

PRESIDENZA

CIRCOLARE 20 gennaio 1992, prot. n. 634

Criteria e direttive per l'applicazione della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10: "Disposizioni per i procedimenti amministrativi, il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa".

Alla Presidenza della Regione

Ufficio di Gabinetto

*All'Assessore regionale alla Presidenza
Gabinetto*

*Alla Direzione regionale del personale
e dei servizi generali*

All'Ufficio legislativo e legale

Alla Direzione regionale per la programmazione

*Alla Direzione regionale dei servizi di quiescenza,
previdenza ed assistenza del personale*

Alla Direzione regionale dei rapporti extraregionali

All'Autorità dei bacini idrografici regionali

All'Ufficio della Regione Siciliana in Roma

*Alla segreteria del Consiglio regionale
dell'economia e del lavoro*

Alla segreteria della Giunta regionale

*Alla Segreteria del Comitato regionale per il
credito ed il risparmio*

All'Ufficio stampa e documentazione

*All'Assessorato regionale dell'agricoltura
e delle foreste*

*All'Assessorato regionale dei beni culturali,
ed ambientali e della pubblica istruzione*

*All'Assessorato regionale del bilancio
e delle finanze*

*All'Assessorato regionale della cooperazione,
del commercio, dell'artigianato e della pesca*

All'Assessorato regionale degli enti locali

All'Assessorato regionale dell'industria

All'Assessorato regionale dei lavori pubblici

*All'Assessorato regionale del lavoro,
della previdenza sociale, della formazione professionale
e dell'emigrazione*

*All'Assessorato regionale della sanità
All'Assessorato regionale del territorio
e dell'ambiente*

*All'Assessorato regionale del turismo,
delle comunicazioni e dei trasporti*

Alla Corte dei conti

Sezioni per la Regione Siciliana

All'Avvocatura distrettuale dello Stato

Ambito di applicazione della legge

La legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, disciplina, sostanzialmente, due aspetti diversi dell'azione amministrativa: quello dei procedimenti amministrativi e quello del diritto di accesso dei cittadini agli atti della Pubblica Amministrazione.

Relativamente ai predetti due ordini di materie, va precisato che, mentre le norme riguardanti il primo sono di immediata applicazione, quelle relative al secondo avranno effetto - a termine dell'art. 34 della legge - dalla data di entrata in vigore dei decreti del Governo dello Stato che, ai sensi dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, disciplineranno le modalità di esercizio del diritto di accesso e prevederanno i casi di esclusione del predetto diritto.

Ciò considerato, la presente circolare, redatta d'intesa con l'Ufficio legislativo e legale di questa Presidenza, è riferita fondamentalmente al primo ordine di materie, e, precisamente agli articoli 1-24 e 32-33, mentre il secondo aspetto (articoli 25-31), del quale, tuttavia, ci si occupa nel penultimo paragrafo della presente, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa che appare univocamente orientata a ritenerne la immediata applicabilità, formerà comunque oggetto di ulteriore direttiva non appena anche il relativo complesso di norme sarà compiutamente regolamentato.

Principi generali del procedimento amministrativo

Con la legge in esame, come del resto con la legge 7 agosto 1990, n. 241, dei cui principi la prima costituisce applicazione a livello regionale, è stata introdotta, nel nostro ordinamento la tipicizzazione del procedimento amministrativo per effetto della quale regole che, anteriormente, si rinvenivano in specifici procedimenti o erano elaborate dalla giurisprudenza, sono state, dalla legge, codificate e rese generali in una visione razionale del procedimento amministrativo, come categoria generale e fissate come elementi obbligatori di esso.

Tali regole hanno come presupposto la tutela della posizione giuridica dei destinatari dell'azione amministrativa che, in quanto tali, vengono chiamati a partecipare al procedimento amministrativo.

Da ciò deriva che, mentre la realizzazione dei fini assunti dalla pubblica amministrazione spetta sempre agli uffici nei quali la stessa è organizzata, questi devono comunque perseguirli in maniera ottimale, (assicurandone l'economicità, l'efficacia e pubblicità - art. 1 -) e devono valutare, nell'esercizio delle relative azioni (procedimenti), anche l'interesse del singolo.

Un primo criterio per il rispetto di tale interesse è quello enunciato dall'art. 2, secondo cui "la pubblica Amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria". Ciò significa che, nello sviluppo di ciascuna procedura, oltre le fasi fissate dalla legge e i presupposti specificamente richiesti (documenti, pareri, visti, concerti con altri uffici ecc.), non ne debbono essere introdotti artificialmente altri.

Questo principio va posto in particolare rapporto con la disposizione dell'art. 21 che impone alle amministrazioni interessate di adottare le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte dei cittadini ex legge 4 gennaio 1968, n. 15, in modo da evitare di gravare gli stessi dell'onere di certificazioni non essenziali.

Il rispetto dei predetti criteri - economicità, efficacia, pubblicità (nelle forme che la legge stessa ed altre norme richiedano) e divieto di aggravamento - divengono, per via della vigenza della legge, elementi qualificanti della legittimità del provvedimento finale e tali che il loro difetto, secondo il grado di gravità, può inficiare il provvedimento con cui il relativo procedimento si conclude.

I detti criteri, pertanto, dovranno essere assunti e verificati nello svolgimento di ciascun procedimento.

Inoltre, vanno comunicati a questa Presidenza - Segreteria Generale -, con cortese urgenza, quali attività si stanno espletando, da parte di codeste Amministrazioni, al fine di corrispondere all'obbligo di cui all'art. 21 sopra richiamato.

La Segreteria Generale comunicherà a sua volta dette informazioni alla Commissione di cui all'art. 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Disciplina del procedimento ed adempimenti introdotti dalla legge

Fermi restando i superiori principi che, d'ora in avanti, dovranno ispirare tutta l'attività amministrativa, si passa ad indicare gli adempimenti concreti e puntuali che codesti Uffici dovranno porre in essere per far corrispondere i vari procedimenti amministrativi alle regole fissate dalla legge:

- a) individuazione dei tipi di procedimento.

Ognuna di codeste Amministrazioni dovrà individuare i tipi di procedimento praticati, comunicandone il quadro completo, comprensivo anche dei procedimenti più semplici, quali rilasci di certificati ed attestati, a questa Presidenza - Segreteria Generale -, entro sessanta giorni dalla data della presente, ai fini di una pubblicità coordinata nella Gazzetta Ufficiale della Regione ai sensi dell'art. 2 della legge.

Va osservato, tuttavia, che quanto verrà detto in seguito (lettere c, d, e, f) non va applicato ai cosiddetti "procedimenti semplici" (qui uno actu perficiuntur), ossia a quei procedimenti che sono riferiti ad istanze degli interessati rivolte all'ottenimento di attestazioni, certificati, nulla osta ecc. non contenenti alcun elemento di discrezionalità e di pronta confezione, alla cui immediatezza va riferito, tuttavia, il diritto di ottenimento da parte dei cittadini;

b) durata dei procedimenti.

Contestualmente all'adempimento di cui sopra, ovvero immediatamente dopo, codeste Amministrazioni, in relazione ai procedimenti individuati, comunicheranno a questa Presidenza, Segreteria Generale, il termine entro cui ciascun procedimento deve concludersi, ove ciò non sia già stabilito da legge o regolamento (anch'essi eventualmente da indicare).

La fissazione di tali termini sarà determinata da parte di ciascun ramo di amministrazione mediante uno o più decreti assessoriali.

E' interesse di codeste amministrazioni provvedere a quanto richiesto nel più breve tempo possibile ed, al massimo, entro il termine di sessanta giorni, considerato fino a quando i predetti termini non saranno fissati amministrativamente, opera, a norma del comma 3 dell'art. 2, il termine di 30 giorni per tutti i procedimenti. Ciò con le conseguenze che ne possono derivare in sede di applicazione degli istituti che attribuiscono al silenzio effetti giuridici (silenzio - rifiuto; silenzio - rigetto; silenzio - assenso).

Dal mancato rispetto del termine entro il quale un determinato procedimento deve concludersi possono, altresì, derivare conseguenze in sede penale, in applicazione dell'art. 16 della legge 26 aprile 1990, n. 86 che disciplina i reati di rifiuto di atti d'ufficio e di omissione di atti d'ufficio.

A tal fine, si ritiene di doversi uniformare alla interpretazione di tale ultima norma - con riferimento specifico all'obbligo di conclusione del procedimento entro il termine prefissato - contenuta nella circolare del Ministro per la funzione pubblica del dicembre 1990, n. 58245/7.464 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 290 del 13 dicembre 1990, alla quale si fa specifico rinvio).

Va, tuttavia, sottolineato che, ove fattori strutturali obiettivi, carenze di organico, tempi tecnici irriducibili, facciano ritenere a priori la non adottabilità del provvedimento nel termine prescritto, il responsabile del procedimento ne deve dare comunicazione

all'interessato, fornendo, sul punto, chiara e perspicua motivazione, per esempio, mediante una (o più) delle seguenti ragioni:

- a) la particolare complessità dell'istruttoria, indicandone le fasi di cui doversi tenere conto;
- b) la necessità di acquisire pareri amministrativi o tecnici;
- c) l'esigenza di accertamenti di fatti semplici o di natura tecnica;
- d) l'elevato numero di documenti da acquisire, eventualmente anche da parte dell'istante stesso;
- e) altre ragioni specifiche ed obiettive che non consentono il rispetto del termine.

Alla disciplina del predetto termine complessivo, che la legge in esame trae da quella statale n. 241 del 1990, viene aggiunta una serie di scadenze più specifiche interne al termine complessivo stesso.

Dispone, infatti, il comma 2 dell'art. 6 che, qualora l'adozione del provvedimento finale rientri nella competenza del responsabile del procedimento, questi è tenuto ad adottare il provvedimento stesso subito dopo la definizione del procedimento. Se l'adozione dell'atto finale rientra, invece, nella competenza di altro organo, il responsabile del procedimento, entro tre giorni lavorativi dalla definizione dell'istruttoria, trasmette la proposta, corredata degli atti necessari, al direttore regionale o funzionario equiparato, o al funzionario con qualifica apicale, il quale, ove rientri nella propria competenza, adotta il provvedimento entro dieci giorni, oppure - entro lo stesso termine - lo sottopone all'organo competente (in genere, Assessore) al quale la legge assegna, per l'adozione del provvedimento finale, o, eventualmente, per osservazioni formali, dieci giorni.

Poichè, parimenti a quanto considerato per il termine complessivo, dal mancato rispetto dei detti termini intermedi possono conseguire responsabilità - anche di natura penale - in capo ai funzionari, è bene che codeste Amministrazioni si attrezzino in maniera da far constare, nell'iter di ciascun procedimento, i vari passaggi.

Ciò potrebbe avvenire annotando in apposita scheda (risolto del fascicolo o atto introduttivo della pratica) le date dei diversi passaggi.

Un tale strumento renderà agevole, altresì, un rispetto ordinato e "trasparente" della norma del terzo comma dell'art. 4 della legge, secondo cui le pubbliche amministrazioni sono tenute ad esaminare gli atti di loro competenza seguendo un rigoroso ordine cronologico; nonchè del quarto comma dell'art. 5, secondo cui il dirigente di ciascuna unità organizzativa, ogni trenta giorni, è tenuto a comunicare al capo dell'Amministrazione l'elenco dei provvedimenti definiti, in corso di definizione o di istruttoria.

Si invitano codeste amministrazioni a comunicare le soluzioni adottate, al fine di una possibile omogeneizzazione, anche mediante la predisposizione degli opportuni supporti cartacei;

- c) termine iniziale del procedimento.

Se non sembra dar luogo a problemi l'identificazione del termine finale, da fissarsi, come sopra visto, o normativamente o mediante i richiesti atti di codeste Amministrazioni, problemi possono invece nascere in ordine alla individuazione del termine iniziale. La questione si pone in relazione al momento dell'iniziativa. Se questa avviene d'ufficio, il termine iniziale coinciderà con la data dell'inizio del procedimento, che, come si vedrà, deve essere comunicata all'interessato. Se, invece, si tratta di un procedimento a istanza di parte, è evidente che il termine iniziale decorrerà dal momento del ricevimento della domanda da parte dell'ufficio, che sarà certificato dal timbro di arrivo. Poichè esistono tempi tecnici insuperabili tra il momento della ricezione della richiesta, la sua acquisizione agli atti di archivio e la sua consegna all'ufficio competente, codeste amministrazioni, nell'individuare il termine finale di cui sub b), dovranno tener conto anche di questi tempi, da valutarsi, ovviamente, alla luce dei criteri di economicità ed efficacia di cui sopra (e non in relazione ad eventuali "tempi morti" talvolta non ignoti alla pratica amministrativa).

E' da notare, inoltre, che la domanda relativa ad un procedimento ad istanza di parte va tenuta distinta dalle segnalazioni, denunce, ecc., che attengono ai procedimenti ad iniziativa d'ufficio, per i quali la data di inizio sarà quella dell'inizio del procedimento, come sopra detto, e non quella della ricezione della denuncia, dell'esposto ecc.;

d) pareri.

Salvo quanto previsto dagli artt. 17 e 18 per i procedimenti per i quali è richiesto obbligatoriamente l'audizione di determinati organi consultivi, va particolarmente segnalata la norma dell'art. 19, secondo cui l'amministrazione procedente quando abbia chiesto un parere facoltativo e questo non sia stato reso entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta da parte dell'organo adito, deve prescindere dallo stesso.

Malgrado la portata tassativa della norma, sembra, logicamente, che tale termine sia da ritenersi sospeso ove, a sua volta, presso l'organo consultivo si sia aperto un sub - procedimento (istruttoria, richiesta di previi pronunciamenti da parte di altri rami interessati all'affare ecc.).

A tal fine, gli organi consultivi interni faranno constare i detti momenti istruttori mediante comunicazione all'Amministrazione richiedente.

Va, altresì, aggiunto che, quanto disposto circa le consulenze di cui sopra non vale per il ricorso straordinario al Presidente della Regione, cui si applicano le norme del D.P.Reg. 24 novembre 1971, n. 1199 e le procedure fissate dalla circolare del Presidente della Regione 22 maggio 1985, n. 4249/41120;

e) responsabile del procedimento.

Ai sensi dell'art. 4 della legge, le amministrazioni, ove non sia già direttamente stabilito dalla legge o da regolamento, sono tenute a determinare per ciascun procedimento relativo ad atti di loro competenza, l'unità organizzativa responsabile della

istruttoria, degli adempimenti procedurali, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

Una tale disposizione impone, anzitutto, l'assegnazione immediata al gruppo di lavoro (ex articoli 3 e 4 della legge regionale 23 marzo 1971, n. 7) competente nell'affare richiesto perchè se ne avvii il procedimento, se ne dia comunicazione all'interessato e si tenga bene in evidenza il termine entro cui il procedimento deve concludersi.

La scelta del gruppo competente comporta il rispetto della ripartizione degli affari fra i vari uffici quale già effettuata in via generale e permanente.

Sempre in via preliminare, codeste Amministrazioni dovranno, analogamente a quanto già detto per l'individuazione dei tipi di procedimento e dei termini di compimento, fissare - mediante decreto da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Regione - l'unità o le unità burocratiche (gruppo di lavoro) competenti in ciascun procedimento.

Nello svolgimento, poi, di ciascun procedimento concreto, i detti criteri vanno rispettati tassativamente con incanalamento di ciascuna pratica nel procedimento - tipo e l'assegnazione ufficiale ed immediata di essa al responsabile del gruppo di lavoro per l'istruttoria ed, eventualmente, l'adozione del provvedimento finale. Ciò va fatto da parte del direttore regionale del competente ramo di amministrazione.

Nell'ambito di ciascuna unità burocratica, la persona che vi è preposta è il responsabile del procedimento; tale posizione è da ricollegare alla preposizione alla guida dell'unità burocratica e prescinde dalla titolarità dell'ufficio e dalla qualifica dirigenziale. Nell'ambito della unità burocratica, occorrerà indicare anche il responsabile a titolo di supplenza o di vicarietà. In tali evenienze la normativa sul responsabile rimane inalterata nè può importare l'imputazione a carico di una persona, assente o mancante, dei doveri che nascono dalla titolarità del procedimento.

Si precisa, al riguardo, che laddove il dirigente della unità organizzativa abbia assegnato ad altro dipendente addetto all'unità stessa la responsabilità della istruttoria (art. 5), tale ultimo soggetto acquista il ruolo di responsabile del procedimento con le conseguenze che dallo stesso derivano. Fino a quando comunque tale assegnazione non sia intervenuta, il funzionario preposto alla unità organizzativa è considerato responsabile del singolo procedimento.

Il fatto che la legislazione regionale, in tema di competenza dei funzionari, assegni poche competenze finali ed esterne ai dirigenti superiori, ai dirigenti ed ai funzionari con qualifiche equiparate, non esime dal rispetto del termine fissato per la conclusione del procedimento che, ove il dirigente non sia competente all'emissione del provvedimento finale, va garantito con la sottoposizione dello schema di provvedimento all'autorità che deve sottoscriverlo nei termini di cui al comma 2 dell'art. 6 della legge.

Di tale avvenuta sottoposizione, come si è detto, va registrata la data;

f) avvio del procedimento e partecipazione degli interessati.

L'avvio del procedimento si ha non appena l'atto determinante l'obbligo dell'Amministrazione a pronunciarsi sia pervenuto ufficialmente (assegnazione) al dirigente del gruppo di lavoro competente.

Da tale momento grava sul detto funzionario l'obbligo della comunicazione agli interessati (istante, soggetti nei cui confronti il procedimento è destinato a produrre effetti, soggetti che dal provvedimento possa non ricevere un pregiudizio diretto) dell'avvenuto avvio del procedimento (art. 9).

La comunicazione deve essere personale e deve indicare: l'amministrazione competente, l'oggetto del procedimento promosso, l'ufficio o gli uffici ed il funzionario responsabile del procedimento, l'ufficio presso cui si può prendere visione degli atti.

Ove, dato il numero dei destinatari, la comunicazione personale non sia possibile o risulti particolarmente laboriosa, l'Amministrazione può servirsi di forme di pubblicità generalizzata (inserzione nella Gazzetta Ufficiale della Regione, parte II; inserzione nel Bollettino Ufficiale dell'Amministrazione regionale, se il procedimento riguardi dipendenti; inserzione in giornali quotidiani; affissione di manifesti ecc.).

Le Amministrazioni in indirizzo provvederanno ad assicurare che le memorie scritte e i documenti prodotti dagli interessati siano tenuti in conto nello svolgimento delle pratiche, siano citati nei provvedimenti finali e siano tenuti distinti, nei fascicoli, da atti e scritti pervenuti all'Amministrazione non formalmente;

g) accordi con gli interessati.

L'art. 12, che regola la materia degli accordi tra P.A. e soggetti interessati, costituisce la più importante in novazione della legge in esame giacchè - pur nella ricerca di un difficile equilibrio tra la necessità di introdurre nuovi modi di esercizio del potere amministrativo e l'esigenza di salvaguardare le prerogative proprie dell'amministrazione - rompe, tuttavia, il meccanismo di identificazione tra attività amministrativa e provvedimento, introducendo normativamente il principio della formazione del provvedimento attraverso atti convenzionali.

Tale principio si sostanzia nella previsione di due tipi di accordo tra amministrazione e privati: quelli finalizzati alla determinazione del contenuto discrezionale dell'atto e quelli sostitutivi di provvedimenti.

I primi definiti in dottrina quali "accordi procedurali" appaiono funzionalmente legati al procedimento amministrativo inserendosi, come presupposto, nelle fase preparatoria dello stesso. Mediante tali accordi sul contenuto del provvedimento, l'autorità amministrativa ottiene il consenso preventivo dell'interessato all'emanando atto amministrativo unilaterale. Conseguentemente, risultando questo "accettato" dal privato, non potrà più essere contestato da quest'ultimo e, nello stesso tempo, dall'accordo intervenuto deriva l'obbligo per l'amministrazione di adottare il provvedimento con il contenuto concordato. Detti accordi presentano, certamente, natura autonoma e contrattuale ma i loro effetti restano limitati dalla natura

obbligatoria della convenzione stipulata, con la conseguenza che godono di una tutela limitata, in caso di giudizio, dalla impossibilità di ottenere la condanna dell'amministrazione ad un "facere" cioè al rispetto dell'impegno assunto col provvedimento. Ciò, evidentemente, in conseguenza dei noti limiti fissati dalla legge ai poteri del giudice ordinario.

Vera e propria autonomia va, invece, riconosciuta agli accordi sostitutivi del provvedimento già, peraltro, non ignoti alla prassi amministrativa soprattutto in materia di pianificazione urbanistica e nel settore delle concessioni. In tale ipotesi l'accordo, ove consentito dalla legge, svincola l'amministrazione dal procedimento, realizzando quindi un regime di tipo convenzionale. Il passaggio al regime convenzionale risulta estremamente utile, sempre che la legge lo preveda, avuto riguardo alla materia regolata, ai fini di una celere conclusione dell'atto procedimentale e del più rapido conseguimento dei fini pubblici.

La formulazione della norma non sembra lasciare dubbi sulla natura contrattuale dei predetti accordi atteso il puntuale richiamo "ai principi del Codice Civile in materia di obbligazioni e contratti" di cui al comma 2°. Nè a diverso avviso può trarre l'inciso "in quanto compatibili" nè, ancora, la facoltà dell'amministrazione di recedere dagli stessi "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse" avendo la dottrina da tempo chiarito che tali connotazioni pubblicistiche non sono sufficienti a negare la natura contrattuale di detti accordi che, in quanto tali, restano interamente regolati dal codice civile.

Il problema diventa, a questo punto, quello della configurabilità di una pretesa del privato - azionabile avanti l'autorità giudiziaria - diretta ad ottenere il provvedimento al quale l'accordo era finalizzato.

Orbene, come prima rilevato, atteso l'attuale impianto del processo amministrativo, non sembra azionabile la pretesa ad un "facere" - cioè ad ottenere il provvedimento - da parte della P.A.

Resta, comunque, da esaminare come si atteggi la posizione del privato nei confronti di atti e comportamenti dell'amministrazione che modifichino le pattuizioni contrattuali.

Al riguardo - soprattutto sulla scorta della giurisprudenza formatasi in materia di convenzioni di lottizzazione - si può, fondatamente, affermare che, quando la modifica delle predette pattuizioni avvenga per sopravvenute esigenze di pubblico interesse congruamente motivate, la posizione di diritto soggettivo del privato, costituita col contratto, resta degradata a mero interesse legittimo come tale tutelabile avanti il giudice amministrativo.

L'azione risarcitoria avanti il giudice ordinario resta, conseguentemente, subordinata alla dichiarata illegittimità degli atti dell'amministrazione nella competente sede giurisdizionale (Cass. SS.UU., 4 ottobre 1990, n. 9792; SS.UU., 19 aprile 1984, n. 2576).

Altra novità interessante recata dall'art. 12 in esame è costituita dal riconoscimento di un "indennizzo" a favore del privato nel caso in cui l'amministrazione eserciti la sua facoltà di recesso "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse".

Alla luce di quanto già osservato tale "indennizzo" va riferito alla ipotesi in cui il recesso sia esercitato legittimamente dovendosi, in caso di esercizio illegittimo dello stesso, riconoscere il diritto del privato al risarcimento del danno.

Per quanto concerne la misura di detto indennizzo, in assenza di qualsivoglia indicazione normativa, la dottrina ritiene concettualmente adattabile alla fattispecie in argomento l'ipotesi di recesso dal contratto di appalto prevista dall'art. 345 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 consistente nel riconoscimento all'appaltatore del corrispettivo dei lavori eseguiti, dei materiali esistenti in cantiere oltre il decimo dell'importo delle opere non eseguite.

L'ultimo comma dell'art. 12 prevede, infine, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per tutte le controversie "in materia di formazione, conclusione ed esecuzione" degli accordi ivi previsti.

Anche con riferimento a detta forma di tutela va osservato che - malgrado l'ampliamento dei poteri del giudice amministrativo nei settori di sua esclusiva competenza operato dalla giurisprudenza costituzionale - al privato non viene assicurata, da tale rimedio, tutela piena nei confronti di eventuali inadempimenti da parte dell'amministrazione, essendogli inibito l'utilizzo di quegli strumenti azionabili avanti il giudice ordinario (es. sequestri) ma non deducibili avanti quello amministrativo;

h) criteri per la concessione di sovvenzioni, con tributi, sussidi ed ausili e per l'attribuzione di vantaggi economici.

L'art. 13 della legge subordina la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili e, comunque, di vantaggi economici di ogni genere alla previa determinazione e pubblicazione, da parte delle amministrazioni procedenti, dei criteri e delle modalità cui le stesse debbano attenersi.

La vigenza di una tale norma determina l'illegittimità delle erogazioni finanziarie che non avvengono nel rispetto di detti criteri; sia che gli stessi, già fissati, siano disattesi, sia che, addirittura, non esistano ancora.

Criteri e modalità per l'erogazione di aiuti finanziari possono essere già stabiliti dalla legge. In tal caso l'Amministrazione erogante, che già vi si attiene per la legittimità dell'atto, deve limitarsi a riprodurre i detti criteri, insieme agli altri in un prospetto complessivo da trasmettere a questa Presidenza - Segreteria Generale - ai fini di una specifica pubblicità.

In assenza della previsione normativa, il mezzo per condurre l'attività dell'Amministrazione al rispetto dell'art. 13 citato è quello della fissazione dei criteri mediante atto formale (decreto o regolamento assessoriale ex legge 23 agosto 1988, n. 400, a seconda dell'ampiezza e complessità della materia).

Del rispetto e dei modi di applicazione dei predetti criteri va data, poi, contezza nei singoli provvedimenti concessivi o attributivi dei vantaggi;

i) conferenze di servizi ed accordi per lo svolgimento coordinato di attività di interesse di più amministrazioni.

La conferenza di servizi è disciplinata abbastanza analiticamente dall'art. 15 della legge.

In questa sede va semplicemente raccomandato come sia necessario che alla conferenza, dati i risultati sostitutivi di intese, "nulla osta", carteggi, avvisi, pareri ecc., partecipino funzionari altamente qualificati e competenti - per legge, per titolarità di incarico o per delega occasionale - ad esprimersi per conto della amministrazione partecipante.

L'ufficio competente ad indire la conferenza dei servizi è quello che risulta competente nelle questioni principali o prevalenti da trattare.

Ciò non impedisce, comunque, che le altre amministrazioni interessate possano fare proposte di conferenze all'amministrazione titolare del provvedimento finale.

L'amministrazione convocante la conferenza deve mettere a disposizione delle amministrazioni concertate le informazioni, i dati ed il materiale per un proficuo sviluppo della conferenza stessa.

Nello spirito di semplificazione dell'azione amministrativa, va collocata anche la norma dell'art. 16 della legge che prevede la possibilità per le varie amministrazioni regionali di concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune.

In tal caso vanno applicate, ove compatibili, le norme del codice civile sui contratti;

l) attestazioni del ricevimento di atti.

Poichè, a norma dell'art. 32 della legge, l'Amministrazione è tenuta a rilasciare ricevuta delle istanze e documenti prodotti dagli interessati, si invitano le Amministrazioni in indirizzo a voler segnalare le particolari esigenze di ciascun servizio, al fine di poter coordinare in una unica serie di stampati i modelli di ricevute, eventualmente in tipi differenziati;

m) individuazione dei dipendenti.

Salvo quanto già disposto per la pratica attuazione dell'art. 33 della legge, si raccomanda a codeste Amministrazioni di voler curare l'apposizione sulla porta di ciascuna stanza degli uffici targhette recanti i nomi dei funzionari che vi operano, con la specificazione della qualifica e del titolo professionale e vigilare perchè i dipendenti a contatto col pubblico rechino sul petto la targhetta di riconoscimento fornita dall'Amministrazione (conformemente, peraltro, a quanto da tempo praticato presso gli uffici della Presidenza della Regione - giusta circolare n. 1482/AR - 8/13 del 18 ottobre 1989).

Diritto di accesso agli atti dell'Amministrazione

Come già rilevato, l'art. 34 prevede che le norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi hanno effetto, dalla data di emanazione dei decreti di cui all'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241 che autorizza appunto, il Governo ad emanare gli stessi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge medesima.

In buona sostanza, dunque, il momento di entrata in vigore della normativa primaria, che riguarda sia la disciplina sostanziale che quella processuale del diritto di accesso ai documenti, è rinviato, dalla legge, al verificarsi di una condizione giuridica - l'emanazione, appunto, di una normativa, secondaria di esecuzione delle modalità di esercizio del diritto stesso - per la cui predisposizione viene assegnato al Governo il termine di sei mesi.

Orbene, poichè detto termine è spirato senza che il Governo abbia provveduto, si pone il problema se la normativa sull'accesso ai documenti amministrativi operi già nel nostro ordinamento o se, al contrario, il mancato rispetto dei termini assegnato al Governo equivalga ad una sorta di "vacatio legis" operante fino a quando il Governo stesso non avrà emanato la normativa secondaria di esecuzione della legge.

A tal riguardo va precisato che la soluzione esegetica accolta dalla giurisprudenza amministrativa (per tutti: TAR Sicilia - Catania Sez. I 3 ottobre 1991, n. 666) è quella di ritenere operante dal 2 marzo 1991 - e cioè dalla scadenza del termine assegnato al Governo per l'emanazione dei ripetuti decreti - la normativa sul diritto di accesso nel prevalente rilievo che, diversamente opinando, si sacrificerebbe il diritto, costituzionalmente garantito, alla tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi dei cittadini (art. 24 e 113 Costit.) oltre a vulnerare il principio della imparzialità e buon andamento della Amministrazione (art. 97 Costit.).

Conseguentemente, è stato ritenuto il diritto degli interessati ad ottenere copie di documenti attinenti al subingresso in una autorizzazione commerciale (TAR Sicilia - Catania Sez. I - sent. n. 666/91 it.); dei partecipanti ad un pubblico concorso ad ottenere copia degli elaborati redatti in occasione dello stesso (TAR Sicilia - Palermo Sez. II - 11 agosto 1991, n. 451); di una organizzazione sindacale ad accedere ai documenti relativi ad un contratto di appalto (TAR Sicilia - Catania Sez. I - 3 ottobre 1991, n. 667); e, ancora, di alcuni proprietari di immobili, ad ottenere copia degli atti aventi ad oggetto la dichiarazione di importante interesse archeologico degli immobili stessi (TAR Sicilia - Sez. I - ordinanza n. 63 del 13 luglio 1991).

Orbene, malgrado le su richiamate pronunce siano state emanate in prima istanza e attendano ancora, a causa delle novità della materia, il conforto del giudice di secondo grado, si ritiene che la linea esegetica seguita dal Tribunale Amministrativo Regionale sia conforme al dettato costituzionale e allo spirito della legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi e, pertanto, vada seguita anche al fine di evitare la eventuale soccombenza nei giudizi nei quali l'Amministrazione potrebbe essere tratta.

Alla stregua dei superiori argomenti si suggerisce, conclusivamente, che - perlomeno in linea di massima e con salvezza di ipotesi particolari nelle quali non vi sia chiarezza soprattutto sulla legittimazione dei richiedenti a formulare le loro istanze - codeste Amministrazioni non si oppongano a richieste di accesso a documenti che fossero formulate nei modi e nelle forme previste dal titolo V della legge in esame. E ciò pur nella consapevolezza che tale soluzione non si presenta sempre agevole in assenza di una precisa normativa di esecuzione e di direttive puntuali sulla applicazione della stessa che ci si riserva di emanare tempestivamente non appena il Governo avrà dato piena e completa attuazione al disposto dell'art. 24 della legge n. 241/90.

Del resto il principio dell'accesso, anche prima della legge in esame che lo disciplina come diritto generalizzato, non era ignoto al nostro ordinamento, sia pure per ipotesi specifiche tassativamente previste dalla legge. Basti, al riguardo, ricordare l'ipotesi prevista dall'art. 14, comma terzo, della legge 8 luglio 1986, n. 349 (istitutiva del Ministero dell'ambiente), secondo la quale qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle norme vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione e può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio, il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata.

Va, infine, considerata la disposizione dell'art. 29 a termine del quale - ferme restando le norme vigenti per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Regione - le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari ed ogni altro atto che disponga in generale sull'organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero in cui si determini l'interpretazione di norme giuridiche o si dettino disposizioni per l'applicazione di esse ecc. da parte dell'Amministrazione regionale debbono essere pubblicati integralmente nel "Bollettino Ufficiale dell'Amministrazione regionale" e nell'albo delle amministrazioni interessate, dandosene avviso nella Gazzetta Ufficiale della Regione.

La salvezza delle norme vigenti per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Regione richiama la disciplina fondamentale di questo giornale ufficiale risultante dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, in quanto termine di rinvio da parte del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 25 marzo 1947, n. 204, che disciplina, tra l'altro, i contenuti della Gazzetta Ufficiale di questa Regione.

In base a tali norme, molti degli atti citati dall'art. 29 della legge, in quanto si rivolgono alla generalità dei cittadini (circolari, decreti presidenziali ed assessoriali che fissano direttive, programmi, criteri applicativi di leggi) debbono essere pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana per esteso, ai sensi degli articoli 16 e 18 del citato decreto.

D'altra parte, il Bollettino Ufficiale dell'Amministrazione regionale è, ai sensi dell'art. 45 della legge regionale 29 dicembre 1980, n. 145, che rende ovvia la qualificazione dello

stesso nella categoria dei "bollettini ufficiali dei ministeri", lo strumento di pubblicità delle norme interne prodotte dagli uffici in cui si articola la Regione - persona, e dettate per gli uffici stessi e per il personale.

Ne consegue che gli atti da pubblicare, ai sensi del detto art. 29, nel Bollettino Ufficiale dell'Amministrazione regionale sono solo quelli a carattere interno, ossia non rilevanti per la collettività in genere (ordini di servizio, assunzione di funzionari a servizi ecc.). Gli stessi atti debbono, poi, essere affissi nei locali degli uffici regionali. Va, appena, osservato, a tale riguardo, che come "albi delle amministrazioni", non essendo costituiti nelle Amministrazioni regionali albi ufficiali (come quelli delle cancellerie o dei comuni), debbono intendersi i cd. "albi impropri", ossia le bacheche o vetrine che, di fatto, gli uffici sogliono tenere nei propri locali per l'ostensione di atti per i quali è interessante una pubblicità notiziale diffusa.

Circa i modi in cui la pubblicità in questione va, in pratica, distinta, tra Gazzetta Ufficiale e Bollettino Ufficiale, le Amministrazioni in indirizzo potranno rivolgersi per chiarimenti agli uffici della Gazzetta Ufficiale della Regione ed al gruppo di lavoro che, presso la Direzione regionale del personale e dei servizi generali, cura la redazione del Bollettino Ufficiale.

Va, infine, considerato con attenzione lo spirito del comma 2 dell'articolo 29, il quale dispone che "con le pubblicazioni di cui al comma 1 si realizza la libertà di accesso ai documenti".

Ciò significa che per gli atti di cui sopra, per i quali è disposta una pubblicità per inserzione, il diritto di accesso va esercitato nei confronti dei giornali che recano gli atti e non richiedendo copie o estratti degli atti stessi.

Conclusioni

Mentre si raccomanda a codeste Amministrazioni di finalizzare le proprie attività strumentali (procedure) ad una puntuale rispondenza ai principi ed alle finalità sopra enunciate, in modo da determinare in tempi brevi un evidente cambiamento nei rapporti tra i consociati e l'apparato burocratico regionale, come la legge n. 10 del 1991 richiede, si invitano le stesse particolarmente, a far conoscere, nei tempi indicati gli adempimenti che via via saranno adottati al fine di corrispondere al dettato della legge secondo quanto sopra richiesto in relazione a ciascuna materia.

Si raccomanda specialmente di comunicare gli adempimenti curati al fine di corrispondere al diritto di autocertificazione (art. 21 della legge) in modo da potere dare notizia alla Commissione istituita dal Governo della Repubblica, ai sensi dell'art. 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Si prega di assicurare alla presente la massima diffusione presso gli uffici e gli enti dipendenti o vigilati da codeste Amministrazioni impartendo agli stessi le direttive specifiche per i procedimenti di relativa competenza.

Si fa, infine, riserva di ulteriori approfondimenti e specificazioni che l'esperienza applicativa della legge rendesse eventualmente necessari anche con riferimento alla definizione dei processi di informatizzazione e di automazione in corso presso gran parte delle Amministrazioni in indirizzo.

Si prega assicurare.

Il Presidente: LEANZA