

6.4. Riepilogo dei pareri più rilevanti espressi nel 2012

A completamento del presente paragrafo, dedicato alle funzioni consultive della Commissione per l'accesso, si riportano di seguito, in sintesi, alcuni tra i pareri più significativi resi nel corso dell'anno 2012 sulle tematiche di maggior rilievo.

6.4.1 Documentazione suscettibile di rivelare il know how industriale e commerciale

Accessibilità – Limiti

Anche a fronte di documentazione suscettibile di rivelare il know how industriale e commerciale, deve essere in ogni caso garantito l'accesso se e nella misura in cui la sua acquisizione sia utile per la difesa dei propri interessi" (Consiglio di Stato, sezione sesta, 1/2/2010 n. 524); va escluso tale accesso ove l'impresa non abbia dimostrato la concreta necessità di utilizzare tale documentazione in uno specifico giudizio (Tar Lazio, sezione prima, 25 gennaio 2010 n. 25). E, tuttavia, l'art. 13 d.lgs. n. 163/06 costituisce una ipotesi speciale di deroga, da applicare esclusivamente nei casi in cui l'accesso sia inibito in ragione della tutela dei segreti tecnici o commerciali motivatamente evidenziati dall'offerente in sede di offerta" (Tar Puglia, sezione prima, 27 maggio 2010, n. 2066). Pertanto, spetta alla p.a. valutare caso per caso, da un lato, se il controinteressato abbia dichiarato la sussistenza di esigenze di tutela del segreto tecnico o commerciale e se l'offerta della ditta aggiudicataria contenga davvero segreti tecnici e/o commerciali; dall'altro se sussista l'effettiva necessità di utilizzare il chiesto documento in uno specifico giudizio, potendosi concedere l'accesso soltanto se effettivamente finalizzato ad esigenza di tutela giurisdizionale. (Parere 2.6 del 17 aprile 2012)

6.4.2 Accesso telematico

Uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni

E' indubbia la possibilità di esercitare l'accesso per via telematica, facoltà espressamente prevista dall'art. 13 d.P.R. n. 184/2006, disposizione che rinvia all'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000, per quanto riguarda le modalità di invio telematico delle domande e relative sottoscrizioni, nonché agli articoli 4 e 5 del d.P.R. n. 68/2005, recante disposizione per l'invio di posta elettronica, ed al decreto legislativo 82/2005 relativo al "codice dell'amministrazione digitale" che sancisce in favore di cittadini ed imprese il diritto di chiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni. (Parere 2.5 dell'1 febbraio 2012)

6.4.3 Uso della P.E.C. (posta elettronica certificata)

Possibilità di accedere ai documenti amministrativi mediante P.E.C.

In base all'art. 13, comma 1, d.P.R. n. 184/2006 (disposizione che rinvia all'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000) *“le pubbliche amministrazioni assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica”*. Inoltre, il d.lgs. n. 82/2005 *“codice dell'amministrazione digitale”* sancisce in favore dei cittadini, oltre al diritto di chiedere ed ottenere l'accesso ai documenti con l'uso delle tecnologie telematiche (art. 3 e 4), e in particolare il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata per ogni scambio di documenti ed informazioni con l'amministrazione (art. 6). Inoltre, l'art.3-bis della L.241/90 (introdotto dalla legge n 15/2005) ha previsto che, per conseguire maggiore efficienza nelle loro attività, le p.a. incentivano l'uso della telematica.

Alla luce del generale dovere della p.a. di ispirare la propria attività al principio di buon andamento ex art. 97 Cost, la formazione e l'invio di copie digitali (anziché cartacee) degli atti amministrativi consente non solo di risparmiare denaro pubblico (pur a fronte dell'iniziale investimento per le acquisizioni sia dell'hardware che del software), ma anche minori tempi di lavorazione delle richieste di accesso, con più conveniente utilizzazione del personale preposto alle relative incombenze. (Parere 2.6 del 14 giugno 2012)

6.4.4 Accesso a dati statistici relativi alle prescrizioni di farmaci

Diritto riconosciuto all'Ordine dei Farmacisti ove intenda avviare un procedimento disciplinare nei confronti di un proprio iscritto

Il diritto di accesso non può essere negato quando un ordine professionale abbia la necessità di acquisire informazioni per avviare un procedimento disciplinare nei confronti di un proprio iscritto, senza che l'amministrazione possa valutare l'effettiva utilità delle notizie in relazione alle attribuzioni dell'ordine accedente. Né la tutela del diritto alla riservatezza costituisce motivo sufficiente per negare l'esibizione dei dati statistici, poiché il diritto di accesso prevale sull'esigenza di riservatezza ogni volta che ciò sia necessario per la difesa di interessi giuridicamente rilevanti, come previsto dall'art. 24 della legge n 241/90. (Parere 2.3 del 29 maggio 2012)

6.4.5 Accesso da parte di un'organizzazione sindacale ad atti relativi all'incarico conferito ad un avvocato convenzionato con il servizio legale dell'Ente

Accessibilità – Limiti

Le organizzazioni sindacali sono sicuramente legittimate ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possono coinvolgere sia le prerogative del sindacato, quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse

e rappresentanza opera l'organizzazione. Consolidata giurisprudenza del Giudice amministrativo (Cons. Stato VI, 6 marzo 2009, n. 1351; IV, 30 dicembre 2003, n. 9158) ritiene che detta sfera di legittimazione non può tuttavia tradursi in iniziative di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'Amministrazione, datrice di lavoro, sovrapponendosi e duplicando compiti e funzioni demandati ai soggetti istituzionalmente e ordinariamente preposti nel settore di impiego alla gestione del rapporto di lavoro. Questa preclusione è espressamente codificata all'art. 24, comma terzo, della legge 241/90, nel testo novellato dall'art. 16 della legge 15/2005 in base al quale " non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni". Ne deriva che la domanda di accesso agli atti relativi all'incarico conferito ad un avvocato convenzionato con il servizio locale dell'ente, ancorché esplicita nell'esercizio delle prerogative dell'organizzazione sindacale, soggiace al filtro dell'esistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata che trovi collegamento nel documento che si vuole conoscere. (Parere 2.2 del 12 marzo 2012)

6.4.6 Atti redatti da legali e professionisti in relazione a specifici rapporti di consulenza con l'Amministrazione

Inaccessibilità

Nell'ambito dei segreti sottratti all'accesso ai documenti rientrano gli atti redatti dai legali e dai professionisti in relazione a specifici rapporti di consulenza con l'Amministrazione, trattandosi di un segreto professionale che gode di una tutela qualificata, dimostrata dalla specifica previsione degli articoli 622 codice penale e 200 codice di procedura penale (arg ex Cons. Stato Sez. VI, 30-09-2010, n. 7237). (Parere 2.4 del 17 aprile 2012)

6.4.7 Documentazione medica di persona deceduta

Accessibilità da parte dell'avente causa, quale titolare di un interesse diretto, concreto, attuale, per la tutela dei propri interessi

Qualora l'avente causa di una persona deceduta fornisca la prova della sua qualità di erede legittimo, sussistono tutti gli elementi per l'accoglimento dell'istanza di accesso in suo favore, in quanto titolare di un interesse diretto, attuale e concreto ad ottenere la documentazione medica del de cuius al fine di curare e difendere i propri interessi nell'instaurando giudizio civile. (Parere 2.8 del 29 maggio 2012)

6.4.8 Studi interni propedeutici alla formazione dei piani di bacino

Informazioni ambientali- Accessibilità generale ed indifferenziata

Va garantito l'accesso alla cd. "informazione ambientale" alla stregua dell'art. 3 sexies del d.lgs. cit. che, risolvendo anche l'eventuale contrasto tra diritto di accesso e riservatezza (cfr art. 9 d.lgs. n 152/2006), afferma un principio di accessibilità generale ed indifferenziata in base al quale le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse.

Sulla base dei principi esposti, qualora l'informazione richiesta attenga allo stato dell'ambiente (aria, suolo, territorio, siti naturali ecc.), nonché ai fattori (sostanze, energia, rumore, radiazioni, emissioni ecc.) che possono incidere sull'ambiente, l'amministrazione interpellata dovrà ammettere l'accesso anche agli studi interni alla pianificazione di bacino (pur se formati o detenuti da altra amministrazione). (Parere 2.3. del 24 luglio 2012)

6.4.9 Accesso agli elaborati degli altri candidati

Diritto del candidato escluso di prendere visione e estrarre copia dei documenti richiesti

Da consolidato indirizzo della Commissione e da copiosa giurisprudenza del giudice amministrativo è acclarata l'accessibilità dei documenti formati dalla commissione esaminatrice e prodotti da altri candidati (cfr. T.A.R: Lazio, Roma, Sez. III, 8 luglio 2008, n. 6450; Commissione decisione del 4 maggio 2010). Va riconosciuto, pertanto, il diritto del candidato escluso da un concorso pubblico di visionare tutti i documenti e di estrarne copia perché l'esercizio del diritto di accesso, ai sensi delle disposizioni vigenti, deve intendersi comprensivo di entrambe le modalità.

Tuttavia, l'accesso potrà legittimamente essere limitato dall'amministrazione ai soli elaborati con voti utili per l'ammissione all'esame orale. (Parere 2.6 del 13 novembre 2012)

6.4.10 Schede valutative dei partecipanti ad una selezione per progressione orizzontale

Accessibilità – Bilanciamento tra interesse all'accesso e interesse alla riservatezza dei dati personal sensibili e sensibilissimi ove non sia possibile celare l'identità di un soggetto

I partecipanti ad una procedura concorsuale o selettiva pubblica sono titolari di un interesse endoprocedimentale, ai sensi dell'art. 10 legge n. 241/90, ad accedere alle schede valutative degli altri candidati, senza alcuna necessità di una preventiva notifica agli altri dipendenti in graduatoria, dal momento che questi ultimi, partecipando ad una selezione, hanno implicitamente accettato che

i loro dati personali potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati (arg ex T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 8 luglio 2008, n. 6450).

Laddove i documenti contengano dati personali sensibili e giudiziari ovvero supersensibili, l'accesso è consentito rispettivamente alla stregua del principio di stretta indispensabilità ovvero se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile, in esito ad un sostanziale bilanciamento di interessi operato già dalla legge come regola di massima. In esito a tale comparazione, qualora la riservatezza sia considerata recessiva, il diritto di accesso dovrà esercitarsi in forma "piena" ed "integrale" mediante il congiunto esercizio della visione e dell'estrazione di copia, dovendo ritenersi scomparsa la figura dell'accesso limitato alla sola visione, alla stregua della nuova formulazione testuale dell'art. 24 e dell'art. 25 della legge n. 241/90 (Tar Bari, sez. I, 5 febbraio 2007, n. 337).

Tuttavia, come è stato autorevolmente sostenuto in dottrina e in giurisprudenza, il giudizio di bilanciamento tra interessi in conflitto non va effettuato allorché sia possibile celare, mediante l'apposizione di opportuni omissis, l'identità del soggetto, cui si riferiscono i dati sensibili o sensibilissimi e la tutela dei dati sensibili può essere operata mediante tecniche di mascheramento riguardanti i dati relativi ai terzi ovvero oscurando i dati supersensibili se riferiti direttamente ai controinteressati" (cfr TAR Campania, Napoli, sez. V del 13 luglio 2006, n. 7475 nonché TAR Toscana, sez. II del 9 febbraio 2007, n. 152; vedi anche Cons. Stato Sez. IV, 06-05-2010, n. 2639). (Parere 2.4 del 20 dicembre 2012)

6.4.11 Notifica al controinteressato

Obbligatoria anche in caso di riconoscimento della natura recessiva dell'opposizione

Ai sensi dell'art. 3, d.P.R. n. 184/2006, a fronte delle richieste di accesso formulate da parte di rappresentanti di creditori al fine di conoscere i dati identificativi del datore di lavoro relativi a dipendenti insolventi, al controinteressato all'accesso deva essere comunicata dall'amministrazione la richiesta di accesso formulata dal terzo, anche se la sua eventuale probabile opposizione sia riconosciuta recessiva di fronte al diritto di tutela giudiziaria dell'accedente. (Parere 2.3 del 17 gennaio 2012)

6.4.12 Nozione di controinteressato all'accesso in senso tecnico

Esclusione del professionista delegato all'iscrizione di società nel registro delle imprese

Il professionista delegato alla presentazione della domanda di iscrizione di una società nel Registro delle imprese non può essere considerato

controinteressato in senso tecnico, cui deve essere comunicata l'eventuale richiesta di accesso agli atti societari. (Parere 2.9 del 13 novembre)

6.4.13 Imposta di bollo

Esclusione salvo il caso di richiesta di copia conforme

La lettera e la *ratio* delle disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi contenute nella legge 241/90 escludono che sia dovuta l'imposta di bollo tanto sulla richiesta di accesso quanto sulla copia informale eventualmente rilasciata, ferma restando, invece, l'assoggettabilità a bollo, ove prevista "ex lege", della copia autenticata, eventualmente richiesta. Per quanto riguarda l'assoggettabilità a bollo nel caso specifico, nell'ipotesi di rilascio a richiesta di copie conformi, trova applicazione la Tabella – Allegato B - di cui al d.P.R. n.642/72 (così come modificata dal d.P.R. n.955/82 e s.m.i.) che all'art. 3 individua tra gli atti, documenti e registri esenti in modo assoluto dall'imposta stessa gli atti, documenti e provvedimenti dei procedimenti in materia disciplinare, pure escludendo taluni atti di cui all'art.21, Tariffa – Allegato A – Parte I ^ del predetto d.P.R. n.642/72, aggiornato al 28 dicembre 2007 con la finanziaria 2008. (Parere 2.3 dell'11 maggio 2012)

6.4.14 Oneri di riproduzione

Esclusione del pagamento dell'imposta di bollo

La legge n. 241/90, nel riconoscere a chiunque vi abbia interesse il diritto di accesso ai documenti amministrativi, ha indicato sinteticamente i concreti modi per l'esame e l'estrazione di copia della documentazione, stabilendo che il rilascio di copia dei documenti è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e visura ove espressamente previsti. In conformità a tale previsione legislativa, il d.p.r. 12 aprile 2006, n.184, all'art.7 c.6, stabilisce che "...in ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'art. 25 della legge, secondo le modalità determinate dalle singole Amministrazioni". Conseguentemente, a ciascuna Amministrazione è stato demandato, in attuazione degli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 352/92 di fissare l'importo dovuto per i relativi costi di riproduzione per ciascuna copia degli atti richiesti con criteri di uniformità e di praticità.

La lettera e la *ratio* delle disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi contenute nelle leggi 241/90 e 142/90 escludono che sia dovuta l'imposta di bollo tanto sulla richiesta di accesso quanto sulla copia informale eventualmente rilasciata, ferma restando, invece, l'assoggettabilità a bollo, ove prevista "ex lege", della copia autenticata, eventualmente richiesta. (Parere 2.4 del 27 novembre 2012)

6.4.15 Rimborso dei costi di riproduzione per l'accesso ai documenti inerenti controversia di lavoro

Legittimità della richiesta

La regola della gratuità degli atti inerenti alle controversie di lavoro pubblico e privato (prevista dall'art. 10 della legge n 533/1973) incontra il limite specifico nell'onere di rimborso del costo di riproduzione dei documenti richiesti ex art. 25 della legge n 241/90 sia perché la citata esenzione è riferibile alle spese ricollegabili alla fruizione del servizio giustizia - ma non anche a procedimenti di diversa natura e finalità, come nella specie, quello di accesso a documenti amministrativi- sia perché non pare che la citata esenzione, attesa la sua natura eccezionale, sia suscettibile di interpretazione analogica ad atti non giudiziari. (Parere 2.5 del 14 giugno 2012)

6.4.16 Accesso ai documenti - Limiti

Accessibilità limitata a quelli materialmente esistenti al momento della richiesta

Il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione, nei confronti dell'autorità competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente. (Parere 2.6 dell'1 febbraio 2012)

6.4.17 Accesso Endoprocedimentale

Il richiedente l'accesso che è parte del procedimento non deve dimostrare l'interesse all'accesso ai fini dell'esercizio del diritto

Il soggetto partecipante al procedimento amministrativo - diversamente da quello estraneo ad esso - null'altro deve dimostrare per legittimare il diritto di visionare ed ottenere copia dei documenti di interesse se non la veste di parte dello stesso procedimento (cfr.: Consiglio di Stato, VI Sezione, 13 Aprile 2006 n 2068). (Parere 2.4. del 17 aprile 2012)

6.4.18 Diritto di accesso ai nominativi degli autori di un esposto

Prevalenza dell'interesse alla difesa in giudizio sul diritto alla riservatezza

La riservatezza non può essere invocata quando viene richiesto di conoscere il nominativo di coloro che hanno reso segnalazioni, denunce o rapporti informativi nell'ambito di un procedimento ispettivo, foss'anche per coprire o difendere il denunciante da eventuali reazioni da parte del denunciato, le quali, comunque, non sfuggirebbero al controllo dell'autorità giudiziaria (Cons. Stato, decisione n. 3601/2007; n 3081/2009), poiché il nostro ordinamento non

tollera le denunce segrete (in questi termini, anche Cons. Stato, sez. V, 22 giugno 1998, n. 923).

Tale impostazione viene confermata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (n. 895/2011) che fa presente che, ove l'amministrazione decida di criptare i nominativi dei soggetti denunciati per salvaguardarne la riservatezza e sottrarli ad ipotetiche azioni ritorsive, tali esigenze diventano recessive rispetto alla necessità della difesa in giudizio del richiedente l'accesso. (Parere 2.4 del 23 ottobre 2012)

6.4.19 Segnalazioni, esposti o denunce

Accessibilità da parte del soggetto contro cui sono rivolti

Poiché nell'ambito dell'ordinamento giuridico generale non è riconosciuto il diritto all'anonimato di colui che rende una dichiarazione a carico di terzi - ogni soggetto deve poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di segnalazioni, esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo, di controllo o sanzionatorio nei suoi confronti, non potendo in proposito la Pubblica Amministrazione precedente opporre all'interessato esigenze di riservatezza (così T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 29 ottobre 2008, n. 1469, nello stesso senso cfr., Cons. Stato, Sez. V 19.5.2009 n. 3081; Sez. V, 27.5.2008 n. 2511; Sez. VI, 23.10.2007 n. 5569; Sez. VI, 25.6.2007 n. 3601; Sez. VI, 12.4.2007, n. 1699). (Parere 2.41 febbraio 2012)

6.4.20 Segnalazioni, denunce o rapporti informativi nell'ambito di un procedimento ispettivo

Conoscibilità del nominativo dell'autore - Prevalenza del diritto alla difesa sul diritto alla riservatezza

Deve essere reso accessibile il nome di coloro che hanno reso segnalazioni, denunce o rapporti informativi nell'ambito di un procedimento ispettivo, non potendo essere invocato in tali casi il diritto alla riservatezza che recede quando venga in rilievo l'accesso per le necessità di cura e difesa degli interessi giuridici del richiedente ai sensi dell'art. 24, co. 7 legge n. 241/90, salvo i casi di dati sensibili o supersensibili (arg. ex Cons. Stato Sez. V, 27.5.2008 n. 2511; vedi anche TAR Lombardia - Brescia, Sez. I 29.10.2008 n. 1469). (Parere 2.4 del 17 aprile 2012)

6.4.21 Legittimazione all'esercizio del diritto

Strumentalità tra documentazione da visionare e interesse all'accesso

Il fatto legittimante l'accesso alla documentazione, ossia il possesso dell'interesse definito all'art. 22 della L. n. 241 del 1990, non presuppone una predeterminazione rigida delle situazioni giuridicamente tutelate, in quanto la loro individuazione è data dal collegamento tra queste e il documento per il quale è chiesto l'accesso. La legittimazione all'accesso va, infatti, riconosciuta a

chiunque possa dimostrare che gli atti procedurali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto (Cons. Stato, Ad. Plen., 24-04-2012, n. 7; vedi anche Cons. Stato Sez. VI, 14-08-2012, n. 4566). – (Parere 2.5 del 20 dicembre 2012)

6.4.22 Documentazione relativa alle spese sostenute per la propaganda elettorale

Accessibilità - Nozione di documento amministrativo ex art. 22 l. n. 241/90

Posto che, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, per documento deve intendersi ogni rappresentazione grafica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale, il bilancio preventivo e il successivo rendiconto delle spese di pubblicità elettorale presentati dal candidato sindaco (ai sensi dell'art. 30 co. 2 legge n. 81/1993) rientrano oggettivamente nella nozione di documento amministrativo e, come tali, sono accessibili. (Parere 2.1 del 3 luglio 2012)

6.4.23 Tesi di laurea

Accessibilità previo consenso del laureando/laureato

La tesi di laurea, al pari di qualunque altra espressione del lavoro intellettuale dell'autore, è meritevole di tutela dal momento in cui viene creata e riceve espressione in forma compiuta, e cioè dal momento in cui lo studente laureando la deposita presso la segreteria della facoltà di appartenenza che provvederà a catalogarla e custodirla presso la biblioteca dell'università.

Ne consegue che la tesi di laurea non può essere consultata né tanto meno utilizzata da eventuali soggetti interessati senza il consenso del laureando/laureato, titolare dei relativi diritti di autore morali e patrimoniali, che permangono in capo all'autore medesimo anche se una copia del testo viene ceduta alla Facoltà. (Parere 2.8 del 27 marzo 2012)

6.4.23 Copia della registrazione di una telefonata al numero di soccorso "115"

Accessibilità - Nozione di documento amministrativo

La registrazione di una telefonata può essere equiparata, ex art.22, legge n. 241/90, ad un esposto riprodotto su supporto magnetico e, per tale ragione, può farsi rientrare nella categoria degli atti amministrativi aventi la forma di

rappresentazioni elettromagnetiche e, come tale, potrà essere liberamente accessibile. (Parere 2.4 dell'11 settembre 2012)

6.4.24 Bollettino recante “Pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e direttive di alcuni enti”, di cui alla legge n. 442/1981

Accessibilità - Diritto di prendere visione ed estrarre copia, anche in modalità informatica

Dal combinato disposto dell'art. 22, comma 1), lettera a) e dell'art. 25, comma 1 della legge n. 241/90 (disposizioni puntualmente richiamate dal predetto Ufficio), il diritto di accesso è pienamente esercitabile sia attraverso la visione dei documenti amministrativi, sia mediante l'estrazione di copia.

Tale regola, risultando dalle modifiche apportate alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90, impone di ritenere ormai superata la previsione dell'impossibilità di estrarre copia del bollettino annuale pubblicato a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, contenuta nella circolare UCA 15411/II.4.7.3 del 14.11.1995 del Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nulla osta a che la facoltà di estrarre copia del predetto bollettino, qualora ciò sia richiesto dall'accedente, sia esercitata anche mediante rilascio di copia informatica di tale documento. (Parere 2.1 del 24 luglio 2012)

6.4.25 Documentazione inerente a permessi di lavoro in favore del genitore di invalidi

Legittimazione all'esercizio del diritto da parte del coniuge separato

Il coniuge separato è legittimato a chiedere l'accesso alla documentazione relativa ai permessi di lavoro di una dipendente, madre di due bambini portatori di handicap, sussistendo in capo all'istante l'interesse a conoscere i giorni in cui i permessi vengono accordati, al fine di verificare se in tali giornate i figli abbiano o meno assistenza. (Parere 2.7 del 20 dicembre 2012)

6.4.26 Registri scolastici

Accessibilità da parte del genitore di una alunna previo oscuramento dei nominativi degli altri alunni

Il diritto di ottenere copia dei registri personali dei docenti deve essere riconosciuto al genitore al fine di poter giudicare la legittimità delle valutazioni e degli scrutini riferiti alla propria figlia, mentre non può consentirsi con riguardo al nome degli alunni diversi dal proprio figlio, essendo necessario tutelare la loro riservatezza per i possibili pregiudizi morali ed anche materiali. Pertanto, i registri potranno recare l'oscuramento dei nomi degli alunni e non dei voti. (Parere 2.5 del 28 febbraio 2012)

6.4.27 Esposto

Diritto dell'interessato di poter conoscere autore e contenuto dell'esposto

Ogni soggetto deve poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo o sanzionatorio. Ciò vale a maggior ragione quando tali denunce hanno sviluppi così penetranti come quelli che coinvolgono la sfera personale o professionale di un soggetto che, per i fatti oggetto di quell'esposto, sia stato sottoposto a procedimento ispettivo-disciplinare e a procedimento penale (cfr., Cons. Stato, Sez. V 19.5.2009 n. 3081; Sez. VI, 25.6.2007 n. 3601); Non può, inoltre, essere esclusa l'ostensione di esposti e di segnalazioni di privati, pervenuti alla P.A., anche se già trasmessi al giudice penale che, per effetto di quelli, abbia incardinato un procedimento ancora pendente (Cons. Stato Sez. IV, 04-04-2011, n. 2118 ; T.a.r. Lazio - Roma, sez. I, n. 33041/2010). (Parere 2.8 del 23 ottobre 2012)

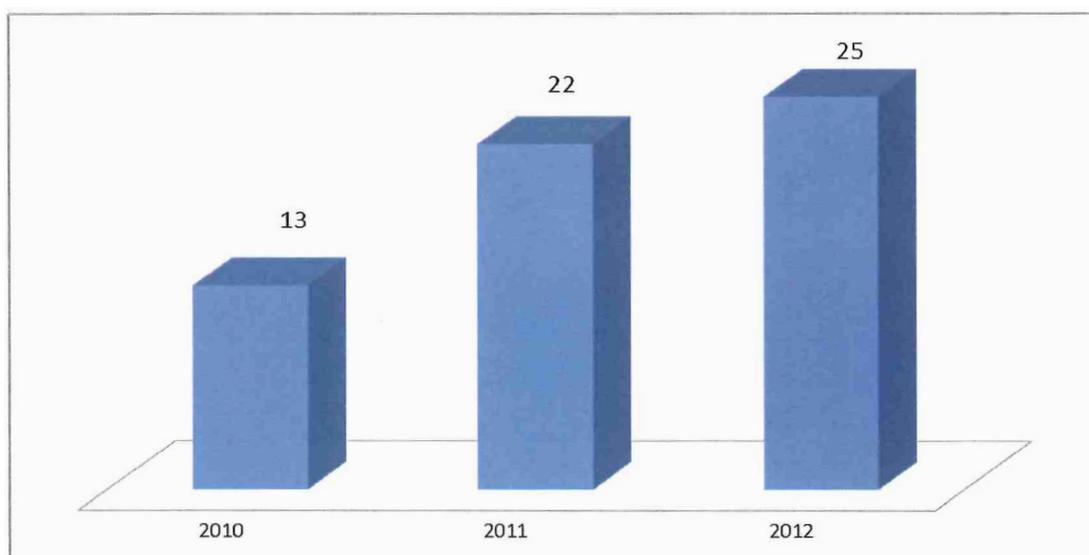
7. Gli interventi della Commissione

Accanto all'attività consultiva, descritta nel capitolo che precede e a quella giustiziale, su cui si è relazionata nel capitolo 6, l'articolo 27, comma 5 della legge n. 241 del 1990 affida alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi le funzioni di intervento e monitoraggio sull'applicazione del principio di trasparenza e del diritto di accesso, nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni.

Tali funzioni di intervento sono svolte dalla Commissione attraverso la specifica richiesta, rivolta all'amministrazione ritenuta (su segnalazione del cittadino-utente) poco trasparente, di fornire tutte le informazioni e i chiarimenti necessari, entro un termine pari a trenta giorni.

Nella **figura 21** sono riportati gli andamenti degli interventi negli anni 2010, 2011 e 2012.

Figura 21: gli interventi della Commissione



Nel 2012 gli interventi della Commissione per l'accesso presso le amministrazioni sono stati 25, in aumento rispetto a quelli effettuati nel corso del 2011 che erano stati in totale 22, (a loro volta in netto aumento rispetto all'anno 2010 in cui se ne contavano in tutto 13).

La procedura seguita normalmente dalla Commissione è molto semplice. La richiesta, firmata dal Presidente della Commissione, è inviata all'amministrazione sollecitandola a far pervenire, entro 30 giorni dettagliati chiarimenti ai fini della definizione della pratica e sottolineando che ai sensi dell'art. 27, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la Commissione ha il compito di vigilare "affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" con il rispetto dei limiti fissati dalla legge e che ai sensi del comma 6, "tutte le amministrazioni sono tenute a

comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato”.

Solitamente le amministrazioni interpellate rispondono nei termini e l'intervento si conclude con la trasmissione al cittadino richiedente delle informazioni e degli atti acquisiti dalla Commissione.

Pur non disponendo la Commissione di poteri coercitivi né sanzionatori, solitamente, all'intervento segue la concreta adozione dell'atto richiesto, in corretta applicazione della legislazione in materia d'accesso e trasparenza, salvo quando l'amministrazione interpellata non faccia presente l'impossibilità di dar corso alla richiesta della Commissione, perché questa era già stata soddisfatta pienamente o perché il richiedente non aveva rappresentato correttamente i fatti, o, ancora, perché la richiesta d'accesso avrebbe potuto costituire una forma di controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione.

8. L'applicazione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi attraverso le decisioni della Commissione rese nel 2012

Nel 2012 la Commissione per l'accesso ha deciso 1045 ricorsi, a fronte dei 701 decisi nel 2011 e dei 603 del 2010. Si è avuto, come illustrato nella **Figura 6**, un forte incremento dell'attività giustiziale rispetto all'attività consultiva.

Per il dettaglio sugli esiti dei ricorsi, si rimanda alle **Figure 7, 8, 9 e seguenti**.

Di seguito si riportano, in sintesi, alcune tra le numerose decisioni della Commissione, adottate nel corso dell'anno 2012, recanti gli orientamenti più significativi.

8.1 Accesso a documenti relativi a variante in sanatoria di un intervento dell'amministrazione comunale precedentemente oggetto di sospensione lavori

Accesso ambientale – applicazione della disciplina di cui al d.lgs. 195/2005

L'accesso alla documentazione relativa ad una variante in sanatoria di un intervento dell'amministrazione comunale, precedentemente oggetto di una sospensione lavori, ordinata da un Ente Parco, concernente documentazione di rilievo ambientale, poggia sulla disciplina di cui al d.lgs. n. 195 del 2005.

Tale normativa stabilisce che l'accesso ambientale non richiede valutazioni in merito alla sussistenza in capo all'accedente di un interesse qualificato del tipo di quello previsto dagli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990. Pertanto, l'accesso alla documentazione in questione deve essere consentito, stante la natura e la tipologia dei documenti richiesti e considerata la finalità di controllo sociale che il legislatore del 2005 ha inteso attribuire alla normativa sull'accesso alle informazioni ambientali. (Decisione 3.40 del 20 dicembre 2012)

8.2 Ricorsi avverso documentazione detenuta da una A.S.L.

Competenza della Commissione in assenza di Difensore civico

Pur non essendo la A.S.L. un'amministrazione centrale o periferica dello Stato, le sole sulle quali la Commissione esercita le proprie attribuzioni, qualora non risulti istituito ed operante a nessun livello di governo il difensore civico che, in virtù della natura giuridica di parte resistente, sarebbe competente a conoscere il ricorso, al fine di scongiurare il vuoto di tutela che altrimenti verrebbe a determinarsi, la Commissione ritiene sussistere la propria competenza. (Decisione 3.16 del 14 giugno 2012)

8.3 Ricorso avverso un provvedimento di diniego d'accesso del CORECOM

Incompetenza della Commissione

Dal combinato disposto degli articoli 25, comma 4, l. n. 241/90 e 12 d.P.R. n. 184/06, si evince come la Commissione sia competente a decidere sui ricorsi presentati dal destinatario di un provvedimento di diniego di accesso ovvero, in caso di determinazione che consente l'accesso, presentati dal soggetto controinteressato, a condizione, però, che l'amministrazione decidente abbia le caratteristiche proprie di quelle centrali e periferiche dello Stato.

Nel caso in cui, anche in ragione della tipologia di documentazione richiesta, la quale risulta essere stata pubblicata nei suoi elementi essenziali sul sito internet (circostanza, questa, che potrebbe indurre a ritenere la richiesta come diretta a operare un controllo diffuso sull'azione dell'amministrazione), il CORECOM agisce nella sua veste di organo regionale e non funzionale dell'AGCOM, come stabilito dalla legge regionale istitutiva n. 19/2001 che all'articolo 2 stabilisce che *"Il Co.re.com. è organo funzionale dell'Autorità ed è altresì organo di consulenza, di gestione e di controllo della Regione in materia di sistemi convenzionali o informatici delle telecomunicazioni e radiotelevisivo, della cinematografia e dell'editoria"*. Pertanto, non trattandosi di impugnativa contro determinazioni di amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, i ricorsi debbono essere presentati al difensore civico ai sensi del citato articolo 25, l. n. 241/90; difensore civico che risulta istituito e operante a livello regionale. (Decisione 3.22 dell'11 settembre 2012)

8.4 Accesso a documentazione relativa all'assegnazione di cattedre a docenti

Prevalenza del diritto d'accesso sul diritto alla riservatezza

La procedura di assegnazione dei docenti alle cattedre è assimilabile ad una procedura concorsuale in ordine alla quale, secondo il costante orientamento della giurisprudenza e della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, non sussistono controinteressati in senso tecnico. Ciò in quanto i soggetti che hanno preso parte alla procedura di assegnazione delle cattedre hanno dato il proprio consenso all'acquisizione dei dati necessari alla comparazione dei requisiti di partecipazione; perciò non è configurabile alcuna esigenza di tutela della loro riservatezza che possa fungere da ostacolo al libero accesso alla documentazione richiesta. (Decisione 3.66 del 28 febbraio 2012)

8.5 Documentazione relativa all'assegnazione di sedi successiva a concorso pubblico

Accessibilità endoprocedimentale

Il soggetto che, a seguito di vittoria di un concorso pubblico, chiede di poter accedere alle dichiarazioni relative alle preferenze manifestate in ordine all'assegnazione presso le diverse sedi di servizio disponibili, dai vincitori del predetto concorso, al fine di verificare la correttezza della distribuzione dei vincitori tra le predette sedi, risulta titolare di un diritto di accesso di tipo endoprocedimentale, avente ad oggetto documenti inerenti al procedimento amministrativo conclusosi con l'assegnazione dei vincitori del concorso (al quale ha partecipato l'odierna ricorrente). Ne consegue la piena accessibilità degli stessi, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, comma 1 e dell'art.10, lettera a) della legge n. 241/90. (Decisione 3.15 del 12 marzo 2012)

8.6 Domande di iscrizione dei dottorandi e relazioni su attività e ricerche svolte

Accessibilità da parte del dottorando non ammesso alla prova finale -

L'interesse dell'istante, dottorando di ricerca non ammesso alla prova finale, ad accedere alla documentazione inerente alle domande di iscrizione degli altri dottorandi e alle relazioni su attività e ricerche da loro svolte attiene non soltanto ad una corretta valutazione della sua posizione in sé considerata ma anche ad una corretta valutazione della sua posizione con riferimento alle altre, al fine di scongiurare una eventuale disparità di trattamento lesiva della sua sfera giuridica. Oltre al fatto che la *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato. L'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, nel decidere se rilasciare o meno i documenti oggetto della richiesta, deve limitarsi ad effettuare le valutazioni richieste dalla legge, in particolare deve verificare la sussistenza di un interesse sufficientemente differenziato rispetto a quello del *quisque de populo*, e che non sussistano altri interessi meritevoli di tutela che, ai sensi dell'art. 24 l. 241/90, si frappongano all'accoglimento della richiesta. Il criterio da utilizzare ai fini del riconoscimento della situazione legittimante all'accesso deve individuarsi, in concreto, nella sussistenza di un collegamento tra i documenti oggetto della domanda di accesso e la sfera di interessi del soggetto promotore dell'episodio ostensivo, collegamento dimostrabile in modi diversi, purché sufficienti a dimostrare il carattere non emulativo né inconsistente, ma serio e oggettivamente percepibile, dell'interesse conoscitivo alla base della richiesta di accesso (cfr. TAR Campania n. 2801/05). (Decisione 3.44 del 24 luglio 2012)