

Relazione tecnica (riferimento delibera n. 115/02)

**ALLA PROPOSTA DI DELIBERA PER L'APPROVAZIONE DEL
REGOLAMENTO RECANTE LA DISCIPLINA DELLE
GARANZIE DI TRASPARENZA DELL'AZIONE
AMMINISTRATIVA DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA
ELETTRICA E IL GAS**

Come si può facilmente evincere dall'intitolazione, lo schema di regolamento in oggetto non si incentra, a differenza dei corrispondenti strumenti normativi normalmente predisposti da analoghe Istituzioni o da altre pubbliche amministrazioni in genere, sulla mera attuazione del disposto degli articoli 22, 23, 24 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (di seguito: legge n. 241/1990) attraverso l'individuazione dei documenti formati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità), ovvero rientranti nella sua disponibilità, sottratti all'accesso.

Lo strumento normativo è infatti espressione di un disegno di attuazione organica di uno dei valori sottesi alla disciplina generale del procedimento amministrativo, tale valore essendo quello della trasparenza dell'azione amministrativa come primaria garanzia di effettività della responsabilità dei corpi amministrativi verso i cittadini.

Nella suddetta accezione il principio della trasparenza, ciò che si desume dallo stesso testo della legge n. 241/1990, trova nella disciplina dell'accesso un elemento complementare, ma non esaustivo.

La trasparenza dell'agire amministrativo, come condizione per il controllo, trova infatti primariamente nella impostazione degli atti e provvedimenti cui tendono i procedimenti e, più precisamente, nella puntuale declinazione dei presupposti di fatto e di diritto del singolo atto o provvedimento, così come previsto dalla legge n. 241/1990, un ulteriore e fondamentale presidio. Corollario della disposizione da ultima richiamata, come condizione di effettività del suo dettato, è naturalmente

costituito dalle forme di pubblicazione degli atti e dei provvedimenti, ossia dall'efficacia delle modalità attraverso le quali le singole determinazioni vengono portate a conoscenza dei destinatari.

Inutile evidenziare come proprio nel caso delle autorità amministrative indipendenti, per le quali in modo più significativo si pone la questione dei controlli, sia di primaria importanza che l'attuazione della legge n. 241/1990 in relazione al profilo della trasparenza avvenga secondo una impostazione organicamente espressiva del sopra richiamato disegno sotteso alla stessa legge.

In questa prospettiva è stata impostata l'articolazione dello schema di regolamento, che si connota in primo luogo per l'accorpamento delle disposizioni relative alla pubblicità degli atti e dei provvedimenti e di quelle più strettamente riferite al diritto di accesso.

Quanto alle prime sono state estrapolate dall'articolo 6, comma 4, del regolamento concernente l'organizzazione e funzionamento dell'Autorità e completate con norme volte, nell'ottica della garanzia della più ampia e capillare trasparenza, a definire le modalità di pubblicazione degli atti adottati dall'Autorità nell'esercizio delle funzioni consultive e propulsive ad essa attribuite in generale dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, ovvero da disposizioni relative a specifici procedimenti nella titolarità di autorità terze. In quest'ultimo caso la pubblicazione all'atto del rilascio è stata subordinata ad un atto implicito di assenso dell'amministrazione titolare del provvedimento finale, secondo la prassi già seguita da altre istituzioni quali, in primo luogo, il Consiglio di Stato.

Quanto più strettamente alla parte riferita alla disciplina dell'accesso, è bene evidenziare che essa, ancora una volta con una impostazione divergente da quella di cui sono normalmente espressione i

corrispondenti strumenti normativi predisposti da analoghe Istituzioni o da altre pubbliche amministrazioni in genere, contiene tanto disposizioni relative più propriamente all'individuazione dei documenti sottratti all'accesso, quanto disposizioni volte più analiticamente a disciplinarne il relativo esercizio.

Lo sforzo che si è cercato di operare nell'elaborazione dell'articolato è stato quello di predisporre una disciplina quanto più analitica possibile che, senza tradursi in disposizioni eccessivamente ingessanti, fosse in grado di consentire all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) il tempestivo assolvimento degli obblighi conseguenti al riconoscimento del diritto di accesso. Peraltro, specie le previsioni contenute nella parte III dello schema in parola, si traducono in disposizioni di carattere organizzativo-procedurale che si raccordano con l'assetto raggiunto dall'Autorità anche dopo le modifiche intervenute lo scorso anno.

Un'altra considerazione riguarda una particolare garanzia che è stata inserita nel testo (cfr. in particolare, art. 7, comma 2). Si è ritenuto che la tutela di determinati beni giuridici degli eventuali interessati (con riferimento ai documenti inaccessibili per motivi di riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese) possa essere molto più efficacemente salvaguardata, garantendo non soltanto la visione (come figura nei corrispondenti regolamenti di altre Istituzioni) ma anche l'estrazione di copia del documento ricercato. Possibilità, quest'ultima, tanto più utile allorché la cura di determinati interessi sia più specificamente preordinata (come potrebbe essere, ma come non necessariamente è, essendo il diritto di accesso situazione autonoma dall'eventuale interesse alla tutela giurisdizionale) alla difesa in giudizio degli stessi. L'introduzione di una simile previsione determinerà il rafforzamento della linea già seguita dall'Autorità in precedenti regolamenti (si pensi soprattutto al regolamento adottato con delibera 16 maggio 1997, n. 44/97 o a quello

adottato con delibera 30 maggio 1997, n. 61/97) volta alla garanzia di elevati *standard* di accesso.

D'altra parte, una simile previsione, andando al di là del contenuto di cui all'art. 24, comma 2, *lettera d)* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (di seguito: legge n. 241/1990), non può considerarsi viziata per illegittimità. Perché, a prescindere dalla assorbente considerazione che i regolamenti possono andare al di là della legge, trovando l'unico limite nel divieto di previsioni contrarie a quelle contenute in fonti di rango primario (legittimi quindi quelli *praeter legem*, illegittimi quelli *contra legem*), è agevole affermare che con riguardo alla legge n. 241/1990 non sono le singole disposizioni ma piuttosto i principi da esse desumibili a poter vincolare le Autorità indipendenti e quindi l'Autorità per l'energia, tanto in chiave di previsioni regolamentari, quanto di operato procedimentale (cfr. in tal senso art. 29 legge n. 241/90). Tanto più che nel caso di specie si tratta di estendere e non già di comprimere le garanzie previste per gli interessati all'esercizio del diritto di accesso.

Comunque, al di là di queste particolari disposizioni, questa bozza sconta un certo sforzo di riaccorpamento di previsioni solitamente sparse in diversi strumenti regolamentari (sottrazione all'accesso, da un lato e misure organizzative per il suo esercizio, dall'altro) ed un certo tentativo di sistematicità dell'impianto complessivo, come testimonia la riaggregazione dei suoi 15 articoli in quattro parti, le cui previsioni si dipanano secondo una coerente articolazione logica e formale. Non ultimo, un certo esercizio di *drafting*, nei termini di inteleggibilità del dato normativo, di corrispondenza tra disposizione ed intitolazione, di organizzazione logico-concettuale, ecc.