

LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA
ALLA LUCE DELLE MODIFICHE DI CUI AL D.LGS.97/2016

In attuazione della delega di cui alla cd. “legge Madia” n.124 del 7.8.2015 il Governo ha adottato il D.lgs. 97/2016 con cui sono stati modificati la Legge 190/2012 e il D.lgs. 33/2013.

Tramite tale articolato decreto si tende a dare maggiore trasparenza alla pubblica amministrazione, contemporaneamente ridefinendosi la disciplina sui fenomeni corruttivi.

I. L'evoluzione normativa.

Come è noto il principio introdotto dalla L.241/1990 tendeva ad assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa a chiunque ne avesse interesse per la tutela delle situazioni giuridicamente rilevanti.

A fronte di tale intendimento, con l'art.15 della legge 15/2005 il legislatore modificò in senso restrittivo la nozione dei soggetti cui garantire l'accesso, limitandolo a coloro che avessero un “*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*”.

Il concetto di trasparenza e di accesso agli atti amministrativi venne poi rivisto dal D.lgs. 150/2009, con cui, al fine di favorire il controllo del rispetto del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, venne consentita l'accessibilità totale delle informazioni, stabilendosi la pubblicazione degli atti sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche.

Nel lungo percorso intrapreso dal legislatore, prima dell'intervento che sarà oggetto precipuo del presente studio, si colloca il D.lgs. 33/2013, tramite il quale venne ancora perseguito l'obiettivo della massima trasparenza possibile, accomunandovi anche l'obiettivo di prevenire fenomeni corruttivi nell'amministrazione della cosa pubblica.

II. Le modifiche apportate dal D.lgs. 97/2016.

Esaminato l'articolato percorso normativo, l'interprete si trova di fronte al D.lgs.97/2016 che introduce alcune modifiche di sicuro rilievo, con l'obiettivo dichiarato di consentire ai cittadini il controllo del perseguimento delle funzioni istituzionali e la verifica sull'utilizzo delle risorse pubbliche, favorendo anche la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa.

A tal fine, viene riscritto l'art.2, c.1 del D.lgs.33/2013, introducendosi un vero e proprio "accesso civico", stabilendosi che le disposizioni di tale ultimo decreto *"disciplinano la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione"*.

Taluni primi commentatori hanno ritenuto che la modifica legislativa introduca un preciso ordine di preferenza avendo il legislatore introdotto dapprima lo strumento dell'accesso civico, richiamando solo dopo la pubblicazione dei documenti.

In effetti, all'occhio meno attento, tale interpretazione potrebbe apparire scorretta, posto che il legislatore utilizza la congiunzione "e" tra le due proposizioni, così ponendo su un piano paritario gli strumenti volti alla trasparenza amministrativa, una lettura sistematica della normativa consente, però, di rilevare la correttezza dell'interpretazione avanzata, posto che il successivo art.5 del D.lgs.33/2013, per come modificato dal legislatore del 2016, stabilisce che *"chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5-bis"*.

L'utilizzo dell'aggettivo "*ulteriori*" consente di desumere, quindi, che chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti in possesso della pubblica amministrazione, anche qualora essi non siano oggetto dell'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale, di contro permanendo il divieto all'ostensione non solo qualora la richiesta di accesso riguardi "*a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive*", ma anche qualora il diniego sia "*necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali*".

III. Le forme di tutela.

Appare evidente dalla piana lettura del dettato normativo che tali limitazioni rischiano di introdurre "*una ampia discrezionalità nel negare l'accesso civico*", come precisato dal Consiglio di Stato nel parere reso in merito alla normativa che si esamina nel presente studio e, rilevato che l'istanza di accesso civico deve essere conclusa dalla pubblica amministrazione entro trenta giorni dalla sua presentazione con un provvedimento "*espresso e motivato*", il legislatore ha introdotto alcune forme di tutela per l'istante la cui domanda di accesso civico sia stata rigettata.

Al fine di deflazionare il contenzioso, il legislatore ha introdotto alcuni strumenti alternativi alla tutela giurisdizionale, sicché il richiedente che abbia presentato l'istanza rigettata, anche parzialmente, o non accolta nel termine di trenta giorni "*può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza*", potendo, in caso di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti

locali, presentare ricorso amministrativo anche “*al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito*”, ovvero “*qualora tale organo non sia stato istituito [...] al difensore civico competente per l’ambito territoriale immediatamente superiore*”.

Tale ricorso deve essere notificato anche all’amministrazione interessata.

Accanto a tali strumenti precontenziosi, o al termine del loro esperimento infruttuoso, viene consentito al richiedente di adire il TAR, disciplinandosi le relative controversie secondo il Codice del Processo Amministrativo.

IV. Conclusioni.

Lo strumento normativo esaminato si inserisce nel lungo percorso intrapreso dal legislatore che oltre venticinque anni fa ha dapprima inteso consentire l’accesso agli atti amministrativi in ipotesi di esistenza di un interesse specifico in capo al soggetto che ne avesse avanzato richiesta, successivamente si è compreso che il controllo da parte dei cittadini degli atti formati dalla pubblica amministrazione avrebbe potuto essere effettuato in maniera più semplice tramite la pubblicazione degli stessi in rete sui siti istituzionali.

Introducendo lo strumento dell’accesso civico allargato, il legislatore mostra di volere esaltare l’obiettivo di perseguire la trasparenza dell’attività amministrativa anche al fine di prevenire fenomeni corruttivi, con l’obiettivo di correggere le storture esistenti nella pubblica amministrazione, potendosi certamente affermare che l’*iter* normativo intrapreso appare affatto concluso.