



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Oggetto: parere sullo schema di regolamento recante integrazioni e modifiche del 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'articolo 4, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 febbraio 2005, n. 15.

*Parere ai sensi dell'art. 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*

Repertorio Atti n. 912/ del 26 gennaio 2006

### LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella seduta del 26 gennaio 2006.

**VISTA** la legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni ed integrazioni, che ha introdotto modifiche nella disciplina del diritto di accesso;

**VISTO** il regolamento indicato in oggetto, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 29 luglio 2005, nel testo pervenuto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il 5 agosto 2005 e diramato alle Regioni ed alle Autonomie locali il 9 agosto 2005;

**CONSIDERATO** che, nella riunione tecnica del 28 settembre 2005, le Regioni e l'UPI, hanno avanzato alcune osservazioni ai fini di alcune modifiche del testo del provvedimento, che sono state in parte accolte dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo, ed hanno posto la questione dell'applicabilità del regolamento alle Regioni ed agli Enti locali e, conseguentemente chiesto l'inserimento di una norma nel testo del regolamento che precisi l'ambito di applicabilità del regolamento stesso con riferimento alle amministrazioni centrali;

**CONSIDERATO** altresì che, nella medesima riunione, l'ANCI ha depositato un documento di osservazioni, sul quale il Dipartimento per il coordinamento amministrativo si è riservato di fornire risposta (All.sub. A);

**VISTO** il documento tecnico del 6 ottobre 2005, con il quale le Regioni hanno reso noto, a seguito della riunione tecnica in parola, le loro osservazioni e richieste, che in data 6 ottobre è stato inviato al Dipartimento per il coordinamento amministrativo;

**VISTA** la nota del 10 ottobre 2005, con la quale il Dipartimento per il coordinamento amministrativo ha comunicato le proprie valutazioni in ordine al documento di osservazioni delle Regioni che è stata diramata alle Regioni ed alle Autonomie locali;

*A. Cori*



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

**CONSIDERATO** che, l'argomento iscritto all'ordine del giorno delle sedute di questa Conferenza del 13 ottobre e del 24 novembre, non è stato trattato;

**CONSIDERATO** che, al fine di definire l'argomento, è stata convocata una ulteriore riunione, a livello tecnico, il 14 dicembre 2005, nel corso della quale i rappresentanti delle Regioni e dell'UPI hanno espresso un parere favorevole condizionato alle seguenti osservazioni:

- previsione dell'applicazione del regolamento alle sole Amministrazioni statali;
- previsione di una disposizione legislativa che preveda l'adeguamento della normativa regionale alle disposizioni del regolamento stesso;
- conseguimento di un accordo in sede di Conferenza Unificata (sulla stregua di quanto previsto dall'articolo 5 della legge di semplificazione 2005) al fine di applicare, medio tempore, alle Regioni ed agli Enti locali, le disposizioni regolamentari in argomento;

**CONSIDERATO** che, nel medesimo incontro i rappresentanti del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo hanno preso atto di quanto rappresentato dalle Autonomie, evidenziando la necessità di dare corso al provvedimento e di garantire una uniformità di trattamento per tutti i cittadini nei confronti della generalità delle Pubbliche Amministrazioni;

**RILEVATO** che l'argomento è stato iscritto all'ordine del giorno della seduta del 15 dicembre 2005, ma non è stato trattato;

**RILEVATO** che, nell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni hanno espresso parere favorevole condizionato all'accoglimento delle osservazioni contenute nel documento consegnato; (All.sub A), condiviso dai rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI e dell' UNCEM;

**RILEVATO** altresì che il Governo si è riservato le proprie valutazioni anche in attesa di acquisire il parere del Consiglio di Stato;

### ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

condizionato all'accoglimento delle osservazioni di cui al documento allegato sub. A), che costituisce parte integrante del presente atto, sullo schema di regolamento recante integrazioni e modifiche del 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'articolo 4, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 febbraio 2005, n. 15, nei termini di cui in premessa.

Il Segretario  
Dott. Riccardo Carpino

*Riccardo Carpino*

Il Presidente  
Sen. Prof. Enrico La Loggia

*Enrico La Loggia*

*W  
bi P  
Fidell*

All sub. A

26/1/06  
consigliato in  
scadenza

p. Conf.



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

**SCHEMA DI REGOLAMENTO RECANTE INTEGRAZIONI E MODIFICHE DEL DPR  
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), AI SENSI DELL'ARTICOLO 23, COMMA 2, DELLA  
LEGGE 11 FEBBRAIO 2005, N. 15**

***Punto 19) Odg Conferenza Unificata***

A seguito della riunione tecnica tenutasi il 28 settembre 2005 presso la Segreteria della Conferenza unificata, nel corso della quale è stato esaminato lo schema di regolamento in oggetto, è stato redatto dalle regioni un documento sintetico "Osservazioni tecniche delle regioni e province autonome", che ad ogni buon fine si allega, e che in buona sostanza riassume le questioni affrontate e le posizioni espresse dalle parti presenti nel corso della riunione stessa.

Nonostante il sostanziale accordo espresso dai rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri presenti nella riunione, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo ha fatto seguito con la nota n° DICA/8639/2.4.5.2.1. del 10 ottobre u.s., nella quale si sostiene invece la piena applicabilità alle regioni ed agli enti locali del regolamento in oggetto, in quanto, avendo la legge ricondotto la materia dell'accesso nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, si tratterebbe di materia di esclusiva competenza dello Stato, cui spetterebbe come conseguenza anche la potestà regolamentare, ex articolo 117, comma 6, della Costituzione.

Al fine di ulteriormente chiarire il punto di vista delle regioni, si ricorda che l'articolo 29 della legge n. 241/1990 come modificata dai recenti interventi legislativi (Legge n. 15/2005 e DL n. 35/2005 convertito con modifiche dalla Legge n. 80/2005) prevede:

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

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

Tale disposizione, di per sé esplicita in quanto alla necessaria autonomia degli enti territoriali di implementazione dei principi contenuti nella legge 241, deve essere letta in maniera integrata con quanto previsto dall'articolo 22, comma 2, della stessa legge:

*"L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai*

*sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela."*

Dalla lettura integrata delle norme riportate, risulta quindi che esiste un ambito di applicazione diretta esteso alle regioni e agli enti locali delle norme in materia di accesso delineato e delimitato da quanto espressamente stabilito a livello legislativo dalla stessa 241.

Il riferimento della materia ai *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*, va letto nel senso che la regolamentazione degli enti territoriali deve, come minimo, garantire i livelli di garanzia dell'accesso delineati nella stessa legge, potendo evidentemente elevare il livello delle garanzie, come di fatto è avvenuto in recente legislazione regionale. Basti qui citare la legge regionale della Regione Friuli Venezia Giulia 20 marzo 2000, n. 7 recante il "*Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso*", con la quale la Regione garantisce con tutta evidenza ulteriori livelli di tutela rispetto a quanto previsto dalla normativa statale.

In materia si è formata ormai copiosa giurisprudenza costituzionale. Basti ricordare la recente sentenza n. 50 del 2005, che ha affermato che *la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non è una materia, bensì una competenza che lo Stato ha di dettare norme per la fissazione di un livello minimo di soddisfacimento di diritti civili e sociali*, ribadendo quanto già esplicitato nella sentenza n. 19 del 2002, rispetto agli stessi livelli essenziali: "*... non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*".

E' evidente che, data la trasversalità della fissazione dei livelli essenziali, una interpretazione estensiva del principio potrebbe portare ad uno svuotamento della potestà legislativa regionale e ad una lesione grave all'autonomia degli enti territoriali in generale.

Nella sentenza n. 13 del 2003, la Corte costituzionale ha affrontato proprio il problema della compatibilità di questo strumento attribuito al legislatore statale al fine di garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti con *un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto*.

Si legge in proposito nella stessa sentenza: "*La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori*".

Orbene, la legge n. 241/90 non ha previsto alcun meccanismo di successiva specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni atte a garantire il diritto di accesso. Scelta peraltro logica dato l'estremo dettaglio della disciplina dell'accesso contenuta nella legge n. 241/1990, che vi dedica l'intero Titolo V (Definizioni e principi in materia di accesso).

Alla luce delle considerazioni di cui sopra ed alla stregua della giurisprudenza costituzionale, si ritiene che non sia configurabile un potere regolamentare dello Stato in materia di accesso, se non

*P. Confino*

nei confronti delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali. Si ribadisce pertanto la richiesta di inserire nello schema di regolamento in oggetto una norma che esplicitamente definisca tale ambito di applicazione.

\*\*\*\*\*

Fermo restando l'avviso espresso sullo schema di regolamento, non ci si esime dall'osservare - nel rispetto del principio di leale cooperazione ed al fine di addivenire ad una soluzione condivisa che consenta la migliore tutela dei diritti individuali e risponda altresì all'esigenza di omogeneità dell'ordinamento - che l'obiettivo di pervenire ad una garanzia uniforme su tutto il territorio nazionale potrebbe essere raggiunto mediante la posizione legislativa di una disposizione del seguente tenore:

*“Entro un anno dall'entrata in vigore del regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi emanato ai sensi dell'articolo 23, comma 2, della legge 11 febbraio 2005, n. 15, le Regioni, nell'esercizio dei propri poteri legislativi e regolamentari, adegueranno la propria normativa ai principi stabiliti dagli articoli 22, 23, 24, 25 e 26 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificata ed integrata, in ultimo, dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, e, in quanto applicabili, alle norme del richiamato regolamento.”*

Roma, 26 gennaio 2006

