

RASSEGNA
DEGLI
ARCHIVI DI STATO

LI/ 2-3

roma, magg./dic. 1991

LA NUOVA LEGGE SUL DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

La «Rassegna degli Archivi di Stato» ha già pubblicato integralmente sul n. 1-2/1990 il testo della legge 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi». Con queste note si ritorna sull'argomento, sia per fornire alcuni strumenti di lettura della legge, sia per sottolineare le conseguenze che essa potrà comportare per gli Archivi.

La l. 241/1990 introduce importanti elementi di riforma della pubblica amministrazione (partecipazione al procedimento amministrativo, diritto di accesso, individuazione del responsabile del procedimento, misure per la semplificazione amministrativa, ecc.), alcuni dei quali immediatamente operativi, mentre altri necessitano per essere attuati di un intervento regolamentare da parte del governo, che, nonostante i tempi previsti dalla legge, deve essere ancora portato a compimento.

Ma non è solo questo l'ostacolo che si oppone alla sua piena attuazione. Per operare in modo ottimale essa necessiterebbe di una pubblica amministrazione moderna ed efficiente, dotata di personale qualificato ed aggiornato, di archivi ordinati e facilmente accessibili, di un alto grado di automazione delle informazioni, ecc.; la mancanza di tali presupposti è enfatizzata dai detrattori della legge per sostenerne l'inapplicabilità. Tale rilievo non è del tutto privo di fondamento; ma proprio in ciò sta uno degli obiettivi della legge: indurre la pubblica amministrazione ad un processo di riforma e di riorganizzazione del lavoro e delle procedure.

Un onere complesso, una parte fondamentale del quale dovranno assumersi il governo ed il legislatore, ma che la legge assegna in diversa misura a tutti i quadri dell'amministrazione, cui attribuisce la responsabilità dei procedimenti.

I funzionari pubblici, per altro, saranno anche i primi beneficiari di una corretta e solerte applicazione della legge, non foss'altro perché essi stessi destinatari di numerosi procedimenti amministrativi (concorsi, ricostruzioni di carriera, collocamento a riposo, provvedimenti disciplinari, ecc.); ai sensi della l. 241/1990 gli interessati dovranno essere informati di quale ufficio e di quale funzionario stia trattando la propria pratica ed in quanto tempo essa debba essere conclusa: se si pensa a quali difficoltà si siano fino ad oggi incontrate nel seguire l'andamento di una pratica, si capisce come già questa semplice innovazione costituisca una importante novità.

Gli archivisti, poi, hanno un altro specifico motivo professionale per interessarsi alla legge. Essa infatti finalmente regola in modo organi-

co il diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione. È bene però chiarire subito che la legge riguarda gli archivi correnti, non quelli storici (di essi nella legge e nel dibattito che l'ha preceduta non vi è praticamente traccia). Ciò non di meno una legge che fa della pubblicità uno dei criteri di governo della pubblica amministrazione, potrà certo avere conseguenze anche nelle sale di studio. Come si coordinino, per altro, la l. 241/1990 e la legge sugli archivi non è di immediata comprensione ed è probabile che sull'accesso, così come su numerosi altri aspetti della legge, si porranno seri problemi interpretativi.

Solo il consolidarsi di una giurisprudenza in materia potrà sciogliere molti dubbi; intanto si va sviluppando un vivace dibattito interpretativo tra gli operatori chiamati ad applicarla e tra i giuristi. Fra questi ultimi vi è unanime soddisfazione per il varo, dopo un travaglio pluridecennale, di una riforma del procedimento amministrativo, anche se naturalmente non mancano rilievi critici alla sua formulazione. Lo stesso Mario Nigro, cui si deve l'originario disegno di legge, ha avuto toni severi nei confronti della configurazione definitiva che esso ha assunto¹.

Giuristi e amministratori hanno lavorato insieme in una commissione di studio costituita presso la Presidenza del consiglio dei ministri, presieduta da Sabino Cassese, con il compito di seguire la fase iniziale di attuazione della legge e di predisporre i regolamenti di esecuzione².

Nel leggere queste note bisognerà dunque tener presente che esse descrivono un quadro ancora provvisorio, essendo state redatte in una fase in cui mancano ancora molti strumenti attuativi; solo l'emanazione dei predetti regolamenti, che si promette imminente, delineerà un quadro più compiuto.

Di riforma del procedimento amministrativo in Italia si parlava da molto tempo. Nel 1944 Bonomi creò una Commissione per la riforma dell'amministrazione (Commissione Forti), cui lo stesso presidente del Consiglio demandò esplicitamente, fra l'altro, il compito di elaborare uno schema di riforma del procedimento amministrativo³.

Nel parlamento repubblicano si susseguirono una serie di proposte di legge in materia, che a volte riuscirono ad ottenere l'approvazione di una delle Camere, senza però mai arrivare a concludere l'iter parlamentare. Co-

¹ M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in «Diritto processuale amministrativo», VII (1989), pp. 5-24.

² Sui lavori della Commissione si veda la *Relazione sull'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»*, presentata dal Ministro per la funzione pubblica (Gaspari), Atti parlamentari [d'ora in poi AP], Camera dei deputati, legislatura X, Documenti, XXVII, n. 7. Come si vedrà più avanti (cfr. p. 347 e nota 53), il governo ha però operato in modo difforme dalle linee indicate dalla Commissione Cassese.

³ D. RESTA, *La riforma del procedimento amministrativo presupposto fondamentale per il mutamento del rapporto cittadini / Pubblica Amministrazione*, in «Rivista amministrativa della Repubblica italiana», CXLI (1990), p. 1135.

si nella seconda legislatura si ebbe una proposta di legge presentata dall'on. De Francesco (Atto Camera [d'ora innanzi AC], 1459); nella terza, quarta e quinta le proposte presentate dall'on. Lucifredi (rispettivamente AC 1951, AC 81 e AC 508) e, nella sesta, quella presentata dall'on. Galloni (AC 1887). Durante l'ottava legislatura, invece, il Senato discusse il *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, presentato dal ministro per la funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, ed approvò un ordine del giorno in cui si sottolineava l'esigenza di una riforma del procedimento amministrativo⁴.

Durante la nona legislatura il governo Craxi istituì una commissione di studio, coordinata da Massimo Severo Giannini, articolata in tre sotto-commissioni (presiedute da Renato Laschena, Mario Nigro e Sabino Cassese), aventi il compito di approfondire le tematiche relative, rispettivamente, alla giustizia amministrativa, ai procedimenti amministrativi ed alla delegificazione.

Le proposte della Commissione Nigro in materia di disciplina del procedimento amministrativo confluiscono in un disegno di legge (AC 4504), che recepiva anche i rilievi espressi da un apposito parere emesso dal Consiglio di Stato (19 febbraio 1987).

Finalmente durante la decima legislatura il disegno di legge presentato dal governo Gorla (AC 1913), che riprendeva quasi integralmente il precedente disegno di legge, giunse in porto, divenendo, appunto, la l. 241/1990⁵.

Vediamo ora, in estrema sintesi, i contenuti della legge⁶.

⁴ Una utile sintesi di queste vicende è presentata in *La legge 7 agosto 1990, n. 241, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»: contenuti, precedenti legislativi e profili applicativi*, a cura della Camera dei deputati, Servizio studi, Ufficio ricerche e documentazione in materia istituzionale, Roma 1991, pp. 12-15 (Documentazione per le commissioni parlamentari, 552²).

⁵ La legge è stata approvata in sede deliberante dalla Commissione affari costituzionali della Camera il 21 mar. 1990, favorevoli tutti i gruppi con l'astensione del MSI-Destra nazionale ed il voto contrario del Gruppo verde (motivato dal mancato accoglimento degli emendamenti presentati relativi al diritto di accesso ai documenti amministrativi) e dalla Commissione affari costituzionali del Senato il 31 luglio 1990, con la sola astensione del sen. Boato.

⁶ Ad un anno e mezzo dalla sua uscita, la l. 241/1990 vanta già una bibliografia molto vasta. Numerose riviste, specialistiche e non, le hanno dedicato note illustrative; si vedano ad esempio: L. CAVALLARO, *Procedimento amministrativo e partecipazione del privato nella legge 7 agosto 1990, n. 241*, in «Rivista amministrativa della Repubblica italiana», CXLII (1991), pp. 1192-1207; A. CLAUDIONE, *La legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo nel quadro delle riforme della Pubblica Amministrazione*, in «Amministrazione e politica», XXIV (1990), 6, pp. 49-62; R. FRANCAVILLA, *Brevi considerazioni sulla legge 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»*, in «Il Foro amministrativo», LXVI (1990), pp. 2997-3011; V. PARISIO, *Tutela dei valori ambientali, paesaggistico-territoriali e semplificazione dell'azione amministrativa alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, in «Rivista amministrativa della Repubblica italiana», CXLII (1991), pp. 1181-1191; E. PICOZZA, *Finalmente la legge sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in «Il Corriere giuridico», VII (1990), pp. 1045-1051; P. SANGIORGIO, *Avvio della disciplina del procedimento amministrativo*, in «Rivista amministrativa della Repubblica italiana», CXLII (1991),

Capo I. Principi. - In ottemperanza ai principi costituzionali, l'art. 1 afferma che l'attività amministrativa deve essere retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità e ribadisce che la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria. Si afferma poi (artt. 3 e 4) che ogni procedimento amministrativo deve essere concluso con un provvedimento espresso e motivato e che «in ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere».

Inoltre le pubbliche amministrazioni devono determinare per ciascun tipo di procedimento «il termine in cui esso deve concludersi; in assenza di tali determinazioni, il termine è fissato senz'altro in 30 giorni»⁷. Quanto ad eventuali inadempienze, bisogna tener presente la l. 86/1990, che modifica l'art. 328 del codice penale, in base alla quale è stabilito che il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio «che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non

pp. 1208-1214; E. SESSA, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in «Rivista amministrativa della Repubblica italiana», CXLI (1990), pp. 1552-1559; A. TABARRINI, *Appunti sulla portata ed i criteri applicativi della legge 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»*, in «Comuni d'Italia», XXVIII (1991), 1, pp. 65-76. La «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza» nel 1991 ha dedicato ampio spazio ad interventi sulla legge in parola. Ne ha trattato diffusamente anche VINCENZO CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1991.

Di recente sono anche usciti alcuni manuali illustrativi della legge: G. CORSO - F. TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti: commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Rimini, Maggioli, 1991, che pubblica in appendice, oltre al testo della legge, le principali norme richiamate e circolari applicative; G. LUPONE, *Nuovo rapporto pubblica amministrazione/cittadino: legge 7 agosto 1990, n. 241*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991 (Strumenti, 4); *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti (legge 7 agosto 1990, n. 241)*, Milano, Giuffrè, 1991 (Le leggi commentate, 38). Testi di legge e circolari applicative sono anche comparsi sulla stampa periodica; si vedano ad esempio: *Cambiano i rapporti tra cittadino e P.A.*, supplemento al «Notiziario INCA», VII (1990), 12 e *La legge 241/1990: quali conseguenze innovative sull'organizzazione del lavoro pubblico e nella contrattazione sindacale*, supplemento a «Nuova Rassegna sindacale» XXXVII (1991), 18, che, oltre ai materiali suindicati, pubblica gli atti del convegno omonimo, organizzato dal Dipartimento pubblica amministrazione - CGIL (Roma, 24 gennaio 1991). Gli atti della indagine conoscitiva sull'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, effettuata dalla Commissione affari costituzionali della Camera nell'inverno del 1991, oltre che negli Atti parlamentari sono anche pubblicati, assieme ai materiali summenzionati, in un recente volumetto della Presidenza del Consiglio dei ministri, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. Legge 7 agosto 1990, n. 241*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, s.d. (Collana di testi e documenti. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 6). Si segnalano, infine, gli atti di un convegno sul tema organizzato dall'Università di Perugia: *Procedimento amministrativo e diritto di accesso (legge 7 agosto 1990, n. 241)*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991 (Università degli Studi di Perugia. Pubblicazioni della facoltà di giurisprudenza).

⁷ Con la circolare n. 60325.7/463 del 7 gen. 1991 il ministro per la funzione pubblica ha invitato tutti i ministeri a formulare proposte concrete per la definizione dei termini per la conclusione dei procedimenti. Sull'obbligo di conclusione si veda la circolare del medesimo ministro, n. 60397.7/463, dell'8 gen. 1991.

risponde per esporre le ragioni del suo ritardo» sia punibile con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a due milioni⁸.

Per quanto riguarda l'individuazione dei termini di conclusione del procedimento, si sono registrate in fase applicativa due linee: da una parte chi intendeva si dovesse, in sostanza, fotografare l'esistente e da un'altra chi reputava, invece, si dovessero indicare dei termini ottimali o, comunque, dei termini che fossero da stimolo, per le amministrazioni, ad uno sveltimento delle procedure. A tutt'oggi (marzo 1992) solo alcune amministrazioni hanno provveduto ad individuare tali termini, e sembra che la linea seguita sia la prima, che mette maggiormente al riparo da sanzioni per inadempienze. Bisogna osservare, comunque, come anche semplicemente «fotografare l'esistente» nelle pubbliche amministrazioni sia un'operazione né semplice né indolore: si tratta infatti di censire tutti i procedimenti di competenza e rilevarne i tempi di attuazione a livello nazionale; il tutto, poi, deve essere «messo nero su bianco» e pubblicato. Ora, se indicare tempi abbondanti può essere uno strumento di autotutela dell'amministrazione, espone anche ad un giudizio pubblico non lusinghiero. Si pensi che da un censimento dei procedimenti del Ministero di grazia e giustizia (che peraltro non ha ancora pubblicato il proprio regolamento) risultano occorrenti ben 13 anni e 1 mese per la liquidazione dell'equo indennizzo del personale dell'Ufficio notifiche esecuzioni protesti (UNEP). Questo dato, se confermato, costituirebbe probabilmente un record negativo; comunque la linea di tendenza che emerge dai regolamenti finora emanati è quella di contemplare tempi più che cospicui. Per il Ministero dell'agricoltura e foreste il massimo è costituito dall'espletamento del concorso per direttore o direttore di sezione degli Istituti di ricerca sperimentale agricola (IRSA), con 2.300 giorni, seguito dal riscatto servizio preruolo e studi universitari (1.500 giorni)⁹. Più contenuti i tempi del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che oscillano di norma tra i 3 e i 6 mesi, con un massimo di 7 mesi¹⁰; 1 anno è il tempo massimo registrato dall'INPS,

⁸ Legge 26 aprile 1990, n. 86 «Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione», art. 16. A tale proposito si veda anche la circolare del ministro per la funzione pubblica 4 dic. 1990, n. 58245.7/464, «Art. 1 della legge 26 aprile 1990, n. 86, concernente i reati di rifiuto di atti di ufficio o di omissione», pubblicata sulla «Gazzetta ufficiale» [d'ora in poi G.U.] n. 290 del 13 dic. 1990.

⁹ Ministero dell'agricoltura e delle foreste, decreto 2 ago. 1991, «Disposizioni di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», in G.U. n. 210, del 7 set. 1991, modificato dal decreto 12 set. 1991, «Sostituzione delle tabelle allegate al decreto ministeriale 2 agosto 1991, che detta disposizioni di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», in G.U. n. 216, del 14 set. 1991.

¹⁰ Ministero del lavoro e della previdenza sociale, decreto 23 mag. 1991, «Disposizioni di attuazione dell'art. 2, secondo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi», in G.U. n. 133, dell'8 giu. 1991.

che indica in 120 giorni i termini per la liquidazione delle pensioni di vecchiaia e di anzianità¹¹.

Nel Ministero per i beni culturali è ancora in corso la rilevazione, mentre si può segnalare l'elaborato di un gruppo di lavoro *ad hoc* del Ministero dell'interno, che prevede 60 giorni per le autorizzazioni alla consultazione di documenti riservati rilasciate dall'Ispettorato per i servizi archivistici¹².

A questo proposito occorre ancora osservare come il Consiglio di Stato, nel parere recentemente espresso in merito al regolamento del Ministero dell'interno, abbia definito inammissibili i tempi particolarmente lunghi indicati dalle amministrazioni per alcuni procedimenti (ad esempio 1.800 giorni per il certificato per la prevenzione degli incendi rilasciato dal Ministero dell'interno). «Non sembra assolutamente tollerabile» ha inoltre osservato il Consiglio «che per lo stesso tipo di procedimento siano previsti termini differenziati, non solo tra le varie amministrazioni ma addirittura nell'ambito della stessa amministrazione»; a causare l'indignazione del Consiglio sono stati casi quali la liquidazione dell'equo indennizzo, per la quale occorrono 1.665 giorni alla Direzione generale della protezione civile e 540 alla Direzione generale dell'amministrazione civile¹³.

Capo II. Responsabile del procedimento. - Oltre ai termini di espletamento, per ciascun procedimento le pubbliche amministrazioni devono determinare «l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale» (art. 4). Per ogni singolo procedimento, inoltre, deve essere designato il funzionario responsabile che, in alternativa, è identificato con il funzionario responsabile dell'unità organizzativa. Il nome del funzionario responsabile, nonché quello dell'ufficio competente, devono essere comunicati ai destinatari del procedimento.

Anche su questo punto si registrano difformità di interpretazione: mentre la circolare interpretativa del ministro per la funzione pubblica¹⁴ propone di individuare tanti responsabili quante sono le fasi del procedi-

¹¹ INPS, «Regolamento di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241», approvato dal Consiglio di amministrazione con deliberazione n. 36 del 30 maggio 1991.

¹² *Procedimenti amministrativi relativi ad atti di competenza del Ministero dell'interno*, testo elaborato da una Commissione di studio del Ministero dell'interno, vedi gli allegati a AP, *Camera dei deputati*, legislatura X, *Indagini conoscitive e documentazione legislativa*, Commissione I, *Indagine conoscitiva sull'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»*, n. 3, Seduta di mercoledì 23 gennaio 1991 (ministro dell'interno, on. Scotti).

¹³ Consiglio di Stato, adunanza generale del 23 gennaio 1992, *Parere sullo schema di decreto del ministro dell'Interno concernente regolamento di esecuzione degli articoli 2 e 4 della legge n. 241 del 1990*.

¹⁴ Sul responsabile del procedimento il ministro per la funzione pubblica ha emanato la circolare 5 dic. 1990, n. 58307.7/463, pubblicata sulla G.U. n. 296, del 20 dic. 1990.

mento, la Commissione Cassese ritiene che il responsabile debba essere unico.

Si osserva, infatti, che l'interpretazione ministeriale vanificherebbe la portata innovativa della norma, che consisterebbe proprio nella costituzione di una autorità-guida che segua il procedimento dalla nascita alla conclusione, assicurando la saldatura fra una fase e l'altra e costituendo un punto di riferimento per il cittadino¹⁵.

Il problema è strettamente connesso con quello della individuazione dei tempi dei procedimenti. Secondo la linea suggerita tanto dalla Commissione Cassese quanto dal Consiglio di Stato, anche quando intervengano più uffici o amministrazioni, i tempi di conclusione di un procedimento debbono essere calcolati complessivamente e non distinti fase per fase. «A seconda dei casi, l'amministrazione procedente [può] essere individuata nell'amministrazione presso la quale si svolgono la maggior parte degli adempimenti procedurali, ovvero nell'autorità che adotta il provvedimento finale»¹⁶. All'amministrazione procedente, dunque, spetterebbe l'onere di individuare i tempi complessivi di conclusione dei procedimenti (rilevando i tempi che le altre amministrazioni si son date, per le fasi di propria competenza) ed al responsabile quello di rispettarli e farli rispettare, anche se nel procedimento intervengano altri uffici o amministrazioni.

Del tutto divergente è invece la linea seguita dal Ministero del lavoro, che nel citato decreto ministeriale di attuazione dell'art. 2, afferma esplicitamente che esso «non può fissare nei procedimenti che coinvolgono più amministrazioni la durata delle fasi procedurali di queste ultime» e che quindi i termini fissati per la conclusione dei procedimenti devono considerarsi sospesi durante gli adempimenti procedurali di altre amministrazioni.

Nel senso di una più precisa identificazione di responsabilità nella pubblica amministrazione andava anche una circolare del ministro per la funzione pubblica Remo Gaspari del 1989, che prevedeva che i funzionari incaricati dell'espletamento delle pratiche apponessero sul fascicolo nome e cognome e gli estremi cronologici della pratica, e invitava le amministrazioni a dotare tutti i dipendenti di un tesserino di identificazione¹⁷.

Capo III. Partecipazione al procedimento amministrativo. - L'avvio di ogni procedimento, salvo che non sussistano particolari ragioni di celeri-

¹⁵ La Commissione Cassese ritiene giustificabili diversi responsabili solo nel caso di procedimento in cui intervengano con competenza non consultiva «soggetti con autonomia costituzionalmente garantita», quali regioni ed enti locali; vedi la *Relazione sull'attuazione...* cit., pp. 29-31.

¹⁶ *Ibid.*, p. 26.

¹⁷ Ministro per la funzione pubblica, circolare 5 ago. 1989, n. 36970.18.3.2, «Iniziative volte ad agevolare il rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini». La «riconoscibilità degli addetti ai servizi» viene anche prevista dal contratto dei lavoratori statali per il triennio 1988-1990, d.p.r. 17 gen. 1990, n. 44, art. 2.

tà, deve essere comunicato ai destinatari del provvedimento ed a quanti possano da questo subire pregiudizio (ammesso che siano individuati o facilmente individuabili) (art. 7). Nel procedimento hanno facoltà di intervenire, prendendo visione degli atti e presentando memorie scritte e documenti, tutti i soggetti cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, siano essi portatori di interessi pubblici o privati, ovvero associazioni o comitati portatori di interessi diffusi (si pensi, nel campo dei beni culturali, il ruolo che potranno svolgere associazioni come «Italia nostra») (artt. 9 e 10).

Con gli interessati l'amministrazione precedente potrà concludere accordi volti a determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, oppure a sostituirlo (art. 11).

Capo IV. Semplificazione dell'azione amministrativa. - Le norme del presente capo mirano a snellire l'azione amministrativa, disciplinando i rapporti fra i vari organi ed enti che intervengono nel procedimento.

L'amministrazione precedente, che debba acquisire intese, concerti, nulla osta o assensi comunque denominati, di altre amministrazioni, può indire una conferenza di servizi, dando per acquisito l'assenso delle amministrazioni che, convocate, o non partecipino o partecipino con rappresentanti non legittimati (art. 14)¹⁸. Si dà inoltre facoltà alle amministrazioni di concludere accordi per disciplinare attività di interesse comune (art. 15).

I pareri obbligatori degli organi consultivi devono essere emessi (salvo diversa disposizione) entro 90 giorni dalla richiesta: in caso di inadempienza l'amministrazione richiedente può procedere indipendentemente, a meno che non si tratti di pareri rilasciati da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini (art. 16). Analogamente, nel caso di mancate valutazioni tecniche nei termini di legge, l'amministrazione può rivolgersi ad altri enti ed organi pubblici oppure ad istituti universitari.

L'art. 18 richiama le amministrazioni all'osservanza della legge 4 gennaio 1968, n. 15, imponendo loro di adottare entro sei mesi provvedimenti che rendano operative le norme sulla autocertificazione¹⁹. Viene inoltre stabilito che, qualora l'interessato dichiari che la documentazione relativa alla pratica sia già in possesso dell'amministrazione precedente o di altra pubblica amministrazione, il responsabile del procedimento acquisisca d'ufficio tali documenti. Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione precedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.

¹⁸ Sulla conferenza di servizi il ministro per la funzione pubblica ha emanato la circolare 13 nov. 1990, n. 57342.7/463, pubblicata sulla G.U. n. 296, del 20 dic. 1990.

¹⁹ Sull'autocertificazione il ministro per la funzione pubblica ha emanato la circolare 60926.7/463 del 23 gen. 1991, che fra l'altro richiama la circolare 20 dic. 1988, n. 26779 dello stesso ministro (pubblicata sulla G.U. n. 7, del 10 gen. 1989), e sempre relativa all'applicazione della l. 15/1968.

Ultimo importante ambito di «semplificazione dell'attività amministrativa» è il regime delle autorizzazioni per l'esercizio di un'attività privata (artt. 19-21). Due appositi regolamenti dovranno individuare tutte le attività subordinate ad autorizzazione, licenza, nulla osta, ecc. che potranno giovare delle agevolazioni previste dalla presente legge; resta fissato sin d'ora che sono escluse dall'ambito di applicazione della legge le attività per le quali l'assenso dell'amministrazione non dipenda solo dall'accertamento dei requisiti prescritti, ma sia subordinato al superamento di prove (si pensi alle abilitazioni professionali) e le attività per le quali esistano limiti o contingentamenti complessivi (tipo autorizzazioni al commercio, concessioni edilizie, ecc.). Condizione per l'applicabilità della norma è anche che «non possa derivare pregiudizio alla tutela dei valori storico-artistici e ambientali e siano rispettate le norme a tutela del lavoratore sul luogo di lavoro».

I casi rientranti nell'ambito di applicazione della legge potrebbero dunque essere le licenze per rappresentazioni teatrali, le licenze per l'esercizio dell'arte tipografica, le autorizzazioni di abitabilità e agibilità degli alberghi o casi analoghi, tutte attività il cui esercizio è condizionato solo dall'accertamento dei presupposti e requisiti richiesti²⁰.

Vengono previste due ipotesi fondamentali: 1) attività il cui esercizio potrà avvenire su semplice denuncia da parte dell'interessato all'amministrazione competente, che dovrà verificare d'ufficio la sussistenza dei requisiti richiesti; 2) attività in cui la domanda per il rilascio di una autorizzazione, licenza, nulla osta, ecc. si considera accolta qualora non sia comunicato all'interessato il diniego in tempi che il regolamento stabilirà, a seconda del tipo di attività.

Resta fermo che qualora l'amministrazione verifichi, anche in data posteriore, la non sussistenza dei requisiti richiesti, potrà disporre il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei suoi effetti.

Capo V. Accesso ai documenti amministrativi. - Veniamo finalmente alla parte che più ci interessa, anticipando subito che, ai sensi dell'art. 31, le presenti norme diverranno applicabili soltanto quando saranno emanati i decreti che stabiliranno nel dettaglio quali documenti siano «accessibili» e quali no, nonché le modalità di esercizio del diritto di accesso (decreti che avrebbero dovuto essere emanati entro il 2 marzo 1991)²¹.

²⁰ La legge 7 agosto 1990, n. 241... cit., pp. 2-31. Con la circolare n. 60328.7/463 del 7 gen. 1991 il ministro per la funzione pubblica ha invitato tutte le amministrazioni a verificare quali procedimenti autorizzativi nelle proprie competenze potessero rientrare nell'ambito di applicazione della presente norma. Mentre il presente articolo andava in stampa, è stato emanato il «Regolamento concernente le attività sottoposte alla disciplina degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241», d.p.r. 26 apr. 1992, n. 300, in G.U. n. 123 del 27 maggio 1992.

²¹ La prima giurisprudenza sulla 241/1990 è stata proprio relativa all'applicabilità o meno del diritto d'accesso ed alla sua tutelabilità mediante lo speciale ricorso al giudice amministrativo.

L'art. 22 stabilisce che «al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi». Viene poi puntualizzato che non ci si riferisce solo a documenti cartacei, ma a quelli su qualsiasi supporto prodotti o comunque utilizzati dalle pubbliche amministrazioni.

Il successivo art. 23 stabilisce che l'ambito di applicazione dell'art. 22 è costituito da: «le amministrazioni dello Stato, ivi comprese le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi». Questa dizione sollevò qualche perplessità durante il dibattito parlamentare; ci si domandò infatti se, come sarebbe logico, fra gli enti pubblici bisognasse comprendere province e comuni. La domanda non era peregrina, perché il legislatore appena due mesi prima aveva varato la legge relativa all'ordinamento delle autonomie locali (l. 8 giugno 1990, n. 142) che, in merito al diritto di accesso e di informazione dei cittadini, recita all'art. 7: «Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, a eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi; (...) assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione».

Come si vede qui non vi è cenno alla clausola limitativa della «tutela di situazioni giuridicamente rilevanti», ma, d'altra parte, si parla di «cittadini», espressione più restrittiva rispetto al «chiunque» della l. 241/1990, che comprende anche gli stranieri. Un esame degli statuti comunali e provinciali permetterà di verificare in che modo gli amministratori abbiano risolto la difficoltà di conciliare queste due norme parzialmente contraddittorie.

Nel successivo art. 24 vengono poste le limitazioni al diritto di accesso:

strativo previsto dall'art. 25, nelle more dell'emanazione dei decreti. Mentre il TAR Veneto (9 marzo 1991, n. 179) ha reputato inammissibile il ricorso al giudice amministrativo previsto dall'art. 25, stante l'efficacia differita delle norme sull'accesso, il TAR Lombardia (26 marzo 1991, n. 268) ha ritenuto esperibile immediatamente il ricorso di cui all'art. 25, con riferimento al diritto a prender visione degli atti del procedimento che l'art. 10 riconosce ai soggetti direttamente interessati (partecipazione al procedimento). A favore di una immediata vigenza del diritto d'accesso, si riscontrano anche interventi di dottrina; si veda G. ARENA, *La trasparenza amministrativa ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *L'accesso ai documenti amministrativi*, a cura di G. ARENA, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 15-93, in particolare pp. 60-63 (Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, 15). Tale volume costituisce il contributo più aggiornato e completo sul diritto di accesso in Italia; ad esso quindi si rinvia tanto per un inquadramento generale del problema, quanto per una analisi puntuale del Capo V della presente legge.

innanzi tutto sono esclusi da esso, com'è naturale, i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'art. 12 della l. 801/1977²². Viene poi data facoltà al governo di emanare «uno o più decreti intesi a disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso» ed i casi in cui esso debba essere escluso²³. Tale esclusione può avvenire solo giusta l'esigenza di salvaguardare:

- 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, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici.

Si noti fin d'ora come le eccezioni alla consultabilità poste dalla legge in parola non trovino una piena corrispondenza nelle eccezioni poste dalla legge sugli archivi. Mentre infatti le voci a) e c) del presente articolo possono rientrare nella «politica estera o interna dello Stato» di cui all'art. 21 del d.p.r. 1409/1963, così come, probabilmente, vi può rientrare la «politica monetaria e valutaria», e vi è una sostanziale corrispondenza tra la «riservatezza di terzi, persone» e le «situazioni puramente private di persone» (di cui al d.p.r. 1409/1963, art. 21), nella legge archivistica non è prevista alcuna tutela per la riservatezza dei gruppi e delle imprese.

È importante notare come, inoltre, sia comunque escluso (ai sensi dell'art. 24, comma 6) l'accesso agli «atti preparatori nel corso della formazione dei provvedimenti» per i quali non vi sia possibilità di partecipazione al procedimento amministrativo, ovvero:

- atti normativi;
- atti amministrativi generali;
- atti di pianificazione;
- atti di programmazione;
- procedimenti tributari.

Le singole amministrazioni hanno l'obbligo di individuare quali siano le categorie di documenti di loro competenza che debbano essere escluse dall'accesso ai sensi della presente norma, emanando entro sei mesi dei regola-

²² Legge 24 ott. 1977, n. 801 «Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato», art. 12 «Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato. In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale».

Per un commento a tale norma si veda la voce di P. PISA, *Segreti di Stato (diritto penale)*, in *Novissimo digesto italiano, Appendice, VII*, Torino, UTET, 1987, pp. 21-23.

²³ Con la circolare 7 gen. 1991, n. 60326.7/463, il ministro per la funzione pubblica ha richiesto alle amministrazioni proposte specifiche utili alla predisposizione dei decreti in parola.

menti applicativi (art. 24, comma 4). Giustamente a questo proposito G. Arena ricorda come non si debba perdere di vista il carattere strumentale del segreto (mezzo per raggiungere il fine di tutelare determinati interessi) e non si debbano quindi intendere in senso eccessivamente rigido le categorie in parola. «La previsione normativa secondo la quale le amministrazioni devono individuare delle “categorie” di documenti», osserva Arena, «sebbene apprezzabile come fattore di imparzialità ed efficienza, tuttavia è forse troppo rigida. Si possono infatti ipotizzare richieste di accesso che, per i soggetti da cui provengono (studiosi, centri di ricerca, etc.) sono finalizzate a soddisfare interessi di carattere generale, la cui importanza è tale da giustificare l'accesso anche a singoli documenti altrimenti esclusi, in quanto compresi in una delle categorie cui si riferisce l'art. 24,4»²⁴.

Restano comunque in vigore le disposizioni attualmente vigenti che limitano l'accesso ai documenti amministrativi (art. 24, comma 5).

Per comprendere e valutare le scelte del legislatore relative all'esclusione di determinati documenti della pubblica amministrazione dalla libera consultazione, bisogna tenere presente che «nel nostro sistema giuridico non esistono di massima ostacoli legali alla libera circolazione e diffusione delle informazioni, se non quelli derivanti dalla esigenza di tutela di altri valori costituzionalmente protetti»²⁵. Questo principio fu anche enunciato dalla Corte costituzionale nella fondamentale sentenza del 1977 che dichiarò l'incostituzionalità della vecchia normativa sul segreto di Stato. «Quando si parla di segreto», affermò la Corte, «si pone necessariamente un problema di raffronto o di interferenza con altri principi costituzionali (...). Un principio di segretezza che possa resistere anche dinanzi ad altri valori costituzionali (...) deve, cioè, trovare, a sua volta, fondamento e giustificazione in esigenze anch'esse fatte proprie e garantite dalla Costituzione e che possono essere poste su un piano superiore»²⁶. A fronte, dunque, del diritto all'informazione (che trova fondamento nell'art. 21 ed in numerosi altri articoli della Costituzione), bisogna considerare il diritto al rispetto della *privacy* (ascrivibile fra i diritti fondamentali dell'uomo, art. 2), il dovere di difesa della

²⁴ G. ARENA, *La trasparenza amministrativa...* cit., pp. 64-65.

²⁵ V. ONIDA, *Riflessioni sullo stato del diritto all'informazione in Italia*, in «Politica del diritto», XIX (1988), pp. 304-305.

²⁶ Corte costituzionale, sentenza 24 mag. 1977, n. 86. Prima della legge di riforma del 1977, il segreto di Stato era disciplinato dal Codice penale del 1930 che, all'art. 256, ne definiva i parametri di riferimento: la «sicurezza dello Stato» e «l'interesse politico, interno o internazionale dello Stato». L'espressione «interesse politico» si poteva prestare (come infatti è avvenuto) ad una estensione del segreto tanto ampia quanto arbitraria, senz'altro in contrasto con i principi costituzionali.

La sentenza citata è pubblicata, assieme ad altre sentenze in materia della medesima Corte e della Corte di Cassazione, al testo della l. 301/1977, dei precedenti normativi e delle norme richiamate, nonché dei disegni e proposte di legge in materia, in appendice al volumetto di F. CLEMENTI - A. MUSCI, *Il segreto di Stato. Dal caso Sifar alla «giustizia negata» di Ustica e Bologna*, supplemento a «Democrazia e diritto», 1990, nn. 5-6 (Materiali e atti, 19).

patria (art. 52), la libertà d'impresa (art. 41), ecc., nonché, naturalmente «il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» (art. 97).

«Perplessità suscita il comma 6 [dell'art. 24] secondo cui le pubbliche amministrazioni possono differire l'accesso sino a quando la conoscenza di documenti possa "impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa"; la generica formulazione della norma, che sembra consentire un ampio potere discrezionale da parte della pubblica amministrazione, potrebbe finir per vanificare la portata innovativa della norma»²⁷. Sarebbe stato probabilmente meglio che, analogamente a quanto previsto dal *Freedom of Information Act* statunitense, tale differimento fosse stato esplicitamente limitato alla necessità di tutelare il franco e libero scambio di opinioni all'interno dei vari settori e dei vari uffici dell'amministrazione, finalizzato all'adozione di determinate decisioni.

La consultazione dei documenti è gratuita ed è garantita la possibilità di averne copia, dietro rimborso delle spese di riproduzione (art. 25, comma 1).

Per vedere i documenti gli interessati dovranno indirizzare una richiesta motivata all'amministrazione che li ha prodotti o che li detiene stabilmente. «Trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende rifiutata» (art. 25, comma 4). Si può allora ricorrere al TAR, che ha a sua volta 30 giorni per decidere ed, eventualmente, in caso di rigetto del ricorso, appellarsi al Consiglio di Stato, che ha sempre 30 giorni a disposizione per pronunciarsi.

Oltre a consentire ai singoli di consultare i propri documenti, le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di svolgere un ruolo attivo di informazione nei confronti della collettività. Devono infatti pubblicare (secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti) tutti gli atti di carattere generale in materia di organizzazione, funzioni, obiettivi e procedimenti (tipo circolari, direttive, programmi, istruzioni, ecc.); inoltre devono dare massima pubblicità alle disposizioni attuative della l. 241/1990 stessa, ed in particolare a quelle concernenti il diritto di accesso.

Per vigilare sull'attuazione del «principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione» la legge prevede l'istituzione di una Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, evidentemente mutuata dagli esempi d'oltralpe. Del tutto analogamente la legge francese (*Loi 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*), che regola il diritto d'accesso ai documenti amministrativi, prevede infatti l'esistenza di una «Commission d'accès aux documents administratifs»; si noti per inciso, come essa, a differenza della commissione italiana, comprenda fra i suoi membri di diritto «le directeur général des Archives en faveur duquel est

²⁷ R. FRANCAVILLA, *Brevi considerazioni...* cit., p. 3009. Sul differimento dell'accesso si veda ora quanto osservato da G. ARENA, *La trasparenza amministrativa...* cit., pp. 48-55.

ainsi confirmé le droit d'intervenir dans la gestion administrative des documents»²⁸.

Tornando all'Italia è importante invece sottolineare come la Commissione, nel caso le amministrazioni non adottino tempestivamente le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione (di cui all'art. 18), possa intervenire adottando essa stessa le misure necessarie.

Ultima, fondamentale, innovazione introdotta dalla legge è la riforma del segreto d'ufficio, tramite la riformulazione del relativo art. 15 dello statuto degli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 3/1957)²⁹, che era stato definito da Giannini «una norma del tutto incomprensibile, per la quale tutto e nulla può essere segreto»³⁰. Nella determinazione del segreto si passa da un criterio soggettivo («è segreto ciò che l'autorità competente dichiara tale, con apprezzamento insindacabile nel merito»³¹; si pensi che prima persino un capo servizio poteva stabilire di quali documenti si potesse rilasciar copia o meno) ad un criterio oggettivo, cioè legato alla tutela di determinati

²⁸ J. CHARPY, *La loi du 3 janvier 1979 et la communication des documents*, in «La Gazette des Archives», 1980, 107, p. 242. Bisogna comunque notare come uno dei due dirigenti dello Stato chiamati a far parte della Commissione, istituita con d.p.e.m. 31 maggio 1991 e presieduta da Nino Cristofori, sia il sovrintendente dell'Archivio centrale dello Stato; il decreto istitutivo è stato pubblicato, assieme ad altra documentazione relativa all'attività della Commissione, in un opuscolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, *Accelerare agli atti della Pubblica amministrazione, un diritto del cittadino*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 1991 (Collana di testi e documenti. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 8). Si segnala come la Commissione abbia diffuso capillarmente negli uffici della pubblica amministrazione un *Questionario per la rilevazione dello stato di attuazione degli artt. 22 e sgg. della legge 7 agosto 1990 n. 241*, in modo da acquisire il patrimonio di informazioni necessario per esercitare efficacemente la propria attività di vigilanza sull'attuazione della legge.

²⁹ L'art. 15 del d.p.r. 10 gen. 1957, n. 3, recitava: «L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio e non può dare a chi non ne abbia diritto, anche se non si tratti di atti segreti, informazioni o comunicazioni relative a provvedimenti od operazioni amministrative di qualsiasi natura, ed a notizie delle quali sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio, quando possa derivarne danno per l'amministrazione o per i terzi.

Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia, a chi ne abbia interesse, copie ed estratti di atti e documenti di ufficio, nei casi non vietati dalle leggi, dai regolamenti o dal capo servizio».

La nuova formulazione, stabilita dall'art. 28 della l. 241/1990, è invece: «L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti ed operazioni amministrative, in corso o concluse ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle norme 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». Per un commento a tale articolo si veda S. GIRELLA, *La responsabilità per il rilascio di informazioni*, in *L'accesso ai documenti...* cit., pp. 199-226 e L. FIORAVANTI, *L'oggetto giuridico del delitto di rivelazione di segreti d'ufficio*, *ibid.*, pp. 227-233. Sul segreto d'ufficio nella vecchia normativa si veda G. ARENA, *Il segreto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1983-1984.

³⁰ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 902.

³¹ P. PISA, *Segreti di Stato (diritto penale)...* cit., p. 25.

interessi, esplicitamente individuati dalla legge. Con la vecchia normativa l'impiegato era tenuto a non diffondere informazioni indipendentemente dal loro carattere di segretezza («anche se si tratti di atti non segreti»), con un vincolo determinato più dalla sua posizione che non dall'oggetto delle informazioni medesime. Il segreto d'ufficio, come ha osservato Gregorio Arena³², si configurava in questo senso come un segreto personale, assimilabile al segreto professionale o della confessione. Secondo la legge attuale l'impiegato è tenuto a non trasmettere informazioni a chi non ne abbia diritto «al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso». È quindi innanzi tutto la l. 241/1990 stessa a determinare quali informazioni l'impiegato possa o meno divulgare; a questo proposito è bene comunque ricordare come la l. 241/1990 richiami espressamente «ogni altra disposizione attualmente vigente che limiti l'accesso ai documenti amministrativi» (art. 24, comma 5) (si pensi, oltre al segreto di Stato, alle norme sul segreto statistico, bancario, anagrafico, ecc.).

Diritto di accesso, trasparenza, privacy ed Archivi di Stato. - Dopo questo sommario riepilogo dei contenuti della legge, si potrà cercare da una parte di delineare in quale contesto normativo si inserisca, con riferimento al diritto di accesso ed alla tutela della *privacy*, e da un altro di vedere più nel dettaglio che tipo di innovazioni essa potrà introdurre negli Archivi di Stato, limitandoci peraltro a quanto concerne l'accesso ai documenti amministrativi. Non che le altre novità introdotte dalla l. 241/1990 non possano trovare applicazione negli Archivi o siano di scarsa importanza: basti infatti pensare alle ripercussioni che le norme relative alla partecipazione al procedimento amministrativo potranno avere nelle Sovrintendenze archivistiche, o alle conseguenze che comporterà per tutta l'amministrazione la definizione dei termini di conclusione dei procedimenti e l'individuazione dei relativi responsabili. Si tratta, però, di una casistica per lo più assimilabile a quella riscontrabile in altri settori della pubblica amministrazione, mentre quanto attiene alla consultabilità dei documenti trova negli Archivi una sua specificità del tutto originale.

Com'è noto degli artt. 21 e 22 del d.p.r. 1409/1963 erano state date due letture divergenti. Secondo la prima, formulata da Aldo M. Sandulli nel 1964 e poi ripresa da Gabriella Olla Repetto, il disposto degli articoli citati era da intendersi nel senso di considerare i documenti amministrativi liberamente consultabili solo «a partire dal momento in cui avrebbero dovuto essere versati all'Archivio di Stato e cioè (...) a partire dal quarantesimo anno dall'“esaurimento” dell'“affare”»³³ (fatte salve, naturalmente,

³² G. ARENA, *La trasparenza amministrativa...* cit., p. 72.

³³ A.M. SANDULLI, *Documento (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 614; G. OLLA REPETTO, *In tema di consultabilità dei documenti amministrativi dello Stato*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXX (1970), pp. 9-55.

le eccezioni di cui all'art. 21). Questo perché si considerava che vigesse il principio della non pubblicità, salvo i casi in cui l'ordinamento prevedesse esplicitamente il contrario.

Per contro la tesi avanzata da Piero D'Angiolini e Paola Carucci, dando un'interpretazione letterale della norma, sosteneva che l'art. 21 sanciva proprio il principio della libera consultabilità dei documenti conservati negli Archivi di Stato (con le sole eccezioni stabilite dallo stesso art. 21) e che l'art. 22 estendeva questo principio alle amministrazioni attive dello Stato e degli enti pubblici, «salvo ordinamenti particolari»³⁴.

Questa seconda interpretazione ha incontrato prevalenti consensi negli Archivi, affermandosi anche nella prassi; così, ad esempio, all'Archivio centrale dello Stato viene fatta consultare liberamente la documentazione della Direzione generale antichità e belle arti (sicuramente non riservata), anche dell'ultimo quarantennio.

Bisogna dire, però, che il d.p.r. 1409/1963 sembra essere stato preso poco in considerazione da chi, al di fuori degli Archivi, si occupa di diritto di accesso ai documenti amministrativi, né sembra molto conosciuto il dibattito interpretativo sviluppatosi sulla «Rassegna degli Archivi di Stato», mentre assai più noto è lo scritto di Sandulli³⁵.

³⁴ P. CARUCCI, *Alcune osservazioni sulla consultabilità dei documenti*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXIII (1973), pp. 282-291, Id., *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Roma, La Nuova Italia scientifica, 1987, pp. 71-80; P. D'ANGIOLINI, *La consultabilità dei documenti d'archivio*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXV (1975), pp. 198-249 e Id., *Limiti alla consultabilità dei documenti per la storia contemporanea*, in *Gli archivi per la storia contemporanea: organizzazione e fruizione. Atti del seminario di studi, Mondovì, 23-25 febbraio 1984*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1986, pp. 21-27 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato - Saggi, 7).

³⁵ In un recente volume della Presidenza del Consiglio dei ministri, *Il diritto all'informazione in Italia*, a cura di E. ZUCCHETTI, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1990, nel saggio di F. BOCCUSSI, *La prospettiva giuridico istituzionale*, pp. 53-88, in cui si elencano tutte le leggi statali riguardanti il diritto all'informazione dal 1860 in poi, il d.p.r. 1409/1963 non viene neanche menzionato.

G. VIRGA, *Il diritto di accesso dei cittadini agli atti della P.A. e la sua tutela giurisdizionale nell'ordinamento vigente*, in «Il Foro amministrativo», LXV (1989), pp. 661-675, passando in rassegna le norme relative al diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione, cita il regolamento per gli archivi del 1911, ignorando il d.p.r. 1409/1963.

Fra gli articoli di dottrina che ripercorrono i precedenti della L. 241/1990 in materia di diritto di accesso, cita il d.p.r. 1409/1963 A. LABATINI, che però lo considera «non [...] di grande rilevanza ai fini di una più ampia apertura nei confronti di una maggiore pubblicità degli atti» rispetto al regolamento del 1911 (A. LABATINI, *Appunti...*, cit., p. 5).

G. D'AURIA nel 1989, nel corso di un convegno sulla trasparenza amministrativa in Europa, trattò brevemente del d.p.r. 1409/1963 dandone l'interpretazione di Sandulli, nel quadro per altro di un intervento volto a sottolineare l'irretroattività della legislazione italiana e a sollecitare il varo di nuove norme (G. D'AURIA, *La trasparenza amministrativa in Italia*, in *La transparence administrative en Europe. Actes du colloque tenu à Aix en octobre 1989*, Paris, Edition du Centre national de la recherche scientifique, 1990, pp. 33-36, apparso anche in italiano col titolo *Trasparenza e segreto nell'amministrazione italiana*, in «Politica del diritto», XXI (1990), n. 1, pp. 98-100).

Sia G. ARENA (*La trasparenza amministrativa...*, cit., p. 69) che B. SILLI (*Il diritto del-*

Quel ch'è certo, comunque, è che nella prassi l'art. 22 non ha trovato applicazione: gli autori concordano nell'affermare come, prima della l. 241/1990 in Italia per i documenti della pubblica amministrazione, il segreto fosse la regola e la pubblicità l'eccezione, mentre proprio quest'ultima legge avrebbe ribaltato la situazione: pubblicità la regola, segreto l'eccezione.

Per leggere nella giusta luce la presente norma converrà richiamare brevemente quelle che l'hanno preceduta, tanto in Italia³⁶ quanto all'estero. È importante infatti tenere presente come essa si iscriva in un quadro normativo internazionale, volto a garantire ciò che è stata definita la terza generazione dei diritti: dopo i diritti civili ed i diritti sociali, all'ordine del giorno delle democrazie si pongono i così detti nuovi diritti, quali il diritto all'informazione, il diritto alla *privacy* ed il diritto all'ambiente.

Il principio della trasparenza dell'azione amministrativa ha tardato a farsi strada nell'ordinamento italiano rispetto a quello di altri paesi occidentali: si pensi che la prima legge svedese sulla pubblicità dei dossier amministrativi risale al 1766³⁷. Naturalmente vi sono sempre stati anche nell'ordinamento italiano atti per cui la legge prevedeva la pubblicità sin dall'origine (quali ad esempio i registri immobiliari, art. 2673 del codice civile) o per cui era già previsto uno specifico diritto di accesso e copia (quali le deliberazioni dei consigli comunali, come previsto dal testo unico della legge comunale e provinciale, r.d. 383/1934), ma, in generale, i documenti della pubblica amministrazione rimanevano inaccessibili per i cittadini. Negli ultimi anni aveva però iniziato ad affermarsi un orientamento giurisprudenziale e legislativo che andava nel senso del riconoscimento del diritto di accesso. Un primo esplicito riferimento ad esso si ebbe nella legge quadro sul pubblico impiego (l. 29 marzo 1983, n. 93), ove si prevedeva l'esclusiva disciplina legislativa per «l'esercizio dei diritti dei cittadini nei confronti dei pubblici dipendenti ed il loro diritto di accesso e di partecipazione alla formazione degli atti della pubblica amministrazione» (art. 2).

Due anni dopo, mimetizzato nell'ambito di una legge relativa ad «Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali» venne introdotto il diritto dei cittadini a prendere visione dei provvedimenti degli enti locali e, per gli amministratori, anche il diritto di accesso agli atti preparatori (l.

l'informazione in Italia prima delle leggi n. 142/90 e n. 241/90, in *L'accesso ai documenti...* cit., p. 101) ricordano invece l'art. 21 del d.p.r. 1409/1963, dandone la medesima lettura di Carucci e D'Angiolini, ma tralasciano di commentare l'art. 22.

³⁶ Per una rassegna della normativa italiana precedente la l. 241/1990 si veda G. D'AURIA, *Trasparenza...* cit.; B. SELLERI, *Il diritto all'informazione...* cit.; G. VIRGA, *Il diritto di accesso...* citato.

³⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO DOCUMENTAZIONE AUTOMATICA, *Banche dati e tutela della persona*, Roma, Camera dei Deputati, 1983², p. 445 (Quaderni di documentazione, 4).

816/1985)³⁸. L'esercizio di tale diritto, però, era subordinato all'emanazione da parte delle amministrazioni di appositi regolamenti, e di fatto ebbe una scarsa applicazione. Quanto ai comuni, la legge urbanistica n. 765 del 1967 aveva già stabilito che «chiunque può prendere visione, presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto» (art. 10). Come si ricorderà, per gli enti locali il diritto di accesso è stato infine pienamente sancito dalla legge 142/1990 che ha preceduto di due mesi la l. 241/1990.

Un altro ambito che ha visto susseguirsi norme a favore di un sempre più ampio diritto di accesso è quello ambientale. La legge 8/1983, relativa ai contributi da erogare a comuni e regioni sedi di centrali nucleari, stabiliva che l'ENEL pubblicasse tutti gli atti istruttori attinenti la sicurezza e la protezione ambientale. «Senonché la norma, pur favorendo la circolazione delle informazioni, consegnava al loro possessore la decisione sui tempi e i modi della loro diffusione»³⁹.

Un fondamentale passo avanti si è avuto con la legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, che ha riconosciuto a qualsiasi cittadino il diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili presso gli uffici della pubblica amministrazione, nonché la possibilità di averne copia (si noti come in questo caso non sia richiesto un interesse giuridicamente qualificato).

Un'ampia tutela al diritto di accesso alle informazioni in materia ambientale viene inoltre dalla direttiva del Consiglio delle comunità europee del 7 giugno 1990 (90/313/CEE), che dovrà essere recepita nella legislazione degli Stati membri entro il 31 dicembre 1992. Essa prevede che qualsiasi persona, fisica o giuridica, senza dover dimostrare il proprio interesse, abbia diritto ad ottenere informazioni relative all'ambiente detenute da autorità pubbliche. La direttiva chiarisce di riferirsi ad informazioni su qualsiasi supporto (quindi anche a banche di dati) e dà una definizione ampiamente comprensiva tanto della materia ambientale quanto delle «autorità pubbliche». Prevede inoltre espressamente quali eccezioni possano essere poste alla consultabilità ed impone un termine massimo di due mesi per le risposte delle autorità pubbliche.

Infine, per citare un esempio giurisprudenziale di particolare interesse per i pubblici dipendenti, si ricorderà la sentenza del Consiglio di Stato del 1988 (sezione VI, n. 928) che ha riconosciuto loro «il duplice diritto di conoscere il contenuto dei loro fascicoli personali e di estrarre copia dei documenti che vi sono conservati»⁴⁰.

³⁸ Per un ampio esame della norma si veda A. GIOIOSO, *Il diritto ad essere informati. Diritto di informazione e diritto di accesso dei cittadini agli atti della pubblica amministrazione*, in *Una strategia dei diritti quotidiani. Riforme e autoriforme nelle amministrazioni pubbliche*, a cura di P. BARRERA, supplemento a «Democrazia e diritto», XXX (1990), I, pp. 13-69 (Materiali e atti, 16).

³⁹ G. D'AURIA, *Trasparenza...* cit., p. 103.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 109.

All'estero, si diceva, il principio della trasparenza amministrativa si è affermato con molto anticipo rispetto all'Italia; oltre alla Svezia, che è unanimemente considerata pilota nel settore, anche la Finlandia si è posta all'avanguardia con una legge in materia sin dal 1951⁴¹.

Negli Stati Uniti il diritto di accesso è stato introdotto nel 1966 dal *Freedom of Information Act*; in applicazione del principio secondo cui «l'informazione detenuta dall'amministrazione appartiene al popolo americano», non sono i cittadini a dover motivare le proprie richieste di informazioni, bensì il governo a dover motivare l'eventuale diniego, fornendo le prove della segretezza⁴².

Negli anni Settanta, sulla scia dell'esempio statunitense, il principio del libero accesso agli atti dei pubblici poteri è stato introdotto nella legislazione di diversi paesi europei. La costituzione spagnola riconosce «el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y la defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidación de las personas» (art. 105)⁴³; analogamente dispongono la costituzione portoghese del 1976 e greca del 1975 (in Grecia il principio costituzionale ha trovato applicazione con la legge 1589 del 1986).

In Canada⁴⁴ è stato approvato nel 1982 l'*Access to Information and Privacy Act* (entrato in vigore nel 1983), che assicura un ampio diritto di accesso alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione (comprese le banche di dati), riprendendo in parte norme già presenti nell'ordinamento federale. Infatti già nel 1977 il *Canadian Human Rights Act* aveva introdotto delle norme di trasparenza a tutela della *privacy* del cittadino. Erano stati stabiliti: la pubblicazione annuale di un elenco di tutte le banche dati che specificasse il tipo di informazioni raccolte ed il loro uso; il diritto dei cittadini a conoscere quali informazioni fossero raccolte su di essi e per quale fine (nel caso di utilizzazione per altri fini era prevista una esplicita autorizzazione dell'interessato) ed il diritto ad ottenere la correzione di informazioni errate. Anche a livello provinciale il Canada è stato molto attivo

⁴¹ *La transparence administrative en Europe...* cit., p. 324.

⁴² Il *Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552 (1966) è stato più volte emendato ed integrato tra il 1974 ed il 1987; per un commento a tali norme si veda J.M. DUFFAN, *La transparence administrative aux Etats-Unis*, in *La transparence administrative en Europe...* cit., pp. 295-306 e G. FRANCO FERRARI, *L'accesso ai dati della pubblica amministrazione negli ordinamenti anglosassoni*, in *L'accesso ai documenti...* cit., pp. 127-137. Si può inoltre utilmente consultare G. ARENA, *La legge sul «diritto all'informazione» e la pubblicità degli atti della amministrazione degli Stati Uniti*, in «Politica del diritto», IX (1978), pp. 279-328 precedente però alle ultime riforme.

⁴³ Per un sintetico commento si può vedere il *Comentario a la Constitución*, Madrid, Editorial Civitas, 1985, pp. 1450-1454. È da rilevare, però, come tale norma non abbia ancora una legge applicativa, cfr. F. MODERNE, *La transparence administrative en Espagne*, in *La transparence administrative en Europe...* cit., pp. 15-32.

⁴⁴ Per un commento alla legislazione federale e provinciale canadese si veda *Canada's new access laws: public and personal access to governmental documents*, edited by D.C. ROWAT, Ottawa, Carleton University - Department of political science, 1983.

nell'emanazione di leggi in materia; si segnala in particolare la legge del Quebec (*Bill 65*, del 1982), che viene presa ad esempio dal Consiglio d'Europa, assieme alla legge federale, per il modo in cui concilia l'interesse collettivo alla circolazione delle informazioni e l'interesse dei singoli al rispetto della vita privata⁴⁵.

La partecipazione al procedimento amministrativo, cui è connesso un diritto di accesso, è stata introdotta nella ex Repubblica federale di Germania con la legge federale 25 maggio 1976 (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) ed un ampio diritto di informazione è garantito ai cittadini da varie leggi relative alla gestione del territorio (legge urbanistica del 18 agosto 1976; l. 18 febbraio 1977 sulla protezione dall'inquinamento; l. 31 ottobre 1985 sull'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare, ecc.)⁴⁶.

In Francia negli anni 1978-1979 hanno visto la luce tre leggi che, complessivamente, delimitano il quadro del diritto di accesso: si tratta della legge 78-17 (*relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*), della legge 78-753 (*portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*) e della legge 79-18 (*sur les archives*). Tali norme sono improntate ad uno spirito fortemente garantista a tutela della vita privata degli individui, sia in riferimento alle banche dati informatiche che agli archivi cartacei (la legge archivistica francese è particolarmente severa, prevedendo la consultabilità solo dopo 150 anni dalla nascita dell'interessato per i documenti di carattere medico, 120 anni per i fascicoli personali dei dipendenti, 100 anni per le informazioni personali raccolte nell'ambito di statistiche, ecc.), mentre prevedono un ampio diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione, limitato agli interessati nel caso di informazioni personali⁴⁷.

Il Consiglio d'Europa si è pronunciato più volte in materia, nel 1977 con la risoluzione adottata dal Consiglio dei ministri n. 77/3 *sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration*; nel 1979 con la raccomandazione 854 *relative à l'accès du public aux documents gouvernementaux et à la liberté d'information*; nel 1986 con la raccomandazione 1037 *relative à la protection des données et à la liberté d'information* (su cui torneremo più avanti), nonché con la raccomandazione R (81) 19 adottata dal

⁴⁵ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Recommandation 1037 (1986) relative à la protection des données et à la liberté d'information*, art. 11.

⁴⁶ M. FROMONT, *La transparence administrative en République Fédérale d'Allemagne*, in *La transparence administrative en Europe...* cit., pp. 143-156.

⁴⁷ A. ROUX, *La transparence administrative en France*, in *La transparence administrative en Europe...* cit., pp. 57-94; D. BORGONOVO RE, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi in Francia*, in *L'accesso ai documenti...* cit., pp. 161-179; per quanto riguarda in particolare la consultabilità delle carte d'archivio, oltre al citato articolo di J. CHARPY, *La loi du 3 janvier 1979...*, si veda M. DUCHEIN, *Obstacles to the access, use and transfer of information from archives: a RAMP study*, Paris, UNESCO, 1983 (PGI/82/WS/20), che presenta un quadro della normativa francese ed internazionale.

Comitato dei ministri il 25 novembre 1981, *sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques*. In quest'ultima si raccomanda agli Stati membri di ispirarsi, nella legislazione e nella pratica, ai seguenti principi:

I. Toute personne relevant de la juridiction d'un État membre a le droit d'obtenir, à sa demande, des renseignements détenus par les autorités publiques autres que les organes législatifs et les autorités judiciaires.

II. Des moyens effectifs et appropriés doivent être prévus pour assurer l'accès à l'information.

III. L'accès à l'information ne doit pas être refusé pour le motif que le demandeur n'a pas d'intérêt particulier en la matière.

IV. L'accès à l'information doit être assuré sur une base d'égalité.

V. L'application des principes précédentes ne peut être soumise qu'aux seules limitations et restrictions qui sont nécessaires, dans une société démocratique, à la protection d'intérêts légitimes publics (tels que la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, le bien-être économique du pays, la prévention du crime, la prévention de la divulgation d'informations confidentielles) et à la protection de la vie privée et d'autres intérêts légitimes privés, en prenant toutefois dûment en considération l'intérêt particulier de l'individu aux informations qui, détenues par les autorités publiques, le concernent personnellement.

VI. Toute demande d'information doit faire l'objet d'une décision dans un délai raisonnable.

VII. L'autorité publique qui refuse l'accès à l'information doit donner les raisons sur lesquelles se fonde ce refus, dans les conditions prévues par la loi ou la pratique.

VIII. Tout refus opposé à une demande d'information doit pouvoir faire l'objet d'un recours.

È opportuno soffermarsi particolarmente sul III principio sopra enunciato che, come si sarà notato, è di segno del tutto divergente dal disposto della l. 241/1990 (accesso consentito solo a chi abbia un interesse giuridicamente rilevante). Bisogna dire che questo è stato forse il punto più controverso nel dibattito parlamentare: proprio in opposizione a questa clausola restrittiva il Gruppo verde, che aveva presentato emendamenti in materia, non ha votato la legge (cfr. nota 5).

È interessante notare come le obiezioni ad una norma più estensiva, che riconoscesse a tutti il diritto d'accesso indipendentemente dagli «interessi giuridicamente rilevanti», siano state avanzate solo per motivazioni di ordine pratico, non di principio. Così il ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali, Antonio Maccanico, ha dichiarato che il governo era contrario agli emendamenti presentati ritenendo che «la previsione di un diritto d'accesso generalizzato» avrebbe comportato «gravi difficoltà per le pubbliche amministrazioni», tenuto conto delle attuali capacità organizzative delle medesime, mentre il presidente della Commissione, Silvano Labriola, ha messo in evidenza l'aggravio di costi che ne sarebbe derivato. Anche le opposizioni hanno ritenuto poco praticabile un'estensione del diritto di accesso e Franco Bassanini ha evidenziato «il rischio che disposizioni trop-

po avanzate, oltre a creare rilevanti difficoltà organizzative, [potessero] proprio per questo restare lettera morta»⁴⁸.

All'attuale formulazione si è peraltro giunti dopo numerosi ripensamenti. L'articolo 1 dello schema di disegno di legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi elaborato dalla Commissione Nigro, infatti, recitava: «Al fine di assicurare la libera circolazione delle informazioni, la trasparenza e lo svolgimento imparziale dell'attività amministrativa è riconosciuto *a tutti* il diritto di accesso ai documenti amministrativi»⁴⁹ (il corsivo è mio). Nel disegno di legge presentato dal governo Craxi, invece, la formula diventava «a tutti i cittadini»⁵⁰; a tale riguardo però il Consiglio di Stato suggeriva «l'opportunità di estendere anche allo straniero, in determinate circostanze, l'esplicazione di questa facoltà» di accesso ai documenti⁵¹. Si giungeva così, nel disegno di legge presentato dal governo Gorla, all'attuale «chiunque» e solo in quest'ultima stesura comparivano le note restrizioni.

Per la configurazione che ha assunto, il diritto di accesso in Italia è quindi più riconducibile all'ambito della tutela del cittadino nei rapporti con lo Stato, piuttosto che a quello del diritto all'informazione. In questo senso la legge italiana si discosta non solo dalle raccomandazioni del Consiglio d'Europa, ma anche dalla normativa della maggior parte degli Stati occidentali.

Comunque non possono più sussistere dubbi sul fatto che in Italia si sia superato il principio di segretezza a favore della pubblicità degli atti della pubblica amministrazione. Ciò scioglie ogni possibile dubbio su come debba essere interpretato ed applicato il d.p.r. 1409/1963, almeno per quanto attiene alla documentazione conservata negli Archivi di Stato (consultabilità delle carte anche dell'ultimo quarantennio, quando non vi sia una esplicita indicazione di riservatezza).

La clausola restrittiva della «tutela di situazioni giuridicamente rilevanti» è stata infatti dettata dalle difficoltà organizzative che un diritto di accesso più esteso avrebbe posto alle pubbliche amministrazioni e non perché dalla diffusione generalizzata (anziché ai soli interessati) di determinate notizie potesse derivare un danno allo Stato o ai singoli. Vien da sé che una tale

⁴⁸ AP, *Camera dei deputati*, legislatura X, Commissione I affari costituzionali, *Discussione di mercoledì 21 marzo 1990*.

⁴⁹ AP, *Senato della Repubblica*, legislatura IX, *Relazione del presidente del Consiglio dei ministri sul lavoro di elaborazione istituzionale svolto dalle apposite commissioni di studio costituite presso la Presidenza del consiglio dei ministri*, presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri (Craxi) il 2 settembre 1984, p. 144.

⁵⁰ AP, *Camera dei deputati*, legislatura IX, *Disegni di legge e relazioni. Documenti*, n. 4504, art. 23.

⁵¹ Parere del Consiglio di Stato, adunanza generale, del 19 febbraio 1987, relativo a *Presidenza del Consiglio dei ministri. Quesito concernente lo schema di disegno di legge per la emanazione di norme dirette a migliorare i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione nello svolgimento della attività amministrativa*.

restrizione non ha motivo di sussistere in istituti quali gli Archivi di Stato, istituzionalmente votati alla ricezione del pubblico per la consultazione di documenti.

Si può inoltre osservare che, benché la l. 241/1990 riguardi essenzialmente gli archivi correnti, vi potranno essere casi in cui anche la documentazione conservata negli Archivi di Stato rientrerà negli interessi previsti dalla legge; ma ciò equivale a dire che negli Archivi di Stato vi sono documenti che conservano valore amministrativo, il che è nozione del tutto ovvia.

Il fatto che il legislatore abbia considerato i documenti della pubblica amministrazione passibili di interesse da parte dei cittadini solo in quanto strumenti per la difesa di diritti o interessi, e non anche come mero oggetto di studio, e che quindi non si sia preoccupato di definire, dal punto di vista dell'accesso, la sorte dei documenti non più d'attualità, determina però un importante problema interpretativo. Quando, infatti, presso le amministrazioni produttrici, i documenti non riservati divengono consultabili da chiunque, e non più solo da chi abbia un interesse giuridicamente rilevante? Solo a partire dal 40° anno dalla conclusione degli affari (dal momento, cioè, in cui le carte sarebbero versabili negli Archivi di Stato o, per gli enti pubblici, nelle sezioni separate d'archivio)? Una simile interpretazione risulterebbe sicuramente restrittiva rispetto alla realtà attuale. Oggi infatti non è raro che gli studiosi effettuino ricerche presso gli archivi di deposito delle amministrazioni, anche su documentazione che non abbia maturato i 40 anni dalla conclusione delle pratiche (si pensi, a questo proposito, alle ricerche che molti studiosi di architettura, storia dell'arte e archeologia effettuano presso gli archivi delle soprintendenze ai beni ambientali, architettonici, archeologici, ecc.).

Anche relativamente a questo interrogativo sarà la pratica, ed eventualmente la giurisprudenza, a dare delle risposte. Intanto è importante registrare come autorevole dottrina consideri non solo legittime, ma addirittura privilegiate, le richieste d'accesso per studio (cfr. sopra, p. 353, quanto affermato da Arena).

Quanto ad una possibile distinzione fra documentazione relativa a procedimenti in corso e procedimenti conclusi, che la legge non affronta esplicitamente, bisogna dire che il problema era stato sollevato durante il lungo *iter* di gestazione della norma. Vi si fa cenno, infatti, nella *Premessa* allo schema di disegno di legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi elaborato dalla Commissione Nigro. Tale schema, si ricorderà, prevedeva l'accezione del diritto di accesso più estensiva; ed a tale riguardo, dunque, concludeva: «La Commissione, avendo riconosciuto il diritto di accesso a *tutti* ed a riguardo *tutti* i documenti della pubblica amministrazione, non ha avuto ragione di utilizzare le predette categorie [procedimenti aperti e procedimenti conclusi] per porre regimi distinti di accesso»⁵² (il corsivo

⁵² AP, *Senato della Repubblica*, Legislatura IX, *Relazione del presidente...* cit., p. 142.

è nel testo). Il problema non è più stato ricordato nel corso dell'*iter* legislativo.

Sembra relativamente più chiara la situazione dei documenti riservati, per i quali valgono certamente i limiti massimi di esclusione dalla consultabilità previsti dalla legge archivistica (50 e 70 anni). Lo schema di decreto di disciplina del diritto di accesso elaborato dalla Commissione Cassese⁵³ prevede che nell'atto di secretazione le amministrazioni indichino per quanto tempo i singoli documenti debbano essere esclusi dall'accesso; potrà naturalmente accadere che i limiti indicati dalle amministrazioni siano inferiori a quelli della legge archivistica (come, ad esempio, per documenti relativi alla politica valutaria), ed in questo caso naturalmente nulla osterà ad una loro libera consultazione, una volta maturati i termini temporali. Qualora però si dovessero verificare situazioni di contrasto con la legge archivistica, per aver le amministrazioni indicato termini superiori ai 50/70 anni, si dovrà tener presente che comunque il d.p.r. 1409/1963 prevarrebbe sulle fonti normative secondarie.

Rimane certo il problema, già sopra menzionato, dei nuovi casi di riservatezza («gruppi e imprese») previsti dalla l. 241/1990 ed ignorati dalla legge archivistica, per i quali non si ha dunque l'indicazione di un limite temporale dopo il quale subentri la libera consultabilità. È d'altra parte ovvio che le varie fattispecie di segreto previste dall'art. 24 debbano comunque intendersi come transitorie. Infatti, come ha osservato Norberto Bobbio, «uno dei principi fondamentali dello Stato costituzionale [è che] la pubblicità è la regola, il segreto, l'eccezione, e a ogni modo un'eccezione che non deve far venir meno la regola, giacché la segretezza è giustificata (...) soltanto se è limitata nel tempo»⁵⁴.

Un esplicito richiamo alla legge archivistica, opportunamente integrato, avrebbe certo evitato questi dubbi interpretativi.

Bisogna lamentare, del resto, come il legislatore abbia ommesso di definire un raccordo con la legge archivistica non solo nella l. 241/1990, ma anche nelle altre norme che disciplinano il segreto, prima fra tutte la legge sul segreto di Stato. Nella l. 801/1977 non viene data alcuna indicazione in merito alla «declassificazione» dei documenti coperti da segreto di Sta-

⁵³ Lo Schema di decreto relativo alla disciplina delle modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e la relativa Relazione, stilati per conto della Commissione Cassese da G. Arena e M. Bombardelli, dopo un'ampia consultazione delle amministrazioni interessate, sono nella *Relazione sull'attuazione...* cit., rispettivamente alle pp. 232-243 e 220-231.

Occorre segnalare come il governo abbia inaspettatamente deciso di non varare lo schema di decreto in parola, ed abbia il 31 gennaio 1992 inviato al Consiglio di Stato, per il prescritto parere, uno schema di regolamento del tutto diverso, elaborato dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi («Commissione Cristofori»). Anche tale schema prevede (art. 11, comma 2) che «le amministrazioni [fissino] per ogni categoria di documenti, anche il tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso».

⁵⁴ N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in «Rivista italiana di scienza politica», X (1980), p. 184.

to; non vi è cioè una previsione di quando e come i documenti da segreti divengano pubblici⁵⁵. Invece, ad esempio, «nel sistema statunitense è previsto l'automatico passaggio, dopo un numero di anni che varia a seconda del livello di segretezza, dalla qualifica superiore alla qualifica inferiore di segretezza, fino all'eliminazione di ogni vincolo: il processo di declassificazione può essere rallentato o bloccato solo in casi tassativi e da parte di determinati organi, con formale provvedimento»⁵⁶.

Quello della «declassificazione» non è del resto il solo problema lasciato irrisolto dalla legge di riforma del 1977; la stessa l. 801/1977 rinviava ad una «nuova legge organica relativa alla materia del segreto» (art. 18), che però sembra di là da venire⁵⁷.

Rileggendo la legge sugli archivi sulla base di quanto esposto, appaiono sotto una nuova luce anche le funzioni in materia di determinazione degli atti non liberamente consultabili, attribuite dal d.p.r. 30 dicembre 1975, n. 854 al Ministero dell'interno.

Delegando infatti la l. 241/1990 alle singole amministrazioni la facoltà di individuare quali documenti escludere dall'accesso, ne consegue che l'individuazione degli atti non liberamente consultabili, di cui all'art. 3 del d.p.r. 854/1975, non può essere intesa come una ulteriore facoltà di secretazione attribuita al Ministero dell'interno.

Alle commissioni di sorveglianza all'atto del versamento ed al Ministero dell'interno nell'ambito della sua attività ispettiva e di vigilanza, spetterà piuttosto il compito di accertarsi dei limiti alla consultabilità posti dalle amministrazioni produttrici delle carte e di verificarne la congruità rispetto alla legge archivistica, valutando se ancora sussistano i motivi che hanno indotto ad escludere dalla consultazione determinati documenti. È vero che, come si è già rilevato, le eccezioni contemplate dall'art. 24 della l. 241/1990 e dal d.p.r. 1409/1963 non corrispondono del tutto: più articolate nel primo caso, più indeterminate nel secondo, nel riferimento alla «politica interna ed estera»; e questa generica dizione potrebbe anche essere interpretata in senso più estensivo di quanto non consenta la casistica enunciata nell'art. 24, data l'onnicomprensività del termine «politica». A parte la giusta considerazione a questo proposito di E. Lodolini (se un documento riguar-

⁵⁵ Negli Archivi di Stato, si noti, non vi è personale dotato di nulla osta di segretezza e non viene versata documentazione coperta da segreto di Stato.

⁵⁶ P. PISA, *Segreti di Stato (diritto penale)*... cit., p. 30.

⁵⁷ Si segnala, ad esempio, come la legge 801/1977 non tratti in modo esplicito delle notizie riservate (quelle che il Codice penale del 1930 definiva semplicemente «notizie di cui l'autorità ha vietato la divulgazione», art. 256, c. 3), lasciando aperti molti dubbi al proposito, tanto che parte autorevole della dottrina ritiene che tale categoria di atti sia stata tacitamente abrogata dalla stessa l. 801/1977. Coloro che ritengono, pur criticandone la permanenza, che essa sussista, sono dell'avviso che il divieto alla divulgazione di tali notizie sia comunque legato alla tutela dei medesimi interessi che giustificano il segreto di Stato. Cfr. P.L. VIGNA - P. DUBOLINO, *Segreto (reati in materia di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 1046-1048; P. PISA, *Segreti di Stato (diritto penale)*... cit. p. 29.

dante la politica interna o estera dello Stato mantiene carattere di riservatezza è segno che l'affare non è «esaurito» da oltre 40 anni, quindi non va versato in Archivio di Stato)⁵⁸, bisogna tenere presente come autorevole dottrina ritenga «sprovvisto di ogni legittimazione il segreto preordinato alla protezione del *generico* interesse *politico*, interno ed internazionale, dello Stato», mentre «il solo segreto preordinato alla sicurezza esterna e interna dello Stato troverebbe fondamento costituzionale»⁵⁹ (il corsivo è nel testo).

Per quanto attiene alla tutela delle «situazioni puramente private» o della «riservatezza» delle persone (secondo quanto recitano rispettivamente gli artt. 21 e 24 in parola), bisogna invece tener presente come l'esigenza di salvaguardare tali interessi sia stata avvertita in modo crescente negli ultimi decenni.

La prima esplicita teorizzazione di un diritto alla riservatezza fu formulata da Samuel D. Warren e Louis D. Brandeis in un articolo, divenuto poi celebre, dal titolo *The right to privacy*, uscito nel 1890 sulla «Harvard Law Review»⁶⁰. In questo saggio si sosteneva che ogni individuo ha diritto ad essere «lasciato solo»; seppure in forma più complessa di quella individuata da Warren e Brandeis, il *right to privacy* ha ricevuto crescenti consensi, trovando applicazione nella legislazione di numerosi paesi.

Oggi esso viene inteso tanto in senso tradizionale, come «diritto alla conoscenza esclusiva delle vicende relative alla propria vita privata: assenza, quindi, di informazioni su noi stessi da parte degli altri», quanto come «diritto al controllo sulle informazioni relative a noi stessi»⁶¹; controllo, ad esempio, sull'uso che la pubblica amministrazione fa delle informazioni personali che detiene. È in questo senso che si sposano diritto alla *privacy* e trasparenza, stabilendo un nesso che Stefano Rodotà ha recentemente definito uno dei «paradossi della *privacy*». Come Rodotà ha giustamente osservato, «il riconoscimento alla *privacy* del rango di diritto fondamentale, in una prospettiva caratterizzata da un potere di “seguire” le informazioni personali anche quando sono entrate a far parte della disponibilità di un altro soggetto, ha fatto assumere un rilievo particolare al “diritto di accesso”, al potere dell'interessato a “seguire” i suoi dati anche in mano altrui, controllando la loro esattezza e la correttezza della raccolta e potendo, quindi, esigere l'eliminazione dei dati falsi o illecitamente raccolti, la correzione di quelli sbagliati, l'integrazione di quelli incompleti. (...) Il rafforzamento del diritto individuale alla *privacy* si con-

⁵⁸ E. LODOLINI, *Organizzazione e legislazione archivistica italiana dall'Unità alla costituzione del Ministero per i beni culturali*, Bologna, Patron, 1985, p. 181.

⁵⁹ P. BARILE, *Democrazia e segreto*, in «Quaderni costituzionali», VII (1987), p. 37.

⁶⁰ S.D. WARREN - L.D. BRANDEIS, *The right to privacy*, in «Harvard Law Review», IV (1890-1891), pp. 193-220.

⁶¹ P. PATRONO, *Privacy e vita privata (dir. pen.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 560.

verte così in uno strumento per rendere più trasparenti le sfere di altri soggetti»⁶².

Per quanto riguarda in particolare il rapporto cittadini/pubblica amministrazione, bisogna tenere presente due fattori che hanno fatto crescere l'esigenza di specifiche norme a tutela della *privacy*. Da una parte lo Stato sociale, proprio in virtù delle nuove funzioni che lo caratterizzano (in materia sanitaria, previdenziale, assistenziale, ecc.) è andato accumulando una mole di informazioni sulla vita privata dei cittadini assolutamente sconosciuta al vecchio Stato liberale. Da un'altra lo sviluppo dell'informatica ha reso possibile la creazione di banche di dati di proporzioni precedentemente inimmaginabili.

L'informatica, per altro, non ha mutato solo in senso quantitativo la gestione delle informazioni, ma anche in senso qualitativo: è infatti possibile collegare fra loro più banche di dati ed ottenere in tempo reale su di un individuo un insieme di informazioni che, seppure singolarmente neutre, congiuntamente si configurano come una ingerenza nella vita privata ed un pericoloso strumento di controllo. Tale constatazione ha fatto nascere la nozione di «potere informatico»⁶³, necessitante di opportuni controlli democratici: è evidente infatti come tale concentrazione di informazioni, per il potere che conferisce a chi le detiene (sia essa un'autorità pubblica o, ancor di più, un potentato privato), possa costituire un pericolo per la democrazia.

Come ha ricordato Luciano Violante, «uno dei principali problemi che si sono posti ai politici e ai giuristi per effetto dell'espansione dell'informatica [è] stato quello di un equo bilanciamento tra esigenze dello sviluppo informatico e quelle della salvaguardia dei caratteri dei sistemi democratici attraverso la tutela della *privacy* e di altri valori fondamentali di carattere analogo»⁶⁴.

Per tale motivo in molti paesi negli ultimi vent'anni sono state emanate specifiche leggi in proposito (come la citata legge francese su informatica e libertà del 1978), che si ispirano complessivamente ai seguenti principi:

- deve essere reso pubblico quali banche di dati su persone esistano, che tipo di informazioni raccolgano ed a quale scopo;
- gli individui devono essere informati su quali informazioni siano raccolte su di loro;

⁶² S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 197 (Sagittari, 55).

⁶³ V. LIBRANDO, *La tutela della riservatezza nello sviluppo tecnologico*, in «Il diritto dell'informazione e dell'informatica», III (1986), p. 488.

⁶⁴ L. VIOLANTE, *Diritti dei cittadini, tutela dei documenti ed esigenze della pubblica amministrazione nella legislazione in materia di banche di dati*, in *Informatica e archivi. Atti del convegno, Torino, 17-19 giugno 1985*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1986, p. 213 (Pubblicazioni degli Archivi di Stato. Saggi, 5). Sul tema si veda anche G. CIACCI, *Problemi e iniziative in tema di tutela dei dati personali, con particolare riguardo ai dati sanitari*, in «Politica del diritto», XXII (1991), pp. 669-700.

- deve essere garantito che informazioni raccolte per un determinato fine non siano utilizzate per altri scopi;
- gli interessati devono poter conoscere le informazioni raccolte che li riguardano (diritto di accesso) ed ottenere la correzione di eventuali errori (diritto di rettifica).

Il Consiglio d'Europa ha varato nel 1981 una «Convenzione per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale» (nota come la Convenzione di Strasburgo), che impegna i paesi firmatari, fra cui l'Italia, a dotarsi di una normativa in materia, secondo i principi enunciati nella Convenzione stessa⁶⁵.

A tutt'oggi l'Italia rimane l'unico paese europeo, oltre alla Grecia, a non essersi dotato di una legge sulle banche dati informatiche, fatta eccezione per alcuni articoli in materia contenuti nella legge di riforma della pubblica sicurezza, che prevedono l'istituzione di un Centro elaborazione dati presso il Ministero dell'interno, cui ogni amministrazione, ente, impresa o privato che per qualsiasi scopo formi o detenga un archivio elettronico contenente informazioni di qualsiasi natura su cittadini italiani, è tenuto a notificare l'esistenza dell'archivio stesso⁶⁶.

Si noti per inciso come tale carenza legislativa ponga l'Italia in una situazione particolarmente svantaggiata, visto che le leggi straniere di norma vietano di inviare dati personali negli Stati che non offrano protezione analoga; quindi, ad esempio, una impresa italiana può trovarsi nell'impossibilità di trasferire in patria una banca di dati costituita presso una propria filiale all'estero.

In Italia è lo stesso diritto alla *privacy* che ha complessivamente tardato ad affermarsi nella legislazione e nella giurisprudenza, benché largamente riconosciuto dalla dottrina; si pensi che la Corte di cassazione ancora nel 1956 ne negava recisamente la tutela nell'ordinamento giuridico italiano⁶⁷. La stessa Corte mutò però di orientamento nel corso degli anni Sessanta e, nel 1973, la Corte costituzionale ha affermato che il diritto alla riservatezza è fra quelli inviolabili garantiti dall'art. 2 della Costituzione⁶⁸, non-

⁶⁵ Il testo della convenzione è pubblicato, assieme ad una rassegna della normativa internazionale in materia, in CAMFRA DEI DEPUTATI, SERVIZIO PER LA DOCUMENTAZIONE AUTOMATICA, *Banche dati...* cit., pp. 509-520.

⁶⁶ Legge 1° apr. 1981, n. 121 «Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza», artt. 6-12.

⁶⁷ G. GIACOBBE, *Riservatezza (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 1243-1259.

⁶⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 34 del 1973. Anche la tutela delle situazioni puramente private di persone riconosciuta dalla legge archivistica può inserirsi nel processo di progressiva affermazione del diritto alla *privacy*; anche in questo caso, però, la diffusa ignoranza del d.p.r. 1409/1963 al di fuori degli archivi ha reso tale riconoscimento ininfluenza nell'ambito del dibattito e nella prassi giuridica.

ché diritto esplicitamente riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione europea sulla protezione dei diritti dell'uomo⁶⁹.

Necessariamente, dunque, anche l'Italia dovrà dotarsi di una legge sulla protezione della vita privata in relazione alle banche di dati e questo porterà un ulteriore elemento di trasparenza della pubblica amministrazione.

Come si è visto, in conclusione, trasparenza e tutela della *privacy* sono i binari lungo cui procede la normativa a livello internazionale. Esse non sempre sono facilmente conciliabili, come ha sottolineato la citata raccomandazione 1037 (1986) del Consiglio d'Europa. Partendo dal presupposto che «les démocraties sont caractérisées par la diffusion et la circulation du maximum d'informations dans la société», la raccomandazione evidenzia come la protezione della vita privata abbia incidenza sulla quantità di informazioni che possono circolare, ed impegna il Comitato dei ministri ad uno specifico sforzo di elaborazione in materia, alla ricerca di soluzioni legislative ottimali.

Non bisogna infine dimenticare come fra i valori costituzionalmente garantiti vi sia quello della ricerca (art. 9): questo giustifica la possibilità di ottenere deroghe per motivi di studio ai limiti posti dalla legge archivistica e questo ha anche indotto ad inserire nei progetti di legge sulle banche di dati apposite deroghe a favore della ricerca scientifica e statistica⁷⁰.

Ciò non di meno i problemi per i ricercatori permangono e non sono pochi. Ad esempio tanto i progetti in parola quanto le norme straniere prevedono in generale che i dati personali non vengano conservati oltre il tempo strettamente necessario alla finalità per cui sono stati raccolti. Inutile sottolineare cosa questo possa comportare per la ricerca storica.

Il problema è già stato sollevato in sede internazionale dalla Fondazione europea della scienza (organismo che riunisce i principali istituti di ricerca europei), che, nel 1980, ha approvato una «Dichiarazione sulla protezione della vita privata e l'uso di dati a carattere personale a fini di ricerca»⁷¹. Con essa la comunità scientifica da una parte ha cercato di premere sulle

⁶⁹ La «Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» è stata recepita nell'ordinamento italiano con la l. 4 ago. 1955, n. 848.

⁷⁰ Si veda ad esempio M.G. LOSANO, *Un progetto di legge sulla protezione dei dati personali*, in «Il diritto dell'informazione e dell'informatica», III (1986), pp. 465-485; E. GIANANTONIO, *Il nuovo disegno di legge sulle banche dati personali*, *ibid.*, VII (1991), pp. 67-99 e MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, *Schema di disegno di legge: disciplina delle banche di dati personali ad elaborazione informatica*, *ibid.*, pp. 267-272.

⁷¹ Il testo della dichiarazione è pubblicato nel volume della CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO PER LA DOCUMENTAZIONE AUTOMATICA, *Banche dati...* cit., pp. 568-570.

autorità dei diversi Stati perché garantissero l'accesso alle informazioni necessarie alla ricerca, da un'altra ha promosso tra i suoi stessi membri l'adozione di codici di deontologia professionale che impegnassero ad un uso delle informazioni personali rispettoso degli individui.

Una prima importante risposta a questo appello è venuta ancora una volta dal Consiglio d'Europa, che nel 1983 ha adottato una raccomandazione relativa alla protezione dei dati a carattere personale utilizzati a fine di ricerca scientifica e statistica⁷², nella quale si dettano alcune linee direttrici volte a conciliare gli interessi della tutela della *privacy* con quelli della ricerca scientifica, che si raccomanda di seguire nelle legislazioni nazionali. Fra i principi contenuti nella convenzione ricordiamo l'invito, «dans la mesure du possible», ad utilizzare per la ricerca dati anonimi e ad informare correttamente gli interessati sui dati che vengono raccolti su di loro e sulle finalità della ricerca in questione, nonché quello a consentire all'interessato di rifiutare la propria collaborazione, senza fornire giustificazioni.

Particolarmente importante è il principio secondo cui «les données à caractère personnel recueillies pour la recherche ne doivent pas être utilisées à d'autres fins» (art.4.1).

A fronte delle normative che prevedono la distruzione dei dati personali una volta esaurito il fine per cui sono stati raccolti, la raccomandazione spezza una lancia a favore della ricerca storica, individuando uno specifico ruolo che potrà essere giuocato dalle amministrazioni archivistiche: «Avant de décider la destruction de données à caractère personnel détenues par des autorités publiques, l'éventuelle utilisation future de ces données à des fins de recherche doit être examinée, de préférence en consultation avec les institutions chargées de la conservation des archives publiques» (art. 9.3).

Si segnala, infine, come proprio la conservazione o meno dei dati personali sia uno dei molti punti controversi del progetto di direttiva comunitaria sulla tutela dei dati personali attualmente in corso di elaborazione⁷³. Il testo presentato, nel giugno 1990, dalla Commissione delle Comunità europee prevede infatti che i dati personali vengano sistematicamente resi anonimi una volta esaurita la finalità per cui sono stati raccolti; il Parlamento europeo, per contro, ha proposto che, ferma restando la regola generale,

⁷² *Recommandation n° R (83) 10, relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de recherche scientifique et de statistique (adoptée par le Comité des Ministres le 23 septembre 1983)*; il testo della Raccomandazione è stato pubblicato assieme all'*Exposé des motifs*, in un opuscolo del COUNCIL OF EUROPE - CONSEIL DE L'EUROPE, *Protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de recherche scientifique et statistique* (Strasbourg 1984).

⁷³ Proposta di direttive COM (90) 314 def. C3-323/90 - SYN 287.

siano previste eccezioni per i dati che vengono comunicati agli archivi e utilizzati per scopi storici, statistici o scientifici⁷⁴ (*).

GIULIA BARRERA

Ufficio centrale per i beni archivistici

⁷⁴ L'articolo controverso è il n. 16, paragrafo 1, lettera «e». Si segnala come l'intero progetto di direttiva sia stato oggetto di critiche da parte del Parlamento che ha approvato ben 95 emendamenti al testo originale; cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Processo verbale della seduta di mercoledì 11 marzo 1992*.

(*) Il 29 luglio 1992, quando il presente articolo era già in stampa, è stato pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» n. 177 il d.p.r. 27 giugno 1992, n. 352: «Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi». Esso prevede che il diritto di accesso venga esercitato sia in via informale, anche mediante la sola richiesta verbale, che in via formale, con richiesta scritta. È demandata alle singole amministrazioni la scelta di istituire o meno un «ufficio per le relazioni con il pubblico», mentre deve essere comunque individuato un ufficio che fornisca informazioni sulle modalità di esercizio del diritto di accesso. Il differimento dell'accesso viene limitato o alle esigenze di una tutela temporanea degli interessi di cui all'art. 24, o «per salvaguardare esigenze di riservatezza dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti». Tanto negli atti che dispongono il differimento quanto in quelli che dispongono l'esclusione dall'accesso di determinati documenti, deve essere indicata la durata del provvedimento.

Alla Commissione per l'accesso è affidato il compito di esprimere pareri sui regolamenti di esecuzione di cui all'art. 24, di cui si devono dotare le amministrazioni, e di costituire un archivio nazionale dei medesimi. Viene inoltre prevista la creazione di un archivio delle richieste di accesso presso ogni amministrazione, che dovrà poi essere collegato in rete e centralizzato presso la Presidenza del consiglio dei ministri.