

## ***Carte Chiare Uffici Trasparenti***

*Elisabetta Cesqui*

*Sommario: 1. - Premessa. - 2. Uffici che parlano con la collettività e che rendono conto del loro operato. Accesso documentale, accesso civico, accesso civico generalizzato. - 3. I rapporti con il pubblico – la istituzione degli URP. - 4. Bilanci di responsabilità sociale e rapporti ispettivi.*

### ***1. Premessa***

Nello scorso numero ho richiamato l'interessante corso del gennaio di quest'anno con il quale la Scuola Superiore della Magistratura è tornata a riflettere sui temi della comunicazione secondo tutte le possibili declinazioni di tale concetto in ambito giudiziario, spingendo l'osservazione anche sul terreno della comunicazione non dei provvedimenti, ma dell'attività degli uffici.<sup>1</sup>

Il dovere degli uffici giudiziari di dare conto nel complesso della propria attività, anche quando non si materializza in provvedimenti giurisdizionali, affonda le radici nella stesso terreno da cui germoglia la legittimazione costituzionale dell'ordinamento giurisdizionale ( art. 101) e se la giustizia è un servizio reso dall'amministrazione pubblica al cittadino - e non è fatta solo di ordini e di sentenze - la chiarezza della comunicazione e *l'accountability*, cioè la trasparenza e l'affidabilità della sua organizzazione, non costituiscono un accessorio marginale o una concessione, ma un dovere che con il tempo assume contorni sempre più precisi.

### ***2. Uffici che parlano con la collettività e che rendono conto del loro operato. Accesso documentale, accesso civico, accesso civico generalizzato.***

Su questo terreno l'elaborazione è assai risalente ed in realtà è maturata molto lontano dalla nostra esperienza diretta, essendo più propria dell'attività amministrativa. Noi abbiamo sempre tenuto una

---

<sup>1</sup> V. in questa rivista n. 1 del 2020 e la distinzione ripresa dalla Delibera del CSM del 2018 su "Linee guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione", tra "prestazioni informative" e "prestazioni comunicative".

posizione defilata perché il *core business* dell'amministrazione della giustizia, cioè l'esercizio della giurisdizione, è sottratto alla disciplina dell'accesso dalla legge 241 del 1990 ed è sottratto alla disciplina dell'accesso civico e dell'accesso generalizzato.

Ma non si sottrae quello che nell'amministrazione della giustizia non è esercizio diretto o indiretto della giurisdizione.

Le varie normative sull'accesso, secondo un approccio consolidato nel nostro sistema, si sono succedute per stratificazione e ciascuna di esse ha mantenuto il proprio ambito di riferimento, e, per quello che ne so, l'amministrazione ed il giudice amministrativo si muovono con molta cautela nel riconoscere il diritto di accesso civico generalizzato, procedendo di volta in volta in volta ad un bilanciamento degli interessi in gioco.

Ma normativa europea e normativa nazionale pongono la accessibilità e la trasparenza al centro del sistema amministrativo

La legge del 241/1990 sull'accesso documentale regola, infatti, l'obbligo di ostensione degli atti strettamente correlato ad un interesse giuridicamente tutelato alla conoscenza dell'atto specifico da parte di chi fa la richiesta e ne sono esclusi, per la loro stessa natura, gli atti giudiziari. Sebbene la modifica dell'art. 22 precisi al comma 2 che quello dell'accesso è principio generale dell'attività amministrativa "*ai fini di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza*", esso è giustificato solo dall'esistenza di un interesse specifico e personale alla conoscenza che si fa più penetrante nel caso in cui si tratti di difendere diritti in giudizio, ma non può mai trasformarsi in una forma di "*controllo generalizzato della pubblica amministrazione*", come espressamente prevede il terzo comma dell'art. 24.

Inoltre il diritto di accesso può riguardare solo documenti già formati e non può costringere l'amministrazione ad attività di elaborazione.

La soddisfazione della richiesta è poi condizionata dal bilanciamento tra diritto di accesso e tutela della privacy, che accompagna tutta la tematica dell'accesso e che non rileva qui in modo particolare, bilanciamento che sposta la soglia dell'ostensibilità con riferimento ai tre diversi gradi di privatezza dei dati, dai dati super-sensibili ( salute e vita personale), accessibili sono per l'esistenza di un interesse contrario di pari rango, ai dati sensibili ( orientamento religioso, appartenenza politica, appartenenza razziale ) ostensibili nella misura indispensabile per difendere gli interessi giuridici del richiedente ed ai dati comuni la cui conoscenza è possibile a fronte di un interesse qualificato.

Il DPR 184/06 contiene il regolamento che disciplina le modalità di

applicazione dell'accesso e regola i compiti della commissione per l'accesso, rinviando ad altro regolamento e alla disciplina di ogni singola amministrazione per regolamentare i casi di esclusione

Il d.lgs 33/2013 sull'accesso civico semplice capovolge la prospettiva prescindendo dall'interesse giuridicamente tutelato del singolo e facendo sorgere l'obbligo di comunicazione dalla verifica della violazione dell'obbligo di pubblicazione degli atti da parte della pubblica amministrazione. L'istante non deve dimostrare una specifica titolarità o interesse, ma basta che la pubblica amministrazione sia venuta meno agli obblighi di comunicazione previsti dalla legge. Permane naturalmente il limite per il quale oggetto della richiesta possono essere "documenti, informazioni o dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente", non sono ammissibili richieste generalizzate e non è possibile che ne derivi per l'amministrazione obbligo di procedure di elaborazione o lavorazione dei dati.

Siamo ancora lontani della logica del FOIA (*freedom of information act*) di matrice anglosassone al quale invece ci si avvicina di più (mutuandone anche il nome come acronimo richiamato nelle delibere dell' ANAC) l'accesso civico generalizzato introdotto con il d.lgs 97/2016 che ha modificato la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 e nella l. 190/2012 istitutiva dell'ANAC che diventa l'autorità di riferimento in materia di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione, imprimendo già in questo passaggio una qualche torsione al significato del FOIA italiano.

Qui l'accesso, definito accesso civico generalizzato, è svincolato da una violazione dell'obbligo di comunicazione ed è espressione di una prerogativa soggettiva che incontra i limiti che vengono dal bilanciamento degli interessi sottesi alla richiesta, potenzialmente non sindacabili, con quelli del buon andamento della PA e della tutela della privacy. Non a caso la disciplina del FOIA, che demanda all'ANAC il potere regolativo, vive di un costante bilanciamento e interlocuzione (sia pure in una posizione di rimessa e non di pari potere) con il Garante della privacy.

L'art 5 bis del d.lgs 33/2013, come modificato dal d.lgs 97/2016, nell'elencare i casi di esclusione dall'accesso civico generalizzato indica tra gli altri alle lett. F) *la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento* e G) *il regolare svolgimento delle attività ispettive*. Nel dicembre del 2016 l'autorità anticorruzione ha emanato le "*Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs 33/13, come modificato dal d.lgs 97/16*" (del. 1310 del 2016 che indica gli

obblighi di pubblicazione e contiene in allegato un prospetto che li elenca) e, nello stesso giorno, le *“Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 c. 2 d.lgs 33/2013”* (del. 1309 del 2016), in adempimento dell’obbligo imposto dal c. 6 dell’art. 5 bis del decreto trasparenza come modificato nel 2016.

In allegato a tale delibera è inserita una Guida operativa che in linguaggio diretto indica i soggetti legittimati, gli obblighi dell’amministrazione, la modalità di presentazione della richiesta.

Le delibere dell’ANAC, specie la 1309/16 (quella sulle esclusioni), intende fornire una disciplina unitaria di tutte le forme di accesso, quello documentale, quello civico semplice e quello civico generalizzato

**Il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione** con circolare **2/17** ha dato disposizioni dirette a *“promuovere una coerente ed uniforme attuazione della disciplina dell’accesso civico”* che chiarisce le competenze, le modalità di presentazione, le modalità di trattazione delle richieste di accesso sia ai sensi dell’art 5 c. 1, cioè quello legato agli obblighi di pubblicazione, il c.d. “accesso civico semplice” o solo “accesso civico”; che ai sensi del comma 2 dell’art. 5, l’ “accesso civico generalizzato”.

**Il Ministero della giustizia**, da parte sua, in data 16 febbraio 2018 ha emanato le Linee guida dell’amministrazione per la trattazione delle richieste e ha predisposto la distribuzione dei compiti all’interno dell’amministrazione, attribuendo la decisione al capo del dipartimento cui afferisce *ratione materiae* la richiesta di accesso e al capo di gabinetto per gli uffici di diretta collaborazione, attribuendo al Dipartimento per gli affari di giustizia la competenza alla tenuta del registro degli accessi previsti dalla normativa.

Gli uffici giudiziari, per quello che può rilevare in questa sede, sono considerati a tali fini articolazioni periferiche facenti capo al dipartimento dell’OG, ma la circolare precisa che tale “subordinazione” è fatta negli strettissimi limiti dell’art. 110 Cost, e in ragione dei compiti del Ministero e del rapporto con l’OG del personale amministrativo, non come limitazione della autonomia decisionale dell’ufficio. Peraltro è bene ricordare che le stesse linee guida dell’ANAC chiariscono, al punto 7.6 della delibera 1309/16 che: *“Esulano, pertanto, dall’accesso generalizzato gli atti giudiziari, cioè gli atti processuali o quelli che siano espressione della funzione giurisdizionale, ancorché non immediatamente collegati a provvedimenti che siano espressione dello “ius dicere”, purché intimamente e strumentalmente connessi a questi ultimi. L’accesso e i*

*limiti alla conoscenza degli atti giudiziari, ovvero di tutti gli atti che sono espressione della funzione giurisdizionale, anche se acquisiti in un procedimento amministrativo, sono infatti disciplinati da regole autonome previste dai rispettivi codici di rito. Si consideri, al riguardo, la speciale disciplina del segreto istruttorio, ai sensi dell'art. 329 c.p.p.; il divieto di pubblicazione di atti (art. 114 c.p.p.) e il rilascio di copia di atti del procedimento a chiunque vi abbia interesse, previa autorizzazione del pubblico ministero o del giudice che procede (art. 116 c.p.p.). Per i giudizi civili, ad esempio, l'art. 76 disp. att. c.p.c., che stabilisce che le parti e i loro difensori possono esaminare gli atti e i documenti inseriti nel fascicolo d'ufficio e in quelli delle altre parti e ottenere copia dal cancelliere; pertanto l'accesso è consentito solo alle parti e ai loro difensori. Per le procedure concorsuali la legge fallimentare che riconosce al comitato dei creditori e al fallito il diritto di prendere visione di ogni atto contenuto nel fascicolo, mentre per gli altri creditori e i terzi l'accesso è consentito purché gli stessi abbiano un interesse specifico e attuale, previa autorizzazione del giudice delegato, sentito il curatore (r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 90) La possibilità di consentire l'accesso alla documentazione inerente le indagini sui reati e sul loro perseguimento senza che ciò comporti un pregiudizio al corretto svolgimento delle stesse va valutata in relazione alla peculiarità della fattispecie e dello stato del procedimento penale.*

### ***3.1 rapporti con il pubblico – la istituzione degli URP***

Il primo tentativo di sistematizzare il rapporto comunicativo tra gli uffici giudiziari e la collettività è stato fatto con l'istituzione degli URP.

Il discorso ci porta indietro nel tempo, i profili attuativi sono distribuiti in modo non uniforme e l'evoluzione dei tempi ne ha cambiato la fisionomia e le funzioni. Possiamo partire (ma neanche quello era il primo passo) dalla delibera del 26 luglio del 2010 del CSM “ *Uffici Relazioni con il pubblico e modalità di comunicazione degli uffici giudiziari e del CSM*” che coglieva il nesso tra un rapporto aperto con la cittadinanza e il valore democratico della fiducia nella giustizia, citando tra l'altro un brano della relazione inaugurale del primo presidente della Cassazione nel 2009 “ *La giustizia, fino a pochi anni fa, non era pensata come servizio e, più di altre funzioni pubbliche (sanità, istruzione), è stata caratterizzata da autoreferenzialità e scarsa attenzione per gli utenti. Oggi vi è una consapevolezza maggiore sulle priorità che occorre affrontare per costruire un*

*servizio di qualità, tra queste emerge in primis la celerità e la qualità del procedimento, ma anche l'accoglienza, l'ascolto, l'informazione, l'aiuto nei percorsi giudiziari e nella comprensione delle procedure".* Il fatto che a dieci anni di distanza queste parole ci sembrino così ovvie da sembrare scontate vuol dire che si è fatta molta strada, perché dieci anni fa lo erano certamente di meno.

La delibera incoraggiava la istituzione di UFFICI RELAZIONI con il PUBBLICO ed il fatto che oggi, per quanto si usi spesso lo stesso termine, si intendono modalità assai più complesse di quelle originariamente collegate agli URP, è un altro segno che molta strada è stata fatta.

La interazione tra consapevolezza del dovere della comunicazione, evoluzione delle tecnologie e trasformazioni della giurisdizione fa sì che la vecchia funzione dell'URP sia ormai quasi assorbita da funzioni di call-center, magari con una articolazione fisica di ridotte dimensioni presso l'ufficio giudiziario, mentre invece si vanno sviluppando concetti più articolati come quello degli sportelli di prossimità ( con qualche ambizione chiamati uffici di prossimità), che dovrebbero avere una funzione di orientamento e di sostegno, ma anche di operatività materiale assai maggiore del semplice ufficio informazioni qualificato, rete degli uffici di prossimità che il Ministero sta realizzando valendosi dei finanziamenti europei dei piani *PON GOVERNANCE (Programma Operativo Nazionale - Governance)*.

#### ***4. Bilanci di responsabilità sociale e rapporti ispettivi.***

L'esperienza dei bilanci sociali è un'esperienza avviata qualche anno fa con contenuti molto differenziati da ufficio ad ufficio, rimasta poi un poco strozzata dalla limitazione delle risorse finanziarie (gli esperimenti di bilancio sociale sono state generalmente fatte dagli uffici con il sostegno economico delle amministrazioni locali o di altri soggetti istituzionali e con la collaborazione delle università a seconda dei casi) e dalle ristrettezze di risorse umane. Tuttavia alcuni tentativi sono proseguiti e lo strumento può essere affinato.

Può essere utile esaminare, nel sito istituzionale, il Bilancio sociale della Procura generale del 2019. È un documento di grande interesse; io credo che, specie per gli uffici giudiziari, elementi informativi ulteriori potrebbero essere aggiunti riguardo al servizio reso.

Prendendo a modello questo schema di "rendicontazione" con l'utenza, moltissimo potrebbe fare il Ministero attraverso l'attività ispettiva. Solo per brevità credo di poter citare il documento ufficiale che predisposi a fine 2015, quale responsabile dell'Ispettorato del



Ministero per fissare gli obiettivi dell'azione amministrativa per il 2016, affrontando il profilo dell'ufficio giudiziario come erogatore del servizio giustizia:

*“La verifica della regolarità amministrativa nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici, specifica dell'ispettorato, si va sempre più marcatamente caratterizzando non solo come attività di controllo, ma anche di supporto del servizio reso dagli uffici stessi in termini di qualità complessiva, che dipende non solo dal contenuto intrinseco delle decisioni adottate, naturalmente sottratto a qualunque intervento o sindacato da parte dell'ispettorato, ma anche dalla efficienza organizzativa e dalla regolarità amministrativa di tutte le attività dell'ufficio, dalla tempestività e quantità delle decisioni, dalla durata dei procedimenti, dalla applicazione uniforme ed efficace della norme dirette a agevolare l'accesso al servizio, dalla piena e corretta utilizzazione di tutti gli strumenti informatici, dalla ricerca di soluzioni organizzative specifiche eventualmente concordate con gli altri operatori della giustizia. Anche a causa dei vuoti di organico che sempre più frequentemente colpiscono figure professionali assolutamente indispensabili per la programmazione e la gestione dei servizi, sono in tendenziale aumento le realtà nelle quali si rende necessario affiancare a quella degli addetti agli uffici l'esperienza e la competenza dei funzionari ispettori, anzitutto per assicurare la riorganizzazione di settori in sensibile difficoltà. Ogni segmento dell'attività ispettiva, in un'azione costantemente coordinata dal capo equipe e raccordata con l'ispettorato, deve consapevolmente inserirsi in questo quadro generale mentre la relazione ispettiva che la illustra deve fornire una rappresentazione fedele e completa della situazione, facilmente fruibile da chi se ne debba o se ne voglia avvalere, tenendo per di più conto che, per la normativa consiliare, ad essa potranno fare riferimento gli aspiranti agli incarichi direttivi per la redazione del progetto organizzativo dell'ufficio richiesto. Occorrerà perciò rendere più uniforme la struttura delle relazioni ispettive, tenere in considerazione i risultati del censimento speciale del settore civile e penale, fare tesoro, nel riorganizzare l'analisi dei risultati, delle esperienze fatte da numerosi uffici giudiziari attraverso la redazione di bilanci sociali, stabilire, ove possibile, contatti con la commissione flussi. Alle stesse finalità occorrerà far riferimento nel ricorso a prescrizioni, raccomandazioni e rilievi, privilegiando lo strumento di volta in volta più idoneo a conseguire un risultato ottimale in termini di miglioramento del servizio.”*

Nella stessa prospettiva, l'impostazione della verifica degli uffici che considera l'ufficio giudiziario come “*centro di imputazione di dinamiche economiche complesse*” dovrebbe consentire di focalizzare l'attenzione su come il Tribunale non solo introita e distribuisce risorse, ma anche di come agisce da “attore” nell'economia locale, specie in quelle realtà meno dinamiche in cui attorno all'ufficio giudiziario si muove una parte significativa dell'economia locale (i fallimenti, le consulenze, il gratuito patrocinio, l'amministrazione dei beni sequestrati.....).

Così trasformata, la relazione ispettiva potrebbe diventare un efficace strumento di conoscenza del funzionamento effettivo dell'amministrazione e assolvere una funzione la cui utilità va ben oltre il semplice controllo interno di regolarità della tenuta dei registri. In questa stessa direzione si decise, nel 2017, di procedere alla pubblicazione delle relazioni ispettive sul sito del Ministero, avendo un senso il libero accesso al documento solo nella dimensione di una profonda evoluzione del contenuto.