

INDICE

IX *Presentazione*

Introduzione

XV *Dal “potere invisibile” al governo del “potere visibile”*
Carlo COLAPIETRO

Indirizzi di Saluto

3 Guido FABIANI
5 Gianni LETTA
9 Francesco GUIDA
11 Diana AGOSTI
15 Gianfranco D’ALESSIO

I Sessione

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi nell’esperienza italiana

19 *La Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi
dopo la riforma del 2005*
Ignazio Francesco CARAMAZZA

39 *L’accesso ai documenti amministrativi nell’esperienza della legge n. 241
del 1990: evoluzione e prospettive*
Maria Alessandra SANDULLI

55 *Il diritto di accesso tra il segreto d’ufficio e la trasparenza assoluta*
Salvatore GIACCHETTI

93 *Il diritto di accesso nell’esperienza delle regioni e degli enti locali*
Roberto NANIA

107 *Relazione di sintesi*
Riccardo CHIEPPA

II Sessione
Il diritto di accesso ai documenti amministrativi
nell'esperienza comunitaria e comparata

- 123 *L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione europea*
Filippo DONATI
- 141 *Il diritto di accesso nella prospettiva comparata*
Rolando TARCHI
- 209 *Il diritto di accesso: modelli di enforcement e cause di exemptions*
nella prospettiva comparata
Andrea MARCHETTI
- 243 *Il diritto di accesso in Francia: l'esperienza della Commission*
pour l'accès aux documents administratifs
Françoise TRAVAILLOT
- 251 Relazione di sintesi
Antonio CARULLO
- 266 *Abstract*

TABLE OF CONTENTS

IX *Preface*

Introduction

XV *From “the invisible power” to the rule of “the visible power”*
Carlo COLAPIETRO

Welcome Introduction

3 Guido FABIANI
5 Gianni LETTA
9 Francesco GUIDA
11 Diana AGOSTI
15 Gianfranco D’ALESSIO

I Session

The right of access to administrative documents in Italy

19 *The Committee for the access to administrative documents
after the reform of 2005*
Ignazio Francesco CARAMAZZA

39 *The access to administrative documents under Law 241/1990:
development and perspectives*
Maria Alessandra SANDULLI

55 *The right of access between administrative secret and absolute transparency*
Salvatore GIACCHETTI

93 *The right of access at the regional and local level*
Roberto NANIA

107 *Summary report*
Riccardo CHIEPPA

II Session
The right of access to administrative documents
in EU Law and in the law of other countries

- 123 *The right of access to administrative documents in EU Law*
Filippo DONATI
- 141 *The right of access to administrative documents in the law of other countries*
Rolando TARCHI
- 209 *The right of access: enforcement models and exemption cases*
in the law of other countries
ANDREA MARCHETTI
- 243 *The right of access in France:*
the Commission pour l'accès aux documents administratifs
Françoise TRAVAILLOT
- 251 *Summary report*
Antonio CARULLO
- 268 *Abstract*

Abstract

C. COLAPIETRO (a cura di), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*.

Il volume raccoglie gli Atti del Convegno internazionale *“Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990”*, svoltosi il 10 novembre 2010 presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

L'occasione dell'incontro di studio è stato quello di celebrare la ricorrenza del ventennale della fondamentale legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241, recante *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*), approvata dal Parlamento dopo una lunga e travagliata gestazione, ed unanimemente riconosciuta come svolta fondamentale nella democratizzazione dei rapporti tra amministrazione e cittadini.

Tuttavia, al di là di quella che ne è stata l'occasione, il Convegno è stato tutt'altro che celebrativo, ed ha consentito anzi di formulare un bilancio della qualità dell'azione amministrativa in Italia, offrendo un importante momento di riflessione e di approfondimento proprio su uno dei capisaldi della riforma del 1990, quel diritto di accesso ai documenti amministrativi, sempre di estrema rilevanza ed attualità, che rappresenta un fondamentale precipitato applicativo del principio di trasparenza, in quanto istituto idoneo a rendere visibile e controllabile all'esterno l'azione amministrativa, secondo la nota metafora della pubblica amministrazione come una *“casa di vetro”*.

I lavori del Convegno si sono sviluppati in una duplice prospettiva, ed hanno riguardato il diritto di accesso ai documenti amministrativi sia nell'esperienza italiana, sia nell'esperienza comunitaria e comparata.

Con riferimento al primo profilo, quello *nazionale*, è stato sottolineato come il principio di trasparenza ha conformato buona parte del sistema della legge generale sul procedimento n. 241 del 1990, anche all'esito delle successive modifiche, tanto da far assumere una fondamentale importanza a questa legge di svolta nei rapporti tra Stato e cittadino, per quel che concerne sia l'introduzione anche nel nostro ordinamento del *diritto di accesso ai documenti amministrativi* – configurato quale principio generale dell'attività amministrativa, volto ad assicurarne l'imparzialità e la trasparenza – sia la contestuale istituzione della *Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*, organismo preposto dal legislatore proprio alla vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda, poi, il diritto di accesso nell'esperienza *comunitaria e comparata*, si è rilevato come nel sistema dell'Unione europea, proprio per ovviare al *deficit* democratico dell'Unione, è stata avvertita la necessità di rendere più aperto e trasparente l'operato delle istituzioni; conseguentemente, la tutela del diritto di accesso agli atti delle istituzioni europee è stato inteso soprattutto come strumento di controllo democratico sull'operato dei pubblici poteri. L'indagine comparatista ha, invece, messo in evidenza l'affermarsi nell'ultimo decennio a livello globale di una cultura giuridica della trasparenza amministrativa, di una tendenza culturale all'*open government*, e dunque alla garanzia della massima trasparenza nei confronti dei cittadini, che coniuga il diritto di accesso e la libertà di informazione con il più generale principio di trasparenza.

Abstract

C. COLAPIETRO (ed.), *The right of access and the Committee for the access to administrative documents twenty-years after Law 241/1990*

The book contains the Works of the International Conference “*The right of access and the Committee for the access to administrative documents, twenty-years after Law 241/1990*”, held on 10 November 2010 at the Faculty of Political Science of the ‘Roma Tre’ University.

The occasion for the study meeting was the one of celebrating the twentieth anniversary of the Administrative Procedure Law (Law 241/1990, entitled “New provisions on the administrative procedure and on the right of access to administrative documents”), approved by the Parliament after a long and troubled discussion and unanimously recognized as a fundamental change in the democratization of the relationship between the public administration and the citizens.

However, besides the occasion of the Conference, it has not been celebrative, and allowed an assessment on the quality of the administrative action in Italy, offering an important moment of analysis on one of the most important aspects of the 1990 Reform: the access to administrative documents, extremely relevant and current, which is a fundamental application of the transparency principle, because it makes the administrative action visible and subject to external control (therefore the famous metaphor of the public administration as a “glass house”).

The Works of the Conference contain an analysis of the right of access to administrative documents from an Italian, a European and a comparative perspective.

From the *national* point view, it has been underlined that the transparency principle has influenced most of the Administrative Procedure Law (Law 241/1990) and its following amendments. For this reason, that Law gained a fundamental importance in the change in the relationship between the State and the citizen, in relation to the introduction of the right of access to the administrative documents – regulated as a general principle of the administrative action, aimed at the impartiality and the transparency – and of the Committee for the access to administrative documents, body entrusted with the control of the application of the principle of transparency of the administrative action.

From the *European and comparative perspective*, it has been underlined that in the European Union legal order, in order to compensate the democratic deficit of the Union, it was necessary to make the administrative action more open and transparent; consequently, the protection of the right of access to the documents

of the European Institutions aimed at the democratic control on the action of the public authorities.

The comparative analysis, on the other hand, underlined the rise in the last ten years of a legal culture of the administrative transparency, of a cultural tendency to an 'open government', and therefore to the maximum transparency towards the citizens, which puts together the right of access and the freedom of information with the more general principle of transparency.