidati a procedimenti concorsuali o selettivi, salvo che si tratti degli elaborati propri del titolare dell'interesse”.

Per quanto riguarda, più in particolare, le amministrazioni locali, per lo meno quelle assoggettate all'applicazione del TUEL l'ambito “oggettivo” del diritto di accesso risulta essere più esteso di quanto non lo sia nei confronti degli altri organismi nei cui confronti la L. 241/1990 trova applicazione, e ciò per il fatto che l'art. 10 c. 2 TUEL assicura l'accesso dei cittadini alle “informazioni” di cui l'amministrazione locale sia in possesso.

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

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

RICORSI AVVERSO IL DINIEGO DI ACCESSO AGLI ATTI

Il procedimento amministrativo relativo alla richiesta di accesso su deve concludere entro 30 giorni (art. 6 del Regolamento).

Decorsi inutilmente trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, questa si intende respinta. Il termine è da intendere decorrente, per le Pubbliche Amministrazioni intese *strictu sensu*, intese, dal momento dell'assunzione al protocollo generale della richiesta, e non certo nel momento successivo in cui la stessa richiesta giunge sul tavolo del funzionario responsabile.

Nell'ipotesi in cui il responsabile del procedimento rilevi la irregolarità o la completezza dell'istanza di accesso dovrà, entro il termine perentorio di 10 giorni dal ricevimento, darne comunicazione al richiedente affinché provveda all'integrazione o all'eliminazione dei vizi riscontrati, adempimento eseguito il quale il termine così sospeso riprende a decorrere normalmente fino al suo integrale compimento.

In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'art. 24, comma 4, il richiedente può esercitare, in alternativa, le seguenti azioni:

- 1) presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale;
- 2) presentare ricorso rispettivamente:
 - a) nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore;
 - b) nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, presentare ricorso alla Commissione per l'accesso.

Il ricorso può avere uno dei seguenti esiti:

- il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità competente.
Questa deve uniformarsi ed emanare il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione. Decorso infruttuosamente tale termine l'accesso è comunque consentito;
- il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni negativamente al ricorso di accesso;
- il difensore civico o la Commissione nel termine di trenta giorni dalla presentazione del ricorso non emanano alcun provvedimento; in tal caso il ricorso si intende respinto.

Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003 ("Codice in materia di protezione dei dati personali") relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Avverso le determinazioni del difensore civico o della Commissione il ricorrente, nel termine di 30 giorni dalla data di ricevimento dell'esito della sua istanza, può presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale che decide

in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta.

Il termine di 30 giorni previsto dal legislatore è perentorio (rif. Sentenza Consiglio di Stato, Sezione IV, 29 ottobre 2001, n. 5636). Ne consegue che dal decorso del termine il richiedente non potrà più insorgere, né giudiziariamente né in sede deflattiva, pena l'inammissibilità del ricorso.

In tal senso citiamo la sentenza del Tar Abruzzo n. 25 del 12.2.2002 "Il ricorso giurisdizionale per la tutela del diritto di accesso alla documentazione amministrativa, nelle ipotesi previste dalla l. 7 agosto 1990 n. 241, art. 25, deve essere proposto nel termine di trenta giorni decorrente dalla conoscenza dell'atto impugnato, con esclusione del periodo, ove incidente sul decorso del termine anzidetto, della sospensione feriale delle attività processuali"

Ciò, peraltro, non significa che la sua esigenza di ottenere l'accesso sia destinata a rimanere frustrata *sine die*: potrà infatti presentare una nuova istanza di accesso a seguito dell'eventuale diniego (espresso o tacito) o differimento della quale potrà, nel termine decadenziale previsto, adire le vie giudiziarie o esperire il rito deflattivo.

Ai sensi dell'art. 25 c. 5-bis della L. 241/1990) nel giudizio davanti al TAR, le parti possono stare in giudizio anche personalmente (e pertanto senza l'assistenza di un difensore abilitato al patrocinio); qualora parte resistente sia una Pubblica Amministrazione *strictu sensu* intesa, la presenza "personale" potrà essere realizzata anche per mezzo di un proprio dipendente, purché munito di mandato *ad litem* ed in possesso della qualifica di dirigente.

Il G.A., ai sensi di quanto dal disposto dell'art. 25 c. 5 L. 241/1990, decide nel termine di 30 giorni decorrenti dalla data di deposito del ricorso, "uditi i difensori delle parti" che ne facciano richiesta.

Contro la decisione di primo grado è ammesso l'appello al Consiglio di Stato; le uniche particolarità del giudizio di gravame sono date dal fatto che l'atto di appello deve essere notificato entro il termine di 30 giorni dalla notifica della sentenza di primo grado (o entro il termine di un anno dalla data del deposito della medesima, in caso di mancata notificazione) e che il giudice deve pronunciarsi con le stesse modalità e negli stessi termini già visti per il primo grado.

L'art. 25 comma della L. 241/1990, nella parte novellata, opera una traslazione letterale all'interno della disposizione *de qua* della disciplina di cui all'art. 21 comma 1 ultimo periodo della L. 1034/1971, come modificato dalla L. 205/2000, consentendo la possibilità di insorgere contro il diniego o il silenzio-rifiuto anche nel corso di un processo amministrativo già pendente. Tale facoltà si esercita mediante presentazione di un'istanza diretta al Presidente della sezione alla quale è assegnato il ricorso e da depositare, a seguito dell'intervenuta notifica, al resistente ed ai controinteressati, presso la segreteria della medesima sezione. Ricevuta l'istanza, il collegio, a seguito di camera di consiglio, con ordinanza istruttoria ne dispone o meno l'accoglimento ed ordina l'eventuale conseguente accesso alla documentazione richiesta.

In materia si riporta la seguente giurisprudenza:

1) sentenza del Consiglio di Stato Sezione VI, 27 maggio 2003, n. 2938: "L'inutile decorso del termine di trenta giorni per proporre ricorso al giudice amministrativo avverso il diniego o il silenzio della p.a. su una domanda di accesso, non estingue il diritto all'accesso dell'interessato. Ne consegue che l'art. 25, comma 5, l. 241/90, va inteso nel senso che il richiedente che non ha proposto tempestivo ricorso giurisdizionale non ha più titolo ad ottenere l'esecuzione coattiva dell'accesso da parte del giudice sulla base della domanda d'accesso già presentata e rimasta infruttuosa, ma ben può presentare una domanda d'accesso nuova"

2) TAR Abruzzo – Pescara, 24 marzo 1999, n. 327: "Il diritto di accesso ai documenti amministrativi si configura come un diritto soggettivo all'informazione, per cui le eventuali determinazioni negative, anche se divenute inoppugnabili per decorso del termine di cui all'art. 25 l. 7 agosto 1990 n. 241, non fanno venir meno, sul piano sostanziale, la posizione giuridica dell'interessato all'accesso, potendo questi rinnovare l'istanza e riattivare così la tutela giurisdizionale; pertanto, la decorrenza del termine per l'impugnazione di un atto di diniego dell'accesso non preclude il nuovo esercizio del diritto all'informazione da parte del titolare e l'eventuale impugnativa della nuova pronuncia di diniego emessa dall'amministrazione"

4) TAR L'Aquila, sentenza n. 25 del 2 febbraio 2002:

"Il ricorso giurisdizionale per la tutela del diritto di accesso alla documentazione amministrativa, nelle ipotesi previste dalla l. 7 agosto 1990 n. 241, art. 25, deve essere proposto nel termine di trenta giorni decorrente dalla conoscenza dell'atto impugnato, con esclusione del periodo, ove incidente sul decorso del termine anzidetto, della sospensione feriale delle attività processuali"

6) TAR Lazio, prima sezione, sentenza n. 177 dell'8 febbraio 1996: "È illegittimo il silenzio-rifiuto formatosi su richiesta di accesso ai documenti relativi ad ispezione ministeriale ex art. 7 e 12 l. 12 agosto 1962 n. 1311 sulla base della necessità di non ostacolare lo svolgimento dell'attività amministrativa afferente l'inchiesta, in quanto una siffatta esigenza comporta esclusivamente la facoltà di differire temporaneamente l'accesso, peraltro sulla base di un provvedimento esplicito, motivato puntualmente in relazione alla necessità di non compromettere, nel caso specifico, il buon andamento dell'azione amministrativa, con la indicazione della durata del differimento, secondo quanto espressamente prescritto dall'art. 7 ultimo comma d.P.R. 27 giugno 1992 n. 352".

TUTELA AMMINISTRATIVA DINANZI LA COMMISSIONE PER L'ACCESSO
(art.12 del Regolamento)

L'interessato può proporre, come detto in precedenza, ricorso alla Commissione:

- per l'accesso ai documenti amministrativi;
- avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso;
- avverso il provvedimento di differimento dell'accesso.

Il ricorso, notificato agli eventuali controinteressati, è presentato nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta d'accesso. Nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione i controinteressati possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni.

Il ricorso deve contenere:

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

Il ricorso può essere trasmesso anche a mezzo fax o per via telematica, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente.

Al ricorso sono allegati:

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

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

Il ricorso avverso le determinazioni che consentono l'accesso, sono trasmessi mediante raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

La Commissione si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso.

Le sedute della Commissione sono valide con la presenza di almeno sette componenti. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti.

Scaduto tale termine, il ricorso si intende respinto.

Nel caso in cui venga richiesto il parere del Garante per la protezione dei dati personali il termine è prorogato di venti giorni. Decorso inutilmente tali termini, il ricorso si intende respinto.

Le sedute della Commissione non sono pubbliche.

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

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

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

Raffaele Manzoni

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 12 aprile 2006, n.184
Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti
amministrativi.

Art. 1.

O g g e t t o

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

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

Art. 2.

Ambito di applicazione

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

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

Art. 3.

Notifica ai controinteressati

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

2. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione di cui al comma 1.

Art. 4.

Richiesta di accesso di portatori di interessi pubblici o diffusi

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

Art. 5.

Accesso informale

1. Qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati il diritto di accesso puo' essere esercitato in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente.

2. Il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione, specificare e, ove occorra, comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta, dimostrare la propria identità e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato.

3. La richiesta, esaminata immediatamente e senza formalità, e' accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, ovvero altra modalità idonea.

4. La richiesta, ove provenga da una pubblica amministrazione, e' presentata dal titolare dell'ufficio interessato o dal responsabile del procedimento amministrativo ed e' trattata ai sensi dell'articolo 22, comma 5, della legge.

5. La richiesta di accesso puo' essere presentata anche per il tramite degli Uffici relazioni con il pubblico.
6. La pubblica amministrazione, qualora in base al contenuto del documento richiesto riscontri l'esistenza di controinteressati, invita l'interessato a presentare richiesta formale di accesso.

Art. 6.

Procedimento di accesso formale

1. Qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati, l'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale, di cui l'ufficio rilascia ricevuta.
2. La richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso e' dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente. Di tale trasmissione e' data comunicazione all'interessato.
3. Al procedimento di accesso formale si applicano le disposizioni contenute nei commi 2, 4 e 5 dell'articolo 5.
4. Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di trenta giorni, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge, decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente o dalla ricezione della medesima nell'ipotesi disciplinata dal comma 2.
5. Ove la richiesta sia irregolare o incompleta, l'amministrazione, entro dieci giorni, ne dà comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.
6. Responsabile del procedimento di accesso e' il dirigente, il funzionario preposto all'unità organizzativa o altro dipendente addetto all'unità competente a formare il documento o a detenerlo stabilmente.

Art. 7.

Accoglimento della richiesta e modalità di accesso

1. L'atto di accoglimento della richiesta di accesso contiene l'indicazione dell'ufficio, completa della sede, presso cui rivolgersi, nonché di un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, per prendere visione dei documenti o per ottenerne copia.
2. L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento.
3. L'esame dei documenti avviene presso l'ufficio indicato nell'atto di accoglimento della richiesta, nelle ore di ufficio, alla presenza, ove necessaria, di personale addetto.
4. I documenti sui quali e' consentito l'accesso non possono essere asportati dal luogo presso cui sono dati in visione, o comunque alterati in qualsiasi modo.
5. L'esame dei documenti e' effettuato dal richiedente o da persona da lui incaricata, con l'eventuale accompagnamento di altra persona di cui vanno specificate le generalità, che devono essere poi registrate in calce alla richiesta. L'interessato puo' prendere appunti e trascrivere in tutto o in parte i documenti presi in visione.
6. In ogni caso, la copia dei documenti e' rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'articolo 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate.

Art. 8.

Contenuto minimo degli atti delle singole amministrazioni

1. I provvedimenti generali organizzatori di cui all'articolo 1, comma 2, riguardano in particolare:
 - a) le modalità di compilazione delle richieste di accesso, preferibilmente mediante la predisposizione di apposita modulistica;
 - b) le categorie di documenti di interesse generale da pubblicare in luoghi accessibili a tutti e i servizi volti ad assicurare adeguate e semplificate tecniche di ricerca dei documenti, anche con la predisposizione di indici e la indicazione dei luoghi di consultazione;
 - c) l'ammontare dei diritti e delle spese da corrispondere per il rilascio di copie dei documenti di cui sia stata fatta richiesta, fatte salve le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze;
 - d) l'accesso alle informazioni contenute in strumenti informatici, adottando le misure atte a salvaguardare la distruzione, la perdita accidentale, nonché la divulgazione non autorizzata. In tali casi, le copie dei dati informatizzati possono essere rilasciate sugli appositi supporti, ove forniti dal richiedente, ovvero mediante collegamento in rete, ove esistente.

Art. 9.

Non accoglimento della richiesta

1. Il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento specifico alla normativa vigente, alla individuazione delle categorie di cui all'articolo 24 della legge, ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come proposta.
2. Il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.
3. L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata.

Art. 10.

Disciplina dei casi di esclusione

1. I casi di esclusione dell'accesso sono stabiliti con il regolamento di cui al comma 6 dell'articolo 24 della legge, nonché con gli atti adottati dalle singole amministrazioni ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 24.
2. Il potere di differimento di cui all'articolo 24, comma 4, della legge è esercitato secondo le modalità di cui all'articolo 9, comma 2.

Art. 11.

Commissione per l'accesso

1. Nell'esercizio della vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, la Commissione per l'accesso, di cui all'articolo 27 della legge:
 - a) esprime pareri per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso;
 - b) decide i ricorsi di cui all'articolo 12.
2. Il Governo può acquisire il parere della Commissione per l'accesso ai fini dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, delle sue modificazioni e della predisposizione di normative comunque attinenti al diritto di accesso.
3. Presso la Commissione per l'accesso opera l'archivio degli atti concernenti la disciplina del diritto di accesso previsti dall'articolo 24, comma 2, della legge. A tale fine, i soggetti di cui all'articolo 23 della legge trasmettono per via telematica alla Commissione per l'accesso i suddetti atti e ogni loro successiva modificazione.

Art. 12.

Tutela amministrativa dinanzi la Commissione per l'accesso

1. Il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso, ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso, sono trasmessi mediante raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Il ricorso può essere trasmesso anche a mezzo fax o per via telematica, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente.
2. Il ricorso, notificato agli eventuali controinteressati con le modalità di cui all'articolo 3, è presentato nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta d'accesso. Nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione i controinteressati possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni.
3. Il ricorso contiene:
 - a) le generalità del ricorrente;
 - b) la sommaria esposizione dell'interesse al ricorso;
 - c) la sommaria esposizione dei fatti;
 - d) l'indicazione dell'indirizzo al quale dovranno pervenire, anche a mezzo fax o per via telematica, le decisioni della Commissione.
4. Al ricorso sono allegati:
 - a) il provvedimento impugnato, salvo il caso di impugnazione di silenzio rigetto;

b) le ricevute dell'avvenuta spedizione, con raccomandata con avviso di ricevimento, di copia del ricorso ai controinteressati, ove individuati già in sede di presentazione della richiesta di accesso.

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

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

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

a) dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente;

b) dichiara inammissibile il ricorso proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera b), della legge;

c) dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4;

d) esamina e decide il ricorso in ogni altro caso.

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

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

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

Art. 13.

Accesso per via telematica

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

Art. 14.

Disposizioni transitorie e finali

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

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

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

Art. 15.

Abrogazioni

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

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

LEGGE 07.08.1990, N. 241

NUOVE NORME IN MATERIA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E DI DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

(G.U. 18.08.1990, n. 192). Modificata e integrata da: legge 24.12.1993, n. 537; D.L. 12.05.1995, n. 163; legge 15.05.1997, n. 127; legge 16.06.1998, n. 191; legge 03.08.1999, n. 265; legge 24.11.2000, n. 340; legge 11.02.2005, n. 15; legge 13.02.2005, n. 45; d.l. 14.03.2005, n. 35, conv. da legge 14.05.2005, n. 80.

La L. 7 agosto 1990, n. 241 ha subito, con l'approvazione della L. 11 febbraio 2005, n. 15 e della L. 14 maggio 2005, n. 80, una serie di modifiche fortemente incisive sulla disciplina del procedimento amministrativo.

Le innovazioni apportate dalla L. 15/2005 vertono essenzialmente su quattro punti preminenti:

- 1) i *principi generali dell'azione amministrativa*;
- 2) l'*iter procedimentale* (modalità di conclusione, disciplina del silenzio, disciplina della partecipazione e della conferenza di servizi);
- 3) i *procedimenti di secondo grado* (disciplina dell'efficacia e dell'esecuzione del provvedimento, disciplina dell'invalidità), fino ad oggi non oggetto di normazione legislativa, ma frutto dell'elaborazione giurisprudenziale;
- 4) le *norme sull'accesso*.

La L. 80/2005, invece, ha rivisitato la disciplina dei *termini per la conclusione del procedimento* (art. 2) e ha riformulato gli istituti della *denuncia d'inizio attività* (art. 19) e del *silenzio assenso* (art. 20).

La legge viene presentata nella versione integrata con tutte le successive modifiche ed integrazioni.

CAPO I - PRINCIPI

Art. 1 - Principi generali dell'attività amministrativa

1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, *nonché dai principi dell'ordinamento comunitario*.

1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.

1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1.

2. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

CAPO I - PRINCIPI

Art. 2 - Conclusione del procedimento

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

2. Con uno o più regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, sono stabiliti i termini entro i quali i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali devono concludersi, ove non siano direttamente previsti per legge. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza. I termini sono modulati tenendo conto della loro sostenibilità, sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, e della natura degli interessi pubblici tutelati e decorrono dall'inizio d'ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

3. Qualora non si provveda ai sensi del comma 2, il termine è di novanta giorni.

4. Nei casi in cui leggi o regolamenti prevedono per l'adozione di un provvedimento l'acquisizione di valutazioni tecniche di organi o enti appositi, i termini di cui ai commi 2 e 3 sono sospesi fino all'acquisizione delle valutazioni tecniche per un periodo massimo comunque non superiore a novanta giorni. I termini di cui ai commi 2 e 3 possono essere altresì sospesi, per una sola volta, per l'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2.

5. Salvi i casi di silenzio assenso, decorsi i termini di cui ai commi 2 o 3, il ricorso avverso il silenzio dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, può essere proposto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini di cui ai predetti commi 2 o 3. Il giudice amministrativo può conoscere della fondatezza dell'istanza. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.

Art. 3 - Motivazione del provvedimento

1. Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.
2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.
3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama.
4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.

Art. 3 bis - Uso della telematica

1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati (*Articolo aggiunto dall'art. 3, L. 11.02.2005, n. 15*).

CAPO II - RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

Art. 4 - Unità organizzativa responsabile del procedimento

1. Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.
2. Le disposizioni adottate ai sensi del comma 1 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.

Art. 5 - Responsabile del procedimento

1. Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.
2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto all'unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'art. 4.
3. L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'art. 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.

Art. 6 - Compiti del responsabile del procedimento

1. Il responsabile del procedimento:
 - a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento;
 - b) accerta d'ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;
 - c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'art. 14;
 - d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;
 - e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. *L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.*

CAPO III - PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Art. 7 - Comunicazione di avvio del procedimento

1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'art. 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.
2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari.

Art. 8 - Modalità e contenuti della dichiarazione di avvio del procedimento

1. L'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale.
2. Nella comunicazione debbono essere indicati:
 - a) l'amministrazione competente;
 - b) l'oggetto del procedimento promosso;

c) l'ufficio e la persona responsabile del procedimento;

c-bis) la data entro la quale, secondo i termini previsti dall'art. 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione;

c-ter) nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza;

d) l'ufficio in cui si può prendere visione degli atti.

3. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede a rendere noti gli elementi di cui al comma 2 mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima.

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

Art. 9 - Intervento nel procedimento

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

Art. 10 - Diritti dei partecipanti al procedimento

1. I soggetti di cui all'art. 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'art. 9 hanno diritto:

a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'art. 24;

b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

Art. 10 bis - Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza

1. Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali (*Articolo aggiunto dall'art. 6, L. 11.02.2005, n. 15*).

Art. 11 - Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento

1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'art. 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

1. bis. Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati.

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

3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

4-bis. A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.

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

Art. 12 - Provvedimenti attributivi di vantaggi economici

1. La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1.

Art. 13 - Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione

1. Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.
2. Dette disposizioni non si applicano altresì ai procedimenti tributari per i quali restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano, *nonché ai procedimenti previsti dal decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82 e successive modificazioni, e dal decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni.*

CAPO IV - SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

Art. 14 - Conferenza di servizi

1. Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi.
2. La conferenza di servizi è sempre indetta quando l'amministrazione procedente deve acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati di altre amministrazioni pubbliche e non li ottenga, entro *trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta. La conferenza può altresì essere indetta quando nello stesso termine è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate.*
3. La conferenza di servizi può essere convocata anche per l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesimi attività o risultati. In tal caso, la conferenza è indetta dall'amministrazione o, previa informale intesa, da una delle amministrazioni che curano l'interesse pubblico prevalente. L'indizione della conferenza può essere richiesta da qualsiasi altra amministrazione coinvolta.
4. Quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche, la conferenza di servizi è convocata, anche su richiesta dell'interessato, dall'amministrazione competente per l'adozione del provvedimento finale.
5. In caso di affidamento di concessione di lavori pubblici la conferenza di servizi è convocata dal concedente *ovvero, con il consenso di quest'ultimo, dal concessionario* entro quindici giorni fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA). *Quando la conferenza è convocata ad istanza del concessionario spetta in ogni caso al concedente il diritto di voto.*
- 5-bis. *Previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle medesime amministrazioni.*

Art. 14 bis - Conferenza di servizi preliminare)

1. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità *e di insediamenti produttivi di beni e servizi su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità,* prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.
2. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. In tale sede, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute *e della pubblica incolumità,* si pronunciano, per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato, sulle soluzioni progettuali prescelte. Qualora non emergano, sulla base della documentazione disponibile, elementi comunque preclusivi della realizzazione del progetto, le suddette amministrazioni indicano, entro quarantacinque giorni, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso.
3. Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al comma 1, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso.

3-bis. Il dissenso espresso in sede di conferenza preliminare da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, con riferimento alle opere interregionali, è sottoposto alla disciplina di cui all'art. 14-quater, comma 3.

4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3, la conferenza di servizi si esprime allo stato degli atti a sua disposizione e le indicazioni fornite in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo.

5. Nel caso di cui al comma 2, il responsabile unico del procedimento trasmette alle amministrazioni interessate il progetto definitivo, redatto sulla base delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare, e convoca la conferenza tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi alla trasmissione. In caso di affidamento mediante appalto concorso o concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice convoca la conferenza di servizi sulla base del solo progetto preliminare, secondo quanto previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

Art. 14 ter - Lavori della conferenza di servizi

01. La prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro quindici giorni ovvero, in caso di particolare complessità dell'istruttoria, entro trenta giorni dalla data di indizione.

1. La conferenza di servizi assume le determinazioni relative all'organizzazione dei propri lavori a maggioranza dei presenti.

2. La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, almeno *cinque* giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione procedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima.

3. Nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 14-bis, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo quanto previsto dal comma 4. Decorso inutilmente tali termini, l'amministrazione procedente provvede ai sensi *dei commi 6-bis e 9 del presente articolo*.

4. Nei casi in cui sia richiesta la VIA, la conferenza di servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima *ed il termine di cui al comma 3 resta sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale*. Se la VIA non interviene nel termine previsto per l'adozione del relativo provvedimento, l'amministrazione competente si esprime in sede di conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto. Tuttavia, a richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni di cui al precedente periodo è prorogato di altri trenta giorni nel caso che si appalesi la necessità di approfondimenti istruttori.

5. Nei procedimenti relativamente ai quali sia già intervenuta la decisione concernente la VIA le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 14-quater, nonché quelle di cui agli articoli 16, comma 3, e 17, comma 2, si applicano alle sole amministrazioni preposte alla tutela della salute, *del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità*.

6. Ogni amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.

6-bis. All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.

7. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.

8. In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento.

9. Il provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva di cui al comma 6-bis sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atti di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza.

10. Il provvedimento finale concernente opere sottoposte a VIA è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta VIA, nella *Gazzetta Ufficiale* o nel Bollettino regionale in caso di VIA regionale e in un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati.

Art. 14 quater - Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi

1. Il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può

riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

2. (abrogato)

3. Se il motivato dissenso è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni: a) al Consiglio dei Ministri, in caso di dissenso tra amministrazioni statali; b) alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-regioni", in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali; c) alla Conferenza unificata, di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio dei Ministri, della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

3-bis. Se il motivato dissenso è espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni: a) alla Conferenza Stato-regioni, se il dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali; b) alla Conferenza unificata, in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale. Verificata la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori, la decisione è assunta entro trenta giorni, salvo che il Presidente della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tale termine per un ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

3-ter. Se entro i termini di cui ai commi 3 e 3-bis la Conferenza Stato-regioni o la Conferenza unificata non provvede, la decisione, su iniziativa del Ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei Ministri, che assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni, ovvero, quando verta in materia non attribuita alla competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, e dell'art. 118 della Costituzione, alla competente Giunta regionale ovvero alle competenti Giunte delle province autonome di Trento e di Bolzano, che assumono la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni; qualora la Giunta regionale non provveda entro il termine predetto, la decisione è rimessa al Consiglio dei Ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate.

3-quater. In caso di dissenso tra amministrazioni regionali, i commi 3 e 3-bis non si applicano nelle ipotesi in cui le regioni interessate abbiano ratificato, con propria legge, intese per la composizione del dissenso ai sensi dell'art. 117, ottavo comma, della Costituzione, anche attraverso l'individuazione di organi comuni competenti in via generale ad assumere la determinazione sostitutiva in caso di dissenso.

3-quinquies. Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione.

4. (abrogato)

5. Nell'ipotesi in cui l'opera sia sottoposta a VIA e in caso di provvedimento negativo trova applicazione l'articolo 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotta dall'articolo 12, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

Art. 14 quinquies - Conferenza di servizi in materia di finanza di progetto

1. Nelle ipotesi di conferenza di servizi finalizzata all'approvazione del progetto definitivo in relazione alla quale trovino applicazione le procedure di cui agli articoli 37-bis e seguenti della legge 11 febbraio 1994, n. 109, sono convocati alla conferenza, senza diritto di voto, anche i soggetti aggiudicatari di concessione individuati all'esito della procedura di cui all'articolo 37-quater della legge n. 109 del 1994, ovvero le società di progetto di cui all'articolo 37-quinquies della medesima legge (Articolo aggiunto dall'art. 12, L. 11.02.2005, n. 15).

Art. 15 - Accordi fra pubbliche amministrazioni

1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'art. 11, commi 2, 3 e 5.

Art. 16 - Attività consultiva

1. Gli organi consultivi delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, sono tenuti a rendere i pareri ad essi obbligatoriamente richiesti entro quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora siano richiesti di pareri facoltativi, sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso. [comma così sostituito dall'art. 17, comma 24, della legge 15 maggio 1997, n. 127].

2. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere. [comma così sostituito dall'art. 17, comma 24, della legge 15 maggio 1997, n. 127]

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano in caso di pareri che debbano essere rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini. [comma così sostituito dall'art. 17, comma 24, della legge 15 maggio 1997, n. 127]

4. Nel caso in cui l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie il termine di cui al comma 1 può essere interrotto per una sola volta e il parere deve essere reso definitivamente entro quindici giorni dalla ricezione degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate. *[comma così sostituito dall'art. 17, comma 24 della legge 15 maggio 1997, n. 127]*.

5. Qualora il parere sia favorevole, senza osservazioni, il dispositivo è comunicato telegraficamente o con mezzi telematici.

6. Gli organi consultivi dello Stato predispongono procedure di particolare urgenza per l'adozione dei pareri loro richiesti.

Art. 17 - Valutazioni tecniche

1. Ove per disposizione espressa di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero ad istituti universitari.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.

3. Nel caso in cui l'ente od organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie all'amministrazione procedente, si applica quanto previsto dal comma 4 dell'art. 16.

Art. 18 - Autocertificazione

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15 e successive modificazioni e integrazioni. Delle misure adottate le amministrazioni danno comunicazione alla Commissione di cui all'art. 27.

2. *I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti.*

3. Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.

Art. 19 - Dichiarazione di inizio attività

1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, con la sola esclusione degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, del patrimonio culturale e paesaggistico e dell'ambiente, nonché degli atti imposti dalla normativa comunitaria, è sostituito da una dichiarazione dell'interessato corredata, anche per mezzo di autocertificazioni, delle certificazioni e delle attestazioni normativamente richieste. L'amministrazione competente può richiedere informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità soltanto qualora non siano attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non siano direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

2. L'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente. Contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente.

3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza delle condizioni, modalità e fatti legittimanti, nel termine di trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies. Nei casi in cui la legge prevede l'acquisizione di pareri di organi o enti appositi, il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti sono sospesi, fino all'acquisizione dei pareri, fino a un massimo di trenta giorni, scaduti i quali l'amministrazione può adottare i propri provvedimenti indipendentemente dall'acquisizione del parere. Della sospensione è data comunicazione all'interessato.

4. Restano ferme le disposizioni di legge vigenti che prevedono termini diversi da quelli di cui ai commi 2 e 3 per l'inizio dell'attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.
5. Ogni controversia relativa all'applicazione dei commi 1, 2 e 3 è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

Art. 20 - Silenzio assenso.

1. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 19, nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, il provvedimento di diniego, ovvero non procede ai sensi del comma 2.
2. L'amministrazione competente può indire, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, una conferenza di servizi ai sensi del capo IV, anche tenendo conto delle situazioni giuridiche soggettive dei controinteressati.
3. Nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente può assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies.
4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.
5. Si applicano gli articoli 2, comma 4, e 10-bis.

Art. 21 - Disposizioni sanzionatorie

1. Con la denuncia o con la domanda di cui agli articoli 19 e 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformativa dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'art. 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.
2. Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.
- 2 bis. Restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20.*

CAPO IV bis - EFFICACIA ED INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO. REVOCA E RECESSO

(Il Capo IV-bis, comprendente gli artt. da 21-bis a 21-nonies, è stato aggiunto dall'art. 14, L. 11.02.2005, n. 15)

Art. 21 bis - Efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati.

1. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata anche nelle forme stabilite per la notifica agli irreperibili nei casi previsti dal codice di procedura civile. Qualora per il numero dei destinatari la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente gravosa, l'amministrazione provvede mediante forme di pubblicità idonee di volta in volta stabilite dall'amministrazione medesima. Il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati non avente carattere sanzionatorio può contenere una motivata clausola di immediata efficacia. I provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati aventi carattere cautelare ed urgente sono immediatamente efficaci *(Il Capo IV-bis, comprendente gli artt. da 21-bis a 21-nonies, è stato aggiunto dall'art. 14, L. 11.02.2005, n. 15).*

Art. 21 ter - Esecutorietà

1. Nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti. Il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato. Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge.
2. Ai fini dell'esecuzione delle obbligazioni aventi ad oggetto somme di denaro si applicano le disposizioni per l'esecuzione coattiva dei crediti dello Stato *(Il Capo IV-bis, comprendente gli artt. da 21-bis a 21-nonies, è stato aggiunto dall'art. 14, L. 11.02.2005, n. 15).*

Art. 21-quater - Efficacia ed esecutività del provvedimento

1. I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo.
2. L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze (*Il Capo IV-bis, comprendente gli artt. da 21-bis a 21-nonies, è stato aggiunto dall'art. 14, L. 11.02.2005, n. 15*).

Art. 21 quinquies - Revoca del provvedimento

1. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Le controversie in materia di determinazione e corresponsione dell'indennizzo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (*Il Capo IV-bis, comprendente gli artt. da 21-bis a 21-nonies, è stato aggiunto dall'art. 14, L. 11.02.2005, n. 15*).

Art. 21 sexies - Recesso dai contratti

1. Il recesso unilaterale dai contratti della pubblica amministrazione è ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto (*Il Capo IV-bis, comprendente gli artt. da 21-bis a 21-nonies, è stato aggiunto dall'art. 14, L. 11.02.2005, n. 15*).

Art. 21 septies - Nullità del provvedimento

1. È nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge.
2. Le questioni inerenti alla nullità dei provvedimenti amministrativi in violazione o elusione del giudicato sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (*Il Capo IV-bis, comprendente gli artt. da 21-bis a 21-nonies, è stato aggiunto dall'art. 14, L. 11.02.2005, n. 15*).

Art. 21-octies - Annullabilità del provvedimento

1. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.
2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (*Il Capo IV-bis, comprendente gli artt. da 21-bis a 21-nonies, è stato aggiunto dall'art. 14, L. 11.02.2005, n. 15*).

Art. 21 nonies - Annullamento d'ufficio

1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.
2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole (*Il Capo IV-bis, comprendente gli artt. da 21-bis a 21-nonies, è stato aggiunto dall'art. 14, L. 11.02.2005, n. 15*).

CAPO V - ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Art. 22 - Definizioni e principi in materia di accesso

1. Ai fini del presente capo si intende:
 - a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi;
 - b) per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
 - c) per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
 - d) per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una

pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;

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

2. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

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

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

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

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

Art. 23 - Ambito di applicazione del diritto di accesso

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

Art. 24 - Esclusione dal diritto di accesso

1. Il diritto di accesso è escluso:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;

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

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

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

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

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

Art. 25 - Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi

1. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.
2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.
3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'art. 24 e debbono essere motivati.
4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'articolo 24, comma 6, dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5 del presente articolo, ovvero chiedere, nello stesso termine, al difensore civico competente che sia riesaminata la suddetta determinazione. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico. (*Comma così sostituito dall'art. 15 della legge 24 novembre n. 340*)
5. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. In pendenza di un ricorso presentato ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, il ricorso può essere proposto con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica all'amministrazione o ai controinteressati, e viene deciso con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini. *Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.*
6. In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti.

Art. 26 - Obbligo di pubblicazione

1. Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839, e dalle relative norme di attuazione, sono pubblicati, secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione ovvero nel quale si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse.
2. Sono altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'art. 27 e, in generale, è data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso.
3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti indicati nel predetto comma 1 s'intende realizzata.

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

1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.
2. La Commissione è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri. Essa è presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composta da dodici membri, dei quali due senatori e due deputati designati dai Presidenti delle rispettive Camere, quattro scelti fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, su designazione dei rispettivi organi di autogoverno, due fra i professori di ruolo in materie giuridico-amministrative e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici. E' membro di diritto della Commissione il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione. La Commissione può avvalersi di un numero di esperti non superiore a cinque unità, nominati ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400.
3. La Commissione è rinnovata ogni tre anni. Per i membri parlamentari si procede a nuova nomina in caso di scadenza o scioglimento anticipato delle Camere nel corso del triennio.
4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, a decorrere dall'anno 2004, sono determinati i compensi dei componenti e degli esperti di cui al comma 2, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
5. La Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4; vigila affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla presente legge; redi-

ge una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, che comunica alle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri; propone al Governo modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso di cui all'articolo 22.

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

7. In caso di prolungato inadempimento all'obbligo di cui al comma 1 dell'art. 18, le misure ivi previste sono adottate dalla Commissione di cui al presente articolo.

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

1. L'art. 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è sostituito dal seguente:

"Art. 15 (Segreto d'ufficio). - 1. L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento".

CAPO VI - DISPOSIZIONI FINALI

Art. 29 - Ambito di applicazione della legge

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

2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge.

Art. 30 - Atti di notorietà

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

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

INDICE

PARTE INTRODUTTIVA

- Nuovo Regolamento per l'accesso agli atti:	1
- Soggetti destinatari	2
- Adempimenti delle singole amministrazioni	2
- Modalità di accesso agli atti	3
- Accesso informale	6
- Accesso formale	7
- Accoglimento della richiesta e modalità di accesso	8
- Mancato accoglimento della richiesta	8
- Ricorsi avverso il diniego di accesso	9
- Tutela amministrativa davanti alla Commissione per l'accesso	11

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 12 aprile 2006, n.184 **Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti** **amministrativi.**

Art. 1- Oggetto del Regolamento.....	12
Art. 2- Ambito di applicazione	12
Art. 3 -Notifica ai controinteressati.....	12
Art. 4. -Richiesta di accesso di portatori di interessi pubblici o diffusi	12
Art.5- Accesso informale.....	12
Art. 6 - Procedimento di accesso formale	13
Art. 7- Accoglimento della richiesta e modalità di accesso	13
Art. 8 - Contenuto minimo degli atti delle singole amministrazioni.....	13
Art. 9- Non accoglimento della richiesta	14
Art. 10 - Disciplina dei casi di esclusione.....	14
Art. 11 - Commissione per l'accesso.....	14
Art. 12 - Tutela amministrativa dinanzi la Commissione per l'accesso	14
Art. 13 - Accesso per via telematica	15
Art. 14 - Disposizioni transitorie e finali	15
Art. 15 – Abrogazioni	15

LEGGE 07.08.1990, N. 241

NUOVE NORME IN MATERIA DI PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E DI DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

(G.U. 18.08.1990, n. 192). Modificata e integrata da: legge 24.12.1993, n. 537; D.L. 12.05.1995, n. 163; legge 15.05.1997, n. 127; legge 16.06.1998, n. 191; legge 03.08.1999, n. 265; legge 24.11.2000, n. 340; legge 11.02.2005, n. 15; legge 13.02.2005, n. 45; d.l. 14.03.2005, n. 35, conv. da legge 14.05.2005, n. 80.

CAPO I - PRINCIPI

<u>Art. 1</u> - Principi generali dell'attività amministrativa.....	16
<u>Art. 2</u> - Conclusione del procedimento	16
<u>Art. 3</u> - Motivazione del provvedimento.....	17
<u>Art. 3 bis</u> - Uso della telematica	17

CAPO II - RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

<u>Art. 4</u> - Unità organizzativa responsabile del procedimento	17
<u>Art. 5</u> - Responsabile del procedimento.....	17
<u>Art. 6</u> - Compiti del responsabile del procedimento	17

CAPO III - PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

<u>Art. 7</u> - Comunicazione di avvio del procedimento	17
<u>Art. 8</u> - Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento	17
<u>Art. 9</u> - Intervento nel procedimento.....	18
<u>Art. 10</u> - Diritti dei partecipanti al procedimento.....	18
<u>Art. 10 bis</u> - Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza	18
<u>Art. 11</u> - Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento	18
<u>Art. 12</u> - Provvedimenti attributivi di vantaggi economici	18
<u>Art. 13</u> - Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione.....	19

CAPO IV - SEMPLIFICAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

<u>Art. 14</u> - Conferenza di servizi.....	19
<u>Art. 14 bis</u> - Conferenza di servizi preliminare.....	19
<u>Art. 14 ter</u> - Lavori della conferenza di servizi.....	20
<u>Art. 14 quater</u> - Effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi.....	20
<u>Art. 14 quinquies</u> - Conferenza di servizi in materia di finanza di progetto	21
<u>Art. 15</u> - Accordi fra pubbliche amministrazioni	21
<u>Art. 16</u> - Attività consultiva	21
<u>Art. 17</u> - Valutazioni tecniche.....	22
<u>Art. 18</u> - Autocertificazione	22
<u>Art. 19</u> - Dichiarazione di inizio attività	22
<u>Art. 20</u> - Silenzio assenso	23
<u>Art. 21</u> - Disposizioni sanzionatorie	23

CAPO IV-bis - EFFICACIA ED INVALIDITÀ DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO. REVOCA E RECESSO

<u>Art. 21 bis</u> - Efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati.....	23
<u>Art. 21 ter</u> - Esecutorietà.....	23
<u>Art. 21-quater</u> - Efficacia ed esecutività del provvedimento	24
<u>Art. 21 quinquies</u> - Revoca del provvedimento	24
<u>Art. 21 sexies</u> - Recesso dai contratti.....	24
<u>Art. 21 septies</u> - Nullità del provvedimento.....	24
<u>Art. 21-octies</u> - Annullabilità del provvedimento	24
<u>Art. 21 nonies</u> - Annullamento d'ufficio	24

CAPO V - ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

<u>Art. 22</u> - Definizioni e principi in materia di accesso	24
<u>Art. 23</u> - Ambito di applicazione del diritto di accesso.....	25
<u>Art. 24</u> - Esclusione dal diritto di accesso.....	25
<u>Art. 25</u> - Modalità del diritto di accesso e ricorsi.....	26
<u>Art. 26</u> - Obbligo di pubblicazione	26
<u>Art. 27</u> - Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.....	26
<u>Art. 28</u> - Modifica dell'articolo 15 del testo unico di cui al Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in materia di segreto di ufficio.....	27

CAPO VI - DISPOSIZIONI FINALI

<u>Art. 29</u> - Ambito di applicazione della legge	27
<u>Art. 30</u> - Atti di notorietà	27
<u>Art. 31</u> - (<i>abrogato</i>)	