

I - IL DIRITTO DI ACCESSO

I.1- Premessa

Il Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, intitolato "accesso ai documenti amministrativi", prevede una regolamentazione del diritto di accesso applicabile a tutti i procedimenti amministrativi. Per diritto di accesso si intende, come È noto, il diritto di ottenere copia e di prendere visione dei documenti e degli atti della P.A.

Sono obbligati a consentire l'esercizio del diritto d'accesso, a norma dell'art. 23 della legge n. 241/90, le Amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi.

Tale diritto costituisce una fondamentale articolazione del principio di "trasparenza" e di oggettiva garanzia dello svolgimento dell'azione amministrativa a mezzo del quale i soggetti interessati sono posti in condizione di verificarne direttamente l'efficienza e l'imparzialità a tutela di situazioni giuridiche rilevanti.

E' comunque opportuno, al riguardo, distinguere tra il "mero accesso" previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 - e cioÈ quello posto in essere da chiunque dimostri di avere un interesse giuridicamente rilevante all'acquisizione della copia o alla visione di un documento - e l' "accesso strumentale", consentito dagli artt. 7,8, 9 e 10 della legge citata, ai soggetti interessati, cointeressati e controinteressati ad un procedimento amministrativo destinato ad incidere in qualche modo nella loro sfera giuridica.

Pertanto, la facoltà di prendere "visione" degli atti del procedimento di cui all'art. 10 della legge n.241/90 È da ritenersi concettualmente distinta dal "diritto di accesso" ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e seguenti della stessa legge, avendo la prima norma come scopo quello di attribuire un contenuto sostanziale al diritto di partecipazione in quanto la conoscenza degli atti del procedimento amministrativo È funzionale alla possibilità di presentare memorie ed osservazioni.

Non sembra altresì superfluo ricordare in merito che, a norma dell'art.13, 2º comma, della legge n. 241/90, le disposizioni del Capo III (artt. da 7 a 13) della stessa legge non si applicano ai "procedimenti tributari", per i quali restano ferme le "particolari norme che li regolano" (si veda il par. VII.4).

Il dovere delle amministrazioni pubbliche di consentire la conoscenza ed il rilascio di documenti esiste, inoltre, solo in presenza di domande in cui l'interesse del richiedente si connette, in modo diretto, evidente ed attuale all'oggetto della stessa domanda e non pure a istanze e richieste rivolte alla semplice conoscenza di attività interne all'amministrazione inidonee oggettivamente a salvaguardare situazioni giuridiche soggettive del richiedente.

I.2- Ambito di applicazione del diritto di accesso

Il diritto di accesso si esercita nei confronti degli organi e degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione finanziaria, ivi compresi.

L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e il Corpo della Guardia di finanza, nonchÈ dei concessionari di servizi pubblici, entro i limiti previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, dal DPR 27 giugno 1992, n. 352, e dal regolamento del Ministero delle finanze concernente le categorie di documenti sottratti al diritto di accesso, emanato con D.M 29 ottobre 1996, n. 603 e pubblicato nella G.U. del 27 novembre 1996, n.278.

I.3 - L'interesse per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti

Ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 2 del D.P.R 27 giugno 1992, n. 352, il diritto di accesso ai documenti amministrativi È riconosciuto a chiunque vi abbia un interesse, personale e concreto (art. 2 del DPR n. 352/92), per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti (art.22 della legge n. 241/90).

Il presupposto dell'accesso ai documenti amministrativi È pertanto costituito dalla sussistenza di una situazione giuridicamente tutelata, in ragione della quale e per la cui tutela il diritto di accesso viene azionato.

Anche se l'interesse presupposto dal c.d. diritto di accesso non deve necessariamente avere la natura di diritto soggettivo (pubblico) perfetto, potendo consistere anche in un interesse legittimo, esso non puÒ comunque ricomprendere gli interessi semplici.

Il diritto di accesso non si configura, cioÈ, nei termini di un generico diritto dei cittadini, uti cives o portatori di meri interessi di fatto, alla conoscenza illimitata dei documenti, atteso il necessario collegamento, previsto dalla legge, del diritto in questione con la titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti.

La deducibilità del "diritto" in questione deve quindi risultare sempre ancorata ad una "situazione giuridicamente rilevante", che abbia i caratteri della personalità e della concretezza (art. 2, comma 1, del DPR n. 352/92) e sia, inoltre, illustrata specificamente quando non debba essere addirittura comprovata (art. 3, comma 2 del DPR n.352/92) nella richiesta volta ad ottenere l'accesso ai documenti amministrativi.

In buona sostanza, l'accesso ai documenti si configura come un "diritto" non riconosciuto in via generale a tutti i soggetti, ma soltanto in relazione ad una specifica legittimazione, individuata appunto nella titolarità di un interesse, concreto ed attuale, per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti (diritto soggettivo, interesse legittimo) ed esclude, pertanto, l'interesse generico o di mero fatto nonchÈ le semplici aspettative. Si veda, al riguardo, anche il par. IV.1.

I.4 - Il diritto di accesso e l'informazione amministrativa

Il diritto di accesso ai "documenti amministrativi" non va confuso con la semplice "informazione amministrativa".

Il "documento amministrativo" puÒ certamente essere la fonte principale dalla quale la stessa Amministrazione apprende la conoscenza che poi comunica all'interessato, ma la medesima conoscenza puÒ essere desunta, di norma, direttamente dal soggetto che prenda "visione" del documento o ne faccia "estrarre copia".

L'"informazione amministrativa" È invece caratterizzata da una trasmissione di conoscenza che l'Amministrazione puÒ realizzare prendendo ad oggetto e contenuto della sua dichiarazione dati che non necessariamente sono accolti in "documenti amministrativi".

Pertanto, i due aspetti della conoscenza dell'azione amministrativa vanno tenuti, in questa sede, ben distinti poichÈ l'oggetto dell'art. 22 della legge n. 241/90 sono i "documenti amministrativi" di cui viene data una definizione molto ampia ma comunque caratterizzata da una rappresentazione di qualsiasi specie del contenuto di atti (si veda il cap. III), mentre le "informazioni" possedute dalle amministrazioni pubbliche esulano dall'ambito dei "documenti amministrativi" e quindi dalla legge n. 241/90 fino a quando non sono "calate" in una qualche rappresentazione documentale.

II - ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO

Ai sensi dell'art. 2, comma 3, del DPR n.352/92, "il diritto di accesso si intende realizzato con la pubblicazione, il deposito o altra forma di pubblicità, comprese quelle attuabili mediante strumenti informatici, elettronici e telematici, dei documenti cui sia consentito l'accesso, secondo le modalità stabilite dalle singole amministrazioni ai sensi dell'art. 22, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241".

Pertanto, in caso di istanza di accesso ad un documento amministrativo che sia già stato oggetto di pubblicazione (ovvero di deposito o di altra forma di pubblicità), qualora la copia della pubblicazione equivalga a quella del documento richiesto, l'Amministrazione può limitarsi ad indicare gli estremi della pubblicazione. Tuttavia, la pubblicazione degli atti amministrativi deve essere considerata solo una delle forme di accesso ai documenti e con un profilo sussidiario e strumentale rispetto a quella disciplinata dalla legge n. 241/90. Pertanto, tale forma di accesso deve ritenersi necessaria ma non sufficiente a realizzare la piena "trasparenza" dell'azione amministrativa intrapresa.

Il diritto di accesso può inoltre concretamente esercitarsi, ai sensi dell'art. 25, 1° comma, della legge n.241/90, mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi.

II.1- La "visione" del documento

Per "esame del documento" deve intendersi la mera "visione" dello stesso. Essa implica un'attività intellettuale che attiene all'interpretazione del contenuto del documento (si veda il par. III.2).

La "visione" consente al richiedente intanto di accertare l'esistenza del documento; tale modo di esercizio del diritto di accesso è il più semplice ed è, di norma, sufficiente a soddisfare le esigenze di conoscenza per i documenti brevi e dal contenuto di facile interpretazione.

Con la "visione" del documento il soggetto ammesso all'accesso può, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del DPR n.352/92, prendere note scritte, riproduttive, in tutto o in parte, del testo del documento stesso.

La "visione" del documento, in particolare per i documenti lunghi, complessi o di difficile interpretazione, potrebbe non consentire, peraltro, la piena conoscenza dello stesso con la conseguenza che potrebbe rendersi* più idonea l'"estrazione di copia" del documento.

II.2 - L'"estrazione di copia" del documento

Per "estrazione di copia" deve ovviamente intendersi la copia del documento ottenibile attraverso tecniche di riproduzione e fotoreproduzione del documento stesso.

L'"estrazione di copia" consiste, pertanto, nella riproduzione di un documento il quale - anche se non autenticato formalmente e quindi non in grado di produrre effetti di certezza legale - è materialmente uguale al documento originale.

Spetta al soggetto che vanta un interesse giuridicamente rilevante scegliere tra la semplice visione o la riproduzione del documento, salvo il disposto di cui all'ultimo periodo della lettera d) del comma 5 dell'art. 8 del DPR n.352/92 (si veda, in merito, il par. VIII.2)

11.3 - Autorità destinataria della richiesta di accesso

L'art. 25, comma 2, della legge n.241/90 dispone che " la richiesta di accesso deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente". L'art. 2, comma 2, del DPR n.352/92, precisa che il diritto di accesso si esercita "con riferimento agli atti del procedimento, e anche

durante il corso dello stesso, nei confronti dell'autorità (cfr. par. VI.5) che È competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente".

Sembra quindi valere il principio secondo cui solo l'amministrazione attiva È "soggetto passivo" delle regole previste in materia, sicché l'istanza di accesso deve essere rivolta nei suoi confronti e non di altre amministrazioni che pure intervengano nel procedimento in relazione a vicende procedurali interne, interorganiche o intersoggettive.

L'Amministrazione alla quale deve essere rivolta la richiesta di accesso È, pertanto, quella che ha formato (formerà) "l'atto conclusivo" o, in alternativa, quella che lo detiene (lo deterrà) stabilmente. Si sottolinea, al riguardo, l'importanza della distinzione esistente tra "detenzione stabile" e "detenzione temporanea" di un documento amministrativo in quanto dalla sua conoscibilità, qualora venga consentita ai non legittimati, possono derivare danni a cui potrebbero corrispondere, eventualmente, profili di responsabilità sia per il dipendente che ha consentito l'accesso che per l'Amministrazione. Si rinvia, al riguardo, anche ai capp. V e VIII.

III - OGGETTO DEL DIRITTO DI ACCESSO

III.1 - Il documento amministrativo

Il diritto di accesso ha come oggetto il "documento" che, ai sensi dell'art. 22, comma 2, della legge n.241/90, È definito come "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa".

La suddetta norma accoglie una nozione molto ampia di "documento amministrativo" nella quale rientra, ovviamente, il documento redatto su carta in forma scritta.

L'esistenza del documento costituisce pertanto presupposto essenziale per l'esercizio del diritto di accesso.

III.2 - Il contenuto del documento

In merito all'oggetto del diritto di accesso occorre tener conto della distinzione tra il "documento" amministrativo ed il suo "contenuto".

Si premette che, come accennato, l'art. 22 della legge n.241/90 assume ad oggetto del diritto di accesso il "documento" e, al comma 2, elenca sia le tecniche conosciute attualmente che qualsiasi altra modalità tecnica si potrà utilizzare in futuro per produrre "documenti", cioè "beni" idonei ad avere come contenuto degli "atti".

Si tratta ora di stabilire quale possa essere il "contenuto" di un documento; secondo il citato comma 2 dell'art. 22 della legge n.241/90, il contenuto dei documenti oggetto del diritto di accesso È costituito da "atti".

Poiché tali "atti" sono rappresentativi di una "categoria di comportamenti" che È più vasta di quella formata dalle mere dichiarazioni (e che, sostanzialmente, consiste nella "situazione rappresentata nel documento"), di conseguenza l'accesso a determinati documenti non si esaurisce sempre con la mera "visione" o "estrazione di copia" di quest'ultimi in quanto l'Amministrazione È tenuta, ove necessario, a fornire adeguati comportamenti informativi del contenuto dei documenti stessi.

Peraltra, nelle modalità di esercizio del diritto di accesso rientra anche l'eventuale compimento di attività meramente strumentali da parte dell'Amministrazione rivolte ad agevolare tale diritto come, ad esempio, la trasmissione dei documenti

oggetto della richiesta di accesso, previo rimborso dei costi (si veda il par. VI.6).

III.2.1 - Accesso ad atti e documenti "interni" ed "esterni"

Il citato comma 2 dell'art. 22 della legge n.241/90 include, come accennato, gli atti "interni" nell'esercizio del diritto di accesso.

Pertanto, il diritto di accesso ha per oggetto non solo l'"atto finale" del procedimento amministrativo ma anche gli atti "strumentali" ad esso.

Questi ultimi sono atti privi di autonomia funzionale ma che - in quanto utilizzati per la formazione della volontà che viene poi espressa nel provvedimento - assumono un ruolo rilevante rispetto alla decisione finale. La conoscenza "piena" del provvedimento si acquisisce, pertanto, con la conoscibilità anche degli atti, "interni" ed "esterni", intesi nel senso di "attività procedimentale finalizzata all'adozione di un provvedimento".

E' appena il caso di ricordare, peraltro, che non sono oggetto del diritto di accesso gli atti e documenti, "interni" ed "esterni", rientranti nell'art. 13 della legge n.241/90 (a cui rinvia l'art. 24, ultimo comma, ultimo periodo, della stessa legge). Si veda, al riguardo, il cap. VII e, in particolare, il par. VII.4.

IV- IL PROCEDIMENTO DI ACCESSO

IV.1- Motivazione della richiesta di accesso

La sussistenza dell'interesse non può riassumersi nel generico, comune interesse alla "trasparenza" dell'azione amministrativa e, di conseguenza, la richiesta di accesso deve essere adeguatamente motivata (art.25, comma 2, della legge n. 241/90).

La "motivazione" riguarda il titolo di legittimazione ad avanzare la richiesta e consiste nella descrizione dei fatti che rendono il richiedente titolare di una determinata situazione giuridica soggettiva ed i fatti che, come detto nel par. 1.3, la collegano con i documenti amministrativi oggetto della richiesta di accesso.

Per essere legittimati ad esercitare il diritto di accesso deve dunque essere obbligatoriamente accertata, come già accennato, l'esistenza di un rapporto di strumentalità tra i documenti amministrativi oggetto della richiesta e l'attuale, concreta e rilevante situazione giuridica soggettiva di cui ritiene di essere titolare il richiedente e della quale deve dare piena contezza.

E' evidente che la finalità dell'obbligo di specificare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta, previsto dalla suddetta norma, È costituita soprattutto dalla necessità di evitare l'abuso nell'accesso ai documenti che provocherebbe un pregiudizio al buon andamento dell'attività amministrativa ed agli interessi di soggetti privati.

In conclusione, il diritto di accesso si esercita, ai sensi dell'art. 25, comma 2, della legge n.241/90, con istanza (verbale o scritta) debitamente motivata, nella quale il richiedente deve specificare gli elementi di cui al successivo par. IV.2.2. Assumono particolare rilievo tra questi ultimi l'indicazione degli estremi del documento (ovvero degli elementi che ne consentano l'individuazione) e dell'interesse connesso all'oggetto della richiesta (cioè al "documento amministrativo").

IV.2 - La richiesta di accesso

IV.2.1- Richiesta di accesso informale

Come già precisato nella Circolare n. 90/S dell'11 aprile 1996 del Segretariato Generale, qualora sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta di accesso poiché non sorgono dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sull'esistenza dell'"interesse giuridicamente rilevante" e purché sia prevista l'accessibilità del documento, il diritto di accesso si esercita principalmente, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del DPR n.352/92, in via informale") mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio competente dell'Amministrazione finanziaria".

Al riguardo si precisa che per "ufficio competente" deve intendersi l' "unità organizzativa" - nell'accezione più ampia (direzione centrale o periferica, divisione, sezione, reparto, ecc.) - dell'Amministrazione finanziaria che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente (si veda, al riguardo, anche il successivo par. IV.2.2.).

Nella citata circolare è poi stabilito che "la richiesta, esaminata immediatamente dal responsabile dell'U.r.p., è accolta mediante l'indicazione della pubblicazione contenente le notizie, l'esibizione del documento, l'estrazione di copie, ovvero altra idonea modalità, anche di tipo elettronico o telematico, sufficiente comunque a consentire un adeguato soddisfacimento del diritto di accesso." Si sottolinea, in merito, che il responsabile operativo dell'U.r.p. cura gli adempimenti di cui al successivo par. VI.2 ma la specifica responsabilità circa l'accesso ai documenti rimane in capo al funzionario preposto alla direzione dell'unità organizzativa che ha formato o che detiene stabilmente il documento (si veda, al riguardo, il cap. V).

Anche la richiesta "informale" deve essere annotata in un apposito registro (si veda il paragrafo seguente) ovvero a mezzo della futura gestione automatizzata della procedura di accesso (cfr. par.VI.3).

IV.2.2 - Richiesta di accesso formale

Qualora sussistano fondati dubbi circa il possesso dei requisiti di cui al precedente paragrafo (ad esempio, sulla legittimazione del richiedente), ovvero non sia comunque possibile consentire l'immediato accesso ai documenti, deve essere presentata una richiesta (istanza) di accesso scritta.

Ad integrazione della citata circolare n. 90/S dell'11 aprile 1996, si precisa che, per agevolare al massimo l'esercizio concreto del diritto di accesso, l'istanza può essere presentata:

a) all'Ufficio per le relazioni con il pubblico (U.r.p.) avente sede nella struttura dell'amministrazione finanziaria che si occupa della trattazione degli atti e dei documenti ai quali si vuole accedere;

b) all'"unità organizzativa responsabile del procedimento" di cui alla Tabella allegata al D.M. 19 ottobre 1994, n.678, emanato a norma degli artt. 2 e 4 della legge n.241/90, (o altrimenti individuata) la quale coincide, di norma, con la struttura che ha formato l'atto o che lo detiene stabilmente. Pertanto, il funzionario preposto alla direzione di tale unità organizzativa assumerà, ai sensi dell'art. 4, comma 7, del DPR n.352/92, anche le funzioni di "responsabile del procedimento di accesso" (si veda, al riguardo, il successivo cap. V).

E' opportuno sottolineare che il responsabile dell'unità organizzativa che ha formato o detiene stabilmente il documento oggetto dell'istanza di accesso o il responsabile operativo dell'U.r.p. (o comunque il personale assegnato alle rispettive strutture), sono tenuti a rilasciare la ricevuta di avvenuta presentazione dell'istanza di accesso da cui decorrono i trenta giorni previsti, a norma dell'art. 4, comma 5, del DPR n.352/92, per la conclusione del relativo procedimento (si vedano i par.VI.5 e VI.7) o per il formarsi del silenzio-rifiuto di cui all'art. 25, comma 4, della legge n.241/90.

Il responsabile operativo dell'U.r.p. È altresì tenuto a trasmettere, entro 48 ore, la richiesta di accesso al competente ufficio dell'amministrazione finanziaria, vale a dire all'unità organizzativa che - ai sensi del combinato disposto dall'art. 25, comma 2, secondo periodo, della legge n.241/90 e dall'art. 2, comma 2, del DPR n.352/92 - ha formato (formerÀ) o detiene (deterrÀ) stabilmente il documento o l'"atto conclusivo" (si veda, anche in questo caso, il cap. V).

Nel caso di istanza di accesso inviata tramite servizio postale (o comunque pervenuta) all'U.r.p. o ad ufficio non competente dell'amministrazione finanziaria, i rispettivi responsabili sono tenuti a trasmetterla, anche in questo caso entro 48 ore, alla struttura competente individuata come precisato nel precedente capoverso.

Per la trasmissione dell'istanza puÒ essere utilizzato l'apposito modello (Allegato A5). Si ricorda che nel caso in cui la richiesta di accesso debba essere prodotta ad amministrazione diversa dall'amministrazione finanziaria, l'ufficio a cui È pervenuta la richiesta È tenuto - a norma dell'art. 4, comma 3, del DPR n.352/92 - a trasmetterla immediatamente all'amministrazione competente; anche per tale incombenza potrÀ essere utilizzato il modello di cui all'Allegato "A5" e si provvederÀ alla contestuale comunicazione all'interessato.

Peraltro, ove sia investito dell'istanza di accesso un ufficio appartenente all'amministrazione finanziaria ma incompetente, il rispetto del principio di efficienza dell'attività amministrativa impone che tale ufficio provveda ad inviare il modello di cui all'Allegato "A5" anche al richiedente, affinché quest'ultimo sia opportunamente informato della struttura dell'amministrazione finanziaria cui dovrÀ in seguito rivolgersi per esercitare l'accesso al documento. Le modalità di comunicazione saranno tali da accertarne, preferibilmente, l'avvenuta ricezione da parte del soggetto che ha presentato la richiesta di accesso.

Per la trasmissione dell'istanza di accesso alla competente struttura appartenente all'amministrazione finanziaria, i responsabili degli uffici non interessati o il responsabile operativo dell'U.r.p. avranno cura di utilizzare ogni veicolo informativo, compreso (in via anticipativa) il telefax.

E' inoltre opportuno precisare che l'"Ufficio per le relazioni con il pubblico" deve assicurare tutti gli adempimenti di cui al successivo par. VI.2 e, in particolare, quelli previsti dalle lettere a) e b), vale a dire, in buona sostanza, tutte quelle incombenze finalizzate - in una fase preliminare - a chiarire i dubbi del soggetto interessato e, successivamente, a razionalizzare e semplificare l'eventuale instaurarsi dell'iter procedurale dell'accesso.

CiÒ premesso, la richiesta di accesso "formale", redatta in carta semplice, deve contenere:

- a) le generalità complete del richiedente;
- b) l'indirizzo;
- c) il codice fiscale (a norma del DPR 29 settembre 1973, n.605);
- d) il numero di telefono e/o di telefax
- e) estremi del documento oggetto della richiesta ed, eventualmente, il procedimento amministrativo in cui lo stesso È inserito, nonchÈ tutti gli altri elementi ritenuti utili all'identificazione del documento stesso (evidenziati, ove lo si ritenesse opportuno, anche con apposita nota integrativa allegata all'istanza di accesso);
- f) la motivazione, vale a dire il titolo di legittimazione ad avanzare la richiesta avuto riguardo all'interesse personale e concreto per la tutela di

situazioni giuridiche rilevanti di cui si È portatori; trattasi, in definitiva, di specificare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta;

g) l'indicazione espressa di esame e di rilascio di copia, "semplice" o con attestazione di conformità all'originale, ovvero di semplice "visione" del documento, nonchÈ l'eventuale richiesta di invio di copia all'indirizzo indicato;

h) la data e la sottoscrizione del richiedente.

La richiesta di accesso formale (Allegato "A" della presente circolare) puÒ essere inoltrata anche a mezzo servizio postale, preferibilmente mediante plico raccomandato con avviso di ricevimento, ma in tal caso la sottoscrizione del richiedente in calce all'istanza deve essere autenticata a norma della legge n. 15/1968 o, in alternativa, deve essere allegata una copia autenticata di un documento di identità valido del richiedente. Si precisa che l'eventuale "avviso di ricevimento" tiene luogo della ricevuta.

Per le finalità di cui all'art. 11 del DPR n. 352/92, l'avvenuta presentazione della richiesta di accesso deve essere annotata in uno specifico registro di protocollo e conservata, a norma del comma 2 del citato art. 11, in un apposito archivio (ovvero anche a mezzo di supporto informativo) indicando i dati ricognitivi, soggettivi, oggettivi e cronologici della richiesta stessa (si veda anche il par. VI.3).

Il richiedente, come accennato, È tenuto a specificare e, ove occorra, a comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta nonchÈ dimostrare la propria identità ed i propri poteri rappresentativi, allegando idonea documentazione.

Si ricorda che il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di 30 giorni a norma dell'art. 4, comma 5, del DPR n. 352/92, decorrenti dalla presentazione di regolare e completa richiesta.

Decorso inutilmente il periodo, di tempo, non inferiore a 15 giorni, indicato nel provvedimento di accoglimento (cfr. par. VI.5) della richiesta di accesso formale senza che l'interessato abbia esercitato l'accesso, deve essere presentata da quest'ultimo una nuova istanza a cui deve seguire un nuovo esame da parte dell'ufficio competente.

Ai sensi dell'art 4, comma 6, del DPR n.352/92, ove l'istanza di accesso sia irregolare o incompleta, l'Ufficio competente, entro 10 giorni, È tenuto a darne tempestiva comunicazione al richiedente - utilizzando, anche in questo caso, l'apposito modello (Allegato "A") preferibilmente con mezzo idoneo ad accertarne la ricezione da parte dell'interessato.

Il termine del procedimento di accesso ricomincia a decorrere dalla nuova presentazione della richiesta perfezionata ovvero dalla regolarizzazione o dal completamento della stessa.

Si precisa che la richiesta di accesso formale È irregolare qualora sia stata inoltrata al di fuori ed in contrasto con le regole che disciplinano il diritto di accesso. La richiesta di accesso formale È incompleta allorchÈ, pur essendo regolare in tutte le altre parti, È carente, ad esempio, in relazione agli estremi del documento oggetto dell'accesso o ad uno o piÙ elementi che ne consentano l'individuazione. Le ipotesi di incompletezza o irregolarità possono essere alternative ovvero coesistere e l'ufficio competente È tenuto a precisare di quale irregolarità o incompletezza si tratti ed a indicare i motivi per i quali l'irregolarità o l'incompletezza impediscono l'accoglimento della richiesta di accesso.

Una singola richiesta di accesso puÒ riguardare anche piÙ di un documento ma in questo caso la richiesta deve essere formulata in modo tale da consentire la separata identificazione dei documenti richiesti in visione o in copia.

Il tempo di visione del documento deve essere adeguato, alla natura ed alla complessità del documento, compatibilmente con il rispetto del principio di buon

andamento dell'attività amministrativa.

L'ufficio competente può inoltre rilasciare, a richiesta dell'interessato e ove quest'ultimo ne sia legittimato, copia ("semplice" o "autenticata") dei documenti amministrativi in esame, subordinatamente al rimborso, ai sensi dell'art. 25, 1° comma, della legge n. 241/90 e fatte salve le vigenti disposizioni in materia di imposta di bollo, dei diritti di ricerca e visura e dei costi di riproduzione di cui si dirà al par. VI.6.

Le copie possono essere autenticate, in base alle vigenti norme in materia e con le usuali modalità, da parte del "responsabile del procedimento".

V - IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO DI ACCESSO

L'art. 4, comma 7, del DPR n.352/92 dispone che "responsabile del procedimento di accesso È il dirigente o, su designazione di questi, altro dipendente addetto all'unità organizzativa competente a formare l'atto od a detenerlo stabilmente. Nel caso di atti infraprocedimentali, responsabile del procedimento È, parimenti, il dirigente, o il dipendente da lui delegato, competente all'adozione dell'atto conclusivo, ovvero a detenerlo stabilmente". E' pertanto evidente che l'accesso ai documenti È un'attività che È oggetto di uno specifico procedimento amministrativo con la conseguenza che ad esso devono essere applicate le regole che disciplinano la materia previste dalla legge n.241/90.

Ciò premesso, in merito all'individuazione del "dirigente" responsabile del "procedimento di accesso" e dell'"unità organizzativa", tenuto conto che, come accennato, l'"unità organizzativa responsabile del procedimento" corrisponde, di norma, con l'ufficio competente per l'accesso, si ritiene opportuno fornire le seguenti precisazioni:

1. Il "dirigente" (inteso quale persona fisica preposta alla direzione dell'"unità organizzativa", a prescindere dal possesso della qualifica dirigenziale o della titolarità dell'ufficio) dell'"unità organizzativa" (intesa ai sensi dell'art. 9 del regolamento emanato con D.M. n. 678 del 1994), È responsabile del procedimento di accesso per gli atti formati o detenuti permanentemente dall' "unità organizzativa" cui È preposto.

Il "dirigente" può designare formalmente un dipendente della propria "unità organizzativa" quale "responsabile del procedimento di accesso".

2. Nel caso di richiesta di accesso concernente atti "infraprocedimentali", "responsabile del procedimento di accesso" È il dirigente, o il dipendente da lui delegato, competente all'adozione dell'"atto conclusivo", ovvero a detenerlo stabilmente. In altri termini, ove la richiesta di accesso attenga ad atti e documenti relativi sia a procedimenti ancora in corso (art. 2, comma 2, del DPR n.352/92) sia a procedimenti esauriti, il "responsabile del procedimento di accesso" È l'organo che adotta il provvedimento finale ("atto conclusivo"), ovvero competente a "detenerlo stabilmente".

3. Nei casi previsti dall'art. 10 della legge 7 agosto 1990, n.241, la competenza di tutti gli adempimenti relativi al procedimento di accesso spetta al "responsabile del procedimento" nel cui ambito viene presentata la richiesta di accesso. Si rinvia, altresì, ai chiarimenti espressi nella circolare n. 491S/UCIP del 13 febbraio 1995 (in particolare nel punto III.6) e nella circolare n. 90/S dell'11 aprile 1996, del Segretariato Generale. Il "responsabile del procedimento" così individuato procede all'istruttoria e ad ogni altro adempimento inerente il procedimento di accesso secondo quanto previsto dalla legge n. 241/90 con le connesse responsabilità e svolge, altresì, i seguenti, ulteriori adempimenti:

a) disciplina il flusso delle richieste di accesso attinenti la propria "unità organizzativa" in base all'ordine temporale di presentazione;

b) accerta la presenza, nella richiesta, di tutti gli elementi necessari al fine delle determinazioni da assumere;

c) segue l'iter procedimentale successivo alla presentazione della richiesta di accesso e, avendone i poteri delegati dal "dirigente" dell' "unità organizzativa" che ha formato l'atto o che lo detiene stabilmente, ne decide l'esito. Si richiamano, in proposito, le precisazioni contenute nella citata circolare n.49/S/UCIP del 13 febbraio 1995, ove applicabili.

Restano ferme, peraltro, le responsabilità dei titolari o dei reggenti degli uffici e degli organi, centrali e periferici, in ordine all'adozione di specifiche misure organizzative interne volte:

- a coordinare l'attività dei "dirigenti" delle "unità organizzative" e degli U.r.p. dipendenti per un efficiente esercizio del diritto di accesso ed a evitare sovrapposizioni di competenze all'interno della struttura nel suo complesso;

- ad adottare una necessaria uniformità nelle decisioni sul diritto di accesso aventi ad oggetto una medesima fattispecie ma di competenza di "unità organizzative" diverse con sede nella medesima struttura ovvero nell'ambito della generale competenza territoriale ad essi attribuita.

Si richiamano, al riguardo, gli articoli 16, comma 1, lett. 9) e 17, comma 1, lett. f) del decreto legislativo n. 29 del 1993 in ordine alla verifica ed al controllo degli adempimenti di cui alla legge n.241/90 previsti, rispettivamente, per i dirigenti generali e per i dirigenti, nonché al disposto di cui all'art. 3-ter, comma 1, del D.L. n. 163 del 1995, convertito in legge 11 luglio 1995, n. 273, circa i rimedi previsti per l'inosservanza dei termini dei procedimenti amministrativi.

VI - MISURE ORGANIZZATIVE, ESAME DELLA RICHIESTA E MODALITÀ DI ACCESSO

VI.1 - Modalità di accesso (art.5 del DPR n. 352/92) e misure organizzative (art. 6 del DPR n. 352/92)

E' appena il caso di precisare, preliminarmente, che le modalità di accesso sono già previste dall'art. 5 del DPR n.352/92, a cui si rinvia.

Si ricorda, al riguardo, che i titolari o i reggenti degli uffici e degli organi centrali e periferici, devono rendere pubblici i giorni, le ore, i locali ed il luogo in cui potrà esercitarsi il diritto di accesso.

L'esame e/o la copiatura dei documenti avviene presso l'ufficio (o l'unità organizzativa) indicato nell'atto di accoglimento della richiesta di accesso formale, nei giorni, nei locali e nelle ore all'uopo individuate ed alla presenza, ove ritenuta necessaria dal "responsabile del procedimento", di personale addetto in possesso di adeguata conoscenza del contenuto dei documenti stessi. Peraltro, tenuto conto del disposto di cui all'art. 5, comma 2, del DPR n. 352/92, l'eventuale carenza o mancanza di personale addetto non comporta alcuna ragione per negare l'accesso ai documenti.

Nel caso in cui i documenti amministrativi originali ai quali È stato disposto l'accesso siano stati formati o siano definitivamente depositati in uffici o in strutture dell'amministrazione non aperti al pubblico o comunque nei casi in cui il diritto di accesso non possa essere adeguatamente soddisfatto (ad esempio, nell'ipotesi in cui il richiedente risieda in località diversa da quella in cui ha sede la struttura dell'amministrazione ove sono depositati i documenti), i loro responsabili dovranno curare l'invio dei documenti oggetto della richiesta di accesso all' "Ufficio per le relazioni con il pubblico" (ove istituito) ovvero alla competente struttura dell'amministrazione finanziaria individuati in base all'indirizzo dichiarato dal soggetto che ha presentato l'istanza di accesso.

Successivamente all'effettuazione dell'accesso da parte del soggetto autorizzato ed alla stesura e sottoscrizione del verbale (si veda, al riguardo, il par.

VI.11), i documenti trasmessi dovranno essere tempestivamente restituiti alla struttura di appartenenza.

All'atto della restituzione del documento, una copia del verbale deve essere allegata al fascicolo contenente il documento stesso.

L'art. 6 del citato DPR n. 352 prevede, inoltre, il contenuto minimo delle misure organizzative (principale oggetto della presente circolare) da predisporre a cura delle singole Amministrazioni per un soddisfacente esercizio del diritto di accesso.

VI.2- L'Ufficio per le relazioni con il pubblico (U.r.p.) ed esercizio del diritto di accesso.

Si ricorda, preliminarmente, che i Dipartimenti e gli uffici centrali e periferici sono tenuti all'istituzione, nelle rispettive strutture, dell'apposito ufficio di cui all'art 12, 1° comma, del d. D.lgs n. 29 del 1993 ed alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 ottobre 1994 (Principi per l'istituzione ed il funzionamento degli Uffici per le relazioni con il pubblico), con il compito, per quello che in questa sede interessa, di individuare e adottare le misure intese ad agevolare il rapporto con il pubblico per l'esercizio del diritto di accesso e il coordinamento delle procedure di accesso che coinvolgono più "unità organizzative" aventi sede nella medesima struttura.

Si richiamano, altresì, l'art. 6, comma 2, del DPR n. 352/92 e la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 (Principi sull'erogazione dei servizi pubblici).

Agli U.r.p. sono preposti, a norma del cap. VI, punto n. 4, della Direttiva Presidenziale dell'11 ottobre 1994, funzionari in possesso di qualifica dirigenziale. Il possesso di tale qualifica non costituisce, tuttavia, requisito essenziale ed imprescindibile la cui mancanza sia idonea a configurare condizione ostativa all'istituzione degli U.r.p.

Inoltre, l'obbligo di istituzione dell'U.r.p. comporta di norma - come precisato nella circolare n. 90/S dell'11 aprile 1996 - "la nomina di un responsabile operativo a tempo pieno". Si richiamano, in proposito, le precisazioni e le istruzioni contenute nel punto V della circolare n. 49/S/UCIP del 13 febbraio 1995 (oltre che nella circolare n. 90/S) nonché le disposizioni di cui all'art. 3 del D.L. 12 maggio 1995, n. 163, convertito, con modificazioni, nella legge 11 luglio 1995, n. 273.

Al riguardo, si ricorda che:

1. i titolari o i reggenti di uffici di livello dirigenziale sono tenuti, ai sensi della citata circolare n. 49/S/UCIP, alla "supervisione" dei rispettivi "Uffici per le relazioni con il pubblico". Essi hanno, peraltro, la facoltà di designare ufficialmente un dipendente (di livello non inferiore al VII) quale responsabile della conduzione operativa del particolare settore;

2. nel caso di uffici di livello non dirigenziale, i capi ufficio possono delegare, in analogia a quanto previsto dal punto precedente, la responsabilità della conduzione operativa dell'"Ufficio relazioni con il pubblico" ad altro dipendente (di livello non inferiore al VI);

3. nel caso, infine, di uffici di dimensioni particolarmente ridotte per competenze, organico e logistica, i capi ufficio sono direttamente responsabili dell'"Ufficio per le relazioni con il pubblico", senza facoltà di delega di tale responsabilità ad altro dipendente e assommano, pertanto, anche la piena responsabilità del coordinamento, della gestione e delle determinazioni da assumere in merito alle richieste di accesso concernenti gli atti formati o detenuti in via definitiva nel loro ufficio.

Ferme restando, pertanto, le incombenze di esclusiva competenza del "responsabile del procedimento" (la citata circolare n. 90 precisa, al riguardo, che la "decisione finale sull'accesso ai documenti amministrativi spetta al "dirigente" preposto alla competente unità organizzativa"), il responsabile operativo dell'"Ufficio per le relazioni con il pubblico" svolge, in materia di diritto di accesso, i seguenti adempimenti:

- a) relaziona con il pubblico in merito a tutte le informazioni sulle modalità di esercizio del diritto di accesso e sui relativi costi;
- b) fornisce assistenza e collaborazione nella compilazione delle istanze di accesso formali;
- c) rappresenta all'organo di vertice della struttura da cui dipende l'opportunità di indire la "conferenza di servizi" prevista dall'art. 14 della legge n.241/90 e propone allo stesso, ai fini dell'art. 3 della legge 11 luglio 1995 n. 273, le semplificazioni procedurali o procedurati atte ad eliminare reiterazioni di adempimenti o prassi amministrative superflue che si ripercuotono negativamente sui tempi di conclusione del procedimento di accesso (e degli altri tipi di procedimento);
- d) individua le misure organizzative di carattere interno ritenute idonee ad agevolare al massimo grado i rapporti con il pubblico per l'esercizio del diritto di accesso e le relative procedure che coinvolgono più unità organizzative aventi sede nella medesima struttura, cura - anche ai sensi dell'art. 6, 1° comma, lett. b), del DPR n.352/92 - l'indice e l'aggiornamento dei documenti liberamente accessibili assicurando direttamente presso l'U.r.p., ove possibile, l'esame o l'estrazione di copia dei documenti oggetto della richiesta di accesso;
- e) procede al monitoraggio delle richieste di accesso, informali e formali, presentate nell'ambito della struttura in cui opera (si rinvia, al riguardo, al par. VI.11).

Le incombenze di cui alla precedente lett. d) comportano, altresì, la catalogazione dei documenti accessibili in tipologie di atti individuati con criteri di omogeneità, indipendentemente dalla loro denominazione specifica. In merito a tale particolare adempimento si suggerisce di utilizzare il criterio logico-sistematico di cui alle Tabelle allegate al D.M. 19 ottobre 1994, n. 678 (Regolamento di attuazione degli artt. 2 e 4 della legge n. 241/90). Dovranno essere consultabili da parte di chiunque gli atti ed i provvedimenti a carattere generale emanati dall'Amministrazione.

VI.3 - Modalità di lavorazione ed archiviazione delle richieste di accesso.

A norma dell'art.11, comma 1, del DPR n.352/1992 l'amministrazione è tenuta ad istituire presso i propri uffici archivi automatizzati delle richieste di accesso. Tali archivi conterranno, come accennato nel par. IV.2.2, i dati ricognitivi, soggettivi, oggettivi e cronologici delle richieste di accesso e dovranno essere costantemente aggiornati con le informazioni attinenti al relativo corso.

I dati contenuti nei singoli archivi periferici confluiranno in un archivio centralizzato collegato telematicamente con gli uffici centrali e periferici per l'accesso diretto ai dati.

L'obiettivo, nel medio termine, è quello di poter fornire, in tempo reale, lo stato di un procedimento amministrativo e le informazioni di cui alla legge n.241/90.

VI.3.1 - Procedura manuale

Per gli uffici dell'amministrazione non ancora collegati nella rete informativa e nel quadro del progressivo ampliamento di quest'ultima, in luogo degli archivi automatizzati delle richieste di accesso di cui all'art. 11, commi 1 e 3, del DPR n.352/92, devono essere costituiti, a norma del comma 7 del citato articolo, appositi archivi cartacei contenenti le medesime informazioni.

Il responsabile operativo dell'U.r.p. curerà, come accennato, il monitoraggio delle richieste di accesso (informali e formali) presentate nell'ambito della

struttura in cui opera (cfr. par. VI.2).

VI.3.2- Procedura automatizzata

Al fine di poter fornire un efficace strumento agli uffici dell'amministrazione nell'espletamento delle varie attività connesse alla gestione delle richieste di accesso nonché delle altre istanze presentate a norma della legge n.241/90, È in corso di predisposizione una procedura automatizzata che, in una prima fase applicativa, consentirà:

1. l'acquisizione - a cura, a seconda dei casi, dell'U.r.p. o dell'ufficio competente - in un archivio automatizzato dei dati contenuti nelle istanze presentate (richieste di accesso formali ed informali) secondo quanto previsto nell'Allegato "A";
2. la numerazione automatica delle istanze;
3. la predisposizione automatica delle risposte da inviare agli interessati (Allegati "A1 ". "A2"; "A4"; "A5");
4. la compilazione del processo verbale di cui all'Allegato "A6";
5. la gestione dei costi di riproduzione, nonché dei diritti di ricerca e visura dovuti dai richiedenti;
6. la gestione delle scadenze legate alle istanze presentate;
7. l'interrogazione ed il monitoraggio delle istanze, nonché la stampa di prospetti riepilogativi;

In una fase successiva, l'ulteriore implementazione della procedura consentirà, a fronte dell'inserimento di una istanza, di ricercare i dati richiesti sia sugli archivi centralizzati dei procedimenti (ad esempio, rimborsi), sia sugli archivi locali dell'ufficio interessato.

VI.4- Richieste di accesso di soggetti portatori di interessi pubblici o diffusi costituiti in associazioni o comitati - organizzazioni sindacali.

Le disposizioni sulle modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti del procedimento amministrativo si applicano anche alle associazioni e comitati portatori di interessi pubblici o diffusi di cui agli artt. 9 e 10 della legge n. 241/90 e all'art. 9 del DPR n. 352/92, previo accertamento della legittimazione e della natura dell'interesse giuridico di cui sono portatori, fatta salva l'ipotesi di differimento di cui all'art. 24, ultimo comma, primo periodo, della legge n.241/90 nonché i casi in cui possa essere opposto il vincolo di segreto, di divieto di divulgazione o di esclusione ai sensi del medesimo art. 24 della legge n.241/90, dell'art. 8 del DPR n.352/92 e del relativo regolamento di attuazione emanato con il citato D.M.n.603/1996.

E' necessario precisare, al riguardo, che l'art. 22, 1º comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, pur riconoscendo il diritto di accesso ai documenti amministrativi a "chiunque vi abbia interesse", non ha introdotto alcun tipo di "azione popolare" finalizzata all'esercizio di un controllo generalizzato sull'Amministrazione, avendo, viceversa, collegato il suddetto diritto all'esigenza di tutelare situazioni soggettive giuridicamente rilevanti. Di conseguenza, l'accesso È consentito soltanto a coloro ai quali gli atti stessi attengano e che se ne possano eventualmente avvalere, come più volte accennato, per la tutela di una posizione giuridica soggettiva.

In particolare, ai fini della legittimazione delle organizzazioni sindacali all'esercizio del diritto in parola, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita a norma dell'art. 27 della legge n.241/90, È del parere che nella motivazione dell'istanza di accesso emerga, sia pure implicitamente, l'esigenza di salvaguardare un interesse giuridicamente rilevante, concreto ed attuale, di cui sia portatore il sindacato per proprio conto e

non solo per conto dei lavoratori.

Inoltre, secondo tale orientamento - al quale gli uffici dell'amministrazione avranno cura di attenersi - alle organizzazioni sindacali non può essere riconosciuto l'accesso ai documenti riguardanti posizioni personali e le informazioni concernenti situazioni e comportamenti dei singoli dipendenti ma solo per quegli atti e documenti di carattere generale che riguardano il personale, l'organizzazione del lavoro ed il funzionamento dei servizi.

Ovviamente tali precisazioni riguardano esclusivamente la disciplina dell'accesso di cui alla legge n.241/90 ed al DPR n.352/92 e quindi lasciano impregiudicato l'eventuale diritto delle organizzazioni sindacali di ottenere informazioni o documenti in virtù di specifiche disposizioni della normativa contrattuale collettiva (qualora, ad esempio, l'istanza risulti proposta nell'esercizio di uno specifico diritto di informazione sindacale previsto dal CCNL - comparto Ministeri), la cui interpretazione ed applicazione esula dall'oggetto della presente circolare.

E' infine appena il caso di sottolineare che l'esercizio del diritto di accesso da parte delle organizzazioni o delle associazioni in parola non si applica alle attività dell'Amministrazione finanziaria dirette all'emanazione dei provvedimenti rientranti nella previsione di cui all'art. 13 della legge citata (si veda, al riguardo, il cap. VII).

VI.5- Accoglimento della richiesta di accesso formale

L'accoglimento, a norma dell'art. 5 del DPR n.352/92, della richiesta di accesso, È formalizzato in apposito provvedimento (Allegato "A1") emanato dal "responsabile del procedimento". Il provvedimento deve essere motivato nei casi in cui esistano soggetti controinteressati "individuati o facilmente individuabili" (si veda, al riguardo, il par. VIII.2)

L'accesso deve essere consentito esclusivamente ai documenti originali (escluse pertanto le copie, anche autentiche, degli stessi) - fatti salvi i casi in cui, per la salvaguardia della riservatezza (cfr. il par. VIII.2), si renda necessario utilizzare il metodo della parziale omissione della parte del documento riguardante i dati da mantenere riservati - formati dall'Amministrazione finanziaria o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa e si esercita, come accennato nel par. II.3, nei confronti dell' "Autorità [intesa, in questo caso, come 1' "Amministrazione finanziaria" competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente" (art. 2, comma 2, del DPR n.352/92). Le copie "parziali", ove possibile, devono comprendere la prima e l'ultima pagina del documento e quelle omesse devono essere indicate.

L'accoglimento della richiesta di accesso formale ad un documento, comporta, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del DPR n.352/92, anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatti salvi i casi in cui possa essere opposto per questi ultimi il vincolo di segreto, di divieto di divulgazione, di esclusione o di differimento ai sensi dell'art. 24 della legge n.241/90, dell'art. 8 del DPR n.352/92 e del regolamento di attuazione emanato con il D.M. 29 ottobre 1996, n.603.

L'atto di accoglimento della richiesta di accesso formale deve contenere, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del DPR n. 352/92, l'indicazione dell'ufficio dell'Amministrazione che ha emanato il provvedimento e dell' "unità organizzativa" presso cui rivolgersi per esercitare l'accesso, nonché l'indicazione di un congruo periodo di tempo (che, ai sensi del citato comma 2, non deve essere inferiore a 15 giorni) per prendere visione dei documenti oggetto della richiesta o per ottenerne copia.

Il soggetto autorizzato ad accedere ai documenti, ai sensi dell'art.5, commi 5 e 6, del DPR n.352/92, può prendere appunti o trascrivere in tutto o in parte il contenuto dei documenti visionati, con espresso divieto, penalmente perseguibile, di alterarli in qualsiasi

modo ovvero di asportarli dal luogo in cui gli stessi sono dati in visione.

L'accesso ai documenti, effettuato ai sensi dell'art. 22 della legge n.241/90 e con le modalità di cui all'art.5 dei DPR n.352/92, dovrà svolgersi, ove possibile, in spazi idonei avuto riguardo alla particolare riservatezza dei documenti richiesti in visione.

L'esame del documento È consentito al soggetto autorizzato all'accesso (o a persona dal medesimo incaricata, munita di specifica delega con firma autenticata), con l'eventuale accompagnamento di altra persona, i quali dovranno esibire un valido documento di identità.

Le generalità e gli estremi del documento di identità dei soggetti che hanno proceduto all'accesso devono essere registrati nel verbale (da compilare in ogni caso di accesso "materiale" ai documenti, anche in presenza di richiesta "informale") di cui al par. VI.11. Gli estremi del verbale devono infine essere riportati in calce all'eventuale richiesta di accesso "formale".

VI.6- Rimborso spese di riproduzione e costi di ricerca e visura.

Il rilascio di copia dei documenti È subordinato, a norma dell'art.25, comma 1, della legge n. 241/90, al rimborso del costo di riproduzione, salve, in ogni caso, le disposizioni vigenti in tema di imposta di bollo e di rimborso dei diritti di ricerca e visura. Con direttiva prot. UCA/27720/928/46 del 19 marzo 1993, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Commissione per il diritto di accesso) ha disciplinato le modalità di rilascio delle copie dei documenti amministrativi e di rimborso delle spese di riproduzione.

Nella suddetta direttiva si ritiene "equitativo un corrispettivo di L. 500 per il rilascio da 1 a 2 copie, di L. 1000 da 3 a 4 copie e così di seguito", da corrispondere mediante applicazione di marche da bollo ordinarie.

Pertanto, in conformità alla citata direttiva, per il rimborso delle spese di riproduzione, sono dovute le somme suindicate, da versare tramite marche da bollo per l'importo equivalente e da applicare successivamente sulle copie dei documenti.

E' inoltre precisato nella direttiva in parola che "nel caso in cui il rilascio di copia comporti l'uso di apparecchiature speciali, procedure di ricerca di particolare difficoltà, o formati particolari su carta speciale, ciascuna Amministrazione potrà individuare costi diversi da corrispondere sempre mediante applicazione di marche da bollo". Al riguardo, ove si dovessero verificare tali casi nell'ambito dell'Amministrazione finanziaria, tenuto conto della loro presumibile scarsa numerosità, si ritiene rientri in un ambito di equità raddoppiare gli accennati costi di riproduzione, fatti salvi i casi in cui può trovare applicazione specifica normativa.

Con ulteriore direttiva prot. UCA/2772/1749 del 28 febbraio 1994, la Presidenza del Consiglio ha precisato che l'imposta di bollo È dovuta soltanto quando la copia del documento viene rilasciata, su richiesta dell'interessato, in forma autentica. Conseguentemente, quando nell'istanza di accesso non viene espressamente richiesto il rilascio di "copia conforme", il soggetto autorizzato all'accesso È tenuto soltanto al rimborso dei costi di riproduzione e degli eventuali diritti di ricerca e visura.

Il rimborso dei costi di copiatura ed il pagamento delle somme dovute per altri diritti, potrà essere effettuato anche mediante i nuovi strumenti e attraverso le modalità che saranno a breve adottati dall'Amministrazione.

In conclusione, il soggetto autorizzato all'accesso - personalmente o a mezzo incaricato munito di specifica delega con firma autenticata - di norma potrà prendere "copia" dei documenti oggetto della richiesta di accesso (ove accolta), previo:

1. rimborso dei costi di copiatura: diritto fisso di L. 500 ogni due pagine di una sola facciata o da una pagina di due facciate, da corrispondere mediante applicazione di marche sulle copie del documento (annullate con timbro o datario dell'ufficio). Ad esempio, il rilascio di copia non autenticata di ogni pagina di un documento composto di 6 pagine da una sola facciata (o, il che È lo stesso, di 3 pagine da due facciate), comporta il rimborso di L. 1.500.;

2. pagamento dell'imposta di bollo: imposta di bollo di L. 20.000 (mediante applicazione di marche) per il rilascio di copia dichiarata conforme all'originale del documento, secondo le vigenti disposizioni;

3. diritti di ricerca e visura: restano fermi ed impregiudicati i versamenti dei "tributi speciali" in occasione della ricerca, della visura e del rilascio di copia di documenti, già previsti da specifiche disposizioni di legge o regolamentari non collegate all'esercizio del diritto di accesso. Tali somme devono essere versate anche se il rilascio di copia È richiesto in base alle norme della legge n. 241/90 e dal DPR n.352/92 sull'accesso ai documenti amministrativi.

Al riguardo, si rinvia, a titolo esemplificativo, alla Tabella "A" allegata al DPR 26 ottobre 1972, n. 648, e successive modificazioni ed integrazioni, dove sono elencati i tributi speciali per i servizi resi dal Ministero delle finanze, al D.L. 20 giugno 1996, n. 323, convertito in Legge 8 agosto 1996, n. 425 (catasto e servizi tecnici erariali), al d.lgs. 31 ottobre 1990, n.347 (conservatorie dei registri immobiliari), ecc. Sono altresì dovuti i tributi previsti da ulteriori specifiche disposizioni (a cui, anche in questo caso, si rinvia) per il rilascio di copia e per la visura di atti e documenti depositati presso gli uffici dell'Amministrazione delle finanze.

Per il mero esame o "visione" dei documenti amministrativi ai quali È stato autorizzato l'accesso non sono dovute spese di riproduzione.

E' infine necessario che gli uffici e gli organi dell'Amministrazione rendano noto, ai sensi dell'art. 6, 1º comma, lett. c) del DPR n. 352/92, o, comunque, adeguatamente pubblicizzino nei locali a disposizione dell'utenza ed a quelli assegnati agli U.r.p., le somme da corrispondere per il rilascio delle copie di ogni specie di documento ivi formato o definitivamente depositato ai quali È consentito l'accesso.

VI.7 - Non accoglimento della richiesta di accesso formale

La richiesta presentata al fine di esercitare il diritto di accesso, ove non accolta, può essere:

- a) "limitata" ad una parte dei documenti ("accoglimento parziale");
- b) "differita" per un determinato periodo di tempo;
- c) "rifiutata".

A norma dell'art. 25, comma 3, della legge n.241/90 e dell'art. 7 del DPR n.352/92, la limitazione, il differimento e il rifiuto sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'art. 24 della legge n. 241 del 1990.

Il rifiuto (Allegato "A2") È disposto dal "responsabile del procedimento" mediante provvedimento motivato (a norma dell'art. 25, comma 3, della legge n. 241 del 1990) con specifico riferimento ai casi in cui può essere opposto il vincolo di segreto, di divieto di divulgazione o di esclusione ai sensi dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990, dell'art. 8 del DPR n.352/92 e del regolamento di attuazione di cui all'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, emanato con D.M. 2g ottobre 1996, n. 603, avuto riguardo, inoltre, alle "circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come proposta" (art. 7, comma 1, del DPR n.352/92).

Ai sensi dell'art. 25, comma 4, della legge n.241/90, la richiesta si intende rifiutata quando siano trascorsi trenta giorni dalla data di ricezione senza che il competente ufficio dell'Amministrazione finanziaria si sia pronunciato in merito (silenzio-rifiuto). Su

quest'ultimo punto occorre precisare che il silenzio-rifiuto opera non solo in caso di assoluta inerzia da parte dell'ufficio competente a fronte di una richiesta di accesso formale, ma anche quando la risposta sia meramente elusiva.

Il differimento (Allegato "A3") o la limitazione (Allegato "A4") del diritto di accesso È parimenti disposto, con provvedimento motivato, dal "responsabile del procedimento", ai sensi dell'art. 24, ultimo comma, primo periodo, della legge n. 241 del 1990, al fine di evitare che la conoscenza dei documenti oggetto della richiesta di accesso impedisca o ostacoli gravemente lo svolgimento dell'azione amministrativa, ovvero sia necessario assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'art 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n.241, ovvero anche, a norma dell'art. 7, comma 2, del DPR n. 352/92, per "salvaguardare esigenze di riservatezza dell'amministrazione specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa".

E' stato più volte sollevato, al riguardo, il problema dei documenti sottratti all'accesso a tempo indeterminato e quelli sottratti all'accesso a tempo determinato, ovvero i c.d. casi di "differimento".

In merito, la Direttiva prot. UCA/4541/II/4.5.1.2 del 26 marzo 1997 della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Commissione per il diritto di accesso) precisa che il sistema ideato dal legislatore per individuare il punto di equilibrio tra il riconoscimento del diritto di accesso e la tutela della riservatezza dell'azione amministrativa per la salvaguardia di superiori interessi consiste nell'affermazione del principio per cui tutti i documenti amministrativi sono accessibili salvo quelli coperti da segreto e quelli rientranti nelle categorie di documenti indicate nei regolamenti adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'art. 24, comma 4, della legge n. 241/90.

Nella citata Direttiva si fa rilevare, peraltro, che il legislatore ha individuato, di fatto, due diversi tipi di "differimento".

Il primo È quello (art. 8, commi 2 e 3, del DPR 352/1992) finalizzato alla salvaguardia degli interessi indicati dall'art. 24, comma 2, lett. a),b),c) e d) della legge 241/1990.

Il secondo È quello (art. 24, comma 6, della legge 241/1990) previsto espressamente come facoltà di differire l'accesso ai documenti fino a quando la loro conoscenza possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa.

Nel primo caso il differimento È dunque un potere vincolato, esercitabile solo nei limiti (art. 25, comma 3, legge 241/1990) previsti dai regolamenti delle singole amministrazioni. Ovviamente, laddove il regolamento del Ministero delle finanze non preveda espressamente il potere dell'amministrazione di differire l'accesso al documento, si intende che quest'ultimo È permanentemente sottratto all'accesso.

L'altro tipo di differimento È, viceversa, un potere esercitabile discrezionalmente nel senso che l'amministrazione lo può esercitare, qualora se ne presenti la necessità, al di fuori di ipotesi specificamente predeterminate.

Invero, nessuna disposizione di legge o regolamentare fa obbligo alle singole amministrazioni di indicare in via preventiva i casi in cui dalla conoscenza di taluni documenti possa derivare impedimento o grave ostacolo all'azione amministrativa. Ciò in quanto si tratta di ipotesi impossibili da determinare ex ante bensì verificate di volta in volta ed a posteriori, anche perché dipendenti, in molti casi, da fattori contingenti che impediscono di fatto l'accesso a documenti.

E' evidente, peraltro, che mentre per il differimento c.d. "vincolato" basterà richiamare nella motivazione del provvedimento di differimento (analogamente al provvedimento di "rifiuto") la norma del regolamento emanato con il D.M. n. 603/1996 che lo prevede, per il

differimento c.d. "discrezionale" (art. 24, ultimo comma, primo periodo, della legge n.241/90) sarà viceversa necessario motivare adeguatamente sulle ragioni di impedimento o di grave ostacolo all'azione amministrativa che non consentono di soddisfare immediatamente l'istanza di accesso.

Si sottolinea, altresì, che ai sensi dell'art. 7, comma 3, del DPR n.352/92, l'atto che dispone il differimento ("discrezionale" o "vincolato") dell'accesso deve indicare anche la durata. I provvedimenti amministrativi concernenti il differimento, il rifiuto o la limitazione del diritto di accesso devono riportare, ai sensi dell'art. 3, comma 4, e dell'art 25, comma 3, della legge n.241/90, le indicazioni del termine (trenta giorni) e dell'autorità (Tribunale Amministrativo Regionale) alla quale È possibile presentare ricorso giurisdizionale avverso le suddette determinazioni. Anche i provvedimenti di limitazione, di differimento e di rifiuto devono essere comunicati all'U.r.p. per le incombenze di cui alla lett. e) del par. VI.2.

VI.8 - Dati e notizie da indicare nella risposta alla richiesta di accesso formale

Nella risposta dell'Ufficio competente, devono essere indicati:

- a) l'ufficio (o l'unità organizzativa) che ha esaminato la richiesta di accesso;
- b) il documento oggetto della richiesta e l'indicazione sintetica del contenuto del documento nonché, eventualmente, il procedimento a cui fa riferimento;
- c) la data di presentazione della richiesta da parte dell'interessato;
- d) la data di ricevimento della richiesta da parte dell'ufficio competente per il suo esame;
- e) la decisione assunta in esito alla richiesta di accesso;
- f) la completa indicazione delle modalità di accesso ai documenti, qualora sia consentito;
- g) l'ufficio (o l'unità organizzativa) presso il quale È possibile prendere visione dei documenti od ottenerne le copie richieste, con la specificazione dell'orario, dei giorni di apertura al pubblico, dell'indicazione delle somme dovute a rimborso delle spese di riproduzione (da corrispondere mediante l'acquisto di marche), dell'imposta di bollo e di eventuali altri diritti;
- h) la data da cui È possibile accedere al documento richiesto ed il periodo di tempo, non inferiore a 15 giorni, entro il quale È consentito l'accesso;
- i) la motivazione della decisione di rifiuto, di differimento o di limitazione dell'accesso;
- l) la data, il protocollo ed il timbro dell'ufficio competente per l'esame della richiesta di accesso;
- m) la sottoscrizione del "responsabile del procedimento";
- n) l'indicazione della facoltà per il richiedente, in caso di rifiuto, di differimento o di limitazione dell'accesso, di impugnazione del provvedimento stesso, con le indicazioni del termine e dell'autorità alla quale È possibile presentare ricorso giurisdizionale avverso le determinazioni assunte dal "responsabile del procedimento ".

VI.9 - Comunicazioni effettuate ai sensi della legge n.241/90 e del DPR n.352/92.

Si ricorda, preliminarmente, che - a norma dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modificazioni ed integrazioni - non si applica la tassa a carico del destinatario per le comunicazioni effettuate ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241. In merito, si reputa opportuno fornire i seguenti chiarimenti anche alla luce della Direttiva del Ministro del 25 novembre 1996 (prot. n. 29181/Gab del 18

dicembre 1995) per la semplificazione dei rapporti tra l'amministrazione finanziaria ed i contribuenti.

L'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento si rinviene nell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, il quale rientra nelle disposizioni di cui al Capo III (artt. da 7 a 13) della stessa legge, intitolato "partecipazione al procedimento amministrativo". Ai sensi dell'art. 13, 2º comma, della legge citata, le disposizioni attinenti alla "partecipazione al procedimento amministrativo" non si applicano ai procedimenti tributari per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano (si rinvia, al riguardo, al par. VII.4).

Peraltro, l'art. 5, comma 3, della legge n.241/90 (che si applica anche ai procedimenti tributari) dispone che "l'unità organizzativa" competente ed "il nominativo del responsabile del procedimento" sono comunicati ai soggetti di cui all'art. 7 della stessa legge e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.

Il 3º comma dell'art. 8 della legge in esame precisa inoltre che - ove non sia possibile o risulti particolarmente gravosa effettuare la comunicazione persona/e dell'avvio del procedimento all'interessato - l'Amministrazione (ovvero l'Ufficio interessato) provvede mediante idonee forme di pubblicità.

Occorre infine distinguere tra le comunicazioni inviate dall'Amministrazione che traggono origine da specifiche disposizioni tributarie (invio questionari, richiesta di documentazione, ecc.) e quelle effettuate in ossequio ai principi di carattere generale contenuti nella legge n. 241 del 1990, quali possono essere, per esempio, le risposte dell'Ufficio su "istanze" presentate, ai sensi della legge citata, da parte dei contribuenti (per esempio, in base alle istruzioni contenute nella circolare n. 49/S/UCIP del 13 febbraio 1995).

Cio premesso, nel primo caso, trattandosi evidentemente di attività prevista dalla stessa norma tributaria o comunque effettuata in applicazione di specifiche disposizioni in materia, non si è nel campo di applicazione dei principi di cui alla legge n.241/90 (ex art. 13, comma 2, della stessa legge) e, pertanto, non si applica il disposto di cui all'art. 12, comma 5, del decreto legislativo n. 29 del 1993 bensì le disposizioni di specie regolanti la materia di volta in volta applicabili.

Nel secondo caso, trattandosi, viceversa, di comunicazioni effettuate in ottemperanza alle disposizioni contenute nella legge n. 241/90, si applica il divieto della tassa a carico di cui all'art. 12, comma 5, del citato decreto legislativo n. 29/1993.

Nell'ipotesi di istanza o domanda presentata personalmente all'ufficio competente (direttamente dall'interessato o da persona dal medesimo incaricata), può essere utilizzato, come ricevuta, l'apposito modello contenente anche le notizie di cui all'art. 8 della legge n. 241 del 1990 (Allegato "R"); È comunque fatto obbligo al responsabile del procedimento di comunicare le informazioni di cui all'art. 5, comma 3, della legge n. 241/90, ai soggetti di cui all'art. 7 della stessa legge e, a richiesta, a chiunque vi abbia un interesse giuridicamente rilevante. Quando sarà implementata la procedura automatizzata di cui al par. VI.3, tali notizie saranno fornite direttamente dal sistema informativo.

In materia di diritto di accesso, l'obbligo di soddisfare tale diritto - ovviamente in presenza di tutte le condizioni previste dalla legge - non comporta anche l'onere dell'ufficio competente alla spedizione delle copie dei documenti, la quale può essere effettuata solo dopo il rimborso delle spese di invio e dei costi di riproduzione da parte dell'interessato. Al riguardo, il responsabile del procedimento comunicherà all'interessato l'ammontare del rimborso dovuto, da corrispondere, di norma, mediante l'invio di marche da bollo ordinarie dell'importo equivalente.

Inoltre, nell'osservare che la legge n.241/90 non prevede - sempre in materia di accesso ai documenti amministrativi - alcuna comunicazione, oltre quelle concernenti i provvedimenti di accoglimento, di rifiuto e di differimento, viceversa, il DPR n.352/92 prevede anche la comunicazione all'interessato della

trasmissione dell'istanza di accesso ad a/tra Amministrazione competente (art.4, comma 3, DPR n. 352/92) e la comunicazione al medesimo delle irregolarità o incompletezze dell'istanza (art. 4, comma 6 del DPR n.352/92). Tali ultime comunicazioni sembrerebbero non rientrare nella previsione dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n.29 del 1993, perché, da un lato, non previste dalla legge n. 241/90 e, dall'altro, comunque servono a porre rimedio ad un errato o irregolare esercizio del diritto di accesso da parte dell'interessato.

Tuttavia, atteso che l'"Ufficio procedimenti ed efficienza amministrativa" della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha, tra l'altro, precisato (con nota prot. UPEA/JProc/1.10/838 del 29 gennaio 1996) che l'esigenza di risparmio di risorse degli uffici della P.A. non può spingersi fino ad annullare l'obiettivo primario costituito dalla necessità di soddisfare la conoscenza del cittadino in ordine ad un procedimento amministrativo che lo riguarda, deve conclusivamente ritenersi che la ratio dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo n. 29/1993, sia di porre a carico dell'Amministrazione le spese postali per tutte le comunicazioni relative all'esercizio del diritto in parola, escluse, come precisato, le spese di riproduzione dei documenti e di invio degli stessi (cfr. par. VI.6).

Pertanto, la norma sul divieto della tassa a carico del destinatario si applica tanto alle comunicazioni concernenti il diritto di accesso (con le precisazioni testè evidenziate) quanto alle comunicazioni previste dalla legge n. 241/90 mentre, viceversa, non si applica se le comunicazioni (invio questionari, richiesta di documentazione, ecc.) sono effettuate in base a specifiche disposizioni che regolano tale attività per la formazione dei provvedimenti tributari.

VI.10 - Misure organizzative di carattere generale

Alla luce della citata Direttiva Ministeriale del 25 novembre 1996 ed al fine di meglio corrispondere all'esigenza di chiarezza e di trasparenza nei confronti dei soggetti interessati si precisa, ad integrazione della circolare n. 49/S/UCIP del 13 febbraio 1995, quanto segue:

a) ogni atto o provvedimento finale notificato o comunicato al contribuente deve contenere, in ottemperanza a quanto disposto dagli articoli 3, ultimo comma, e 25, della legge n.241/90 e dall'art.5 del DPR 27 giugno 1992, n. 352, l'indicazione dell'ufficio o dell'unità organizzativa presso cui è possibile ottenere le relative informazioni nonché, in caso di provvedimento impugnabile, l'indicazione del termine e dell'autorità, con i necessari elementi identificativi, cui è possibile ricorrere;

b) le istanze presentate dall'interessato rivolte esclusivamente ad ottenere le informazioni di cui all'art. 8 della legge n. 241/90 sono prodotte in carta semplice, salvo che tale richiesta di informazioni sia contenuta in istanze configurabili come atti difensivi dell'interessato o comunque non ricomprese tra gli atti o documenti esenti dall'imposta di bollo di cui all'art. 5 della Tabella Allegato B annessa al DPR n.642/1972; si rinvia, al riguardo, alla Risoluzione n.80/E del 4 aprile 1995 della Direzione Centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario del Dipartimento delle Entrate;

c) i responsabili dei procedimenti amministrativi sono in via generale tenuti, a norma della legge 7 agosto 1990, n. 241, del DPR 27 giugno 1992, n. 352 e del regolamento emanato con decreto ministeriale 19 ottobre 1994, n. 678, a richiedere tempestivamente (e comunque non oltre 60 giorni come previsto dall'art.3, comma 4, del D.M. n. 678/1994) l'eventuale ulteriore documentazione occorrente non consegnata all'atto della presentazione di una qualsiasi domanda o istanza, privilegiando - ove possibile - la comunicazione telefonica;

d) il personale a contatto con gli utenti o comunque i responsabili dei procedimenti sono tenuti a consegnare ricevuta delle istanze e delle domande

presentate personalmente dai contribuenti, già completa, ove possibile, di tutte le informazioni di cui all'art. 8 della legge n.241/90 (Allegato "R");

e) deve essere predisposta adeguata segnaletica all'interno di ogni struttura al fine di facilitare l'individuazione, da parte dell'interessato, dell'unità organizzativa competente alla trattazione di determinati tipi di procedimento, del relativo responsabile e, nel caso non coincidano, dell'organo che adotta il provvedimento finale;

f) deve essere affisso, sia esternamente alla struttura che all'interno della stessa, un avviso contenente gli orari ed i giorni di apertura al pubblico e di accesso agli atti ed ai documenti amministrativi formati dalle varie "unità organizzative" aventi sede nella medesima struttura o nella stessa definitivamente depositati ai quali È consentito l'accesso;

g) il "dirigente" responsabile dell'"unità organizzativa" competente per l'informazione e l'assistenza ai contribuenti (ovvero il responsabile operativo dell'U.r.p.) deve curare l'afflusso agli sportelli (e negli uffici interni) in maniera tale da evitare, per quanto possibile - soprattutto nell'avvicinarsi delle scadenze tributarie - l'affollamento e possibili contestazioni, attraverso l'assegnazione di numeri progressivi ovvero altre adeguate modalità organizzative ed informative anche di tipo elettronico o telematico. A tal fine È opportuno che venga gradualmente avviata una metodologia di rilevazione dei tempi di attesa agli sportelli per consentire l'applicazione di correttivi nel caso di inadeguatezza dei servizi.

VI.11- Verbalizzazione e registrazione del procedimento di accesso

Tenuto conto dell'esigenza di evitare irregolarità di varia natura nonché eventuali abusi e contestazioni, l'avvenuto accesso ai documenti deve essere annotato, a cura del "responsabile del procedimento", nell'apposito registro di cui al par. IV.2.2 (ovvero a mezzo di idoneo supporto informativo interno), facendone inoltre menzione in calce all'eventuale istanza di accesso formale, preferibilmente a mezzo di apposita stampiglia.

A tal fine, della presa "visione" di documenti (ovviamente qualora effettuata tramite contatto "fisico" con i documenti stessi) e/o dell'"estrazione di copia" deve essere altresì redatto apposito processo verbale sottoscritto dal soggetto che ha proceduto all'accesso, dal "responsabile del procedimento" (ovvero dal dipendente all'uopo designato) nonché da tutti gli eventuali altri intervenuti, utilizzando l'apposito modello (Allegato "A6").

Una copia del verbale (che sarà allegato all'eventuale richiesta di accesso formale) deve rimanere agli atti del "responsabile del procedimento", una copia deve essere consegnata al soggetto autorizzato all'accesso (ovvero alla persona dal medesimo incaricata), la terza, ed ultima, È trattenuta dal responsabile operativo dell'"Ufficio relazioni con il pubblico" il quale, ai fini del monitoraggio dei procedimenti (cfr. par. VI.2, lett. "e") deve curare l'acquisizione nel sistema informativo (o, nelle more, in un proprio registro) dei dati risultanti dal suddetto verbale.

VII - CASI DI ESCLUSIONE DEL DIRITTO DI ACCESSO

VII. - Limiti all'esercizio del diritto di accesso

La normativa generale in esame prevede alcuni limiti al diritto d'accesso, direttamente sanciti dalla legge in modo tassativo - e cioè senza che residui in capo all'Amministrazione alcun margine discrezionale di apprezzamento - ovvero stabiliti discrezionalmente (dai soggetti di cui all'art. 23 della legge n. 241/90) al fine di escludere del tutto o differire l'accesso sino a quando la conoscenza dei documenti possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa.

All'Amministrazione viene pertanto attribuito un potere discrezionale in merito al contemperamento dell'interesse alla conoscenza degli atti e dei documenti amministrativi di cui abbia la disponibilità con l'esigenza della speditezza dell'azione dei pubblici poteri.

Nel primo caso, ove ricorra uno dei limiti tassativi, l'Amministrazione È obbligata a dare risposta negativa alla richiesta di accesso. I limiti in questione sono finalizzati alla salvaguardia di interessi pubblici fondamentali e prioritari rispetto al generale interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi.

Ciò premesso, il limite più importante al diritto di accesso È costituito dal segreto nelle sue varie forme. L'art. 24 della legge n. 241 del 1990 si riferisce innanzitutto al segreto di Stato. L'art. 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801 dichiara, infatti, coperti da segreto di Stato "gli atti, i documenti, le notizie, le attività ed ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'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, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati ed alle relazioni con essi, alla preparazione ed alla difesa militare dello Stato". Per tali atti È conseguentemente escluso il diritto di accesso secondo quanto dispone espressamente l'art. 24, 1° comma, della legge n. 241/90.

Secondo il citato art. 24 della legge n. 241 del 1990 il diritto di accesso È altresì escluso, oltre che nei casi di segreto di Stato, anche negli altri casi di segreto o di divieto di divulgazione "altrimenti previsti dall'ordinamento". Questi ultimi sono tutti quelli (a parte la legge n. 801 del 1977 e quelli previsti dalla legge 1° aprile 1981, n. 121, cui rinvia l'art. 24, comma 5, della legge n. 241/90) stabiliti da specifiche leggi.

In base all'art. 24, 2° comma, della legge n. 241 del 1990, con il DPR 27 giugno 1992, n. 352, È stato emanato dal Governo, giusta art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il regolamento che prevede le modalità di esercizio del diritto di accesso e gli altri casi di esclusione di tale diritto, in relazione all'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 la 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 difendere i loro interessi giuridici.

In conclusione, l'art. 24 della legge n. 241/90 ha predisposto un sistema di fonti normative, articolato su tre diversi livelli gerarchici, tra i quali È ripartito il compito di dettare la regolamentazione del "segreto", livelli così costituiti:

- 1) dalla legge (art. 24, commi 1 e 5, legge n. 241/90)
- 2) dai regolamenti governativi di delegificazione (art. 17, comma 2, legge n. 400 del 1988, art. 24, comma 2, legge n. 241 del 1990)
- 3) dai regolamenti delle singole Amministrazioni (art. 17, comma 3, legge n. 400 del 1988 e art. 24, comma 4, legge n. 241/90)

VII.2 - Categorie di documenti esclusi dal diritto di accesso

L'Amministrazione finanziaria, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dall'art. 8 del DPR 27 giugno 1992 n. 352, ha emanato il più volte citato D.M. 29 ottobre 1996, n. 603, pubblicato nella G.U. n. 278 del 27 novembre 1996 (regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso in attuazione dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto

1990, n. 241), composto da 6 articoli.

L'art. 1 del regolamento ministeriale richiama le disposizioni di legge contenenti i criteri da seguire per una puntuale regolamentazione del diritto di accesso.

Con riferimento alla fattispecie prevista dalla lettera a) del comma 5 dell'art.8 del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, l'art. 2 del regolamento del Ministero delle finanze evidenzia varie categorie di documenti, connessi alle attività di organi ispettivi, la cui diffusione potrebbe arrecare danno ad analoghe attività svolte da organismi di altri Stati, con conseguente pregiudizio delle relazioni internazionali, indica altresì le categorie di documenti che, contenendo informazioni aventi ad oggetto materiali e servizi di carattere strategico ovvero informazioni in materia di cooperazione e scambio di notizie, potrebbero incidere, ove resi noti, sulla sicurezza o creare ostacoli alla difesa nazionale.

Il successivo art. 3 individua gli atti e le informazioni di politica fiscale dalla cui anticipata conoscenza potrebbero derivare pregiudizi per la politica valutaria e monetaria, secondo quanto indicato dalla lettera b) del comma 5 dell'art. 8 del citato Decreto Presidenziale.

Nell'osservanza del criterio individuato nella lettera c) del comma 5 dell'art. 8 del DPR n.352/92, l'art. 4 del regolamento esclude l'accesso a qualsiasi documento relativo ad attività di carattere ispettivo ed investigativo intese a prevenire e reprimere i reati la cui cognizione ricade nella competenza dei vari settori dell'Amministrazione finanziaria: trattasi, in particolare, di attribuzioni della Guardia di finanza e di altri organismi deputati a perseguire comportamenti illeciti di varia natura.

In ottemperanza al dettato della successiva lettera d) del comma 5 dell'art. 8 del DPR n. 352/92, l'art. 5 del regolamento del Ministero delle finanze affronta il complesso e delicato problema della tutela della riservatezza delle persone fisiche e giuridiche, di gruppi, imprese o associazioni (si veda anche il par. VIII.2).

In concreto, sono stati sottratti tutti i documenti relativi allo stato di salute di dipendenti o di altri soggetti, i quali documenti siano nella disponibilità dell'Amministrazione o perché prodotti dai titolari, o perché discendano da accertamenti effettuati dall'Amministrazione stessa nell'espletamento delle proprie attività (visite collegiali, documenti relativi alle assunzioni, ecc.).

E' stato altresì escluso l'accesso a tutti i documenti relativi a situazioni familiari, allo stato di servizio, alla situazione patrimoniale, ecc. suscettibili di arrecare nocumento alla sfera strettamente personale dei soggetti a cui i medesimi si riferiscono.

In tale previsione regolamentare rientrano, tra gli altri, i documenti allegati alle dichiarazioni tributarie (art. 5, lett. "d"), ai quali non È consentito l'accesso proprio in relazione all'esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza.

E' opportuno precisare che a norma dell'art. 24, ultimo comma, ultimo periodo, della legge n.241/90, sono escluse dall'esercizio del diritto di accesso le dichiarazioni tributarie. Al riguardo, si ricorda, altresì, il disposto di cui agli artt. 68 e 69 del DPR 29 settembre 1973, n. 600 e gli artt. 66 e 66-bis del DPR 26 ottobre 1972, n. 633.

L'esclusione dell'accesso non si applica, ovviamente, sia al titolare dell'interesse alla riservatezza, il quale può prendere visione dei documenti che lo riguardano, sia a coloro che richiedono la visione degli atti dei procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria, ai sensi dell'art. 8" comma 5, lett. d), del DPR n.352/92 e dell'art. 5 del D.M. n.603/96, per curare o per difendere i loro stessi interessi giuridici, fatti salvi i casi in cui dalla conoscenza dei documenti possa derivare una lesione di quegli specifici interessi per la tutela dei quali

specifiche disposizioni di legge o regolamentari prevedono la limitazione o l'esclusione dell'accesso, nonché i casi in cui può trovare applicazione il differimento di cui all'art.24, ultimo comma, primo periodo, della legge n. 241/90.

Non si giustifica l'inaccessibilità della documentazione relativa al trattamento economico, fisso ed accessorio, c.d. "tabellare" del personale dipendente in servizio ed in quiescenza, in quanto non attiene alla sfera strettamente privata delle persone, comunque tutelata dal limite all'accesso così come configurato dall'art.22, comma 1, della legge n. 241/90, che riconosce il diritto all'accesso alla documentazione amministrativa soltanto a chi abbia interesse "per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti".

Occorre inoltre precisare che i documenti amministrativi relativi al trattamento economico sono sottratti all'accesso nella misura in cui dai dati ivi contenuti si possa risalire alla conoscenza di notizie riservate (per esempio, relative alla cessione di una quota dello stipendio); in tal caso l'accesso può essere consentito solo previa apposizione di "omissis" dei dati riservati.

Per gli stessi motivi è stato precluso l'accesso ai documenti connessi a procedimenti disciplinari, a quelli relativi alle sospensioni cautelari dal servizio obbligatorie e facoltative, ed ai trasferimenti per incompatibilità ambientale, a quelli relativi alla dispensa dal servizio, alla destituzione o alla decadenza, nonché agli atti riguardanti i procedimenti, per responsabilità civile, amministrativa e contabile, pendenti dinanzi ai giudici competenti. Sono stati anche ricompresi nella previsione in esame alcuni atti (programmi e criteri selettivi) predisposti dall'anagrafe tributaria nei confronti di persone fisiche e giuridiche.

Quanto, infine, alle procedure concorsuali, gli atti ed i documenti ad esse relative vengono sottratte all'accesso fino all'approvazione della graduatoria: trattasi, in definitiva, di differimento dell'accesso prevista per conciliare l'esigenza di garantire la speditezza dei lavori delle commissioni esaminatrici con quella della "trasparenza". Si precisa, al riguardo, che la richiesta di accesso non può essere generalizzata bensì circoscritta ad un numero limitato di elaborati concorsuali, individuati in base a criteri di ragionevolezza.

L'art. 6 del regolamento contiene, oltre alle norme concernenti la pubblicazione, una specifica disposizione in base alla quale l'Amministrazione effettuerà un controllo periodico sullo stato di attuazione del diritto di accesso.

VII. 3 - Altri casi di esclusione

Sono ovviamente esclusi dal diritto di accesso i documenti che altre Amministrazioni pubbliche hanno sottratto dall'accesso con propri decreti a norma dell'art. 24, comma 4, della legge n.241/90, e che l'Amministrazione finanziaria detiene in quanto atti di un procedimento di competenza. Sono inoltre esclusi dall'accesso tutti quegli atti, "interni" o "esterni" (si veda, in merito, il par.III.2.1), sempre che ad essi non si faccia riferimento nel provvedimento finale, nonché tutti quegli atti oggetto di vertenza giudiziaria (in atto o in fieri), la cui divulgazione potrebbe configurare la violazione di una forma di "segreto" (si veda, al riguardo, l'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990). Ad esempio, devono essere sottratte all'accesso - al fine di salvaguardare la riservatezza nei rapporti tra difensore e difeso - i pareri resi dall'Avvocatura dello Stato in relazione a lite in potenza o in atto e l'inerente corrispondenza, nonché gli atti defensionali, nei casi in cui possono essere considerati documenti agli affari contenziosi, l'attività di consulenza esperita dall'Avvocatura dello Stato non correlata ad una lite, deve considerarsi alla stregua di "atti preparatori", il cui accesso può essere differito da parte dell'Amministrazione finanziaria (cui l'istanza di accesso va indirizzata), fino all'adozione dei provvedimenti amministrativi ai quali la consulenza stessa è preordinata.

Parimenti, non può essere accolta la richiesta di accesso diretta ad acquisire non tanto documenti preesistenti e quindi già individuabili, quanto ad acquisire dati ed informazioni ottenibili soltanto a seguito di una specifica indagine dell'Amministrazione (si veda il Cap. III ed il par. 1.4).

Le istanze di accesso inerenti documenti formati nell'esercizio dell'attività di controllo posta in essere da Organi diversi dall'Amministrazione finanziaria (per esempio, dalla Corte dei conti) possono essere soddisfatte, ai sensi dell'art. 25, comma 2, della legge n.241/90, esclusivamente dall'Organo che ha emanato il provvedimento di controllo; le determinazioni sull'accesso agli atti controllati È, viceversa, di competenza esclusiva dell'ufficio che svolge compiti di amministrazione attiva che lo ha formato o che lo detiene stabilmente.

Gli atti del protocollo riservato devono essere sottratti all'accesso nella misura in cui dalla loro conoscenza possa derivare una lesione di quegli specifici interessi per la tutela dei quali le disposizioni di cui all'art. 24 della legge n. 241 del 1990 e l'art. 8 del DPR n.352/92 prevedono l'esclusione del diritto di accesso.

E' comunque inapplicabile la disciplina generale di cui al Capo V della legge n. 241/90 in tutti i casi in cui vige il principio di specialità, come, per esempio, nel caso in cui si È in presenza di richiesta di accesso agli atti e registri tenuti presso le Conservatorie dei registri immobiliari essendo la fattispecie disciplinata dalle disposizioni del codice civile e tutelabile attraverso il ricorso al giudice ordinario ex art. 745 c.p.c. o quando l'istanza di accesso ha ad oggetto un "atto defensionale" (contenente, per esempio, le controdeduzioni dell'Amministrazione nel corso di un processo tributario), in quanto esistono disposizioni, nell'ambito delle norme sul contenzioso tributario, che prevedono la visione del fascicolo processuale.

VII.1.4- L'accesso agli atti ed ai documenti del procedimento tributario

Si ricorda che ai sensi degli artt. 13 e 24, ultimo comma, ultimo periodo, della legge n.241/90, le disposizioni sul diritto di accesso non si applicano nei confronti dell'attività dell'Amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione (art. 13, comma 1, della legge n.241/90), nonché ai procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano (art. 13, comma 2, della legge n.241/90).

Pertanto, a norma dell'art. 24, ultimo comma, ultimo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, non possono formare oggetto di accesso gli "atti preparatori" nel corso della formazione dei provvedimenti tributari.

In concreto, gli atti prodromici e/o strumentali ("atti preparatori") - comunque denominati - concernenti l'acquisizione di tutti quegli elementi destinati al riscontro oggettivo della fedeltà e completezza dei dati indicati nelle dichiarazioni fiscali ovvero impiegati per la quantificazione dell'effettiva capacità contributiva ove questa sia stata omessa, posti in essere dall'Amministrazione finanziaria e finalizzati all'eventuale adozione di un provvedimento o atto finale (per esempio, dell'"avviso di accertamento"), non potranno essere, ai sensi dell'art. 24, ultimo comma, ultimo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, oggetto di una specifica richiesta di accesso.

Trattasi, peraltro, di atti che, di norma, non incidono direttamente su posizioni soggettive oggetto di autonoma tutela giurisdizionale.

Va altresì osservato che la conoscenza degli elementi probatori a sostegno della pretesa impositiva dell'Amministrazione È un presupposto essenziale per la validità dell'obbligazione tributaria.

In altri termini, vi È già, nelle fattispecie in esame, un preciso obbligo giuridico dell'Amministrazione finanziaria di portare a conoscenza del soggetto passivo d'imposta gli elementi posti a base del provvedimento emanato. Come È noto, infatti, la legge tributaria disciplina minuziosamente la potestÀ impositiva non lasciando, in genere, all'Amministrazione alcun margine autonomo di valutazione o apprezzamento in merito alla scelta del modo migliore per realizzare l'interesse pubblico all'accertamento ed alla riscossione dei tributi.

Solo in caso di adozione del provvedimento conclusivo, comunque denominato, del procedimento tributario sarÀ possibile per il contribuente conoscere, insieme al provvedimento o "atto finale" anche gli "atti preparatori" dello stesso ed ottenere visione (o copia) di questi ultimi, fatti comunque salvi i casi in cui dalla conoscenza dei documenti possa derivare una lesione di quegli specifici interessi per la tutela dei quali le disposizioni piÙ volte richiamate prevedono una limitazione o l'esclusione dell'accesso.

E' appena il caso di ricordare, peraltro, che l'attivitÀ dell'Amministrazione giÀ consente al contribuente di essere a conoscenza dell'azione (anche in largo "anticipo" rispetto ai principi di carattere generale contenuti nella piÙ volte citata legge 7 agosto 1990, n. 241) laddove le vigenti norme tributarie prevedono la presenza (come nel caso del c.d. "concordato" o nella "conciliazione giudiziale") o comunque una forma sostanziale di "partecipazione" del contribuente interessato per la definizione della sua obbligazione tributaria.

VIII- LE RESPONSABILITA' DELL'AMMINISTRAZIONE E DEI DIPENDENTI

VIII.1 - Il segreto d'ufficio

Sul segreto d'ufficio È intervenuto l'art. 28 della legge n. 241/90 che ha modificato l'art. 15 del DPR 10 gennaio 1957, n.3 (Testo Unico degli impiegati civili dello Stato): il destinatario della norma È il dipendente pubblico-persona fisica il quale deve continuare a mantenere il segreto d'ufficio.

La norma in parola dispone infatti che "L'impiegato deve mantenere il segreto d'uffici. Non puÒ trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardantj provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalitÀ previste dalle norme sul diritto di accesso. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia copie ed estratti di atti e documenti di ufficio nei casi non vietati dall'ordinamento".

Peraltro, il dipendente pubblico È ancora sottoposto al vincolo. che gli puÒ derivare gerarchicamente dal capo dell'ufficio, al quale spetta, come titolare o reggente dell'Ufficio, la responsabilitÀ di gestire l'attivitÀ dell'organo cui È preposto a norma del T.U. n. 3 del 1957 (per le parti ancora vigenti) e del d.lgs. n. 29 del 1993.

Pertanto, i dipendenti che a qualunque titolo prendono conoscenza del contenuto di atti e documenti per i quali non È consentito l'accesso o comunque hanno conoscenza di fatti, stati e qualitÀ personali che il soggetto ha fornito all'Amministrazione ovvero che l'Amministrazione ha acquisito sullo stesso, sono in via generale tenuti al segreto.

Tuttavia, quando la comunicazione, l'informazione o la notizia sono trasmesse in conformitÀ alle norme sul diritto d'accesso e delle altre vigenti disposizioni di legge in materia, deve ritenersi esclusa una responsabilitÀ del dipendente, fatte salve, ovviamente, tutte le ipotesi di violazione del segreto. Si ricorda, in merito, quanto dispone l'art. 326 c.p. (nel testo modificato dalla legge 26 aprile 1990, n. 86) circa il reato di rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio.

VIII.2 - Il segreto privato - tutela del diritto alla riservatezza

Un ulteriore vincolo a non consentire l'accesso ai documenti amministrativi deriva all'Amministrazione non solo dall'esigenza di tutelare un interesse pubblico, ma anche un interesse privato. Rientrano in quest'ultima categoria sia la conoscenza che il terzo abbia fornito all'Amministrazione per la gestione di un rapporto giuridico, di cui egli sia parte, sia la conoscenza che l'Amministrazione abbia comunque acquisito su quest'ultimo.

Il presupposto perché l'interesse del privato operi come fatto preclusivo (segreto privato) dell'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi è che la diffusione della conoscenza (desunta da documenti o trasmessa in qualsiasi altro modo) sia produttiva di un qualche danno al soggetto coinvolto.

Come accennato nel par. VII.2, la lettera d) del comma 5 dell'art. 8 del DPR n. 352/92, affronta specificamente il problema della riservatezza delle persone fisiche e giuridiche, di gruppi, imprese o associazioni, "con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari".

È questa, come detto, una delle questioni più complesse e delicate in quanto il diritto di accesso deve essere temperato con la salvaguardia della riservatezza di altri soggetti. Atteso che il diritto alla riservatezza è da ritenersi ricompreso nell'ambito dei diritti inviolabili dell'uomo, si precisa che anche nell'ipotesi in cui fosse configurabile il limite della cura e della difesa dei propri interessi giuridicamente rilevanti (cui fanno riferimento le disposizioni dell'art. 24, lett. d) della legge n.241/90), tale limite non può garantire la conoscenza di informazioni riguardanti altri soggetti, allorché l'interesse che concretamente si intende difendere e tutelare appare meno rilevante nei confronti del diritto alla riservatezza. Ad esempio, di fronte ad una posizione giuridica di natura eminentemente economica deve prevalere quella posizione che appare maggiormente meritevole di tutela, quale la tutela della riservatezza di dati ed informazioni contenuti in atti e documenti formati o detenuti dall'Amministrazione.

Non sembra superfluo sottolineare, pertanto, che gli Uffici competenti dovranno aver cura di prestare la massima attenzione alla salvaguardia del diritto alla riservatezza.

Al riguardo, il Consiglio di Stato si è espresso (cfr. sez. IV, del 7 marzo 1994, n. 216 e sez. IV, 15 settembre 1994, n. 713) nel senso che, così come il richiedente è legittimato ad impugnare l'eventuale diniego di accesso opposto dall'Amministrazione, anche i terzi possono impugnare il provvedimento di accoglimento dell'istanza di accesso (nei termini previsti dall'art. 25 della legge n.241/90) ritenuto lesivo della propria riservatezza ovvero contraddire alla pretesa di accesso azionata dal richiedente, "assumendo la veste di controinteressati e, quindi, di contraddittori necessari nel relativo giudizio".

In sostanza, affermato il principio della salvaguardia della riservatezza di altro soggetto controinteressato - il quale è legittimato ad impugnare il provvedimento di accoglimento dell'istanza di accesso, qualora ritenga tale atto lesivo del suo diritto alla riservatezza - ed essendo, altresì, legittimato a contraddire alla pretesa di accesso azionata giudizialmente dal richiedente, ne consegue che il ricorso giurisdizionale del richiedente avverso il diniego di accesso deve essere notificato anche al soggetto controinteressato. Il Consiglio di Stato ha al riguardo ritenuto sussistente, a pena di inammissibilità, l'obbligo da parte del richiedente di notificare l'eventuale ricorso (avverso il provvedimento del rifiuto) anche a coloro che siano portatori di un interesse contrario all'esibizione dei documenti.

Prima della conclusione del procedimento, il controinteressato, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990, ha il diritto di presentare memorie scritte e documenti, i quali dovranno essere valutati dall'Amministrazione. In tale ipotesi, qualora l'Amministrazione ritenga, comunque, di emanare l'atto di

accoglimento, dovrà motivarlo dando atto dell'avvenuta valutazione della memoria eventualmente presentata dal controinteressato.

Per quanto attiene la possibilità dell'Amministrazione - ove venga impugnato, in sede giurisdizionale, l'atto di accoglimento dell'istanza di accesso - di agire in via cautelativa non consentendo in concreto l'accesso ai documenti al richiedente fino alla pronuncia (cautelare o di merito) del T.A.R., si ricorda che il potere di sospendere l'efficacia di un atto amministrativo spetta solo al giudice amministrativo il quale, ove il controinteressato abbia presentato istanza di sospensione, può - ricorrendo il *fumus boni iuris* ed il *periculum in mora* - sospendere l'efficacia dell'atto amministrativo.

Ciò premesso, gli uffici e gli organi in indirizzo sono tenuti, ai sensi dell'art. 10 della legge n.241/90, a dare notizia dell'invio del procedimento amministrativo di accesso su iniziativa di terzi che vantano un concreto interesse giuridico rilevante, ai soggetti titolari del diritto alla riservatezza cui appartengono i documenti stessi, in qualità di soggetti controinteressati all'accesso.

In ogni caso, l'ufficio competente all'esame della richiesta di accesso valuterà se l'accoglimento della stessa comporti una concreta lesione della riservatezza di terzi e nella particolare ipotesi in cui il contenuto del documento oggetto del diritto all'accesso sia facilmente scindibile in parti "riservate" e parti "accessibili" - potrà consentire, mediante la semplice apposizione di *omissis*, l'accesso alle informazioni non lesive della riservatezza.

In tal caso, ovviamente, l'accesso non potrà avere ad oggetto i documenti originali, sussistendo, a norma dell'art. 5, comma 5 del D.P.R. 352/92, il divieto, penalmente rilevante, di tracciare segni su di essi o comunque di alterarli in qualsiasi modo. L'accesso dovrà dunque necessariamente esercitarsi, in tale ipotesi, solo su copie (sia pure autentiche) di documenti originali. Al riguardo, peraltro, il Consiglio di Stato ha statuito (cfr. sez. IV, n. 1015, del 16 giugno 1994) che è illegittima la disposizione dell'Amministrazione che autorizza la visione della copia dei documenti richiesti e non degli originali.

La citata decisione del Consiglio di Stato, che sembra stabilire un principio generale in materia d'accesso, appare tuttavia non essere direttamente collegabile alle peculiari necessità derivanti da una tutela effettiva del diritto alla riservatezza.

In tale ottica potrebbe viceversa trovare efficace applicazione il principio in base al quale, prima di opporre diniego di accesso a documenti amministrativi a tutela della riservatezza di terzi, l'ufficio competente deve valutare la possibilità di rilasciare copia (si veda il par. VI.5) degli atti richiesti omettendo nomi e riferimenti personali e parti del documento concernenti terzi che devono rimanere rigorosamente riservati.

Si richiamano, infine, le direttive impartite dal Segretariato generale con la circolare n. 132/S dell'8 maggio 1997, circa la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali a norma della legge 31 dicembre 1996, n. 675.

VIII.3 - Le responsabilità

Si ricorda, preliminarmente, che il Servizio per il controllo interno (S.In.Co.) del Ministero delle finanze - istituito a norma dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 - ed i servizi ispettivi sono tenuti, ai sensi del comma 2 dell'art. 3-ter della legge 11 luglio 1995, n. 273, a compiere annualmente rilevazioni sul numero complessivo dei procedimenti (compresi, ovviamente, quelli concernenti il diritto di accesso) non conclusi entro il termine determinato ai sensi dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 o da altre disposizioni di legge o regolamentari. L'inosservanza di tale termine comporta accertamenti in ordine all'applicazione delle sanzioni previste dai commi 9 e 10 dell'art. 70 e dall'art. 59 del citato decreto legislativo n. 29.

L'inadempimento del dovere dell'Amministrazione a far conoscere l'oggetto del diritto di accesso del richiedente di fronte ad una legittima pretesa di quest'ultimo, potrebbe inoltre configurare svariate ipotesi di responsabilità - penale, civile ed amministrativa - in capo al "responsabile del procedimento di accesso", in conformità alle regole generali in materia.

Essendo, altresì, l'accesso oggetto di uno specifico procedimento amministrativo, si applicano conseguentemente ad esso, come detto, tutte le norme sul "responsabile del procedimento" previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Tuttavia, non sembra superfluo ricordare che l'ufficio competente ha la facoltà, prevista dalla legge (art 24, ultimo comma, primo periodo, della legge n. 241/90), di rinviare l'accesso al documento qualora riscontri pregiudizi alla propria funzione in atto.

Di conseguenza, l'art 24, ultimo comma, primo periodo, della legge n.241/90 qualificando come "facoltà" la situazione giuridica soggettiva in cui si trova l'ufficio competente dell'Amministrazione ogni volta che sia posto di fronte alla necessità di provvedere sull'accesso - attribuisce all'ufficio stesso una scelta discrezionale in ordine all'accesso ai documenti e, pertanto, l'esercizio del cosiddetto "diritto di accesso" potrebbe non corrispondere ad una pretesa avente la natura di un vero e proprio diritto "soggettivo".

L'ufficio competente si trova comunque di fronte ad un vincolo ad agire che esso deve soddisfare effettuando una rigorosa valutazione comparativa di tutti gli interessi giuridicamente rilevanti coinvolti nella fattispecie particolare e concreta, con particolare attenzione, come più volte sottolineato, alla salvaguardia del diritto alla riservatezza.

IX- MODULISTICA

IX.1 - Modelli per l'esercizio del diritto di accesso

In ossequio all'art. 6, 1° comma, lett. a), del DPR n. 352/1990, È stata predisposta una specifica modulistica al fine di razionalizzare e semplificare un corretto esercizio del diritto di accesso sia nei confronti degli utenti che da parte degli uffici dell'Amministrazione. Resta inteso che i predetti modelli potranno essere fotocopiati, messi a disposizione ed utilizzati da tutti gli interessati.

I modelli in allegato sono i seguenti:

1. L'Allegato A il modello per la "richiesta di accesso ai documenti";
2. L'Allegato A1 il modello inerente la "comunicazione di accoglimento della richiesta di accesso";
3. L'Allegato A2 il modello che attiene al "non accoglimento della richiesta di accesso";
4. L'Allegato A3 il modello che prevede il "differimento della richiesta di accesso";
5. L'Allegato A4 il modello concernente l'"accoglimento parziale della richiesta di accesso";
6. L'Allegato A5 il modello per la "risposta dell'ufficio in caso di richiesta irregolare e/o incompleta ovvero di incompetenza dell'ufficio stesso";
7. L'Allegato A6 il modello di "processo verbale di effettuazione dell'accesso ai documenti amministrativi";
8. L'Allegato R il modello di "informazioni rilasciate a norma art. 8, comma 2, della legge n. 241/1990" (ricevuta).

Tali modelli potranno essere opportunamente integrati per oggettive esigenze locali.

I modelli allegati alla circolare n. 49/S/UCIP del 13 febbraio 1995 possono ancora essere utilizzati relativamente alle ipotesi in cui non si chiede

espressamente l'accesso ai documenti.

Ad ogni buon fine, in Appendice È riportato l'elenco degli uffici centrali del Ministero delle finanze competenti in materia di applicazione dei principi contenuti nella legge 7 agosto 1990, n. 241 (diritto di accesso, "trasparenza", semplificazione, ecc.) nonché gli articoli di legge o regolamentari richiamati nel testo della circolare.

Le presenti istruzioni mirano a rendere concretamente ed immediatamente esercitabile l'accesso ai documenti amministrativi sulla base della convinzione che la possibilità di meglio conoscere l'azione e l'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria costituisce elemento fondamentale per assicurare la trasparenza e l'imparzialità nell'iter di formazione dei provvedimenti amministrativi e tributari.

Si confida, in tale ottica, nella puntuale e fattiva collaborazione che gli Uffici e gli Organi in indirizzo vorranno prestare nel seguire le problematiche emergenti dalla fase di prima applicazione - nel vasto ambito delle competenze dell'Amministrazione finanziaria della normativa più volte richiamata, avendo altresì cura di rimuovere, ove possibile, ogni eventuale ostacolo di natura organizzativa presente a livello locale nonché di procedere alla massima diffusione della presente.

La circolare sarà inviata, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del DPR 27 giugno 1992 n.352, alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita a norma dell'art. 27 della legge 7 agosto 1990, n.241 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.