



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore AUDDINO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 NOVEMBRE 2020**

Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge interviene sugli articoli 22, 24 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, novellati dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, al fine di dirimere dubbi e interpretazioni difformi dallo spirito delle disposizioni e ogni altro ostacolo che possa, di fatto, costituire un impedimento ingiustificato all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Innanzitutto, la lettera *a*) dell'articolo 1 del presente disegno di legge detta una nuova definizione dei soggetti legittimati a esercitare il diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione (PA), prevedendo che per « interessati » si intendano, semplicemente, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi.

Invero, l'attuale articolo 22, comma 1, lettera *b*) della legge n. 241 del 1990, limita considerevolmente l'esercizio del diritto di accesso agli atti obbligando i richiedenti ad avere un interesse specifico dimostrabile, quindi personale, ossia un « interesse diretto, concreto e attuale ». Pertanto, non è sufficiente un generico interesse alla trasparenza amministrativa, occorrendo un *quid pluris* consistente nel collegamento tra l'interesse e la sfera giuridica dell'interessato.

Prevedere un generale diritto di accesso ai documenti amministrativi, salve ovviamente le eccezioni espressamente previste dalla legge, significa attuare i due principi generali di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, che impongono all'amministrazione di operare come una « casa di vetro » favorendo la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali secondo una logica democratica.

All'articolo 1, lettera *b*), n. 1, del presente disegno di legge si prevede poi la modifica del comma 2 dell'articolo 24 della legge n. 241 del 1990.

Il comma 2 del novellato articolo 24, riprende, con alcune differenze, il dettato del comma 4 del medesimo articolo 24, nella versione previgente alle modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005, prevedendo che « 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 ».

Ebbene, nella nuova formulazione la norma non stabilisce più un legame tra la sottrazione all'accesso dei documenti e le specifiche esigenze elencate nel comma 2 del testo previgente : *a*) la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali; *b*) la politica monetaria e valutaria; *c*) l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità; *d*) la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese. Invero, la norma, come modificata dalla legge n. 15 del 2005, specifica unicamente che le pubbliche amministrazioni decidono in merito alla sottrazione all'accesso dei documenti ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, il quale individua le materie nelle quali è consentita l'esclusione al diritto di accesso.

Dalla lettura del novellato articolo 24 si evince che le singole pubbliche amministrazioni possano individuare categorie di documenti da sottrarre all'accesso, a tutela di altri interessi rispetto alle specifiche esigenze previste tassativamente dal vecchio testo. A tal proposito, la più accreditata dottrina (F. Caringella, R. Garofoli) sostiene che l'articolo 24 potrebbe dare adito a dubbi di legiti-

timità costituzionale: la discrezionalità concessa alle singole amministrazioni nell'indicazione delle categorie di documenti da sottrarre all'accesso (come previsto dal citato comma 2 dell'articolo 24) potrebbe finire, infatti, con il vanificare la finalità di trasparenza sottesa alla normativa.

Invero, le singole amministrazioni possono individuare ipotesi di esclusione del diritto di accesso senza doversi attenere ai criteri direttivi, che sono invece stabiliti dal successivo comma 6 per i regolamenti governativi. Paradossalmente, a differenza delle pubbliche amministrazioni, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso ai documenti amministrativi soltanto per salvaguardare 1) la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali; 2) la politica monetaria e valutaria; 3) l'ordine pubblico, la prevenzione e la repressione della criminalità; 4) la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi di natura epistolare, sanitaria, finanziaria, industriale e commerciale; 5) l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato. Pertanto, con la proposta di modifica contenuta nel presente disegno di legge si dispone che anche l'esercizio del potere delle singole amministrazioni di individuare le categorie di documenti sottratti all'accesso debba essere condizionato dalla presenza di una o più delle esigenze di cui al comma 6 del medesimo articolo 24.

L'articolo 1, lettera *b*), n. 2, del presente disegno di legge dispone poi l'ammissibilità di istanze di accesso finalizzate a un controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione, tramite la riformulazione del comma 3 dell'articolo 24, il quale ne prevede l'inammissibilità. L'attuale norma stabilisce, infatti, il divieto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione

qualora non vi sia una puntuale motivazione che giustifichi lo specifico interesse.

Ebbene, questa restrizione costituisce una rilevante differenza tra la normativa italiana e quella in vigore in quasi tutti i Paesi dell'Unione europea e in tanti altri. Uno dei punti fondamentali delle leggi sul diritto d'accesso ai documenti della PA vigenti all'estero è che il richiedente non debba essere obbligato a motivare la richiesta. Lo stesso Consiglio d'Europa ha, più volte, raccomandato ai Paesi membri di dotarsi di leggi sull'accesso che non prevedano l'obbligo di motivare la richiesta (raccomandazione n. R(81) 19 e raccomandazione (2002) 2).

È evidente che la succitata limitazione costituisce un affievolimento di un importante strumento chiaramente indirizzato a realizzare la trasparenza amministrativa, ossia la comprensibilità e la conoscibilità, dall'esterno, dell'attività amministrativa. La legge n. 241 del 1990 mira, infatti, a conformare l'operato della PA, oltre che ai principi costituzionali di legalità, imparzialità e buona amministrazione, anche al nuovo principio di trasparenza che avrebbe dovuto dare una nuova configurazione al rapporto con i cittadini. Questi ultimi, attraverso la possibilità concessa dalla legge di controllare, tramite l'accesso agli atti, la conformità dell'attività amministrativa all'ordinamento e all'interesse pubblico, possono divenire compartecipi dell'azione amministrativa, esercitando su di essa un controllo dal basso in una concezione democratica dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione. Il controllo generalizzato vietato dalla norma sarebbe stato, quindi, funzionale a consentire la partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico e ad assicurare un diritto a conoscere in piena libertà anche dati ulteriori, diversi da quelli pubblicati, naturalmente senza travalicare i limiti previsti dal legislatore e posti a tutela di eventuali interessi pubblici o privati. Alla luce di siffatte con-

siderazioni, si ritiene che le istanze di accesso ai documenti della pubblica amministrazione non corredate da una specifica motivazione possano essere ritenute inammissibili solo per le esigenze di riservatezza, di segretezza e di tutela di determinati interessi pubblici e privati previste dal medesimo articolo 24.

Probabilmente la *ratio* dell'inammissibilità delle richieste volte ad ottenere un accesso diffuso è quella di proteggere la PA dalle possibili richieste eccessive da parte dei cittadini; tuttavia, tale giustificazione è stata ormai ampiamente superata con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che modificando il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ha introdotto l'istituto dell'accesso civico generalizzato, una forma di accesso ai dati alla stregua degli ordinamenti caratterizzati dal sistema FOIA (*Freedom of information act*, ossia la legge sulla libertà di informazione degli Stati Uniti).

Per tutte le ragioni fin qui esposte, la lettera c), n. 1, dell'articolo 1 del presente disegno di legge prevede l'abrogazione dell'obbligo di motivazione della richiesta di accesso agli atti, prevista dal comma 2 dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990. L'onere per il richiedente di fornire adeguata motivazione dell'istanza, previsto dal testo

vigente, è funzionale alla verifica da parte dell'amministrazione circa l'effettiva sussistenza di un interesse specifico del richiedente, che, invece, si intende superare con il presente disegno di legge.

La lettera c), n. 2, dell'articolo 1 prevede altresì l'eliminazione dell'ipotesi di silenzio-diniego prevista dal comma 4 dell'articolo 25, il quale specifica che se la pubblica amministrazione non si pronuncia entro trenta giorni dalla richiesta di accesso, essa si intende respinta.

Lo scopo è principalmente quello di ossequiare il canone della correttezza evitando di lasciare in inutile attesa l'istante, che per qualunque motivo potrebbe anche aver sbagliato, considerato il valore « tempo ».

Pertanto, il presente disegno di legge, contrastando l'inerzia amministrativa, intende dare al cittadino la garanzia di una decisione amministrativa circa la pretesa avanzata, prevedendo, tuttavia, un congruo termine di conclusione del procedimento, pari a sessanta giorni.

Gli articoli 2 e 3, infine, recano rispettivamente, la clausola di invarianza finanziaria della proposta normativa in esame e la sua entrata in vigore, a partire dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241)*

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 22, comma 1, la lettera b) è sostituita dalla seguente:

« b) per "interessati", tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi; »;

b) all'articolo 24 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al comma 2 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nei casi di cui al comma 6. »;

2) al comma 3, la parola: « Non » è soppressa;

c) all'articolo 25, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 2 è sostituito dal seguente:

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

2) al comma 4, il primo periodo è sostituito dal seguente: « L'amministrazione è tenuta ad accogliere o respingere espressamente la richiesta entro sessanta giorni. »;

3) al comma 4, secondo periodo, le parole: « espresso o tacito, » sono soppresse.

Art. 2.

*(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della presente legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 3.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



€ 1,00