

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXVIII

n. 1

RELAZIONE

DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI
AMMINISTRATIVI SULLA TRASPARENZA DELL'ATTI-
VITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Anno 2012)

(Articolo 27, comma 5, legge 7 agosto 1990, n. 241)

*Presentata dal Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei ministri*

(PATRONI GRIFFI)

Trasmessa alla Presidenza il 4 febbraio 2014

PAGINA BIANCA

INDICE

| | | |
|--|------|-----|
| Introduzione | Pag. | 5 |
| 1. La composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dall'istituzione ad oggi | » | 9 |
| 2. La struttura di supporto all'attività della Commissione: il Dipartimento per il coordinamento amministrativo | » | 18 |
| 2.1. Il sito intranet riservato ai Componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri | » | 19 |
| 2.2. La casella di P.E.C. della Commissione per l'accesso | » | 25 |
| 2.3. Il sito internet della Commissione | » | 27 |
| 3. L'attività della Commissione dal 2006 al 2012 | » | 30 |
| 4. La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi e la trasparenza amministrativa | » | 34 |
| 5. La natura giuridica delle funzioni giustiziali della Commissione per l'accesso | » | 36 |
| 5.1. I ricorsi dinanzi alla Commissione per l'accesso – la procedura | » | 40 |
| 5.2. Gli esiti dei ricorsi nell'anno 2012 | » | 41 |
| 5.3. I ricorsi alla Commissione e le amministrazioni resistenti ... | » | 48 |
| 5.3.1. L'estensione della competenza della Commissione sui ricorsi presentati contro gli enti locali | » | 53 |
| 5.4. Gli effetti della decisione favorevole | » | 53 |
| 5.4.1. La carenza di poteri coercitivi e/o sanzionatori in capo alla Commissione in caso di inadempienza o inerzia dell'Amministrazione resistente | » | 54 |
| 5.5. La distribuzione geografica dei ricorsi | » | 55 |
| 6. Le funzioni consultive di proposta della Commissione per l'accesso – I pareri | » | 57 |
| 6.1. Accesso del cittadino residente | » | 61 |
| 6.2. Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali e provinciali ... | » | 62 |
| 6.3. Diritto d'accesso dei Consiglieri regionali – Inapplicabilità in via analogica dell'articolo 43 del TUEL | » | 64 |
| 6.4. Riepilogo dei pareri più rilevanti espressi nel 2012 | » | 65 |
| 7. Gli interventi della Commissione | » | 76 |
| 8. L'applicazione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi attraverso le decisioni della Commissione rese nel 2012 | » | 78 |
| 9. Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell'attività giustiziale della Commissione | » | 107 |

INDICE DELLE FIGURE

| | | |
|---|------|-----|
| Figura 1: Il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento | Pag. | 20 |
| Figura 2: Dematerializzazione dei lavori della Commissione – Percentuale dei ricorsi presentati a mezzo PEC | » | 26 |
| Figura 3: Accessi al Sito internet della Commissione nell'anno 2012 | » | 28 |
| Figura 4: Numero delle Riunioni della Commissione per anno .. | » | 30 |
| Figura 5: Riunioni della Commissione dal 2006 al 2012 | » | 31 |
| Figura 6: Attività della Commissione dal 2006 al 2012 | » | 32 |
| Figura 7: Dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2012 .. | » | 42 |
| Figura 8: Andamento dei ricorsi nel quadriennio 2009-2012 | » | 43 |
| Figura 9: Esito dei ricorsi nel 2012 | » | 46 |
| Figura 10: Esito dei ricorsi nell'anno 2012 in percentuale | » | 47 |
| Figura 11: Ricorsi per amministrazioni resistenti | » | 48 |
| Figura 12: Percentuale ricorsi per amministrazioni resistenti | » | 49 |
| Figura 13: Categorie di amministrazioni resistenti nel 2012 | » | 51 |
| Figura 14: Ricorsi contro Amministrazioni statali ed enti locali nel 2012 | » | 52 |
| Figura 15: Distribuzione geografica dei ricorsi anno 2012 | » | 56 |
| Figura 16: Numero di pareri distribuiti per Regione nell'anno 2012 | » | 57 |
| Figura 17: Percentuale delle richieste di parere per Regione anno 2012 | » | 58 |
| Figura 18: Pareri resi sui regolamenti nel 2012, rispetto al totale .. | » | 59 |
| Figura 19: Percentuale di pareri per categoria di richiedenti nel 2012 | » | 60 |
| Figura 20: Suddivisione delle richieste di parere tra Regioni ed Enti locali nel 2012 | » | 62 |
| Figura 21: Gli interventi della Commissione | » | 76 |
| Figura 22: Effetti deflattivi dell'attività giustiziale della Commissione | » | 108 |
| Figura 23: Percentuale di impugnative al Tar | » | 109 |

Introduzione

La legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo ha delineato il nuovo volto dell'esercizio dei pubblici poteri, passando da una concezione autoritativa del rapporto tra P.a. e privato cittadino, ad una nuova visione delle dinamiche pubblico-privato, in cui, in primo luogo, i due soggetti si muovono in maniera paritaria e godono della medesima dignità e, in secondo luogo, è dato nuovo valore alla c.d. funzionalizzazione della azione amministrativa che trova la sua ragione d'essere nella soddisfazione delle esigenze della collettività e, quindi, mediamente, anche nella soddisfazione delle pretese del singolo cittadino con cui si relaziona.

In quest'ottica rientra l'introduzione del principio di pubblicità e trasparenza dell'attività della P.a., sancito dalla previsione del diritto di accesso agli atti amministrativi ex artt. 22 e ss. della l. 241-90.

Come più volte ribadito dalla giurisprudenza amministrativa, il c.d. principio di pubblicità e trasparenza è funzionale all'attuazione dei precetti costituzionali di buon andamento ed imparzialità della azione amministrativa ed ha permesso che la segretezza dei documenti e notizie in capo alla P.a. divenisse, da regola, ipotesi eccezionale.

Il diritto d'accesso ai documenti amministrativi costituisce una posizione soggettiva che da un lato, l'ordinamento riconosce al privato per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, nei confronti della p.a. e dall'altro è funzionale ad assicurare le esigenze di carattere generale, quali quelle all'imparzialità e trasparenza amministrativa.

A prescindere dal dibattito giurisprudenziale ancora non risolto sulla natura giuridica di tale posizione soggettiva, che ha spinto parte della giurisprudenza a parlare di un vero e proprio diritto soggettivo,¹ la Commissione per l'accesso attraverso le decisioni ed i pareri espressi nel corso dell'anno 2012 si è particolarmente soffermata sulla latitudine del diritto di accesso e sui rapporti tra la esigenze sottese all'esercizio di tale diritto e altre esigenze, riconosciute meritevoli di tutela dal nostro ordinamento, ma con esso confliggenti ed, in particolar modo, con riferimento al diritto alla riservatezza.

I due diritti si pongono in rapporto potenzialmente antitetico dal momento che uno tutela la trasparenza e la pubblicità dell'attività amministrativa, garantendo il diritto di accesso agli atti amministrativi da parte dei soggetti interessati, l'altro si pone a difesa della riservatezza dei dati attinenti alla sfera personale degli amministrati. Da qui, il delicato problema di come conciliare l'interesse pubblico alla trasparenza dell'attività amministrativa ed i diritti della personalità, correlati alla privacy.

In particolare, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ha affermato il principio della prevalenza dell'esercizio del diritto di difesa rispetto alla riservatezza anche nel caso di dati sensibili o ultrasensibili, stabilendo che debba essere accolta l'istanza di accesso, persino quando i

¹ Vedi Consiglio di Stato, Adunanza plenaria n. 16 del 1999; Consiglio di Stato n. 3602 del 2000: per la natura di interesse legittimo pretensivo; contra Consiglio di Stato n. 191 del 2001: per la natura di diritto soggettivo.

documenti di cui si chiede di conoscere il contenuto, benché idonei a rivelare lo stato di salute di una terza persona, e protetti quindi dall'art. 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, sono indispensabili per la tutela del diritto alla difesa dei propri interessi giuridici, se tali interessi attengono ad una situazione giuridicamente rilevante di rango almeno pari ai diritti tutelati dalla riservatezza del controinteressato all'accesso, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile.

In sede consultiva, la stessa Commissione per l'accesso ha affermato in proposito che *“nel caso di Documentazione contenente dati idonei a rivelare lo stato di salute, l'Accessibilità è ammessa soltanto nei limiti in cui l'ostensione sia “strettamente indispensabile” e se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare 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. Precisando che La questione controversa attinente al conflitto tra diritto di accesso e tutela della riservatezza dei terzi deve essere risolta nel senso che l'accesso – qualora venga in rilievo per la cura o la difesa di propri interessi giuridici, ed ovviamente nei limiti in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse – deve prevalere rispetto all'esigenza di riservatezza del terzo (come oggi prevede espressamente il c. 7 dell'art. 24, legge n. 241 del 1990) tutte le volte che vengono in considerazione dati comuni. Nel caso in cui, invece, come nella fattispecie vengono in rilievo dati sensibili o, meglio ancora, dati idonei a rivelare lo stato di salute, l'accesso è consentito (secondo quanto previsto dal medesimo art. 24, c. 7) soltanto nei limiti in cui l'ostensione sia “strettamente indispensabile” e “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” (art. 60, d.lgs. n. 196 del 2003). Nel bilanciamento tra gli interessi in conflitto, la giurisprudenza del giudice amministrativo ha infatti precisato che tale bilanciamento deve avvenire in concreto, verificando se il diritto che si intende far valere o difendere attraverso l'accesso sia di rango almeno pari a quello della riservatezza”.*

Nel caso di documenti contenenti dati comuni, invece, la scelta del legislatore è stata quella di far comunque prevalere l'accesso rispetto alla riservatezza. La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ha confermato tale interpretazione, nei pareri resi nel corso dell'anno, riconoscendo come *“nel contrasto tra diritto d'accesso e diritto alla riservatezza, qualora si tratti di documenti contenenti dati comuni, il diritto alla riservatezza appare sempre recessivo rispetto al diritto d'accesso”.*

Altra tematica su cui si è soffermata la Commissione, attraverso le pronunce espresse nel 2012, è quella dei limiti del diritto d'accesso posti dal potere esecutivo nel caso in cui venga in rilievo l'esigenza di garantire la tutela dell'ordine pubblico nelle sue più varie estrinsecazioni.

La riforma operata dalla legge 15/2005 ha anche sancito che non sono ammissibili istanze d'accesso finalizzate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Tale assunto, sempre valido in materia di accesso ai documenti amministrativi ai sensi delle disposizioni di cui agli articolo 22 e seguenti della

legge n. 241 del 1990, appare ora, almeno in parte, superato alla luce del principio di trasparenza inteso come accessibilità totale, nel senso di obbligo di pubblicazione delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, introdotto dall'articolo 11 del d.lgs. n.150 del 2009², allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 1991 a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo. La formulazione originaria dell'articolo 27 della legge n. 241/90, istitutivo della Commissione, deriva dalle disposizioni contenute nello schema di disegno di legge sul diritto di accesso elaborato dalla sottocommissione Nigro a metà degli anni Ottanta, per la revisione dei procedimenti amministrativi e il miglioramento dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione.

A circa ventidue anni dalla sua istituzione, la Commissione risulta oggi ampiamente trasformata nell'ambito di una generale riforma della legge sul procedimento amministrativo, a seguito, soprattutto, dell'entrata in vigore della legge 15 febbraio 2005, n. 15 e del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184. Quest'ultimo, in particolare, ha completato a livello regolamentare la riforma introdotta dalla legge n. 15/2005, disciplinando nel dettaglio i profili funzionali della Commissione.

Attualmente, tale organo è titolare di due importanti funzioni: quella consultiva e di vigilanza e quella giustiziale.

Confermando quanto già previsto dal testo originario della legge n. 241/90, la riforma del 2005 ha mantenuto il fondamentale compito della Commissione di vigilare "affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" (art. 27, comma 5, legge n. 241/90).

Tale attività si estrinseca in una *funzione consultiva* consistente nel formulare pareri sia sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'art. 24, comma 2, della legge n. 241/90, relativi alla determinazione dei documenti sottratti all'accesso, sia su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso. Questa attività si pone a metà strada tra il ruolo consultivo e quello propositivo ed è finalizzata al coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e ad uniformare l'applicazione dei relativi principi. La Commissione esercita, altresì, la propria funzione consultiva anche sulle richieste di parere formulate da cittadini o da associazioni e società private, nonché da altre amministrazioni.

La Commissione svolge anche una importante *funzione propositiva* nei confronti del Governo, cui può evidenziare la necessità di modifiche dei testi legislativi e regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso, secondo quanto previsto dall'art. 27, comma 5.

Nell'ambito dei compiti di vigilanza rientra anche la *funzione di intervento* presso i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, cui sono rivolte istanze di accesso.

² Principio poi ripreso ed ampliato dal d. lgs. n. 33 del 2013.

La *funzione giustiziale* è disciplinata dall'art. 25, comma 4, così come modificato dalla legge n.15 del 2005, che prevede, in particolare, che in caso di diniego ovvero di differimento dell'accesso opposto da amministrazioni statali, centrali o periferiche, il richiedente possa presentare, in alternativa alla presentazione del ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Il ricorso deve essere presentato alla Commissione, a pena di irricevibilità (ex art. 12, comma 7, lett. a), d.P.R. n. 184/2006), nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento di diniego o di differimento, ovvero dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta di accesso (art. 12, comma 2, d.P.R. n. 184/2006), mediante invio di una raccomandata con avviso di ricevimento, nonché per fax o per via telematica in conformità alla normativa vigente (art. 12, comma 1).

Il procedimento è piuttosto snello e richiede un formalismo minimo. La decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato nel termine di trenta giorni - decorsi i quali si forma il silenzio-rigetto.

Nonostante l'aumento vertiginoso dei ricorsi presentati, che - come si evince dai grafici e dalle tabelle contenute nella presente relazione - nel corso degli ultimi tre anni sono triplicati, arrivando nell'anno 2012, a toccare quota 1045, la Commissione ha sempre deciso nei termini tutti i ricorsi pervenuti, senza mai far formare il silenzio rigetto per decorrenza dei trenta giorni, offrendo ai cittadini un efficace strumento di tutela, in via amministrativa, del diritto d'accesso ed indicando alle amministrazioni la via maestra da seguire per la realizzazione in concreto del principio di trasparenza dell'azione amministrativa.

1. La composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dall'istituzione ad oggi

La composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dalla sua prima costituzione, risalente a più di ventidue anni fa, ha subito nel corso del tempo diverse modifiche.

Inizialmente istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 27 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, si è registrata una prima modifica in applicazione della legge n. 15 del 2005 che ha ridotto il numero dei componenti, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione.

Dal 1991, anno di prima costituzione, al 2005, la Commissione per l'accesso, nominata con decreto del Presidente della Repubblica, era costituita da sedici membri, dei quali:

- due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere;
- quattro scelti fra i magistrati e gli avvocati dello Stato, designati dai rispettivi organi d'autogoverno;
- quattro fra i professori di ruolo in materia giuridico – amministrativa;
- quattro fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici.

Successivamente, ricostituita con d.P.C.M. 15 luglio 2005, ai sensi delle modifiche legislative intervenute, risultava composta, oltre dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che la presiede di diritto dai seguenti componenti:

- due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere;
- quattro fra i magistrati e gli avvocati dello Stato, designati dai rispettivi organi d'autogoverno;
- due fra i professori di ruolo in materia giuridico-amministrativa, designati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- uno fra i dirigenti dello Stato o di enti pubblici, designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione (capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo), membro di diritto.

Sempre a decorrere dall'anno 2005, sono stati nominati, per la prima volta, i cinque esperti a supporto della Commissione medesima, ai sensi dell'art. 27, comma 2, ultimo periodo della citata legge n.241 del 1990.

Da ultimo, a seguito delle modifiche introdotte all'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, dalla legge 9 agosto 2013, n 98, recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”*, è stata prevista un'ulteriore riduzione a soli dieci membri, più il Presidente, dei componenti della Commissione, nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione.³

³ In particolare, l'articolo 47 *-bis* della citata legge 9 agosto 2013, n. 98, recante la rubrica *(Misure per garantire la piena funzionalità e semplificare l'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi)* ha apportato all'articolo 27, comma 2, della legge n.241 del 1990, che disciplina la composizione della Commissione per l'accesso, le seguenti modificazioni: 1) le

Di seguito, si riporta la composizione dei primi ventidue anni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

parole: "è composta da dodici membri" sono sostituite dalle seguenti: "è composta da dieci membri"; 2) Dopo le parole: "Quattro scelte fra il personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n. 97, sono inserite le seguenti: "Anche in quiescenza"; 3) Le parole: "due fra i professori di ruolo" sono sostituite dalle seguenti: "e uno scelto fra i professori di ruolo"; 4) le parole: "e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici" sono soppresse. Lo stesso articolo 47-bis della legge n. 98 del 2013 ha inserito, dopo il comma 2, dell'articolo 27 della L. n. 241 del 1990, il comma 2-bis che recita: "La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti, per tre sedute consecutive, ne determina la decadenza". Inoltre, lo stesso articolo, al comma 2 prevede che la Commissione per l'accesso, così come da ultimo modificata, è ricostituita entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 98 del 2013. Fino alla data di nuova costituzione, la Commissione continua ad operare nella precedente composizione. Infine il comma 3 sempre dell'articolo 47-bis ha soppresso il primo periodo del comma 6 dell'articolo 12 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, abrogando il quorum di sette componenti, precedentemente previsto per la regolarità delle sedute.

COMPOSIZIONE TRIENNIO 1991-1994**d.P.C.M. 31 maggio 1991 (integrato con d.P.C.M. 27 giugno 1991)**

Presidente: Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri pro tempore

Componenti:

- Sen. Giorgio Giulio COVI;
- Sen. Francesco GUIZZI;
- On. Augusto Antonio BARBERA;
- On. Adriano CIAFFI;
- Prof. Antonio CARULLO, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università di Bologna, con funzioni di Vice Presidente;
- Dott. Silvino COVELLI, Presidente di Sezione della Corte dei Conti;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Segretario Generale dell'Avvocatura dello Stato;
- Dott. Alessandro PAJNO, Consigliere di Stato;
- Prof. Pietro Alberto CAPOTOSTI, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Massimo C. BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università La Sapienza" di Roma;
- Prof. Aldo LOIODICE, Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Bari;
- Prof. Ing. Gianni BILLIA, Segretario Generale del Ministero delle Finanze;
- Dott. Cesare VETRELLA, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Mario SERIO, Dirigente Generale dell'Archivio Centrale dello Stato;
- Cons. Vincenzo MARINELLI, Magistrato di Corte d'Appello, sostituito, in quanto dimissionario, dal Cons. Eduardo di SALVO, a far data dal 1994;
- Dott. Elio FELICIANI, Dirigente dell'A.N.A.S. (dimissionario dal 23 dicembre 1993).

A seguito dello scioglimento anticipato della Commissione (art. 27, 3° comma della Legge n. 241 del 1990) i quattro membri parlamentari sono stati sostituiti, con d.P.C.M. 9 febbraio 1993, con i seguenti:

- Sen. Avv. Maria Giovanna VENTURI;
- Sen. Terzo PIERANI;
- On. Avv. Eugenio TARABINI;
- On. Prof. Giulio CELLINI.

COMPOSIZIONE TRIENNIO 1994-1997
d.P.C.M. 24 novembre 1994

Presidente: Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri pro tempore

Componenti:

- Sen Luigi ROVEDA;
- Sen. Antonella BRUNO GANERI;
- On. Mario FERRARA;
- On. Vincenzo NESPOLI;
- Prof. Carlo MEZZANOTTE, Ordinario di Diritto Costituzionale presso la Libera Università Internazionale Studi Sociali;
- Dott. Silvano COVELLI, Presidente di Sezione della Corte dei Conti;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Segretario Generale dell'Avvocatura Generale dello Stato;
- Dott. Alessandro PAJNO, Consigliere di Stato;
- Dott. Eduardo di SALVO, Sostituto Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione;
- Prof. Achille MELONCELLI, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico dell'Economia presso la Terza Università di Roma;
- Prof. Massimo C. BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Aldo LOIODICE, Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Bari;
- Dott. Cesare VETRELLA, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Mario SERIO, Dirigente Generale dell'Archivio Centrale dello Stato;
- Dott. Giorgio TINO, Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

COMPOSIZIONE TRIENNIO 1998-2001
d.P.C.M. 17 marzo 1998

Presidente: Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri pro tempore

Componenti:

- Sen. Ernesto MAGGI;
- Sen. Palmiro UCCHIELLI;
- On. Pietro CAROTTI;
- On. Paolo MAMMOLA;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato dello Stato;
- Dott. Giuseppe SEVERINI, Consigliere di Stato;
- Dott. Gaetano D'AURIA, Consigliere della Corte dei Conti;
- Prof. C. Massimo BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Marcello CLARICH, Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università di Siena;
- Prof. Andrea PISANESCHI, Straordinario di Diritto Pubblico presso l'Università di Siena;
- Prof. Giulio VESPERINI, Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università della Tuscia di Viterbo;
- Dott.ssa Anna GARGANO, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Giovanni CALOSSO, Dirigente Generale dell'Istituto nazionale di Statistica;
- Dott.ssa Pia MARCONI, Dirigente Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Giorgio TINO, Dirigente Generale del Ministero delle Finanze.

Con d.P.C.M. in data 12 giugno 1998, la composizione della Commissione è stata integrata con il Consigliere di Cassazione Dott. Giancarlo CAPALDO.

In data 17 novembre 1998, è stato confermato Vice Presidente della Commissione (ex art. 2 del regolamento interno) l'Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA.

COMPOSIZIONE TRIENNIO 2002-2005**d.P.C.M. 24 maggio 2002 (integrato con d.P.C.M. 8 novembre 2002 e d.P.C.M. 29 novembre 2002)**

Presidente: Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri pro tempore

Componenti:

- Sen. Aleandro LONGHI;
- Sen. Ida DENTAMARO;
- On. Pierantonio ZANETTIN;
- On. Giorgio CONTE;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Vice Avvocato Generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Prof. Dott. Luigi COSSU, Presidente di sezione del TAR Lazio;
- Dott. Giorgio PUTTI, Consigliere della Corte dei Conti;
- Dott. Achille MELONCELLI, Consigliere di Cassazione;
- Prof. Cesare Massimo BIANCA, Ordinario di Diritto Civile presso l'Università degli studi "La Sapienza" di Roma;
- Prof. Aldo SANDULLI, Ordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli studi di Urbino;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto Pubblico presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata;
- Prof. Giulio VESPERINI, Straordinario di Diritto Amministrativo presso l'Università degli studi di Viterbo – La Tuscia;
- Dott. Ferruccio SEPE, Dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Alberto STANCANELLI, Dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott. Antonio BIGI, Dirigente di seconda fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, Dirigente di seconda fascia del ruolo unico dei dirigenti designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con d.P.C.M. 8 novembre 2002 il Dott. Antonio NADDEO, dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato nominato componente, in sostituzione del Dott. Alberto STANCANELLI dimissionario.

Con d.P.C.M. 29 novembre 2002, il Sen. Luciano MODICA è stato nominato componente, in sostituzione del Sen. Aleandro LONGHI, dimissionario.

COMPOSIZIONE TRIENNIO 2005-2008**d.P.C.M. 15 luglio 2005 (integrato con d.P.C.M. 22 settembre 2006,
con d.P.C.M. 3 agosto 2007 e con d.P.C.M. 23 novembre 2007)**

Presidente: Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri pro tempore

Componenti:

- Sen. Luciano MAGNALBÒ;
- Sen. Luciano MODICA;
- On. Gianclaudio BRESSA;
- On. Pierantonio ZANETTIN;
- Cons. Gianpiero Paolo CIRILLO, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Cons. Tommaso ALIBRANDI, Presidente di sezione del Consiglio di Stato;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di vice Presidente della Commissione;
- Dott. Salvatore RUSSO, Presidente di sezione del Tribunale di Nocera Inferiore;
- Cons. Giorgio PUTTI, Consigliere della Corte dei Conti;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Roma Tre;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, Dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa.

A seguito di fine legislatura, con d.P.C.M. 22 settembre 2006, la composizione è stata così modificata:

- Cons. Luigi GALLUCCI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Emilio Nicola BUCCICO;
- Sen. Edoardo POLLASTRI;
- On. Fabio BARBATELLA;
- On. Giancarlo TAURINI.

COMPOSIZIONE TRIENNIO 2008-2011

d.P.C.M. 28 agosto 2008 (integrato con d.P.C.M. 27 marzo 2009)

- Dr. Gianni LETTA, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni di Presidente della Commissione;
- Sen. Gennaro CORONELLA, componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO, componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;
- On. Daniela SBROLLINI, componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;
- On. Roberto SPECIALE, componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;
- Cons. Salvatore GIACCHETTI, presidente di sezione del Consiglio di Stato, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato, componente designato dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- Cons. Ivan DE MUSSO, consigliere della Corte dei Conti, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti;
- Dr. Marco MANCINI, magistrato ordinario, componente designato dal Consiglio Superiore della Magistratura (d.P.C.M. 27 marzo 2009);
- Prof. Carlo COLAPIETRO, docente ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma Tre, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- Prof. Claudio FRANCHINI, professore di diritto amministrativo, direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- Dr.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa, componente designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto.

COMPOSIZIONE TRIENNIO 2011-2014⁴

La Commissione è stata ricostituita, per la durata prevista di un triennio, con d.P.C.M. 8 settembre 2011 (successivamente integrato con i d.P.C.M. 27 gennaio 2012 di nomina del nuovo Presidente Cons. Paolo Peluffo che ha sostituito il Dott. Gianni Letta, Sottosegretario di Stato uscente e con d.P.C.M. 16 aprile 2012 di nomina quale componente del Cons. Maria Letizia De Lieto Vollaro, designata dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti in sostituzione del Pres. di Sezione Ivan De Musso), ed è composta come segue:

- Cons. Paolo PELUFFO, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni di Presidente della Commissione⁵;
- Sen. Gennaro CORONELLA, componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO, componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;
- On. Daniela SBROLLINI, componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;
- On. Roberto SPECIALE, componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;
- Cons. Cesare MASTROCOLA, Presidente di Tribunale amministrativo regionale, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato, componente designato dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- Cons. Maria Letizia DE LIETO VOLLARO, consigliere della Corte dei Conti, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti;
- Dr. Marco MANCINI, magistrato ordinario, componente designato dal Consiglio Superiore della Magistratura;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, docente ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma Tre, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- Prof. Claudio FRANCHINI, professore di diritto amministrativo, direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- Dr.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa, componente designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto.

⁴ A dicembre 2013 la Commissione è stata nuovamente ricostituita a seguito delle modifiche legislative intervenute che ne hanno ulteriormente ridotto il numero dei componenti a 10 più il Presidente.

⁵ Nel 2013, a seguito dell'insediamento del nuovo esecutivo, Presidente della Commissione è divenuto il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Filippo Patroni Griffi e sono stati designati i nuovi membri parlamentari dai neoeletti Presidenti di del Senato e della Camera.

2. La struttura di supporto all'attività della Commissione: il Dipartimento per il coordinamento amministrativo

L'art. 3, comma 1, del Regolamento interno della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, approvato il 28 giugno 2006, stabilisce che il supporto all'attività della Commissione è fornito dal Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, ai sensi, ai sensi dell'art. 33 del d.P.C.M. 1 marzo 2012 e successive modificazioni.

In particolare, il Dipartimento fornisce un valido e prezioso supporto tecnico-amministrativo all'organismo. Provvede al coordinamento degli esperti, nominati in seno alla Commissione ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, alla predisposizione di tutti gli elementi necessari per le attività e le deliberazioni della Commissione, all'organizzazione dell'archivio dei regolamenti di cui all'art. 11, comma 3, del d.P.R. n. 184 del 2006, al servizio di segreteria delle sedute della Commissione, alla massimazione delle decisioni e dei pareri, nonché allo svolgimento di ogni altra attività ad esso demandata da quest'ultima.

Non meno importante è l'attività editoriale che il Dipartimento svolge ormai costantemente, pubblicando annualmente volumi dedicati all'Accesso ai documenti amministrativi. Cura altresì la pubblicazione di un massimario annuale delle pronunce e dei pareri resi dalla Commissione, nonché del volume "La disciplina dell'accesso", contenente tutta la normativa vigente in materia di accesso ai documenti amministrativi. La raccolta rappresenta un compendio utile agli addetti ai lavori ed al cittadino che voglia orientarsi in merito ai suoi diritti e agli strumenti di tutela che l'ordinamento riconosce. Tutti i volumi pubblicati annualmente sono distribuiti in occasione della manifestazione del FORUMPA realizzata nel mese di maggio presso la Fiera di Roma ed inviati gratuitamente ai cittadini e le Amministrazioni che ne facciano richiesta. Nel corso del 2012, il Dipartimento ha svolto la sua attività secondo le modalità informatiche già avviate alla fine del 2009 e consolidate negli anni 2010 e 2011, consentendo una sempre maggiore celerità ai lavori della Commissione ed un notevole risparmio dei costi dell'amministrazione, connesso alla completa abolizione della documentazione cartacea attinente ai lavori della commissione.

Grazie alla dematerializzazione posta in essere, infatti, le riunioni plenarie della Commissione si sono svolte in modalità totalmente informatizzata, mediante la consultazione di un "fascicolo virtuale" in formato elettronico presso le postazioni informatiche messe a disposizione di ciascun componente.

Grazie all'abbandono definitivo del sistema classico di fascicolazione cartacea (che comportava la produzione, in occasione di ogni singola riunione, di un fascicolo cartaceo di seduta formato, in media, da mille pagine che veniva riprodotto, sempre in cartaceo, in venti copie distribuite a tutti i componenti della Commissione ed agli esperti), per ogni seduta della Commissione, si risparmiano, in media, ventimila fogli di carta. Se si considera che nel corso del 2012 la Commissione si è riunita 17 volte, il risparmio effettivo di carta per l'intero anno di attività è pari a circa 374.000 fogli, pari a circa 750 risme di carta.

2.1 Il sito intranet riservato ai Componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri

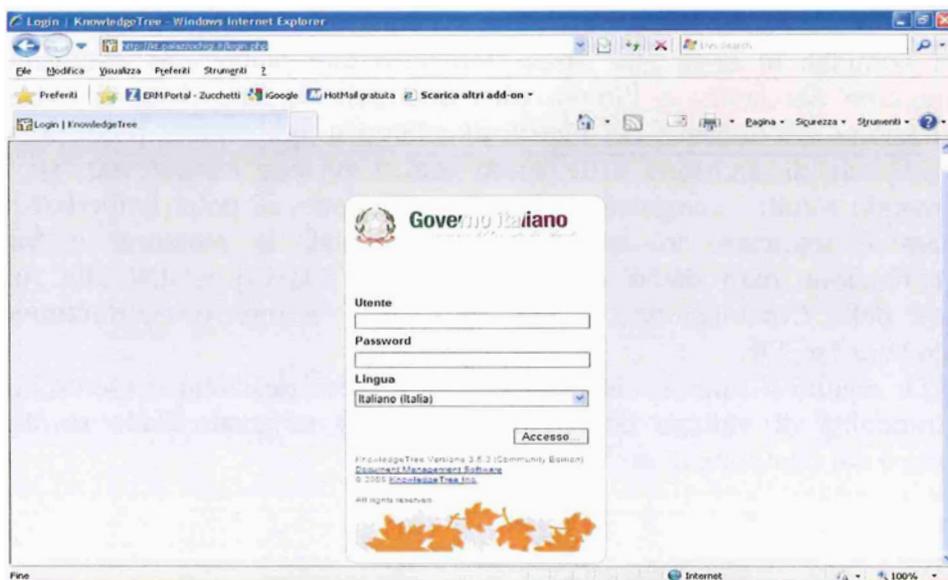
La dematerializzazione dei lavori della Commissione per l'accesso è stata ulteriormente potenziata anche attraverso l'utilizzo del sito intranet riservato <http://kt.palazzochigi.it> la cui implementazione è curata direttamente dalla struttura di supporto alla Commissione e a cui possono accedere, attraverso l'uso di una password personale, esclusivamente i componenti della Commissione e gli esperti nominati in capo alla stessa. Grazie a tale piattaforma elettronica, la preparazione dei lavori e l'intera istruttoria delle sedute della Commissione (assegnazione dei ricorsi e dei quesiti ai relatori e agli esperti, predisposizione delle proposte di decisione e di parere ecc...) avviene interamente "on line", consentendo a tutti i componenti della Commissione, di poter immediatamente visionare e scaricare, in tempo reale, i ricorsi, le memorie e tutta la documentazione man mano acquisita, inerente i lavori relativi alle riunioni plenarie della Commissione, nonché di inserire, a loro volta, documenti in formato Word e PDF.

Di seguito si riporta, nella figura 1, una breve descrizione esemplificativa delle modalità di utilizzo del sistema operativo utilizzato dalla struttura di supporto e dai componenti della Commissione.

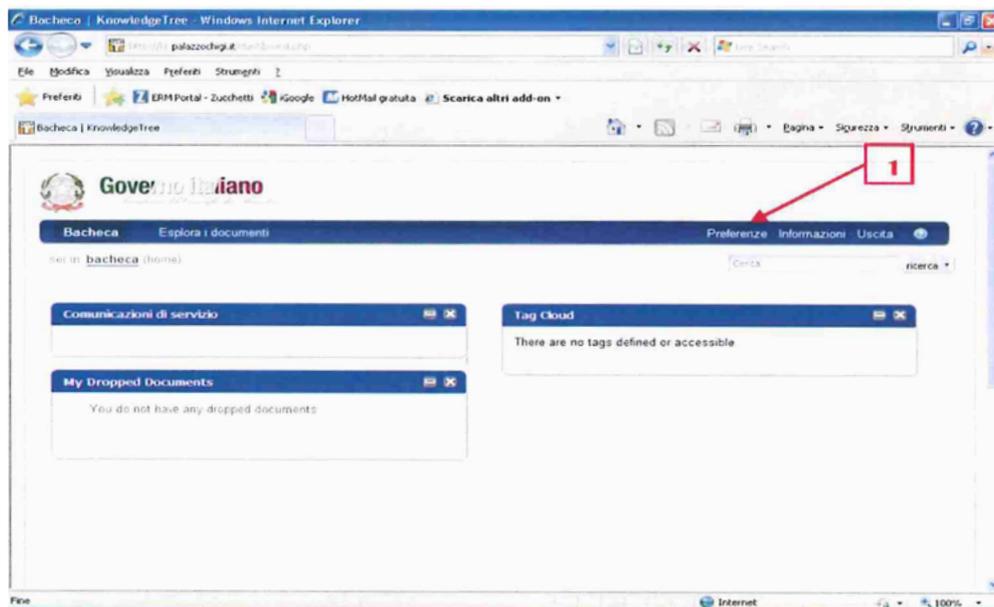
Figura 1: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento

Accedere al seguente link: <http://kt.palazzochigi.it/>

Nella seguente schermata inserire Utente e Password (se è il primo accesso il sistema chiederà di cambiare la password secondo le modalità richieste) e cliccare su Accesso



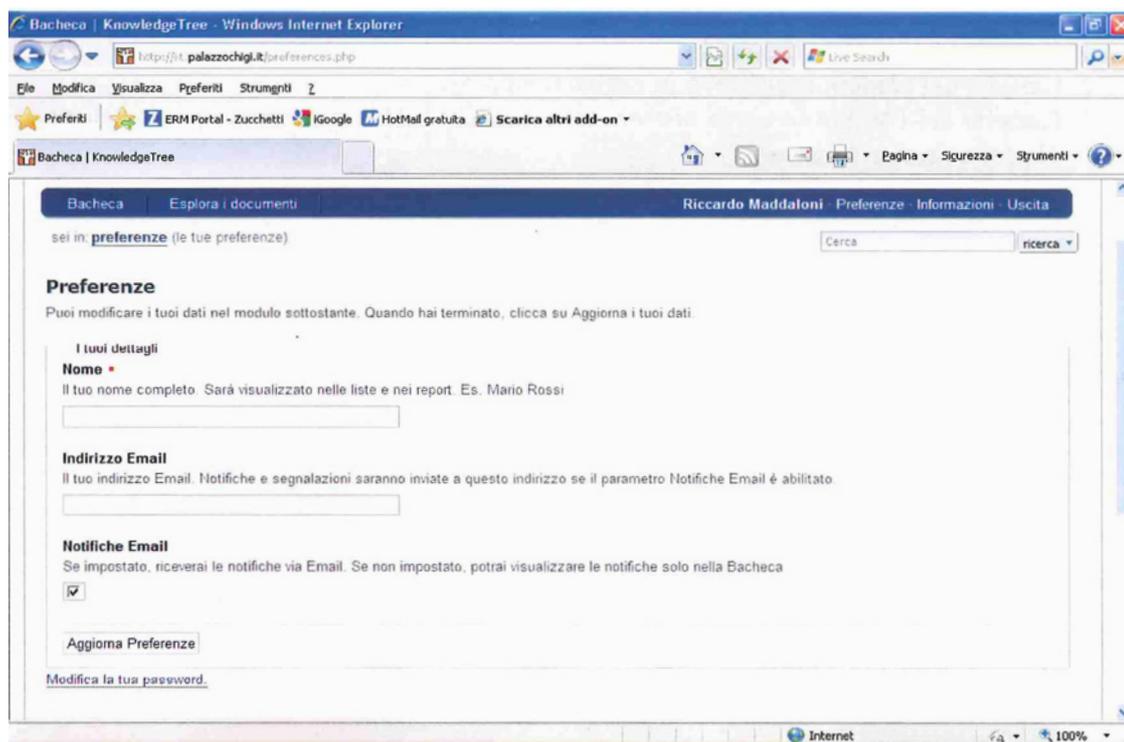
Successivamente apparirà la seguente schermata:



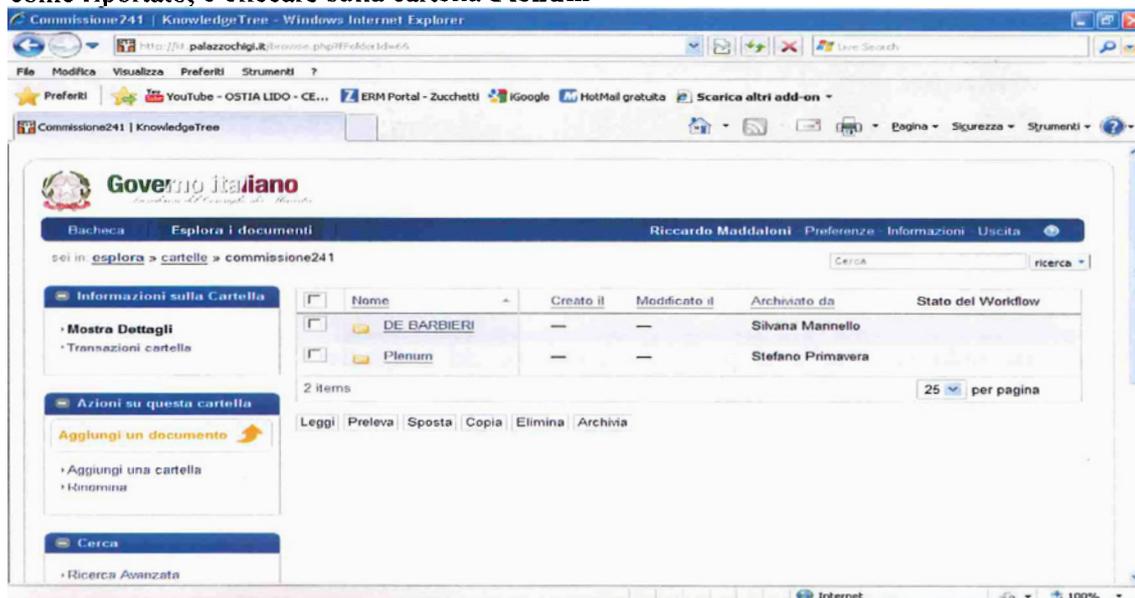
Seguire i seguenti procedimenti.

1. Cliccare in alto a destra su **Preferenze** e vi troverete nello stato di seguito riportato.

Segue Figura 1: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento



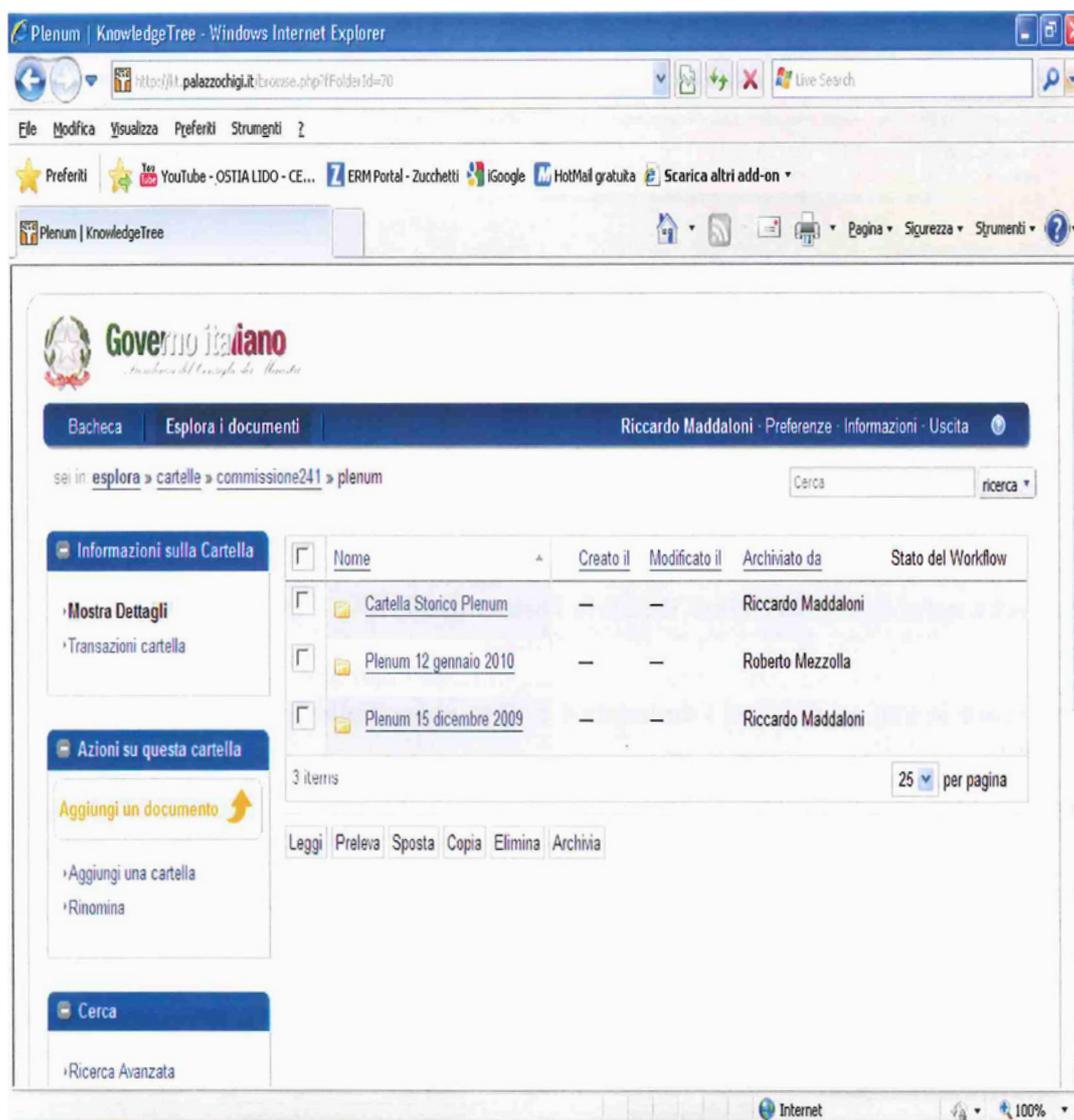
2. Inserire nella casella **Nome** il vostro nome e cognome
3. Inserire nella casella **Indirizzo Email** la vostra e-mail
4. Cliccare all'interno della cella **Notifiche Email**
5. Cliccare su **Aggiorna Preferenze** e avete aggiornato i dati appena inseriti
6. Cliccare in alto su **Esplora i documenti** e vi troverete nella schermata delle cartelle presenti, come riportato, e cliccare sulla cartella **Plenum**



Segue Figura 1: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento

Sotto la cartella **Plenum** troveremo sempre tre cartelle (come da esempio):

1. Cartella Storico Plenum
2. Cartella del plenum successivo in ordine temporale
3. Cartella del Plenum in corso non ancora terminato (successivamente passerà sotto la Cartella Storico Plenum)



The screenshot shows a web browser window displaying the KnowledgeTree intranet. The page is titled "Plenum | KnowledgeTree" and features the logo of the Italian Government. The main content area displays a list of plenary sessions under the heading "Informazioni sulla Cartella". The list includes three items:

| <input type="checkbox"/> | Nome | Creato il | Modificato il | Archiviato da | Stato del Workflow |
|--------------------------|-------------------------|-----------|---------------|--------------------|--------------------|
| <input type="checkbox"/> | Cartella Storico Plenum | — | — | Riccardo Maddaloni | |
| <input type="checkbox"/> | Plenum 12 gennaio 2010 | — | — | Roberto Mezzolla | |
| <input type="checkbox"/> | Plenum 15 dicembre 2009 | — | — | Riccardo Maddaloni | |

Below the list, there are 3 items and a "25 per pagina" option. At the bottom of the list, there are buttons for "Leggi", "Preleva", "Sposta", "Copia", "Elimina", and "Archivia".

Tralasciando la cartella al punto 1), passiamo ad analizzare le successive le quali, strutturalmente, sono praticamente identiche, ossia al loro interno hanno sempre due sottocartelle **PARERI** e **RICORSI**, le quali, a loro volta, all'interno avranno ulteriori sottocartelle univocamente individuate dal nome del Relatore (come da figure di seguito riportate).

Segue Figura 1: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento

Se vogliamo inviare un file dei PARERI in corrispondenza del Relatore Mario Rossi, clicchiamo su PARERI, poi su Mario Rossi, poi nella colonna a sinistra (scritta arancione) clicchiamo su **Aggiungi un documento**, riempiamo tutti i campi e clicchiamo su **Aggiungi**.

The image shows two screenshots of the KnowledgeTree intranet interface. The top screenshot displays the 'PARERI' folder, and the bottom screenshot displays the 'pareri' sub-folder.

Top Screenshot: PARERI Folder

Navigation: [Bacheca](#) | [Esplora i documenti](#) | [Riccardo Maddaloni](#) | [Preferenze](#) | [Informazioni](#) | [Uscita](#)

Path: [esplora](#) > [cartelle](#) > [commissione241](#) > [plenum](#) > [plenum 12 gennaio 2010](#)

| <input type="checkbox"/> | Nome | Creato il | Modificato il | Archiviato da | Stato del Workflow |
|--------------------------|---------|-----------|---------------|------------------|--------------------|
| <input type="checkbox"/> | PARERI | — | — | Roberto Mezzolla | |
| <input type="checkbox"/> | RICORSI | — | — | Roberto Mezzolla | |

2 items | 25 per pagina

[Leggi](#) | [Preleva](#) | [Sposta](#) | [Copia](#) | [Elimina](#) | [Archivia](#)

Aggiungi un documento (highlighted in orange)

[Aggiungi una cartella](#) | [Rinomina](#)

Cerca

[Ricerca Avanzata](#)

Bottom Screenshot: pareri Folder

Navigation: [Bacheca](#) | [Esplora i documenti](#) | [Riccardo Maddaloni](#) | [Preferenze](#) | [Informazioni](#) | [Uscita](#)

Path: [esplora](#) > [cartelle](#) > [commissione241](#) > [plenum](#) > [plenum 12 gennaio 2010](#) > [pareri](#)

| <input type="checkbox"/> | Nome | Creato il | Modificato il | Archiviato da | Stato del Workflow |
|--------------------------|-------------|-----------|---------------|--------------------|--------------------|
| <input type="checkbox"/> | De Musso | — | — | Graziella Di Fabio | |
| <input type="checkbox"/> | Giacchetti | — | — | Graziella Di Fabio | |
| <input type="checkbox"/> | Mancini | — | — | Graziella Di Fabio | |
| <input type="checkbox"/> | Mario Rossi | — | — | Riccardo Maddaloni | |

4 items | 25 per pagina

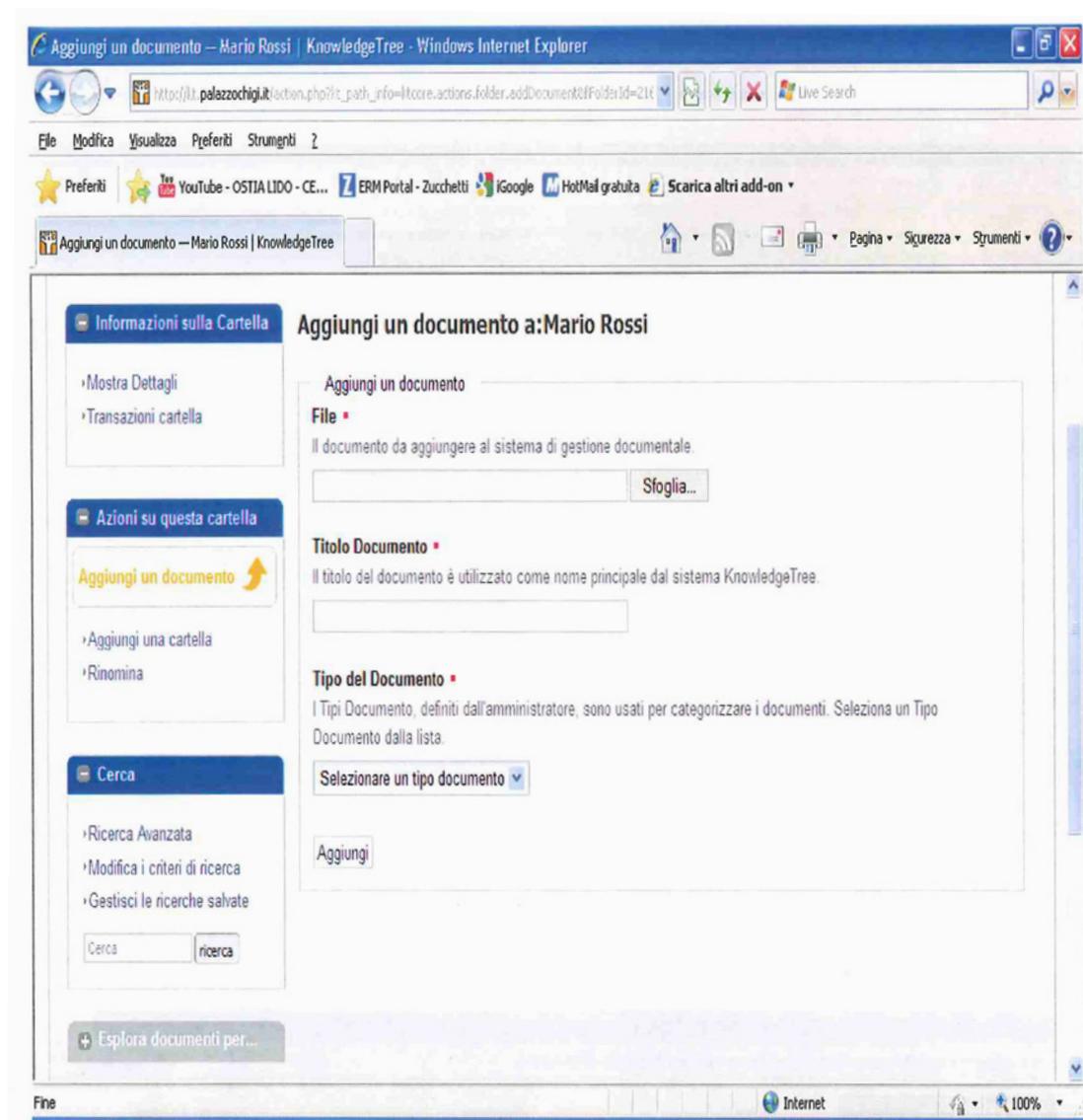
[Leggi](#) | [Preleva](#) | [Sposta](#) | [Copia](#) | [Elimina](#) | [Archivia](#)

Aggiungi un documento (highlighted in orange)

[Aggiungi una cartella](#) | [Rinomina](#)

Cerca

[Ricerca Avanzata](#)

Segue Figura 1: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento

2.2 La casella di P.E.C. della Commissione per l'accesso

Ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del d.P.R. n. 184 del 2006 , il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso possono essere trasmessi, oltre che mediante raccomandata con avviso di ricevimento, anche a mezzo fax o per via telematica, nel rispetto della normativa anche regolamentare, vigente.

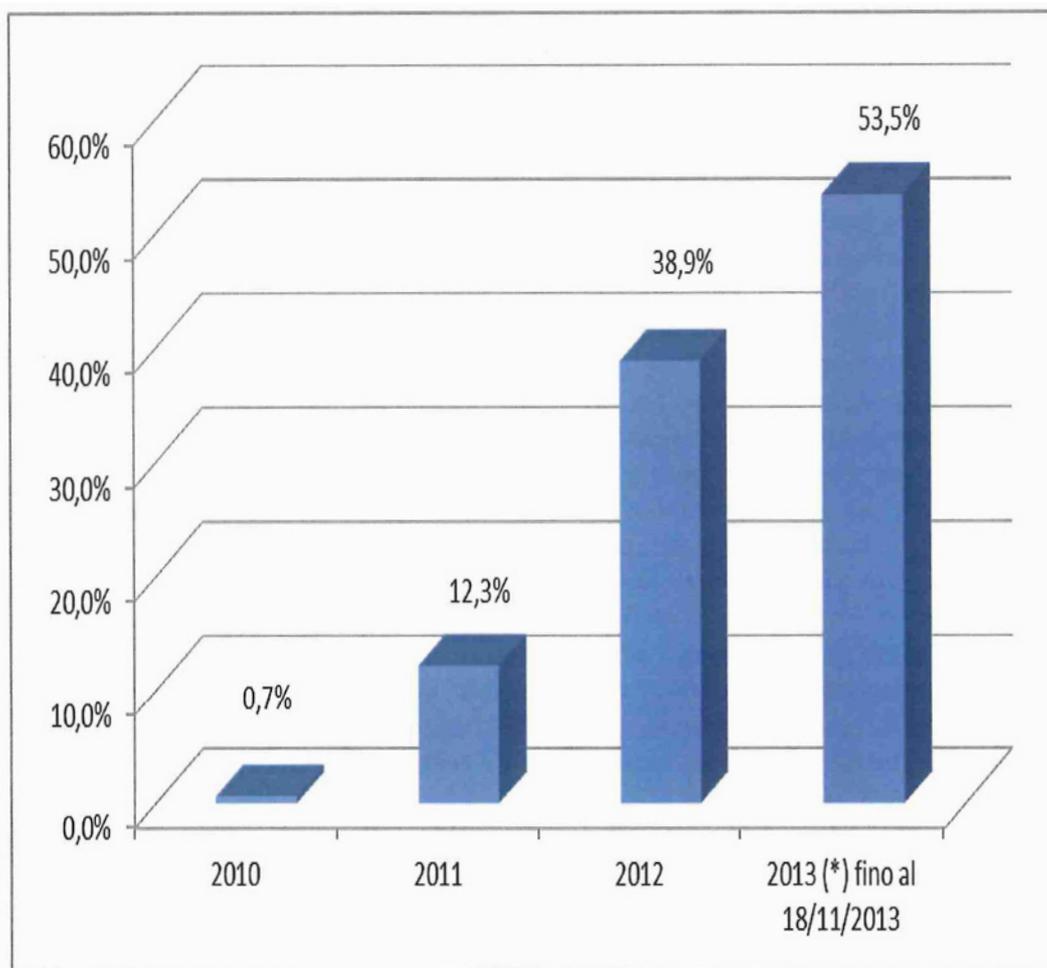
Conseguentemente, la Commissione per l'accesso, a partire dall'anno 2006, ha iniziato a ricevere e a trattare regolarmente anche i ricorsi pervenuti non in forma cartacea ma a mezzo e-mail.

Successivamente, dal mese di dicembre 2010, la Commissione per l'accesso - pur continuando ad accettare sia i ricorsi pervenuti in forma cartacea, sia i ricorsi pervenuti a mezzo posta elettronica non certificata - si è dotata di una casella di posta elettronica certificata, che ha consentito, dato il valore legale della stessa, di poter trasmettere le decisioni esclusivamente in forma elettronica, omettendo l'invio cartaceo a mezzo raccomandata A.R., necessario nei soli casi in cui il ricorrente sia sprovvisto di PEC.

Ciò ha comportato un notevole risparmio di risorse, sia in termini di consumo di carta che di diminuzione di spese di spedizione.

Nel corso dell'anno 2012 si è registrato un forte aumentato dell'utilizzo della posta elettronica certificata, quale strumento per l'invio dei ricorsi da parte degli utenti, come può osservarsi nella figura 2 sotto riportata.

Figura 2: dematerializzazione lavori della Commissione – Percentuale dei ricorsi presentati a mezzo PEC



Dal grafico sopra riportato si evince che i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso, a mezzo posta elettronica certificata, da parte dei cittadini, sono notevolmente aumentati di numero nel corso degli ultimi tre anni.

In particolare, si è registrata una crescita esponenziale dell'utilizzo della PEC nell'anno 2012.

Rispetto agli 86 ricorsi pervenuti a mezzo PEC nel 2011 (pari al 12,3% del totale dei ricorsi trattati nel 2011) nel corso dell'anno 2012 ben 407 ricorsi (pari al 38% dei ricorsi trattati) sono stati inviati attraverso la posta elettronica certificata. Tale tendenza all'aumento dell'utilizzo della PEC prosegue anche nell'anno 2013 e si è arrivati, al 18 novembre 2013, a registrare il dato del 53% dei ricorsi presentati alla Commissione a mezzo PEC.

2.3 Il sito internet della Commissione

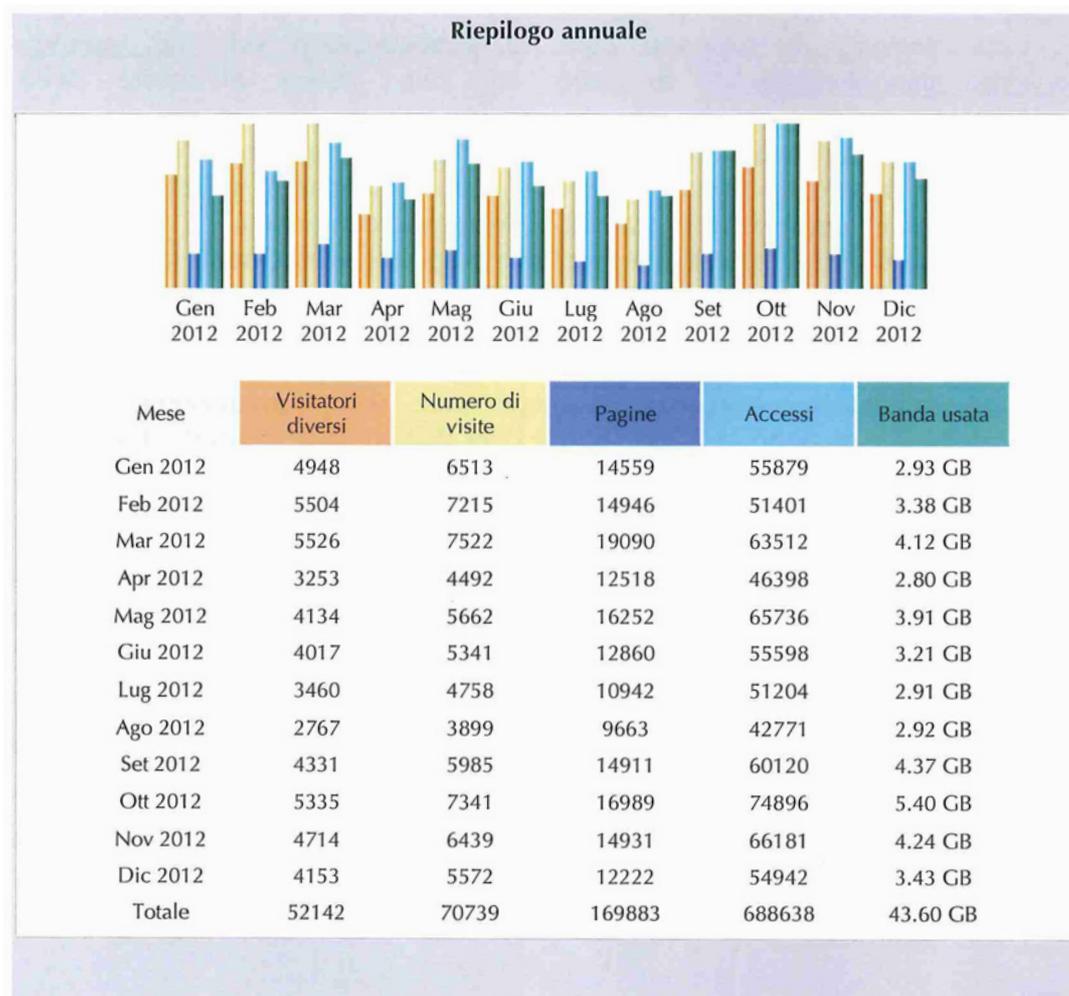
La struttura di supporto cura la pubblicazione sul sito internet, www.commissioneaccesso.it, di tutto ciò che attiene all'attività della Commissione.

Il sito raccoglie tutti i lavori della Commissione, riportando i pareri e le decisioni più significativi trattati nelle varie sedute, nonché le pubblicazioni, la giurisprudenza e la normativa in materia di accesso ai documenti.

Sul sito è anche accessibile l'archivio degli atti, concernenti la disciplina del diritto d'accesso, previsti dall'articolo 24, comma 2 della legge n. 241 del 1990, trasmessi per via telematica alla Commissione per l'accesso.

Collegandosi al sito della Commissione, i cittadini e le amministrazioni coinvolte vengono a conoscenza, in tempo reale, delle convocazioni di ogni seduta plenaria e possono pertanto seguire l'iter delle relative richieste di parere e dei ricorsi presentati.

Il forte successo del sito internet della Commissione presso gli utenti registrato nel 2010 e nel 2011 è stato ribadito dall'elevato numero di visitatori e di accessi riscontrati nell'anno 2012. Nella figura 3 si può osservare il riepilogo dei dati registrati nel corso dell'anno di riferimento.

Figura 3: accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2012

Dal grafico sopra riportato si evidenzia che il numero totale dei visitatori del sito della Commissione per l'accesso, nell'anno 2012 è notevolmente aumentato raggiungendo la ragguardevole quota di 52.142, che risulta quasi il doppio rispetto ai visitatori dell'anno precedente. Già nel 2011 (con 27.696 visitatori diversi) i visitatori al sito web della Commissione erano circa raddoppiati rispetto a quelli registrati nel 2010. (pari a 14.722).

Gli accessi mensili, sono stati decine di migliaia, con picchi di 74.896 accessi nel solo mese di ottobre 2012, di 66.181 nel mese di novembre e di 65.736 nel mese di maggio, per un totale complessivo, per l'intero anno 2012, di ben 688.638 accessi al sito.

Le visite - cioè le esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito - sono anche esse quasi raddoppiate di numero, passando dalla media di 3.200 visite al mese registrate nell'anno 2011 (nel 2010 era stata registrata una media di 1.500 visite al mese) ad una media di circa 5.900 al mese nell'anno 2012, per un totale di 70.739 visite effettuate nel corso dell'anno.

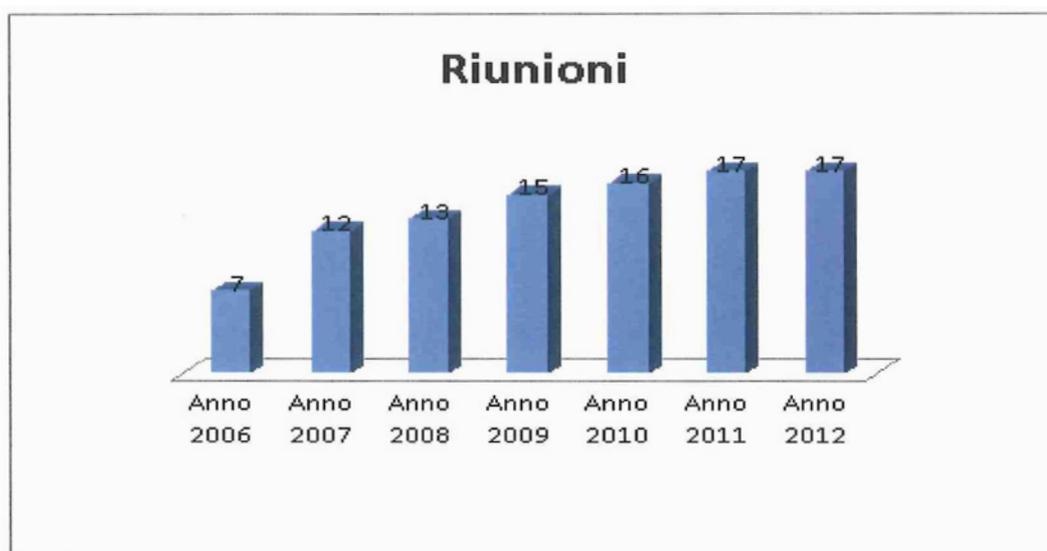
Il trend di interesse al sito internet da parte degli utenti risulta essere in continuo aumento e le pagine consultate nel 2012 sono 169.883

Il totale della banda usata nell'anno 2012 è pari a 43.60 GB, quasi il triplo rispetto al dato registrato nel 2011, pari a 15.30 GB (nel 2010 la banda usata in totale era stata pari a 7.25 GB).

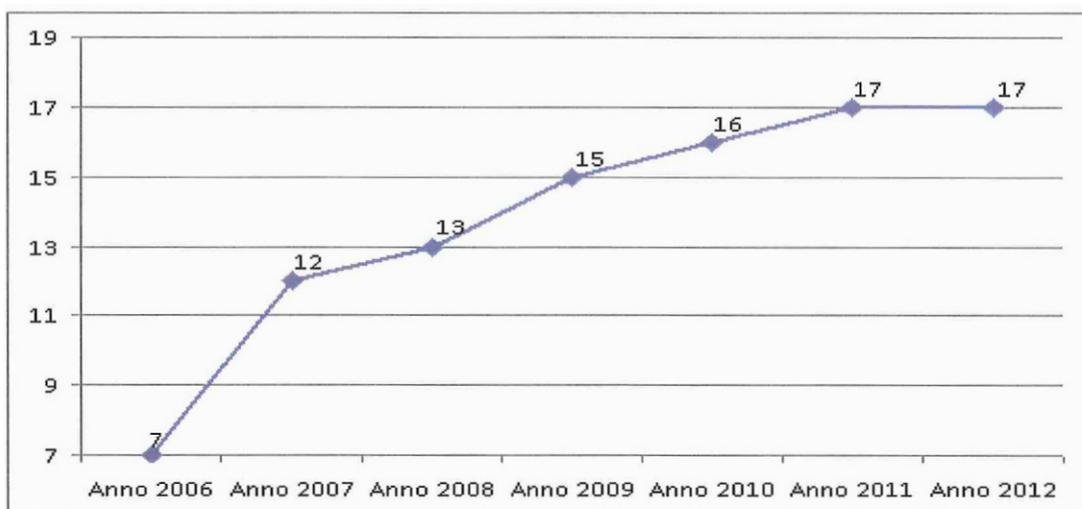
3. L'attività della Commissione dal 2006 al 2012

Nel 2012 si è ulteriormente accentuata la propensione all'aumento dei lavori della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, sempre in progressiva crescita, a partire dal 2006, anno in cui sono state attribuite alla Commissione le funzioni giustiziali, a seguito delle modifiche all'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, operate dall'articolo 21 della legge 11 febbraio 2005, n. 15.

Figura 4: numero delle riunioni per anno

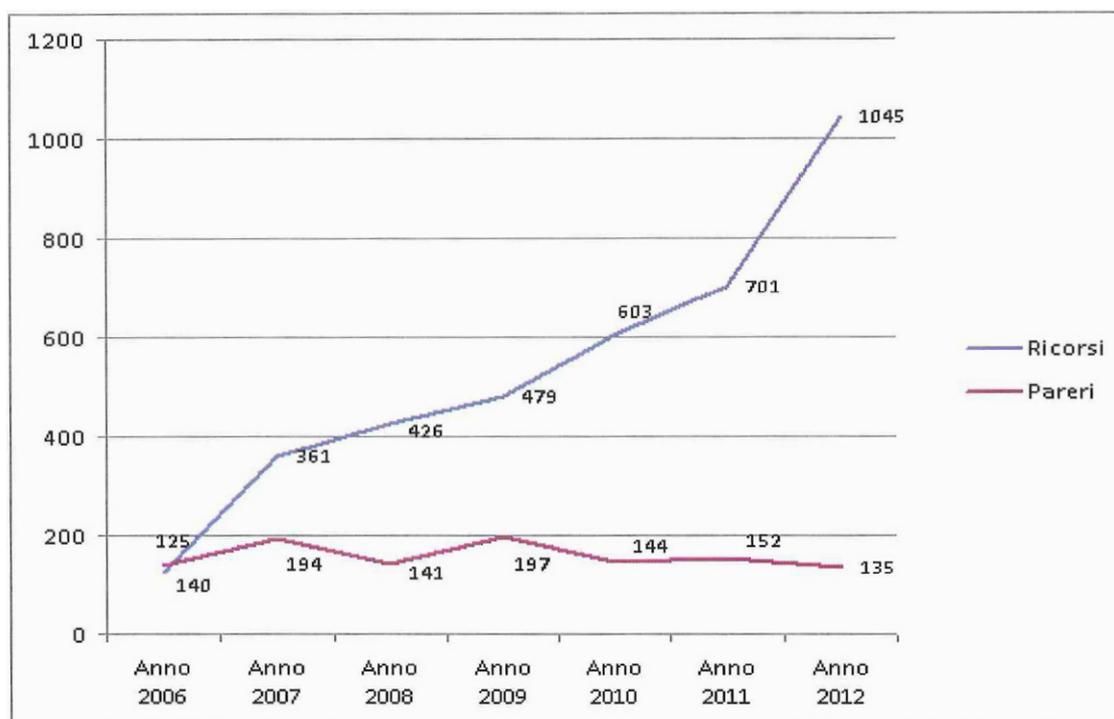


In particolare, si è registrato un continuo incremento delle attività della Commissione, rappresentato dalla Figure 4 e 5, recanti l'andamento delle riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2012 e dalla Figura 6 che riporta il numero dei ricorsi e dei pareri trattati in tale arco temporale.

Figura 5: riunioni della Commissione dal 2006 al 2012

Nel 2012 i lavori della Commissione per l'accesso sono notevolmente aumentati. Le sedute sono state 17 come nel 2011 (nel 2010, si erano tenute 16 adunanze plenarie; 15 riunioni del 2009, 13 del 2008, 12 nel 2007 e 7 del 2006), ma il numero dei ricorsi trattati è salito notevolmente, passando dai 701 del 2011 a ben 1045 ricorsi decisi nel 2012 (vedi Figura 6).

Le date in cui, nel corso dell'anno 2012, la Commissione si è riunita in adunanza plenaria sono: 17 gennaio; 1 febbraio; 28 febbraio; 12 marzo; 27 marzo; 17 aprile; 11 maggio; 29 maggio; 14 giugno; 3 luglio; 24 luglio; 11 settembre; 25 settembre; 23 ottobre; 13 novembre; 27 novembre; 20 dicembre.

Figura 6: attività della Commissione dal 2006 al 2012

Dal grafico di cui alla **Figura 6** si osserva il dettaglio della crescita esponenziale delle attività della Commissione. Partendo dal 2006 - anno nel quale, come si è detto, si è aggiunta, alle originarie funzioni consultive della Commissione anche l'attività giurisdizionale di decisione dei ricorsi avverso i dinieghi di accesso - si nota che, sia i ricorsi sia i pareri registrano una crescita tendenziale fino al 2007 (anche se crescono più velocemente i ricorsi rispetto ai pareri). Dopo il 2007 si registra, invece, una decrescita delle richieste di parere fino al 2008 e fronte di una continua crescita dei ricorsi. I pareri sono di nuovo in crescita nel 2009 per poi subire un'ulteriore flessione nel 2010 e quindi crescere lievemente nel 2011 e nuovamente decrescere nel 2012. All'andamento altalenante che caratterizza i pareri, (sono state 140 le richieste di parere alla Commissione nel 2006, 194 le richieste di parere nel 2007; 141 le richieste di parere nel 2008; 197 nel 2009; 144 nel 2010 e 152 nel 2011 e 135 nel 2012) si contrappone un forte e costante incremento dei ricorsi.

La decrescita dei pareri è da attribuirsi sia al potenziamento del Sito Internet della Commissione - arricchito con l'inserimento non solo del massimario della Commissione e delle principali pronunce del Consiglio di Stato e dei TAR in materia d'accesso e anche con l'inserimento di una serie di F.A.Q., la cui facile e rapida consultazione consente al cittadino di risolvere immediatamente i dubbi interpretativi o applicativi più frequenti, senza necessità di interpellare formalmente la Commissione - sia alla continua e attenta opera di informazione e assistenza svolta dalla Struttura di supporto attraverso la linea telefonica di *front-*

line (06/67796700) e attraverso la casella di posta elettronica certificata dedicate interamente alla Commissione per l'accesso, diretta non solo ai cittadini ma anche alle amministrazioni.

In particolare, come si può evincere osservando la **Figura 6**, i ricorsi sono stati 1045 nel 2012; 701 nel 2011; 603 nel 2010; 479 nel 2009; 426 nel 2008, 361 nel 2007 e 125 nel 2006.

Ciò testimonia la sempre maggiore rilevanza delle funzioni *giustiziali* svolte attraverso il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione, che è divenuto - anche grazie all'introduzione della possibilità di presentare i ricorsi a mezzo PEC - uno strumento diffusamente conosciuto ed utilizzato da un sempre maggior numero di cittadini per dirimere i contrasti e le controversie in materia d'accesso ai documenti con la pubblica amministrazione, in luogo del ricorso in sede giurisdizionale, determinando di conseguenza anche un crescente connesso effetto deflattivo sul contenzioso dinanzi ai TAR in materia d'accesso (di cui si dirà più nel dettaglio nel capitolo 11- figure 21 e 22).

4. La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi e la trasparenza amministrativa

La Commissione per l'accesso si è trovata, diverse volte, a doversi pronunciare, nel corso del 2012, sia in sede consultiva che in sede giustiziale, circa l'applicabilità o meno dell'accesso ex lege 241/90 ai documenti amministrativi rientranti nella categoria degli organizzativi, per i quali vige il regime di trasparenza e visibilità assoluta da parte di tutti i cittadini, a prescindere dalla sussistenza di uno specifico e differenziato interesse all'accesso in capo al richiedente, in quanto, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150⁶, sono assoggettati all'obbligo di pubblicazione sui siti delle pubbliche amministrazioni.

La posizione espressa dalla Commissione è stata nel senso della piena accessibilità di tutti gli atti e documenti organizzativi soggetti agli obblighi di pubblicazione, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in considerazione del fatto che sarebbe illogico e contraddittorio negare il diritto d'accesso a tali atti, ai soggetti che li richiedano in quanto aventi la titolarità di un interesse diretto all'accesso ai sensi della legge n. 241 del 1990, atteso il principio di piena visibilità consentita a tutti i cittadini.

Nello specifico, la Commissione si è espressa nel corso dell'anno 2012 nel senso della piena trasparenza amministrativa, stabilendo l'obbligo di pubblicazione dei provvedimenti di liquidazione delle competenze al personale e dei compensi corrisposti e la conseguente accessibilità totale di tali atti.

In particolare, nel parere n. 2.1 espresso il 3 luglio 2012 la Commissione ha affermato, tra l'altro che, ai sensi dell'art. 11 comma 1 del d.lgs. n. 150/2009, la trasparenza amministrativa è intesa come "...accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e dell'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali.

In tale ottica, "ogni amministrazione provvede alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati sui propri siti istituzionali" (art. 11 comma 4).

L'amministrazione ha, peraltro, l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale le retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e sulle componenti legate alla retribuzione di risultato nonché le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo, ai sensi dell'articolo 11, comma 8, lettere g) e h) del d.lgs. n. 150 del 2009. (Vedi Parere della Commissione per l'accesso n. 2.1 del 3 luglio 2012)

Successivamente, la legge anticorruzione n. 190 del 2012, all'articolo 1, comma 35, ha delegato al Governo "il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle

⁶ L'articolo 11 del decreto legislativo n. 150 del 2009 è stato abrogato dal decreto legislativo n. 33 del 2013, che ne ha sostanzialmente ripreso i principi e i contenuti, ampliando la portata della trasparenza organizzativa dell'amministrazione, confermando l'obbligo di pubblicazione sui siti internet istituzionali degli atti organizzativi e relativi all'esercizio dei servizi pubblici e alla misurazione delle prestazioni e introducendo il nuovo istituto dell'accesso civico, quale strumento offerto al cittadino per vigilare sul corretto, efficace ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

pubbliche amministrazioni". Al successivo comma 36 ha precisato che la delega attiene al livello essenziale delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione — *"a fini di contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione"*.⁷

⁷ In attuazione della legge delega n.190 del 2012, è stato emanato il d.lgs. n. 33 del 2013 che all'articolo 1 stabilisce il principio generale di trasparenza posto a salvaguardia dell'efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche. In particolare, il principio di trasparenza è inteso come *"accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*. L'art. 5 del d.lgs. n.33/2013 ha introdotto, a tutela del principio di trasparenza, uno specifico *"accesso civico"*, finalizzato ad ottenere la pubblicazione di quei *"documenti, informazioni o dati"* che malgrado rientrino nell'obbligo di pubblicazione, non siano stati pubblicati.

5. La natura delle funzioni giustiziali della Commissione per l'accesso

Dopo le innovazioni introdotte con la legge n. 15 del 2005, in dottrina e in giurisprudenza sono state avanzate ipotesi, sulla natura del ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Le funzioni disciplinate dall'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990 si riflettono, altresì, sulla natura giuridica da riconoscere alla Commissione per l'accesso.

Per ciò che riguarda la natura del ricorso, l'orientamento giurisprudenziale maggiormente consolidato è quello di ritenere che il rimedio amministrativo, introdotto dall'articolo 25, legge n. 241/90, costituisca un ricorso gerarchico improprio, presso un organo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

Emblematica al riguardo è la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, intervenuta poco prima del varo della riforma, secondo cui non sussiste *“in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.). E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'art. 25 della legge n. 241/90 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico (che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anch'esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)”*.

L'Atto del Senato n. 1281, al quale fa riferimento la sentenza, divenuto poi la legge n. 15 del 2005, definisce esso stesso il ricorso alla Commissione quale *ricorso gerarchico improprio*, e, la relativa procedura, di carattere *giustiziale*. Infatti, come si legge nel testo dell'Atto, *“Gli inconvenienti e le lacune riscontrate nella sua attività e segnalate ripetutamente nelle relazioni annuali presentate al Parlamento nell'esercizio delle competenze di referto, attribuite dall'articolo 27 della legge, hanno indotto a formulare alcune proposte di modifica, in particolare, mediante la previsione di un ricorso gerarchico improprio nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; con ciò affiancandosi, ed anzi illustrandone meglio il contenuto, alla procedura giustiziale già prevista dinanzi al difensore civico”*.

Inoltre, sempre ad avviso del Consiglio, *“avverso tale conclusione non sussistono, del resto, neppure motivi di carattere più generale, dal momento che ritenere ammissibile anche un rimedio di tipo amministrativo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso del cittadino nei confronti dell'amministrazione, tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, mentre l'indirizzo opposto favorisce quella situazione di “silenzio ostilmente preordinato” a favorire l'opacità dell'azione Amministrativa, che la giurisprudenza di questo Consiglio ha da tempo stigmatizzato. Di conseguenza, attesa la dichiarata finalità di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, la scelta interpretativa non può che essere nel senso dell'ammissibilità, tenuto anche conto della costituzionalizzazione del*

principio di sussidiarietà, secondo cui l'autorità adita dovrebbe assicurare tutte le utilità di sua competenza senza che si debba ricorrere ad una sede superiore".

Lo stesso T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675 ha aderito alla tesi che assegna a tale rimedio natura di ricorso amministrativo, osservando che le norme di legge e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale.

Il T.A.R. Lazio, in particolare, ha osservato che: *"il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'actio ad exhibendum in quanto, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante".*

Ha aggiunto, inoltre che: *"verificata la rituale introduzione del rimedio da parte del giudice anche dell'originario provvedimento impeditivo dell'accesso - se, beninteso, la relativa domanda faccia parte del petitum - ciò potendosi desumere: a) dal tenore dei ridetti commi 4 e 5 dell'art. 25, dai quali risulta che l'azione giurisdizionale ha ad oggetto le "determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso" ancorché sia stata previamente adita la Commissione; b) in via sistematica, dalle finalità di semplificazione e di favor perseguite dalla normativa in esame, dovendosi altresì tener conto della circostanza che l'accesso ai documenti amministrativi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex art. 117, secondo comma, lettera m, Cost."*

Per ciò che riguarda la natura giuridica dell'organo, è riscontrabile una parziale discrasia fra le funzioni attribuite alla Commissione e la sua veste formale.

Infatti, la Commissione è nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è incardinata nella struttura burocratica della Presidenza. Tuttavia il fatto che l'orientamento della giurisprudenza sia concorde nel ritenere che il ricorso abbia natura di ricorso gerarchico improprio, non può che riflettersi sulla natura giuridica da riconoscere alla Commissione.

Si è ipotizzata anche la configurazione della Commissione come autorità indipendente, poiché le funzioni svolte postulano una posizione di imparzialità e la sua composizione la rende in qualche modo più rappresentativa dello Stato-comunità che non dello Stato-apparato.

Benché la novella del 2005 non abbia riconosciuto esplicitamente alla Commissione la natura di autorità indipendente, essa ha comunque introdotto innovazioni che ne potenziano le caratteristiche di neutralità e paragiurisdizionalità.

Da un lato, infatti, alla Commissione sono state assegnate funzioni paragiurisdizionali o giustiziali con finalità deflattive del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo in materia di accesso, dall'altro, è stata modificata la sua composizione. Sono stati ridotti da quattro ad uno i membri rappresentanti del potere esecutivo e da quattro a due i membri rappresentanti dell'accademia, lasciando invariata la rappresentanza dei poteri legislativo e giudiziario e la competenza alla loro designazione, con conseguente potenziamento delle

caratteristiche di neutralità ed imparzialità. Successivamente la composizione è stata ulteriormente ridotta portando da due ad uno i professori universitari ed è stato soppresso un dirigente ministeriale (per il dettaglio della composizione della Commissione vedi il precedente Capitolo 1).

Del pari, coerente con tali finalità appare la norma che equiordina la Commissione per l'accesso al Garante per la protezione dei dati personali (cioè ad una Autorità indipendente) in caso di interferenza fra i relativi procedimenti.

Nei ricorsi presentati innanzi alla Commissione, può essere richiesto il parere al Garante e nel caso di ricorso presentato al Garante, può essere richiesto il parere alla Commissione.

Il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 stabilisce infatti: *“Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione”*.

Analizzando nel concreto le attività della Commissione, giova evidenziare che, come mostrato nella precedente **Figura 6**, a partire dal 2007 vi è stato un netto rafforzamento del ruolo giustiziale. Ad una parziale flessione nell'attività consultiva è corrisposto, infatti, un fortissimo incremento del numero dei ricorsi decisi.

Si può notare, infatti, che nel 2012 le decisioni emesse dalla Commissione hanno raggiunto il ragguardevole numero di 1045 (a fronte delle 701 del 2011) mentre i pareri resi nel 2012 sono scesi a 135 (contro i 197 del 2011).

Per ciò che riguarda poi la deflazione del contenzioso innanzi al giudice amministrativo, appare significativo il confronto tra l'esiguità del numero di ricorsi presentati al T.A.R. nell'anno 2012, pari a 22, a fronte delle 1045 decisioni della Commissione per l'accesso.

Il numero elevatissimo di decisioni, la totale gratuità e speditezza del procedimento, l'immediatezza della tutela hanno fatto sì che il ricorso alla Commissione si ponga in una posizione di sostanziale alternatività rispetto al ricorso al T.A.R..

Le funzioni giustiziali e di deflazione del contenzioso in materia di accesso sono state attuate pur in mancanza di quei poteri coercitivi, sostitutivi e sanzionatori che sarebbero necessari e auspicabili al fine di rendere effettiva la funzione di vigilanza svolta in qualità di “guardiana della trasparenza” dalla Commissione per l'accesso.

Inoltre, pur senza godere formalmente di piene garanzie di indipendenza e neutralità, la Commissione ha sempre svolto il suo compito in piena libertà e con imparzialità di giudizio, privilegiando interpretazioni estensive del diritto di accesso in coerenza con una funzione concepita come quella di garante del principio di trasparenza.

Come mostrano i dati illustrati nel dettaglio nel seguente paragrafo 5.1, la percentuale di ricorsi per i quali è stata dichiarata la cessata materia del contendere è stata pari, nel 2012, al 9,8%. La circostanza che le amministrazioni, sempre più numerose, consentano l'accesso nelle more della decisione del ricorso può essere interpretato come una prova del fatto che la Commissione, pur non essendo dotata di poteri coercitivi, esercita tuttavia un'efficace *moral suasion* nei confronti delle amministrazioni, che sono incentivate a consentire l'accesso⁸.

Al consolidarsi di alcuni principi e all'interpretazione delle regole di trasparenza hanno contribuito pertanto sia le sentenze dei giudici amministrativi, sia le decisioni della Commissione.

Tale evoluzione non ha mancato di influenzare i più recenti interventi del legislatore, che hanno considerevolmente ampliato l'ambito e la portata del dovere di trasparenza delle pubbliche amministrazioni (si veda, il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 e in particolare l'art. 11 che ha introdotto il principio della trasparenza organizzativa e, da ultimo, il decreto lgs. n. 33 del 2013 che ha abrogato il citato articolo 11, riprendendone i principi e ampliandone la portata)⁹.

Il ruolo attribuito alla Commissione dalla legge n. 241 del 1990 deve inoltre essere inquadrato nell'ambito del diritto dell'Unione europea e in particolare dell'obbligo di trasparenza rivolto ad attestare il rispetto delle norme fondamentali dell'UE, ed in particolare il rispetto dei principi di non discriminazione in base alla nazionalità e della parità di trattamento, sanciti dagli articoli 12, 43 e 49 del Trattato.

Nel quadro della normativa europea, infatti, le informazioni e i documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni costituiscono un'opportunità piuttosto che un vincolo. La direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003 ha già da tempo invitato gli Stati ad un generale riutilizzo di tutti i documenti generalmente disponibili in possesso del settore pubblico, allo scopo sia di consentire "l'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza" sia di "consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazioni di posti di lavoro"; e, com'è noto, di recente si è giunti a prevedere che l'interesse pubblico alla trasparenza possa giustificare che i documenti dello Stato in possesso delle istituzioni europee siano resi accessibili a chiunque anche nell'ipotesi che lo Stato ne abbia negato la divulgazione.

L'elevato numero dei ricorsi decisi e la funzione di deflazione del contenzioso mostrano quindi come la Commissione si ponga quale struttura unica e particolare nell'ordinamento giuridico italiano a garanzia del diritto di accesso

⁸ Per il dettaglio degli esiti dei ricorsi alla Commissione vedi le **figure 9 e 10**

⁹ Per un approfondimento sulla tematica vedi il Capitolo 4 - La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi e la trasparenza amministrativa

dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e dei soggetti privati gestori di pubblici servizi.

Alla luce di questi principi non può che emergere l'eccezionalità del ruolo della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, che ha sinora costituito – con minima spesa per l'erario (i componenti della Commissione non percepiscono alcun compenso) e a costo zero per gli interessati – una sede amministrativa giustiziale di impulso alla cultura e all'effettività non solo del diritto di accesso, ma anche delle situazioni ad esso collegate quali la trasparenza e la tutela dei dati personali. Essa svolge quindi un importante ruolo di aderenza reale alla giustizia come valore costituzionale, attuando il principio della Costituzione che garantisce la tutela dei diritti e degli interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione.

5.1 I ricorsi dinanzi alla Commissione per l'accesso – la procedura

In caso di diniego espresso o tacito, limitazione o differimento dell'accesso, i cittadini possono - entro trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento di diniego o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta di accesso - presentare richiesta di riesame del diniego alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

La procedura è molto snella, ed è interamente disciplinata dal citato articolo 25, e dagli articoli 11 e 12 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

Il ricorso può essere proposto alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato, avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso, ovvero avverso il provvedimento di differimento d'accesso ed anche dal controinteressato all'accesso avverso le determinazioni che consentono l'accesso ed è completamente gratuito e non richiede particolari formalismi.

E' trasmesso mediante raccomandata o a mezzo Fax ovvero per via telematica alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Nel 2012 (come si è visto nel capitolo 2 – **Figura 2**) si è verificato un forte incremento dell'utilizzo della PEC da parte dei cittadini per l'invio delle richieste di parere e dei ricorsi alla Commissione.

Il ricorso deve essere necessariamente notificato agli eventuali controinteressati, a pena di inammissibilità, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica.

Deve essere presentato, a pena di irricevibilità, nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta d'accesso.

I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni (art. 12, c. 2 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184).

Nel termine di 30 giorni dalla presentazione del ricorso, la Commissione deve emettere la propria decisione. Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto. Al riguardo, si segnala che la Commissione si è, sino ad oggi, sempre pronunciata espressamente, su tutti i

ricorsi presentati e che mai ha fatto formare il silenzio-rigetto per inutile decorso del tempo.

5.2 Gli esiti dei ricorsi nell'anno 2012

Nell'anno 2012, nonostante il considerevole aumento dei ricorsi proposti - mostrato nella precedente **Figura 6** -, la Commissione per l'accesso ha comunque, come negli anni precedenti, deciso tempestivamente tutti i ricorsi.

Il raggiungimento di tale obiettivo ha comportato un carico di lavoro per ogni seduta sempre crescente, come risulta dalla **Figura 7**, recante il dettaglio dei lavori della Commissione nel corso dell'anno 2012, dalla quale si evince che la Commissione si è riunita 17 volte ed ha esaminato un totale di 1047 ricorsi e 135 pareri, per una media di circa 63 ricorsi e 8 pareri a seduta, con picchi di oltre 70 ricorsi a seduta nei mesi di febbraio, maggio, novembre e di oltre 100 ricorsi a seduta nel mese di marzo 2012.

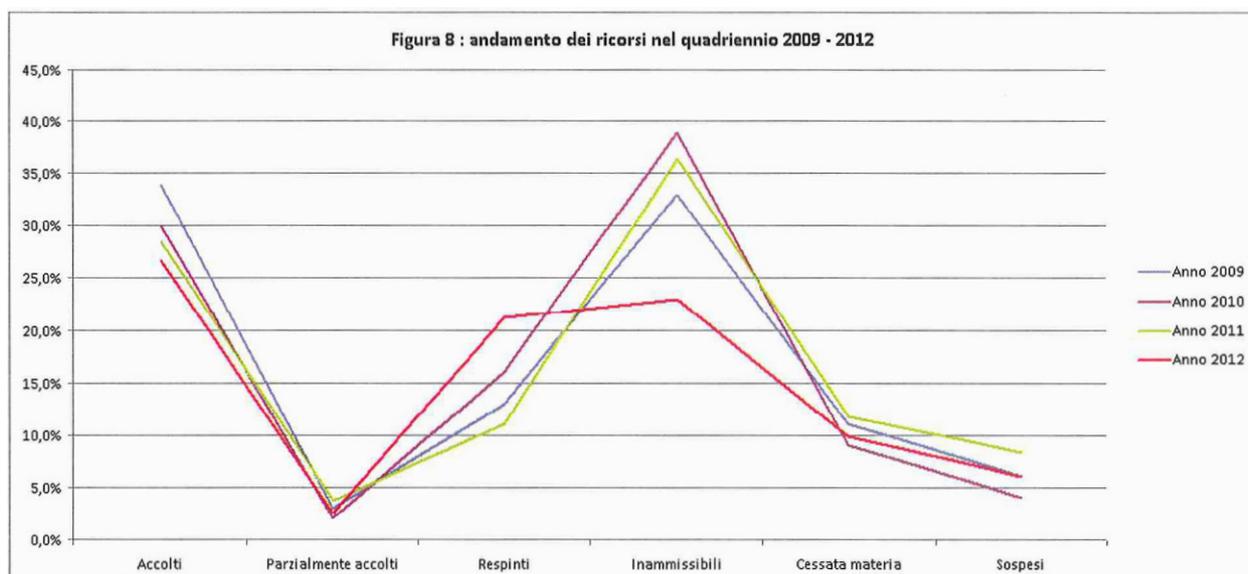
Figura 7: dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2012

| Data | Pareri 2.0 | Ricorsi 3.0 | Fuori Sacco 4.0 | | |
|---------------|------------|-------------|-----------------|----------|-----------|
| | Totale | Totale | Pareri | Ricorsi | Totale |
| 17/01/2012 | 6 | 45 | 1 | | 1 |
| 01/02/2012 | 9 | 37 | 1 | 2 | 3 |
| 28/02/2012 | 9 | 77 | 4 | | 4 |
| 12/03/2012 | 3 | 110 | 1 | | 1 |
| 27/03/2012 | 8 | 66 | | | 0 |
| 17/04/2012 | 9 | 61 | | | 0 |
| 11/05/2012 | 4 | 70 | | | 0 |
| 29/05/2012 | 8 | 41 | | 1 | 1 |
| 14/06/2012 | 9 | 45 | | 2 | 2 |
| 03/07/2012 | 5 | 45 | | 1 | 1 |
| 24/07/2012 | 7 | 65 | | 1 | 1 |
| 11/09/2012 | 7 | 52 | | | 0 |
| 25/09/2012 | 2 | 56 | | | 0 |
| 23/10/2012 | 11 | 59 | 2 | 1 | 3 |
| 13/11/2012 | 10 | 76 | 1 | | 1 |
| 27/11/2012 | 10 | 63 | | | 0 |
| 20/12/2012 | 8 | 69 | | | 0 |
| TOTALE | 125 | 1037 | 10 | 8 | 18 |

| | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| <i>Totale Generale Pareri</i> | <i>Totale Generale Ricorsi</i> |
| 135 | 1045 |

L'informatizzazione e la dematerializzazione dei lavori della Commissione, attraverso la creazione del fascicolo elettronico e l'utilizzo del sito intranet riservato per la lavorazione on line e della PEC (vedi capitolo 2 – **figure 1 e 2**) hanno reso più agili e veloci i lavori della Commissione, consentendo di raggiungere, nel corso del 2012, livelli sempre maggiori di efficienza e produttività. Inoltre, la pubblicazione sul sito internet dedicato delle decisioni e dei pareri della Commissione ha costituito un efficace strumento per diffondere il principio di trasparenza tra le amministrazioni e tra i cittadini. Le decisioni e i pareri, infatti, costituiscono, come detto, oggetto di pubblicazioni specifiche e sono liberamente consultabili da parte dei cittadini sul sito web: www.commissioneaccesso.it (vedi capitolo 2 – figura 3)

Figura 8: andamento dei ricorsi nel quadriennio 2009-2012



Nella **Figura 8** è messo a confronto l'esito dei ricorsi negli anni 2009, 2010, 2011 e 2012.

Esaminando il grafico sopra riportato si può notare che nei quattro anni considerati, si registra un tendenziale aumento complessivo dei ricorsi decisi nel merito, cioè di quelli respinti e di quelli accolti o comunque favorevolmente risolti in quanto parzialmente accolti o dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere, a fronte di una diminuzione dei ricorsi dichiarati inammissibili.

In particolare, nel 2010, il totale dei ricorsi inammissibili era salito rispetto al dato registrato, nell'anno 2009, mentre si osservava già un deciso decremento delle pronunce d'inammissibilità nel 2011, ancora più accentuato nel 2012.

Il dato del 2012, soprattutto se rapportato al notevole innalzamento del totale dei ricorsi esaminati nel corso dell'anno, costituisce un segnale certamente positivo, indice anche di una sempre maggiore consapevolezza in capo ai cittadini ricorrenti delle corrette modalità di utilizzo dello strumento di tutela amministrativa offerto dal ricorso alla Commissione, che anche grazie alle

semplificazioni procedurali offerte dall'uso degli strumenti telematici (sito internet e PEC) ha consentito alla Commissione di poter decidere nel merito un numero sempre crescente di ricorsi.

Si registra inoltre, una leggera flessione delle pronunce di improcedibilità per cessazione della materia del contendere che nel 2012 sono state il 9,8% (nel 2011 erano state l'11,8%, contro il 9,7% del 2010 e l'11% del 2009).

Deve osservarsi al riguardo che il persistente alto numero di pronunce di improcedibilità (nel 2012 nel complesso sono stasate 102), denota la propensione delle amministrazioni resistenti a concedere l'accesso agli atti in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso.

Il fatto che le amministrazioni consentano l'accesso nelle more della decisione del ricorso può certamente essere interpretato come un indicatore del crescente livello di *moral suasion* esercitata dalla Commissione per l'accesso nei confronti delle amministrazioni resistenti, incentivate a consentire l'accesso, prima ancora di aspettare l'esito del ricorso proposto contro di loro.

Ciò realizza, di fatto, un positivo effetto di immediata tutela sostanziale del diritto d'accesso, già nella fase prodromica del procedimento innanzi alla Commissione stessa.

Le seguenti **Figure 9 e 10** mostrano nel dettaglio l'andamento degli esiti dei ricorsi nell'anno 2012.

Nel 2012 i ricorsi dichiarati inammissibili sono stati solo 240 su un totale di 1045 ricorsi decisi nel corso dell'anno, per una percentuale pari al 23% in forte diminuzione rispetto al 2011 (nel 2011 i ricorsi dichiarati inammissibili erano stati 214 su un totale di 701 ricorsi decisi, per una percentuale pari al 36,5%, già in netta decrescita rispetto al dato registrato nell'anno 2010, pari al 39%).

Il numero ancora relativamente alto di inammissibilità è determinato anche dal fatto che al loro interno sono comunque ricompresi sia tutti i casi in cui la Commissione si è dichiarata incompetente (ricorsi presentati avverso i dinieghi di accesso degli Enti locali, in presenza di difensore civico provinciale o regionale), sia i vari casi di inammissibilità previsti dall'articolo 12, comma 7, lettere b) e c) del d.P.R. n. 184 del 2006 (ricorso proposto da soggetto non legittimato, o privo dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera b), della legge n. 241 del 1990; ricorso privo di uno dei requisiti di cui al comma 3 dell'articolo 12 del citato d.P.R. o privo di uno degli allegati elencati al comma 4 dello stesso articolo 12).

In particolare tra le cause di inammissibilità più ricorrenti si annoverano la mancata notifica ai controinteressati, la mancata allegazione del provvedimento impugnato, la carenza assoluta di prospettazione della vicenda oggetto di gravame

I ricorsi dichiarati irricevibili, perché presentati tardivamente, nell'anno 2012, sono pari al 10,7% dei ricorsi presentati (nel 2011 erano pari al 6 %).

I ricorsi accolti sono stati in totale 279, cui si devono sommare - al fine di un computo complessivo delle decisioni favorevoli all'accesso ai documenti da parte dei cittadini ricorrenti - non solo quelli parzialmente accolti pari a 26 ma anche i 102 ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere, avendo, comunque, in tali casi, le amministrazioni interamente soddisfatto la

pretesa di parte ricorrente, concedendo l'accesso ai chiesti documenti nelle more della trattazione del ricorso dinanzi alla Commissione per l'accesso.

Il dato complessivo porta ad una percentuale di esiti favorevoli al ricorrente pari a circa il 40% dei casi (in leggera flessione rispetto all'anno 2011 in cui si era registrato, nel complesso, il 44% di esiti favorevoli).

Le decisioni interlocutorie, di sospensione dei termini per incombenze istruttorie (nei quali sono ricompresi anche quelli sospesi per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) sono state nel 2012 in totale solo 63, pari a circa il 6,1% del totale delle decisioni, dunque in netta flessione rispetto all'anno 2011, in cui le decisioni interlocutorie di sospensione erano state pari all'8,3%.

Il dato conferma una sempre maggiore consapevolezza delle corrette procedure da parte sia dei cittadini ricorrenti che delle amministrazioni resistenti.

I ricorsi respinti sono stati, nell'anno 2012, 223, pari al 21,3%. (i ricorsi respinti erano stati pari all'11% nel 2011, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009).

Figura 9: esito dei ricorsi nel 2012

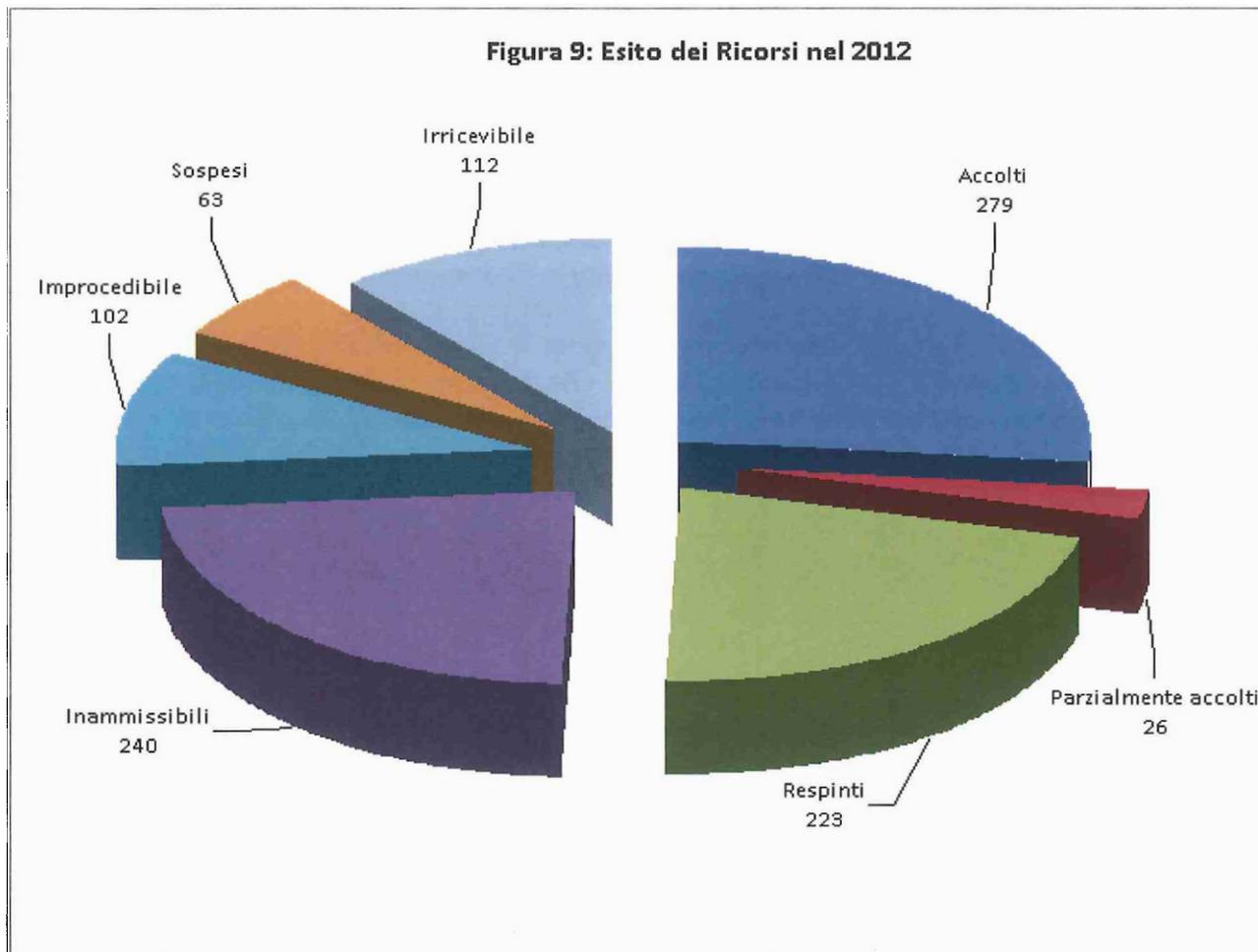
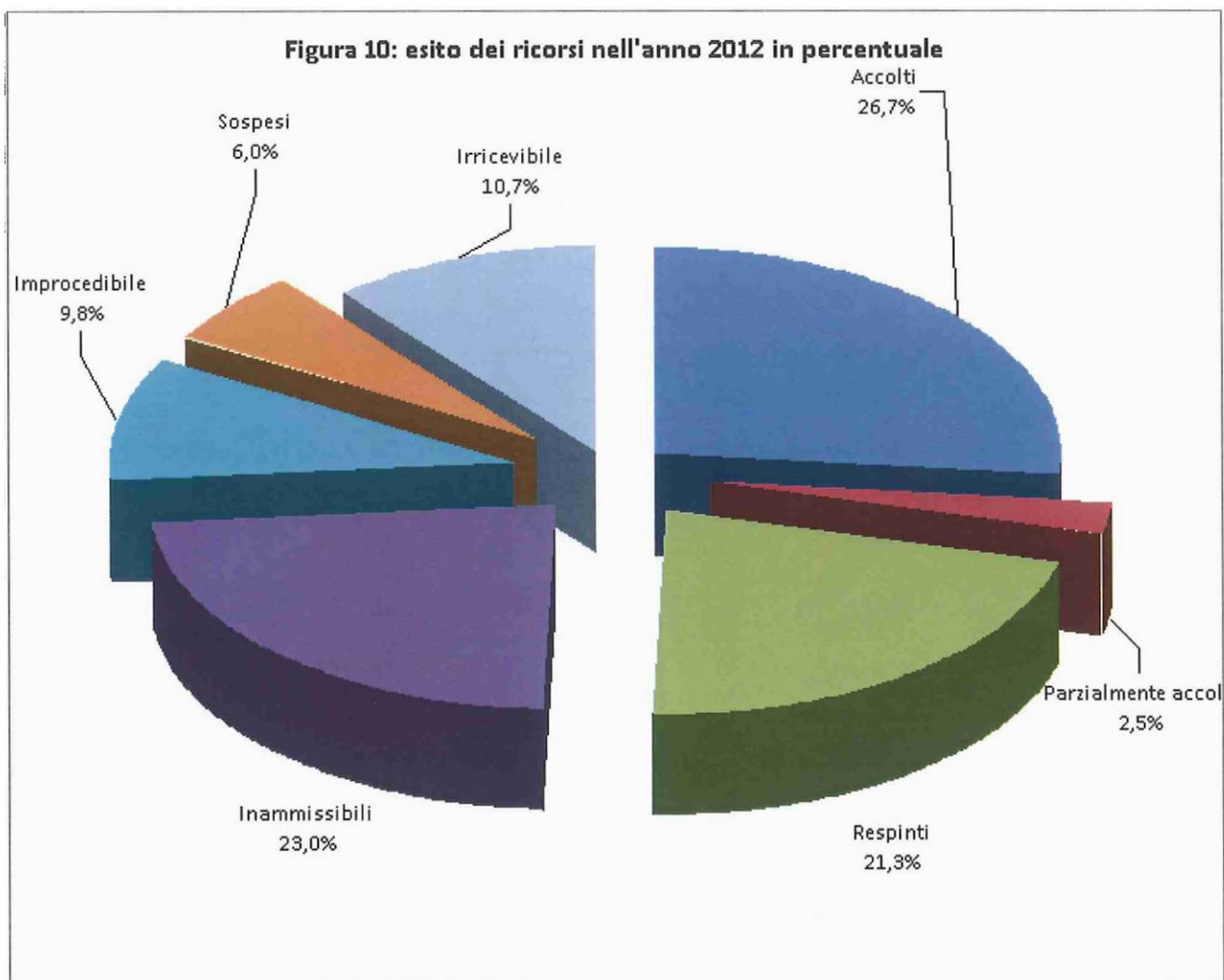
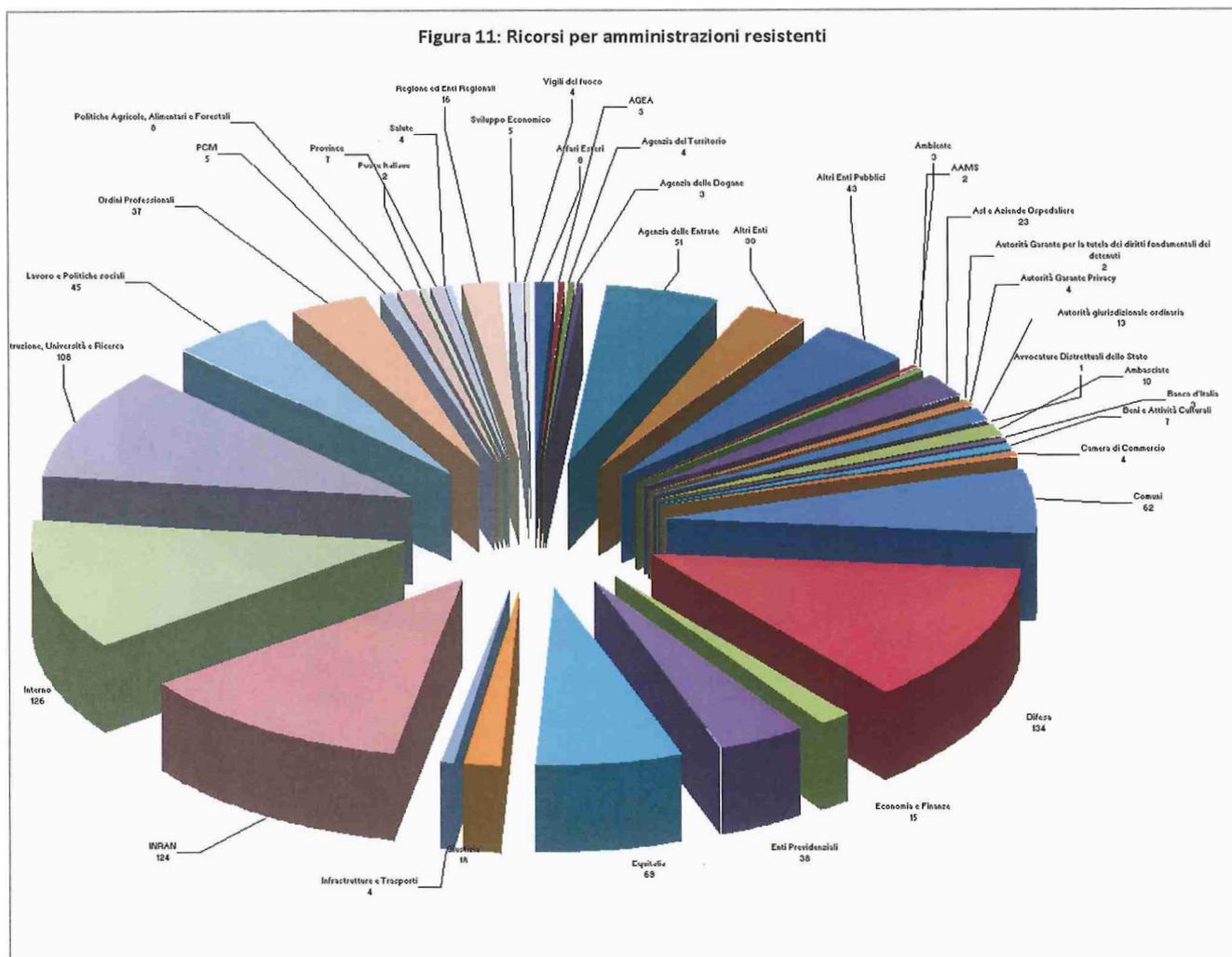


Figura 10: esito dei ricorsi nell'anno 2012 in percentuale

5.3. I ricorsi alla Commissione e le amministrazioni resistenti

Nell'anno 2012 sono stati presentati alla Commissione ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso (espresi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni¹⁰, compresi gli enti locali.

Figura 11: ricorsi per amministrazioni resistenti



Nella **Figura 11** sono riportate in maniera particolareggiata tutte le amministrazioni contro le quali i cittadini hanno rivolto ricorso nell'anno 2012, con indicazione esatta del numero dei ricorsi presentati.

Esaminando il grafico si nota che le amministrazioni nei cui confronti sono presenti il maggior numero di ricorsi nell'anno 2012 sono, nell'ordine: il Ministero della difesa con 134 ricorsi (nel 2011 i ricorsi contro tale dicastero

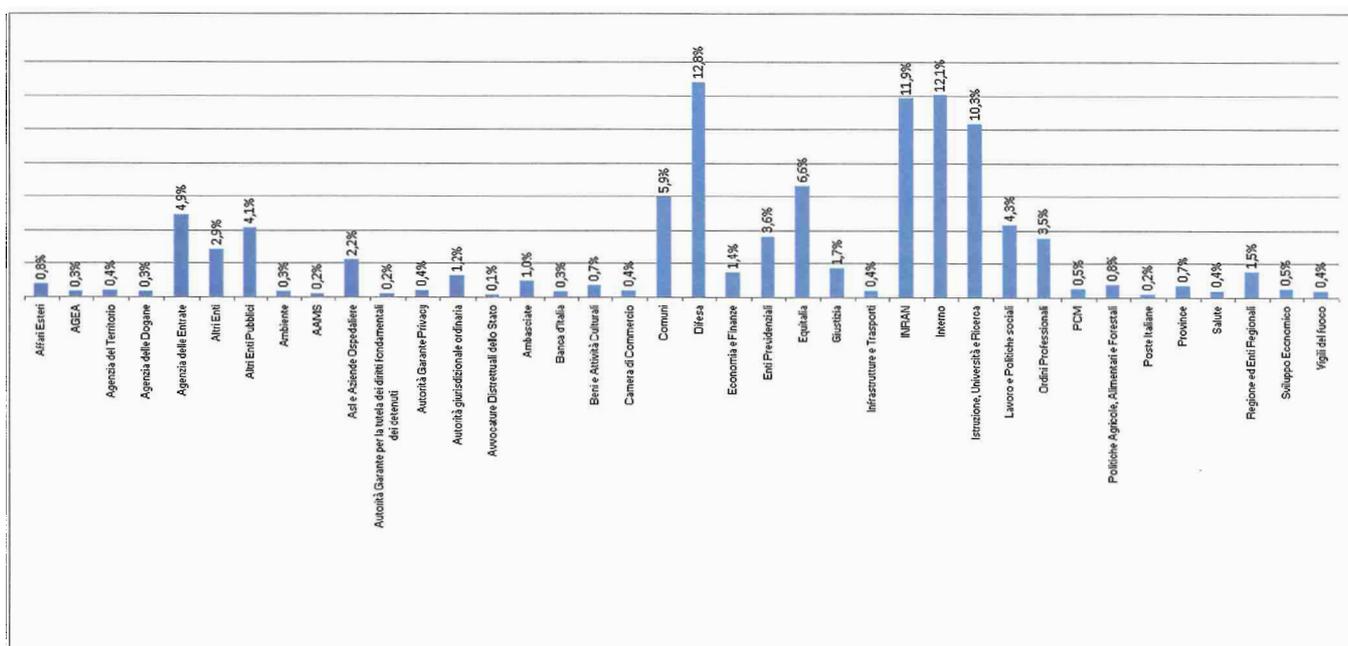
¹⁰ Ancorché la Commissione per l'accesso abbia una competenza limitata, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

erano stati 87); il Ministero dell'interno con 126 ricorsi (93 nel 2011); l'I.N.R.A.N. completamente assente nelle statistiche degli anni precedenti, contro il quale

sono stati presentati 124 ricorsi (tuttavia si tratta di ricorsi seriali presentati in blocco da una molteplicità di ricorrenti diversi ma relativi ad un'unica vicenda); il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, con 108 ricorsi (lo stesso numero di ricorsi era stato registrato anche nell'anno 2011); Equitalia SPA, nei cui confronti, nell'anno 2012 sono stati presentati 69 ricorsi, in netto aumento rispetto ai 23 presentati nel 2011 (il dato è globale e si riferisce alle sedi presenti in tutto il territorio nazionale).

Seguono i Comuni con 62 ricorsi; l'Agenzia delle entrate con 51 ricorsi, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con 45 ricorsi e gli ordini professionali con 37 ricorsi (erano 16 nel 2011).

Figura 12: percentuale di ricorsi per amministrazione resistenti



Come si evince dalla **Figura 12**, nel 2012, la percentuale di ricorsi presentati contro il **Ministero della difesa** (il dato comprende sia gli uffici centrali che quelli periferici compresi i comandi e le caserme dei Carabinieri) è pari al 12,8%, in lievissimo aumento rispetto al 2011, in cui erano stati pari al 12,4%. Tuttavia, considerato che nel 2010 e nel 2009 tali ricorsi erano stati superiori al 16%, il dato del 2012 appare comunque positivo, confermando sostanzialmente il buon andamento del 2011.

Per il **Ministero dell'Interno** la percentuale di ricorsi nel 2012 è del 12,1%, in diminuzione rispetto all'anno 2011, in cui si è raggiunto il 13,3% (nel 2010 erano stati 12,38% e solo 9% nel 2009).

Si è dunque invertita, per la prima volta, nel 2012 una tendenza all'aumento che fino a tutto il 2011 aveva costantemente fatto registrare un incremento annuale dei ricorsi contro i dinieghi d'accesso di tale dicastero e dei suoi uffici periferici (in cui sono compresi anche i Commissariati, le Questure e le Prefetture).

Contro il **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**, la percentuale di ricorsi presentati nel 2012 è del 10,3%, in netta diminuzione rispetto all'anno precedente, confermando un trend positivo che continua da quattro anni (nell'anno 2011 erano il 15,4%, all'anno 2010 il 17,7% e nel 2009 il 20%).

Questo dato comprende le scuole, le università, gli uffici scolastici regionali e provinciali, e gli enti di ricerca ed evidenzia una crescente sensibilità alle esigenze di trasparenza amministrativa ed una maggiore apertura all'accesso ai documenti amministrativi da parte delle amministrazioni scolastiche.

Continuano a diminuire fortemente anche i ricorsi presentati contro i dinieghi d'accesso del **Ministero dell'economia e delle finanze**, che nel 2012 sono stati solo l'1,4%. Nel 2011 si erano attestati al 4%, contro il 5,12% del 2010 e il 12% del 2009.

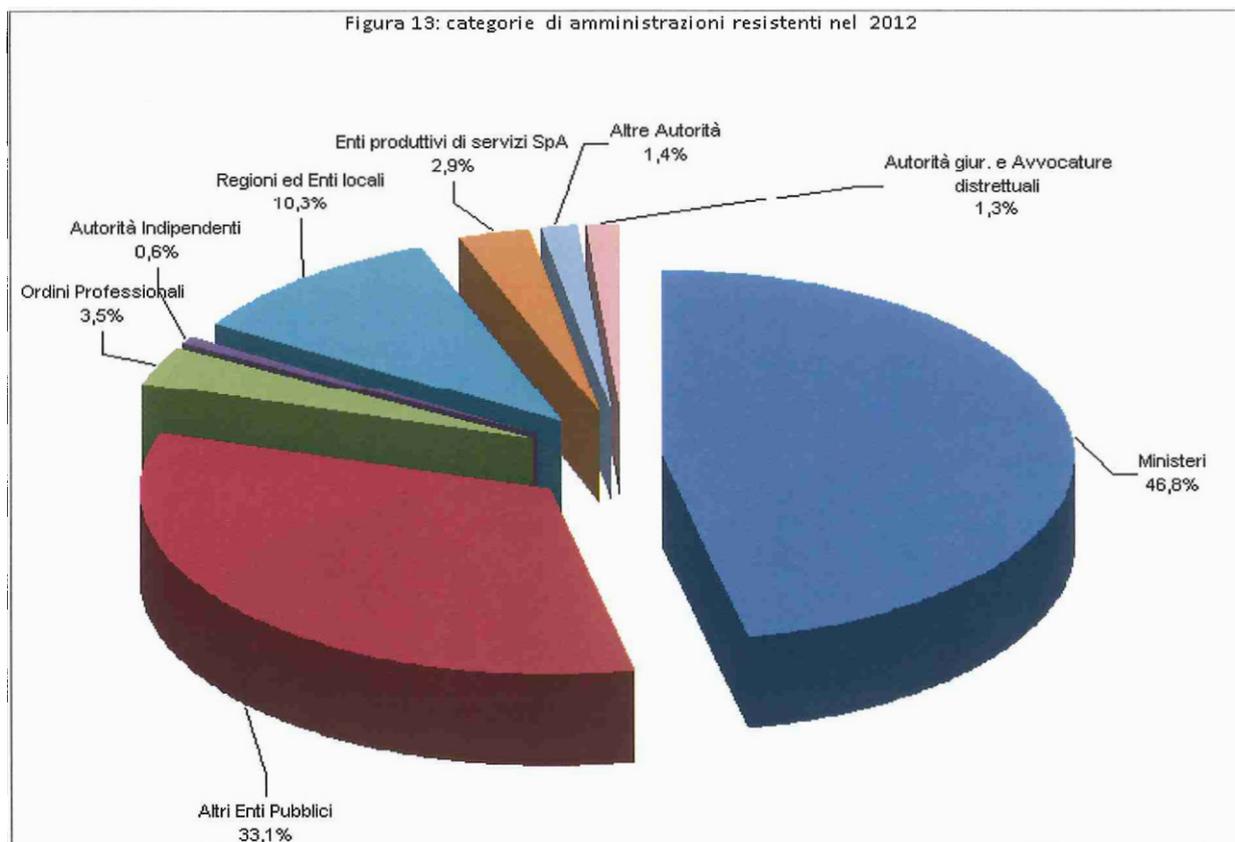
Aumentano, invece, lievemente i ricorsi contro le **agenzie delle entrate** che passano dal 4,1% del 2011 al 4,9% del 2012. restano costanti rispetto al 2011 le percentuali di ricorsi presentati nel 2012 contro le altre agenzie fiscali (Agenzia del territorio 0,4; Agenzia delle dogane 0,3)

Si registra nel 2012 un aumento percentuale dei ricorsi contro **Equitalia SPA** pari al 6,6%, rispetto al 3,3% del 2011.

I ricorsi contro il **Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali** risultano nel 2012 pari al 4,3%, in diminuzione di un punto percentuale rispetto all'anno 2011, in cui si era registrato il 5,3%. in netto aumento rispetto al 3,96% dell'anno 2010 (nel 2009 erano 5%).

Anche per gli **enti previdenziali** si registra una diminuzione. I ricorsi nell'anno 2012 sono stati pari al 3,6%. Nel 2011 si era invece osservato un incremento del numero dei ricorsi pari al 7,3% nel 2011, contro il 4,29% del 2010, comunque inferiori rispetto al dato del 2009 pari all'8%.

I ricorsi contro gli **ordini professionali** sono aumentati nell'anno di riferimento, passando dal 2,3% del 2011 al 3,5% nel 2012.

Figura 13: categorie di amministrazioni resistenti nel 2012

Osservando la **Figura 13** si nota una forte diminuzione della percentuale di ricorsi presentati nei confronti delle autorità indipendenti, pari nel 2012 solo allo 0,6%, rispetto all'anno 2011 in cui erano pari all'1,1%, (nell'anno 2010 si era registrato il 2% di ricorsi).

La percentuale di ricorsi rivolta contro i ministeri è notevolmente scesa nel 2012 registrando appena il 46,8% contro il 62,1% del 2011 (si era arrivati al 68% nel 2010). Quella dei ricorsi contro i ministeri resta, comunque, decisamente la quota maggiore in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro le altre amministrazioni.

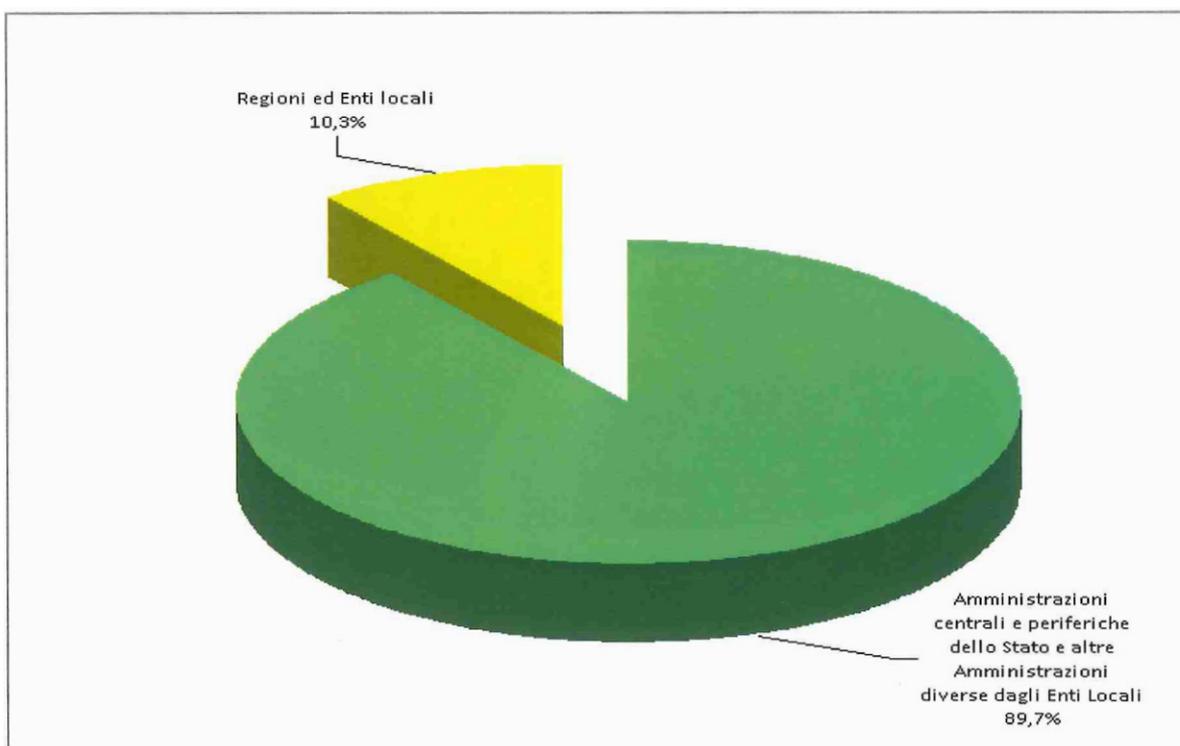
Nei confronti degli altri enti pubblici non ministeriali la quota di ricorsi presentati nel 2012 è salita al 33,1%, in netto aumento rispetto al 2011 in cui è stata pari al 17,8%. Continua la tendenza all'incremento dei ricorsi contro gli ordini professionali. Sono stati rivolti contro tali enti nel 2012 il 3,5% dei ricorsi, con un netto aumento rispetto all'anno 2011 in cui si erano attestati al 2,3% (1,9% nel 2010).

Infine i ricorsi presentati contro le autorità giurisdizionali e le avvocature distrettuali dello Stato sono stati, complessivamente, pari all'1,3% nel corso dell'anno 2012 in aumento rispetto all'anno precedente (0,9% nel 2011).

Dall'esame della figura **Figura 14**, si evince una lieve diminuzione percentuale nel 2012 dei ricorsi contro Regioni ed Enti locali rispetto all'anno precedente. In particolare, nel 2012 il 10,3% dei ricorsi è stato rivolto contro

Regioni ed enti locali e l'89,7% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali (nel 2011 contro Regioni ed Enti locali nel complesso, erano stati presentati alla Commissione per l'accesso il 10,8% dei ricorsi e l'89,2% era rivolto nei confronti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e delle altre amministrazioni diverse dagli enti locali).

Figura 14: ricorsi contro Amministrazioni statali ed enti locali nel 2012



5.3.1 L'estensione della competenza della Commissione sui ricorsi presentati contro gli enti locali

Ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 la Commissione è competente a decidere sui ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, mentre è riservata al difensore civico la competenza a decidere sui ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli enti locali.

Nelle **Figure 12, 13 e 14** si può notare che il 10,3% dei ricorsi presentati nell'anno 2012 alla Commissione per l'accesso, è rivolto contro Enti locali (Comuni 5,9%; A.S.L. 2,2%; Province 0,7%; Regioni e altri enti regionali 1,5%). Rispetto al 2011 si è registrato una lieve diminuzione in termini percentuali (i ricorsi avverso Regioni, Province, Enti locali e ASL erano stati nel totale pari al 10,8% nel 2011), cui ha fatto però riscontro un consistente aumento numerico dei ricorsi effettivamente presentati contro gli enti locali, dato l'aumento complessivo dei ricorsi decisi nel 2012 rispetto al 2011.

Si tratta di ricorsi di cui la Commissione fino al 2010 dichiarava l'inammissibilità per incompetenza, senza mai entrare nel merito, essendo gli stessi rimessi alla cognizione del difensore civico ai sensi del citato articolo 24 della legge n. 241 del 1990.

Nel corso del 2012, continuando nell'orientamento già consolidato a partire dal 2011, in considerazione sia del fatto che il difensore civico è stato ormai abolito a livello comunale (con la legge finanziaria per il 2010) sia della non uniforme diffusione della figura del difensore civico - specialmente in alcune regioni del meridione dove si è in alcuni casi riscontrata la totale carenza di difensori civici provinciali e regionali - la Commissione per l'accesso ha stabilito di estendere la propria competenza, per evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, decidendo nel merito anche i ricorsi contro i dinieghi di accesso degli enti locali, in tutti i casi di assenza accertata del difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale.

La Commissione resta, inoltre, un punto di riferimento fondamentale anche per il diritto di accesso a livello di Enti locali forniti di difensore civico, continuando ad esprimersi in tale ambito in sede consultiva e orientando gli organi di governo delle amministrazioni locali specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso spettante ai residenti e ai consiglieri comunali.

5.4 Gli effetti della decisione favorevole

Ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990 e 12, comma 9 del d.P.R. n. 184 del 2006, in caso di accoglimento del ricorso da parte della Commissione per l'accesso, grava sull'amministrazione resistente l'onere del riesame del diniego, entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della decisione, nei sensi e nei limiti indicati nella decisione stessa. All'esito del riesame, l'Amministrazione che ha adottato il provvedimento (tacito o espresso) impugnato può emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato.

Secondo costante orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato, la motivazione a sostegno della conferma del diniego non può essere meramente confermativa dell'atto impugnato, ma deve comunque dare conto delle argomentazioni logico-giuridiche su cui si fonda il superamento delle argomentazioni contenute nella decisione favorevole della Commissione per l'accesso.

Se l'amministrazione resistente non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione della Commissione per l'accesso, l'accesso è consentito. L'eventuale silenzio dell'amministrazione acquista dunque valore di silenzio assenso e l'accesso ai documenti non potrà più essere impedito.

Tuttavia, in caso di inadempienza da parte dell'amministrazione, la Commissione per l'accesso è sfornita di efficaci poteri coercitivi e per ottenere l'ottemperanza all'obbligo di concedere l'accesso, il ricorrente si dovrà necessariamente rivolgere al TAR.

5.4.1 La carenza di poteri coercitivi e/o sanzionatori in capo alla Commissione in caso di inadempienza o inerzia dell'Amministrazione resistente

Sul problema dell'inottemperanza dell'amministrazione a fronte della decisione della Commissione che abbia riconosciuto il diritto di accesso agli atti si è più volte pronunciata la Commissione per l'accesso nel corso del 2012, sempre confermando il difetto di poteri ordinatori in capo alla Commissione ed indicando la competenza specifica del giudice amministrativo.

In particolare, con parere 2.6 del 29 maggio 2012, la Commissione ha ribadito che: *"In caso di perdurante ritardo dell'amministrazione nel concedere l'accesso, pur dopo una decisione favorevole al cittadino in sede di ricorso, la Commissione - nell'esercizio della propria attività consultiva o giustiziale - non può obbligare l'amministrazione, difettando in capo alla prima poteri ordinatori nei confronti della p.a. (ex art. 25 L. n 241/90), fatta salva l'eventuale possibilità del cittadino di adire il competente Giudice amministrativo, dotato di poteri coercitivi per dare attuazione concreta al diritto di accesso."* (Parere 2.6 del 29 maggio 2012)

Al riguardo, come già riferito nelle relazioni al Parlamento degli anni precedenti, la Commissione ritiene di dover nuovamente sottolineare che tale carenza di poteri, di fatto, in molti casi, finisce con l'inficiare la piena utilità dello strumento di tutela amministrativa, costringendo il cittadino, per ottenere l'accesso a doversi comunque rivolgere all'autorità giurisdizionale.

Si auspica, pertanto, un opportuno intervento del legislatore atto a dotare la Commissione per l'accesso dei poteri coercitivi e/o sanzionatori necessari ad ottenere dalle amministrazioni inadempienti l'accesso alla documentazione richiesta dai cittadini, in caso di accoglimento dei ricorsi, anche al fine di potenziare ulteriormente la deflazione¹¹ del contenzioso dinanzi ai Tar in materia

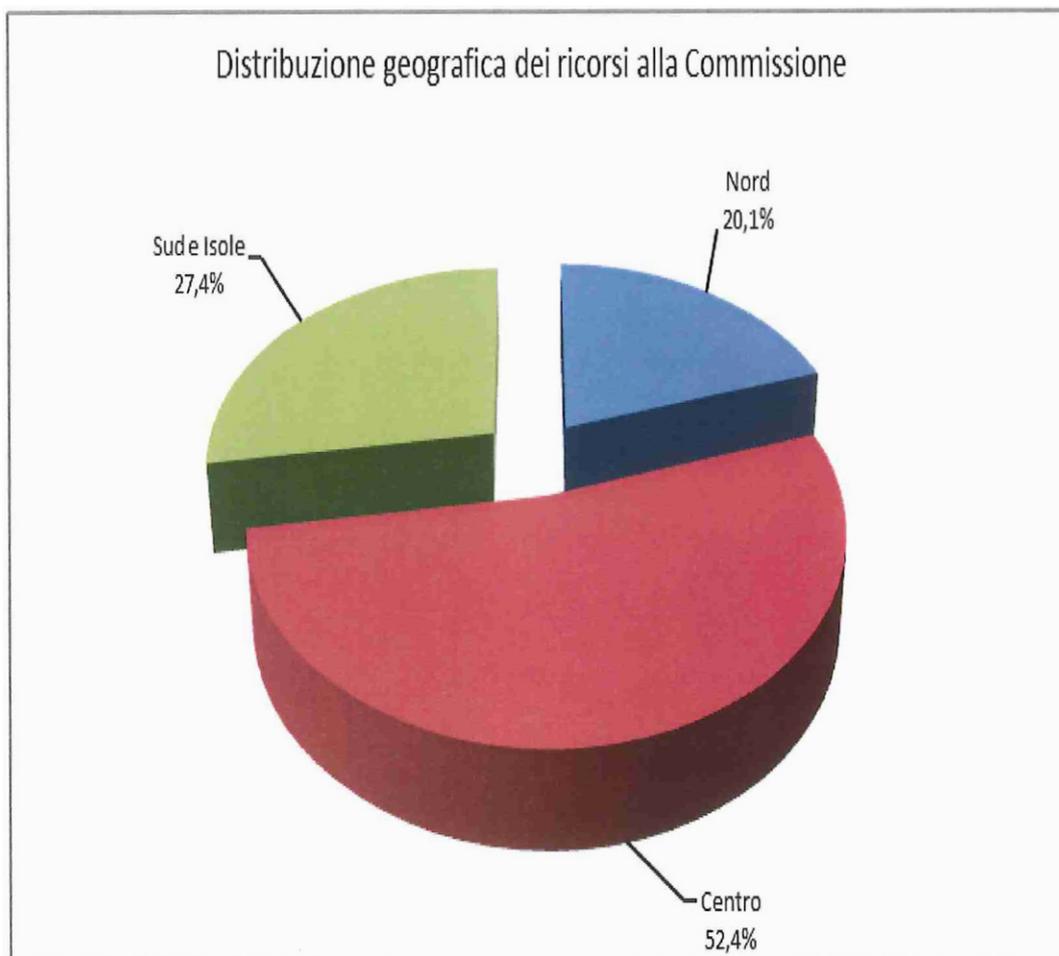
¹¹ Per i dati sugli effetti deflattivi dell'attività giustiziale svolta nel 2012 dalla Commissione per l'accesso, vedi capitolo 9, figure 22 e 23

d'accesso ai documenti amministrativi, con conseguente, connesso ulteriore risparmio di risorse finanziarie per l'erario.

5.5 La distribuzione geografica dei ricorsi

Nel 2012, come nei precedenti anni 2011, 2010, 2009, la distribuzione per ambito territoriale dei ricorsi registra una prevalenza del Centro, dovuta in parte alla presenza a Roma delle sedi centrali delle amministrazioni Ministeriali.

Come si può notare nella **Figura 15**, nel 2012 la più alta percentuale di ricorsi è stata presentata al centro nella misura del 52%. Contro le amministrazioni del Sud e delle isole sono stati presentati in totale il 27,4% di ricorsi e al Nord il 20,1%.

Figura 15: distribuzione geografica dei ricorsi anno 2012

Se si considerano le percentuali misurate nel 2012 in comparazione con il 2011, 2010 e 2009, si può osservare che nell'anno 2012 risulta in aumento la percentuale di ricorsi presentata al Centro pari al 52,4%, rispetto al 46,9% misurato nel 2011, al 38% del 2010 e al 36% del 2009.

E' invece diminuita la quota di ricorsi relativa al Nord, pari nel 2012 al 20,1%, a fronte del 27,7% misurato nel 2011 (e del 30% nel 2010).

I ricorsi del Sud e isole passano al 27,4% nell'anno 2012, registrando un lieve aumento rispetto al valore del 25,4% misurato nel 2011, restando comunque inferiori rispetto al dato dell'anno precedente (i ricorsi a Sud e isole erano il 32% nell'anno 2010)

6. Le funzioni consultive della Commissione per l'accesso – I pareri

La Commissione per l'accesso, nell'espletamento dei propri compiti di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, esercitati ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 e dell'articolo 11 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, esprime pareri per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990, per l'individuazione dei casi di esclusione del diritto di accesso, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso.

Figura 16: numero di pareri distribuiti per Regione nell'anno 2012

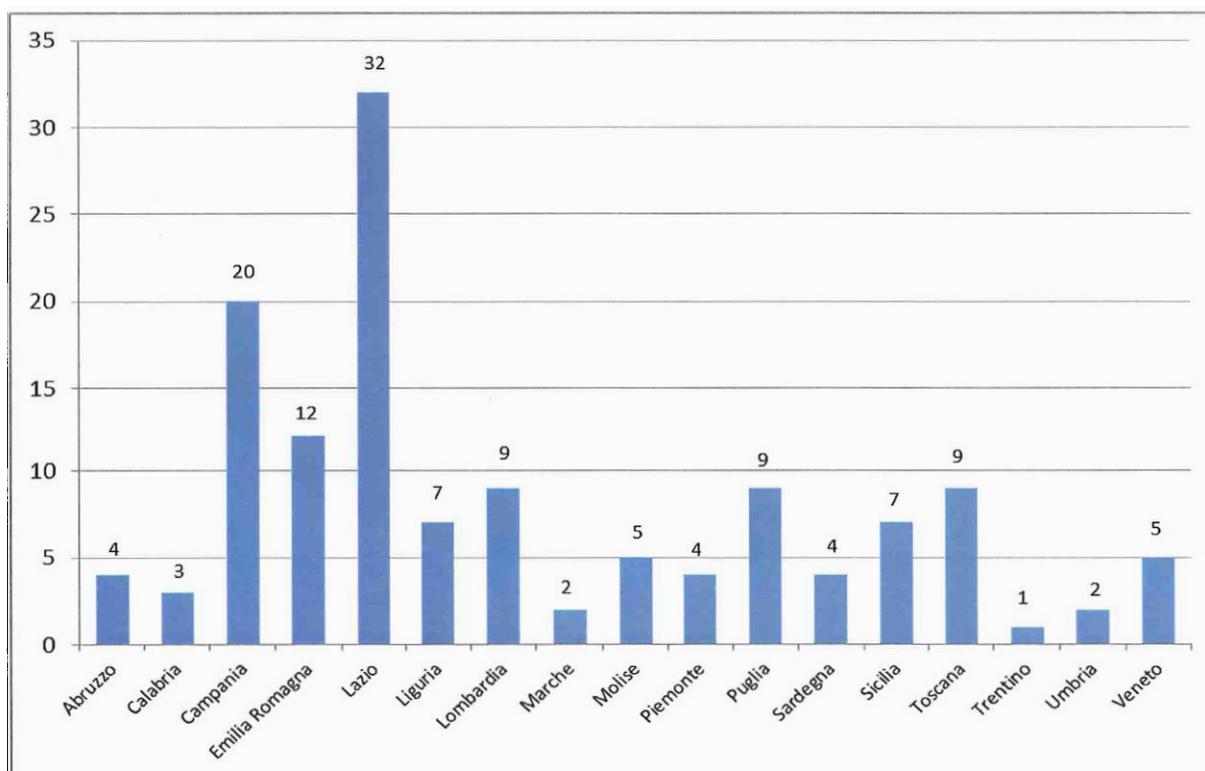
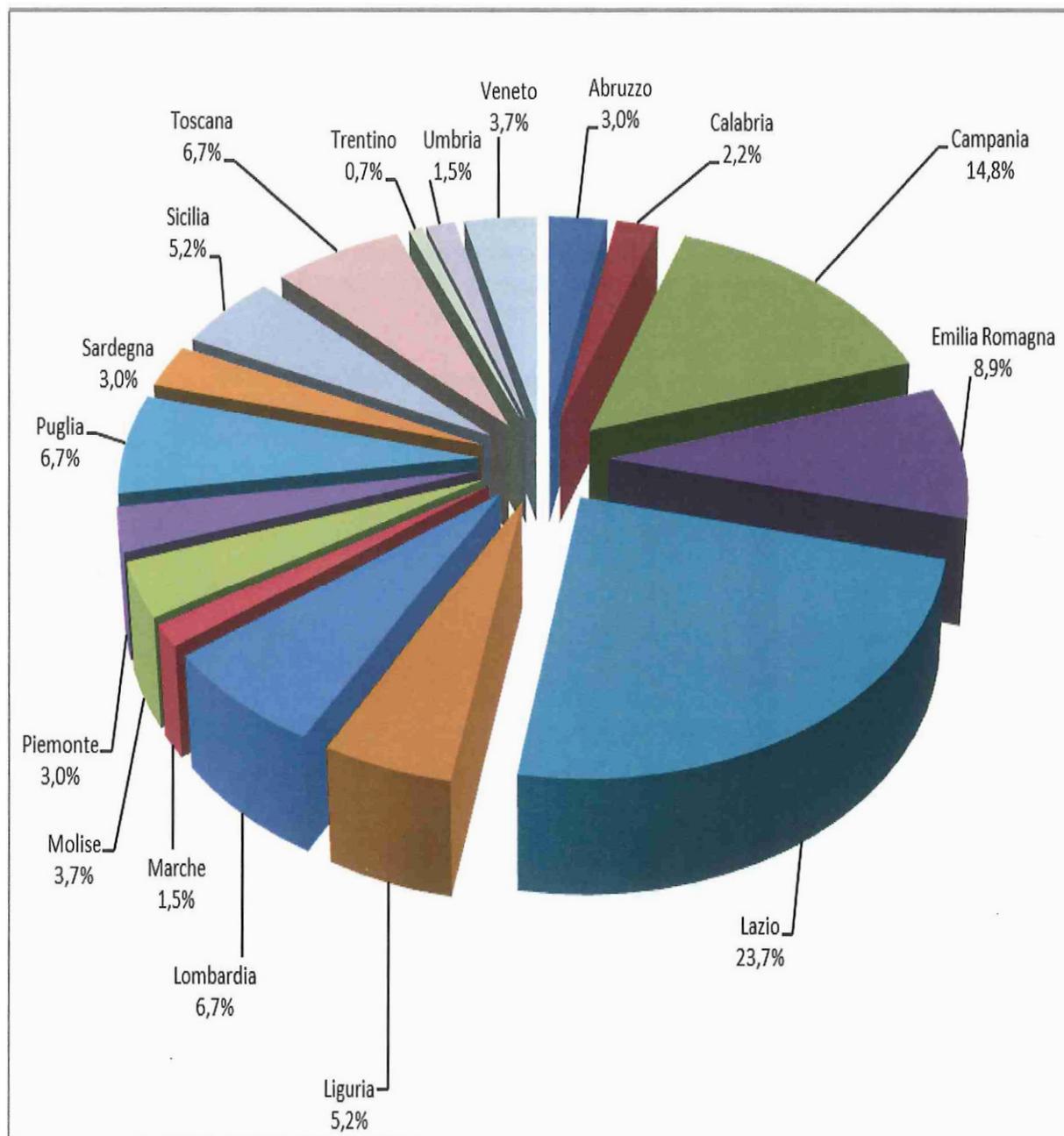
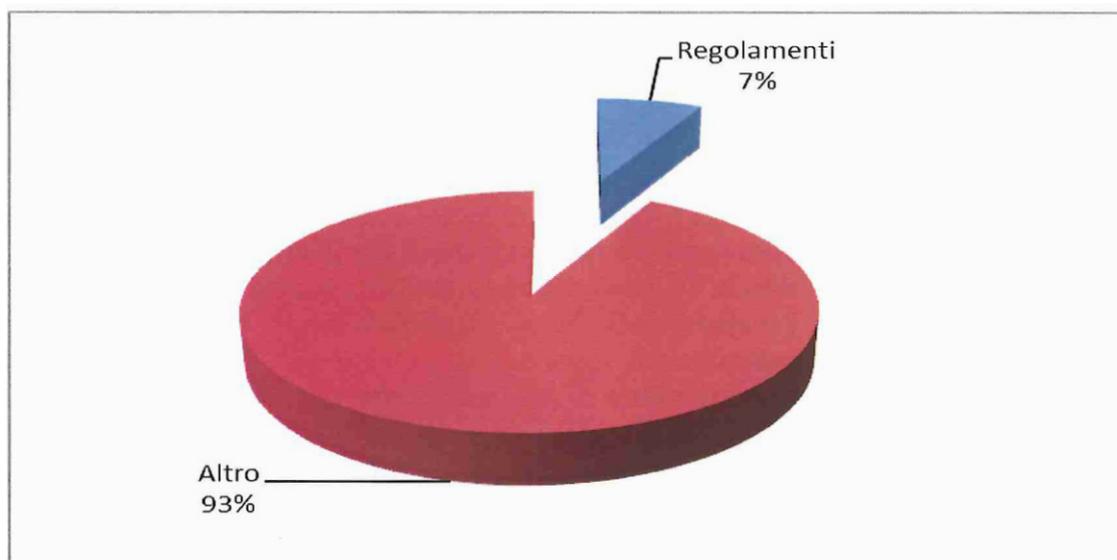


Figura 17: percentuale delle richieste di parere per Regione anno 2012

Le **Figure 16 e 17** mostrano la distribuzione geografica dei pareri nell'anno 2012. Si osserva che il numero più alto di pareri è stato richiesto anche nel 2012 nel Lazio, che si attesta al 23,7%, registrando comunque una lieve flessione rispetto all'anno 2011 in cui si era registrato il 26,3%. Segue la Campania con il 14,8% dei pareri (nel 2011 era all'8%), quindi l'Emilia Romagna che nel 2012 si colloca al terzo posto con l'8,9% (nel 2011 era appena all'1,3%) e in quarta posizione figurano Lombardia, Toscana e Puglia, ciascuna con il 6,7% di pareri. Liguria e Sicilia hanno entrambe il 5,2% di pareri. Seguono Veneto e Molise al 3,7% e Piemonte, Sardegna e Abruzzo con il 3,0%. La Calabria ha fatto registrare nel 2012 il 2,2% di pareri. Seguono Umbria e Marche con l'1,5% ciascuno di pareri ed infine il Trentino-Alto Adige con lo 0,7%.

Le variazioni, anche considerevoli, da una regione all'altra può essere ricollegata sia al numero degli abitanti delle regioni più popolate, come Lazio, Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Puglia che totalizzano il maggior numero di pareri, sia con riferimento al luogo in cui si trova l'amministrazione interessata (spesso un'amministrazione centrale dello Stato che ha sede a Roma) ma anche alla conoscenza e diffusione di altre forme di tutela in sede amministrativa dell'accesso (ad esempio l'istituzione del difensore civico regionale e provinciale).

Figura 18: pareri resi sui regolamenti nel 2012, rispetto al totale

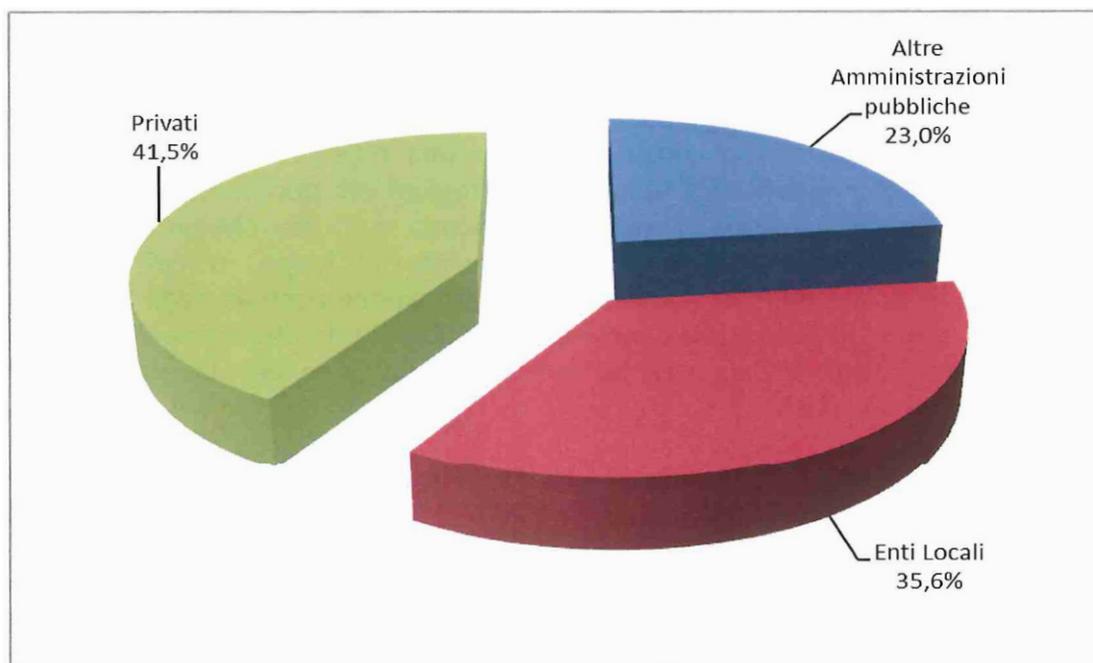


La Commissione per l'accesso si esprime pareri sulla conformità dei regolamenti adottati dalle amministrazioni rispetto alla disciplina vigente in materia di accesso ai documenti amministrativi, suggerendo, se necessario, di modificare alcune disposizioni, o, in alcuni casi, di espungerle quando siano da considerare superflue o ripetitive rispetto alla disciplina in vigore.

Come si può vedere dalla **Figura 18**, sul totale delle richieste di parere esaminate nel corso del 2012, il 7% è costituito dal parere sui regolamenti che disciplinano le modalità di accesso ai documenti amministrativi.

Nell'anno 2012 la percentuale dei pareri sui regolamenti è diminuita rispetto al 2011 in cui si era attestata all'11%.

Figura 19: percentuale di pareri per categoria di richiedenti nel 2012



Anche nell'anno 2012, continuano ad essere soprattutto i privati, con il 41,5% delle richieste (nel 2011 i privati erano al 37,2%) e gli Enti locali con il 35,6% (anche se in leggera flessione rispetto al 2011 in cui si era registrato per gli enti locali il 36,5%) a chiedere il parere della Commissione per l'accesso.

Le pubbliche amministrazioni diverse dagli Enti locali, in totale, toccano nel 2012 il 23% delle richieste

La preponderanza di richieste di parere da parte degli enti locali, rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, rappresentata dalla **Figura 19**, trova la sua motivazione soprattutto nella speciale disciplina dell'accesso dettata dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267), che all'articolo 10 prevede che tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del Sindaco o del Presidente della Provincia.

La Commissione ha avuto modo nell'anno 2012 di pronunciarsi diverse volte sulla specifica tematica dell'accesso dei cittadini residente agli atti del Comune.

6.1 Accesso del cittadino residente

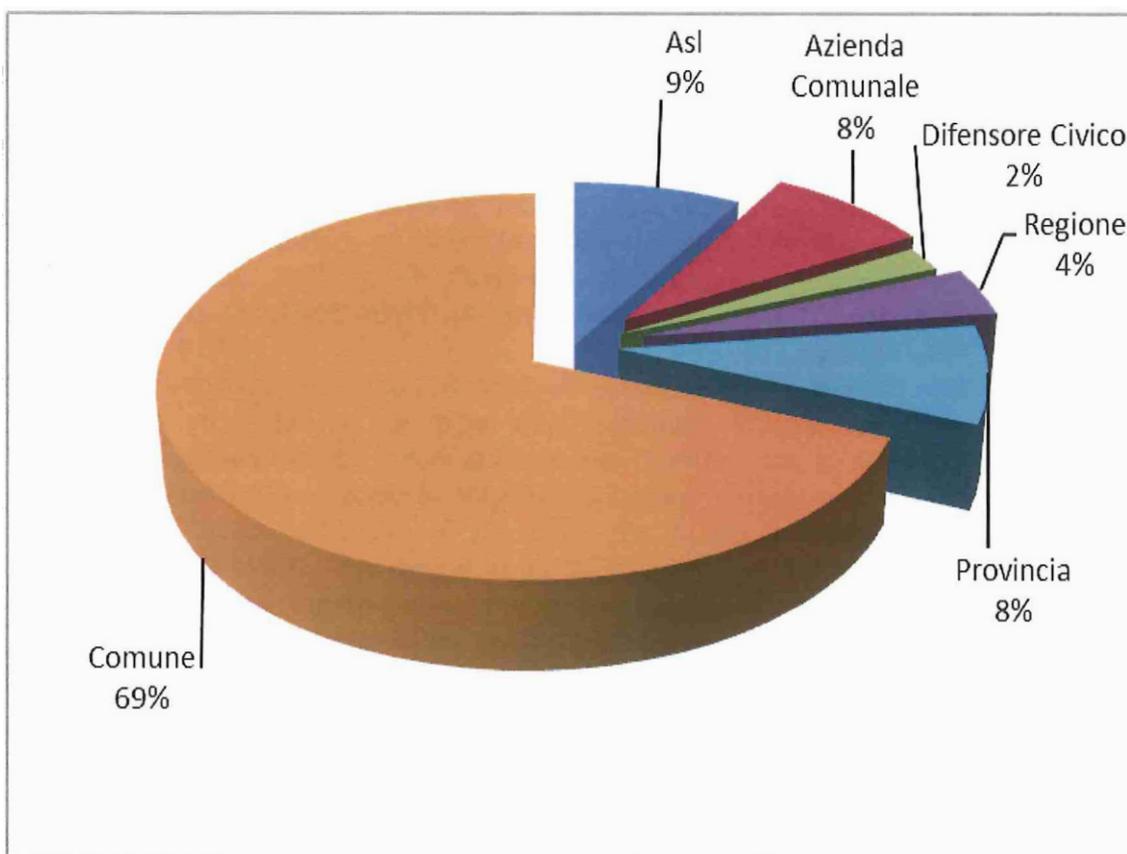
La Commissione ha più volte affermato il principio dell'irrelevanza, per il cittadino che chieda di accedere agli atti del proprio Comune di residenza della titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto – stante l'applicazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 267 del 2000, che in quanto norma speciale, prevale sulla disciplina generale dettata dalla legge n.241 del 1990.

Infatti, la diversità di posizione tra cittadino residente e quel non residente nel Comune dà luogo a un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'art. dieci del d.lgs. n. 267/2000 che ha presupposto diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art. ventidue della l. n. 241/90 (arg. ex T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 12-04-2005, n. 2067; T.A.R. Marche, 12-10-2001, n. 1133).

Qualora l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che, in effetti, richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. dieci, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, che sancisce espressamente e in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti e il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente.

Pertanto, considerato che il diritto di accesso ex art. 10 TUEL si configura alla stregua di un'azione popolare, il cittadino residente può accedere alle informazioni dell'ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta, dovendosi cautelare la sola segretezza degli atti la cui esibizione è vietata dalla legge o da esigenze di tutela della riservatezza dei terzi. (Parere n 2.5 del 23 ottobre 2012)

Figura 20: suddivisione delle richieste di parere tra Regioni ed Enti locali nel 2012



La **Figura 20** mostra che, nell'ambito degli enti locali, la porzione maggiore delle richieste di parere proviene dai Comuni (69%), mentre considerevolmente meno rilevanti sono i pareri richiesti dalle aziende comunali (8%), dalle aziende sanitarie locali (9%) e dai difensori civici (2%). Dalle Regioni proviene il 4% delle richieste di parere.

6.2 Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali e provinciali

Nell'ambito degli enti locali, particolare rilievo riveste l'ampissimo diritto d'accesso del Consigliere comunale e provinciale che ai sensi dell'articolo 43 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 ha diritto di ottenere dagli uffici, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato.

Al riguardo si osserva che, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso,

utili all'espletamento del loro mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. Sul punto si è formato un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale della Commissione per l'accesso, secondo cui il consigliere comunale, quando dichiara di esercitare il diritto d'accesso in rapporto alle sue funzioni, non è tenuto a specificare né i motivi della richiesta, né l'interesse alla stessa e non può incontrare limiti di sorta all'esercizio di tale amplissimo diritto d'accesso.

Infatti, la disposizione, di cui all'articolo 43 citato, consente ai consiglieri comunali e provinciali l'accesso a tutte le notizie e le informazioni "utili all'espletamento del loro mandato" ed esclude che l'Amministrazione abbia il potere di esercitare un controllo estrinseco di congruità tra la richiesta d'accesso e l'espletamento del mandato, salvo casi di richieste d'accesso manifestamente inconferenti con l'esercizio delle funzioni dell'ente locale. L'ampiezza del diritto riconosciuto al consigliere comunale si estende a tutti gli atti del Comune.

In particolare, in tema di accesso dei consiglieri comunali, la Commissione, esprimendosi più volte nell'anno 2012 in sede consultiva ha stabilito che Il Comune deve garantire che il diritto di accesso possa essere esercitato nell'immediatezza o, comunque, nei tempi più celeri e ragionevoli possibili per il concreto espletamento del mandato. Precisando tra l'altro che: *"l'accesso ai documenti deve essere concesso nei tempi più celeri e ragionevoli possibili in modo tale da consentire il concreto espletamento del mandato da parte del consigliere ex art. 43 TUEL, fatti salvi i casi di abuso del diritto all'informazione, attuato con richieste non contenute entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza e che determini un ingiustificato aggravio dell'ente. E' necessario che il Comune garantisca l'accesso al consigliere comunale nell'immediatezza, e comunque nei tempi più celeri e ragionevoli possibili (soprattutto nei casi di procedimenti urgenti o che richiedano l'espletamento delle funzioni politiche). Qualora l'accesso non possa essere garantito subito (per eccessiva gravosità della richiesta), rientrerà nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie, ferma restando la facoltà del consigliere comunale di prendere visione, nel frattempo, di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali competenti, anche con mezzi informatici"*. (Parere 2.1 del 17 gennaio 2012)

Tuttavia, la stessa Commissione ha avuto modo di chiarire più volte, nel corso dell'anno 2012, che l'accesso del consigliere comunale pur nella sua ampiezza, incontra comunque dei limiti nel senso che l'esercizio del diritto di informazione non può inficiare la funzionalità e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Vedasi in proposito, tra gli altri, il parere della Commissione n. 2.5 del 17 gennaio 2012 in cui si precisa che *"Il diritto di accesso agli atti del Consigliere comunale non può subire compressioni per pretese esigenze di ordine burocratico dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale; l'unico limite è rappresentato dal fatto che il Consigliere comunale non può abusare del diritto all'informazione riconosciutagli dall'ordinamento, interferendo pesantemente sulla funzionalità e sull'efficienza dell'azione amministrativa dell'Ente civico (nel caso di specie sulle funzioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione), con richieste che travalichino i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza"*.

6.3 Diritto d'accesso dei Consiglieri regionali - Inapplicabilità in via analogica dell'articolo 43 del TUEL

La Commissione per l'accesso nel corso del 2012 è stata più volte investita, in sede consultiva, della questione della applicabilità, anche ai consiglieri regionali delle speciali prerogative e poteri in materia d'accesso ai documenti e alle informazioni, attribuite dalla legge ai consiglieri comunali e provinciali. In particolare si chiedeva se fosse applicabile anche ai consiglieri regionali la norma di cui all'articolo 43 del TUEL. La Commissione, con i propri pareri ha risolto negativamente la questione chiarendo che la natura di norma speciale della disposizione in parola ne impedisce l'applicabilità in via analogica anche ai consiglieri regionali o ai parlamentari nazionali.

Ciò non toglie che le norme statutarie o regolamentari regionali possano, ispirandosi alle disposizioni di cui all'articolo 45 espressamente attribuire tali prerogative ai consiglieri. In tal caso, prescindendo da qualsivoglia valutazione sulla legittimità costituzionale di tali norme, che esula dalla competenza della Commissione, si è ritenuto applicabile la norma statutaria.

Sull'argomento la Commissione si è espressa, tra l'altro, con parere 2.7 del 27 marzo 2012, relativo alla richiesta d'accesso di un consigliere regionale ai dati di bilancio della Provincia, affermando nel caso di specie l'inaccessibilità per inapplicabilità in via analogica della disciplina di cui all'art. 43 del TUEL.

Specifica al riguardo la Commissione che " la disciplina dettata dall'art. 43 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che indubbiamente assicura ai Consiglieri comunali e provinciali un diritto di accesso ai documenti amministrativi dell'amministrazione di appartenenza dai confini più ampi di quello riconosciuto agli altri soggetti, nel senso che le istanze di accesso non devono neppure essere motivate, non è applicabile ai Consiglieri regionali tenuto conto che si tratta di una norma avente carattere speciale come tale insuscettibile di altra interpretazione che non sia quella strettamente letterale.

Non giova d'altra parte al richiedente far leva sulla sua qualità di Consigliere regionale, portatore quindi di interessi pubblici o diffusi quale rappresentante della comunità della Regione, tenuto conto che questa Commissione ha più volte avuto occasione di affermare che la sfera di legittimazione del soggetto interessato non può tradursi in iniziative di preventivo e generalizzato controllo dell'attività e dell'Amministrazione, sulla base del chiaro disposto dell'art. 24, terzo comma, della legge n. 241/90, nel testo novellato dall'art. 16 della legge n.15/2005.

Ne deriva che la domanda di accesso, ancorché applicata nell'esercizio delle funzioni connesse alla qualità di Consigliere regionale, non può non soggiacere al filtro dell'esistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata che trovi collegamento nel documento amministrativo che si vuole conoscere". (Parere 2.7 del 27 marzo 2012)

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)

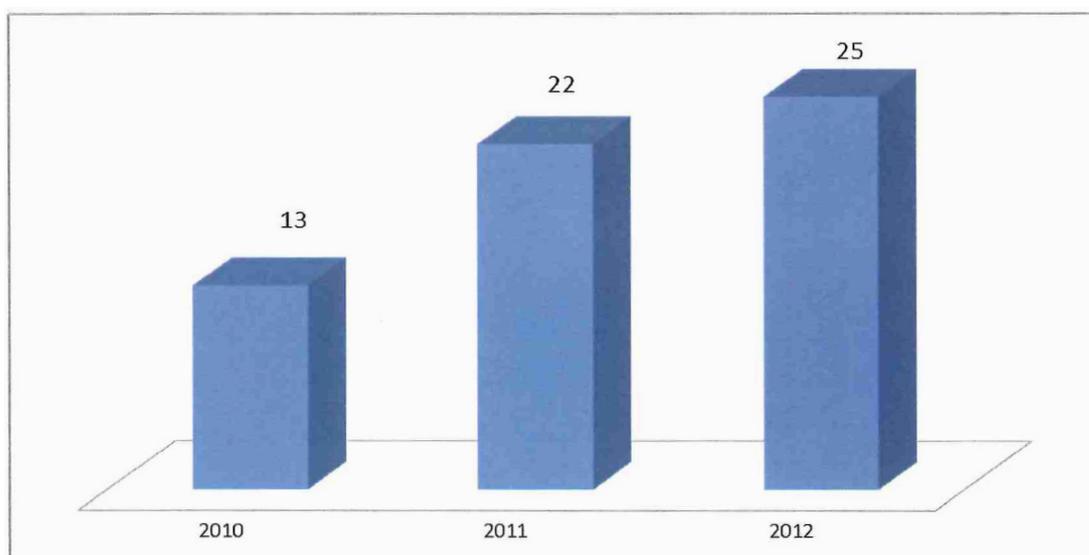
7. Gli interventi della Commissione

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)

8.7 Copia del verbale di valutazione dei candidati alla selezione per l'assunzione di un docente e copia del curriculum vitae del vincitore

Accessibilità da parte del partecipante non selezionato

Il soggetto che, avendo partecipato senza esito alla selezione per l'assunzione di un docente, chiede di poter accedere alla copia del verbale di valutazione dei candidati e alla copia del *curriculum vitae* del vincitore, è titolare di una situazione giuridica concreta e attuale. Sussiste inoltre una connessione di strumentalità fra l'interesse dell'istante e la documentazione chiesta: l'interesse dell'accedente 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. (Decisione 3.38 del 27 marzo 2012)

8.8 Questionario somministrato nell'ambito di procedura concorsuale

Legittimazione del concorrente all'esercizio del diritto d'accesso

Il partecipante ad una procedura concorsuale è certamente legittimato ad accedere al questionario somministrato nell'ambito della procedura e ai documenti inerenti alla stessa, in quanto atti inerenti ad un procedimento destinato a concludersi con un atto incidente nella sfera giuridica della stessa, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, comma 1 e dell'art. 10, lettera a), della legge n. 241/90. (Decisione 3.2 del 3 Luglio 2012)

8.9 Verbali contenenti i criteri per la valutazione delle prove d'esame, prove svolte, processo verbale della giornata in cui sono state corrette le prove, elaborati svolti da candidati ammessi alla prova orale

Accessibilità da parte del concorrente non ammesso alle prove orali

Il candidato che, avendo partecipato al concorso per la selezione di dirigenti scolastici e non essendo stato ammesso alle prove orali, richiede l'accesso ai verbali contenenti i criteri per la valutazione delle prove d'esame, alle prove del medesimo svolte, alla copia del processo verbale della giornata in cui sono state corrette le sue prove nonché a due degli elaborati svolti da altrettanti candidati ammessi a sostenere la prova orale, è titolare di situazione giuridica soggettiva legittimante l'accesso, vertendosi in una delle fattispecie paradigmatiche di accesso partecipativo per il quale, ai sensi dell'art. 10 l. n. 241/90, l'interesse a prendere visione ed estrarre copia dei documenti relativi al

procedimento cui si è preso parte è insito nel fatto stesso della partecipazione procedimentale. (Decisione 3.29 del 3 luglio 2012)

8.10 Verbale del nucleo di valutazione e relative schede e documenti concernenti l'individuazione dei criteri e dei parametri di valutazione adottati per l'assegnazione dei punti in una procedura concorsuale

Accessibilità

Deve essere consentito l'accesso al verbale redatto dal Nucleo di valutazione e alle relative schede di valutazione, nonché degli eventuali documenti ufficiali concernenti l'individuazione dei criteri e dei parametri di valutazione adottati per l'assegnazione dei punti, qualora l'esame della documentazione sia necessaria per l'eventuale tutela dei propri diritti. Ciò vale non solo per i documenti prodotti, i verbali e le schede di valutazione riguardanti il richiedente l'accesso, ma anche per quelli riguardanti gli altri concorrenti, posto che l'accedente che abbia partecipato ad una procedura di tipo concorsuale è titolare di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura, e posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza. (Decisione 3.45 del 3 luglio 2012)

8.11 Valutazioni delle prove scritte, elaborati, verbali della commissione di concorso pubblico

Differimento dell'accesso – legittimità - Contemperamento tra gli interessi degli accedenti e quelli dell'amministrazione

L'interesse a prendere visione ed estrarre copia dei documenti relativi al procedimento cui l'accedente ha preso parte è insito nel fatto stesso della partecipazione procedimentale. Ciò premesso, ove l'amministrazione opponga un provvedimento di differimento, ciò appare legittimo in quanto, come ha chiarito di recente il Consiglio di Stato, con esso l'amministrazione intende contemperare le esigenze del richiedente l'accesso, rinviandone il soddisfacimento alla conclusione delle prove concorsuali, con quelle dell'amministrazione. D'altronde, il senso di tale contemperamento, è espresso nella già citata sentenza del Consiglio di Stato, nella parte in cui si afferma, che: *“Senza negare l'interesse del privato, ma solo rinviandone il soddisfacimento a una data successiva, la disposizione tutela al tempo stesso l'interesse pubblico alla riservatezza e alla speditezza delle operazioni concorsuali”*. (Decisione 3.13 del 24 luglio 2012)

8.12 Atti relativi ad una procedura interna di interpello

Accessibilità

È indubbia la posizione qualificata del richiedente che, avendo partecipato ad una selezione interna indetta da una pubblica amministrazione, chiede di

accedere ai documenti presupposti allo svolgimento della procedura di interpello stessa, ai verbali formati dalla commissione esaminatrice, e ai documenti prodotti dagli altri candidati. Al riguardo si rileva come nelle procedure concorsuali, anche interne, non sussistano ragioni di tutela della riservatezza degli altri partecipanti alla procedura; ciò in base ad un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa cui questa Commissione si è uniformata, in base al quale chiunque partecipa ad una procedura concorsuale, per il fatto stesso di parteciparvi, accetta che tutti gli atti e gli elaborati concorsuali che lo riguardano siano pubblici ed accessibili, rinunciando a qualsiasi esigenza di riservatezza. (Decisione 3.48 del 24 luglio 2012)

8.13 Atti relativi alle promozioni dei Marescialli Capo dell'Arma dei Carabinieri inseriti nel quadro di avanzamento

Accessibilità per la tutela dei propri diritti

Deve essere consentito l'accesso alla documentazione relativa agli elaborati concorsuali, nonché degli eventuali documenti ufficiali, concernenti l'individuazione dei criteri e dei parametri di valutazione adottati per l'assegnazione dei punti relativi alla promozione dei Marescialli Capo dell'Arma dei Carabinieri, qualora l'esame della documentazione sia necessaria per l'eventuale tutela dei propri diritti.

Ciò vale non solo per gli elaborati concorsuali prodotti dall'accedente, ma anche per quelli degli altri concorrenti, posto che il richiedente che abbia partecipato ad una procedura di tipo concorsuale è titolare di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura, e posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza, rinunciando a qualsiasi profilo di riservatezza. (Decisione 3.54 del 25 settembre 2012)

8.14 Accesso agli atti in pendenza di un procedimento tributario

Differimento

La Commissione non si discosta dall'orientamento prevalente della giurisprudenza secondo il quale "la norma contenuta nell'art. 24, comma 1, lett. b) della legge n. 241 del 1990, secondo una lettura della disposizione costituzionalmente orientata, deve essere intesa nel senso che l'accessibilità agli atti può essere temporalmente limitata in pendenza di un procedimento tributario, non rilevandosi esigenze di "segretezza" nella fase che segue la conclusione del procedimento con l'adozione del provvedimento definitivo (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 21 ottobre 2008 n. 5144)". (Decisione 3.19 del 29 maggio 2012)

8.15 Interesse differenziato all'accesso

Condizione necessaria e sufficiente per consentire l'accesso ai documenti richiesti individuabile in concreto nella sussistenza del collegamento tra documenti e sfera di interessi del richiedente

L'amministrazione cui sia 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 3.38 del 27 marzo 2012)

8.16 Accesso endoprocedimentale

Legittimazione all'esercizio del diritto d'accesso derivante dalla partecipazione al procedimento

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.

Il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale.

La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge direttamente la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/90, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

A differenza dell'accesso della seconda specie, nell'accesso endoprocedimentale, l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. (Decisione 3.30 del 3 luglio 2012)

8.17 Elenco delle cooperative di pescatori ammessi in un'area marina protetta

Accessibilità in presenza di un nesso di strumentalità tra l'interesse del ricorrente e la documentazione chiesta

Posto che l'amministrazione cui è indirizzata una 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).

L'accesso all'elenco riportante le cooperative di appartenenza dei singoli pescatori è, perciò, rilevante per dedurre una strumentalità fra l'interesse del ricorrente e la documentazione chiesta.

È evidente infatti l'interesse dell'accedente, in quanto pescatore 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. (Decisione 3.34 del 3 luglio 2012)

8.18 Provvedimenti relativi alle rate di pensione maturate e non riscosse

Accessibilità da parte dell'erede

Il ricorrente, quale erede del dante causa, è titolare di un interesse qualificato ad accedere ai documenti inerenti i provvedimenti relativi alle rate di pensione maturate e non riscosse dal de cuius, anche al fine di verificare eventuali crediti nei confronti dell'amministrazione resistente. (Decisione 3.18 del 24 luglio 2012)

8.19 Atti relativi ad un procedimento disciplinare

Accessibilità totale - Interesse endoprocedimentale

Il soggetto sottoposto ad un procedimento disciplinare ha diritto di accedere a tutti gli atti e i documenti ad esso inerenti, in quanto si tratta di atti endoprocedimentali facenti parte di una sequenza destinata a sfociare nell'adozione di un provvedimento incidente nella sua sfera giuridica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge n. 241/90.

A nulla rileva argomentare nel senso della necessità di formulare ogni doglianza ed ogni difesa in relazione ai fatti contestati in sede disciplinare in una memoria difensiva, anche alla luce della corretta considerazione svolta dal ricorrente circa la necessità di acquisizione dei documenti richiesti proprio al fine di organizzare la difesa in sede disciplinare. (Decisione 3.1 del 13 novembre 2012)

8.20 Documentazione relativa alla cancellazione di un cittadino dall'anagrafe consolare

Accessibilità integrale

Non vi è nessuna ragione che possa giustificare la mancata integrale soddisfazione del diritto di accesso del richiedente a tutta la documentazione (ricevute postali o plichi elettorali ritornati al mittente, ecc.) che ha consentito al Consolato di affermare lo stato di irreperibilità e, conseguentemente, di disporre la cancellazione dall'anagrafe dello stesso. (Decisione 3.4 del 17 gennaio 2012)

8.21 Documentazione relativa ad una procedura di riscossione coattiva di denaro

Accessibilità da parte dell'interessato dalla procedura de qua

Stante l'esigenza dell'accedente, nei cui confronti l'Agenzia delle Entrate ha attivato una procedura di riscossione coattiva di un'ingente somma di denaro, di verificare la piena legittimità e correttezza della procedura esecutiva, risulta fondata la pretesa ad avere accesso a tutti gli atti concernenti la procedura stessa. (Decisione 3.7 del 17 gennaio 2012)

8.22 Revisione della patente di guida

Accessibilità

In riferimento a documenti del procedimento di revisione della propria patente di guida, si configura in capo al richiedente la titolarità di un interesse endoprocedimentale, ai sensi dell'art. 10 della legge sul procedimento amministrativo, che gli consente l'esercizio del relativo diritto di accesso. (Decisione 3.24 dell'1 febbraio 2012)

8.23 Atti inerenti ad un procedimento disciplinare

Accessibilità endoprocedimentale

Un'istanza di accesso avente ad oggetto atti e documenti inerenti ad un procedimento disciplinare, avviato per l'eventuale irrogazione di una sanzione, configura un accesso endoprocedimentale, rispetto al quale sussiste un diritto del ricorrente ad accedere alla documentazione richiesta, ai sensi del combinato

disposto dell'art. 7 e dell'art. 10, lettera a) della legge n. 241/90, senza che sia necessaria la dimostrazione da parte dell'istante dell'esistenza di un suo interesse diretto, concreto ed attuale ad accedere a tale documentazione, ex art. 22, comma 1, lettera a) della legge n. 241/90. (Decisione 3.03 del 28 febbraio 2012)

8.24 Documentazione relativa alle giocate effettuate presso ricevitoria del Lotto

Accessibilità se richiesta a tutela di interessi giuridicamente rilevanti

Il ricorrente che assume di essere stato ingiustamente leso per effetto della condotta di un soggetto che ha contratto un cospicuo debito di giuoco, vanta un interesse diretto concreto ed attuale ad accedere alla documentazione relativa alle giocate effettuate presso le ricevitorie del lotto, dalle quali sia desumibile l'importo delle giocate effettuate, poiché, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/90, deve essergli garantito l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per difendere i propri interessi giuridicamente rilevanti. (Decisione 3.5 del 28 febbraio 2012)

8.25 Provvedimento di successione dei buoni fruttiferi

Accessibilità da parte dell'erede

L'erede di buoni fruttiferi è titolare di un interesse qualificato ad accedere al provvedimento di successione degli stessi, documento necessario per avere riconosciuta, in via giurisdizionale, la proprietà esclusiva degli stessi e per potere esercitare tutti i diritti connessi alla proprietà medesima. (Decisione 3.69 del 28 febbraio 2012)

8.26 Fascicolo personale del docente

Accessibilità piena indipendentemente dall'esistenza di un concreto ed immediato interesse

Con riferimento all'accesso di un docente al fascicolo personale nessun dubbio sussiste in ordine al diritto di questi di potere accedere ai documenti del proprio fascicolo.

In tal senso la giurisprudenza è pacifica e costante, sin dalla pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 maggio 1996, n. 727, ove il Supremo Collegio ha ritenuto non contestabile che il pubblico dipendente sia titolare di una posizione giuridicamente tutelata in relazione alla conoscenza degli atti contenuti nel suo fascicolo personale, senza, tra l'altro, che ricorra la necessità per il medesimo di esternare espressamente la presenza di un concreto ed immediato interesse.

Di recente, nello stesso senso, T.A.R. Lazio, Sez. I *quater*, 10.03.2006, n. 1862. (Decisione 3.93 del 12 marzo 2012)

8.27 Documenti inerenti il procedimento per l'assegnazione di contributi comunitari per l'agricoltura

Accessibilità endoprocedimentale

Il ricorrente che presenta domanda volta all'ottenimento di contributi comunitari per la vendemmia è titolare di un interesse endoprocedimentale ad accedere ai documenti connessi alla richiesta di contributi, senza che sia necessaria la dimostrazione del proprio interesse. (Decisione 3.65 del 28 febbraio 2012)

8.28 Documentazione relativa al procedimento di riconoscimento della cittadinanza italiana

Piena accessibilità - interesse endoprocedimentale

La richiesta di accesso ai documenti concernenti il procedimento avviato per il rilascio della cittadinanza italiana rientra paradigmaticamente nel novero dell'accesso endoprocedimentale di cui all'articolo 10, l. n. 241/90.

Tale disposizione, significativamente, è inserita nel Capo III della legge dedicato, come noto, alla "Partecipazione al procedimento amministrativo".

Tra i diritti delle parti (necessarie o eventuali) del procedimento figura espressamente quello di prendere visione degli atti del procedimento (senza necessità di addurre alcuna motivazione a sostegno della propria richiesta), salvo quanto previsto dall'articolo 24 della legge n. 241/90.

La natura endoprocedimentale dell'accesso esercitato dal ricorrente è ulteriormente suffragata dalla circostanza che trattasi di procedimento avviato ad istanza del medesimo e preordinato all'ottenimento di un provvedimento amministrativo – l'ottenimento della cittadinanza italiana – di sicuro rilievo ai fini dello sviluppo della personalità del richiedente. Ne deriva la piena accessibilità dei chiesti documenti. (Decisione 3.19 dell'11 maggio 2012)

8.29 Cartelle esattoriali di Equitalia SPA

Accessibilità per la verifica della legittimità dei procedimenti di riscossione coattiva dei crediti

Appare fondata la pretesa del ricorrente ad avere accesso a tutti gli atti di nomina dei notificatori, compresi gli atti attestanti il rapporto di servizio del messo notificatore con Equitalia o con la società terza incaricata della notifica della cartella esattoriale in questione, nonché degli atti attestanti il possesso del titolo, nonché dell'autorizzazione all'esercizio della relativa attività nel territorio comunale.

La disponibilità da parte del ricorrente di tutti questi atti e documenti, infatti, è necessaria ai fini della verifica della legittimità dei procedimenti di riscossione coattiva dei crediti instaurati nei suoi confronti da Equitalia. (Decisione 3.4 del 27 marzo 2012)

8.30 Copie di licenza per porto d'armi

Accessibilità per la tutela dei propri diritti

Deve essere consentito, a chi ne faccia richiesta, l'accesso alle copie delle licenze per porto d'armi rilasciate ad altro soggetto, ove sussista la necessità di tutelare i propri diritti ed interessi legittimi

In questo senso le esigenze di difesa del ricorrente sono prevalenti su quelle di riservatezza del controinteressato, anche in ragione della natura dei dati non sensibili che tramite l'accesso verrebbero portati a conoscenza dell'istante. (Decisione 3.13 del 27 marzo 2012)

8.31 Modello telematico CIG

Accessibilità da parte di una dipendente – interesse endoprocedimentale

Configura un accesso di tipo endoprocedimentale quello richiesto da un dipendente ed avente ad oggetto il modello telematico per la cassa integrazione guadagni; esso deve essere, dunque, consentito.

Per tale tipo di atti l'orientamento del giudice amministrativo è costante nel senso che il soggetto la cui posizione giuridica è incisa da un provvedimento amministrativo, null'altro deve dimostrare, per legittimare *l'actio ad exhibendum* nei confronti degli atti e documenti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento finale, posto che, in questo caso, l'interesse «giuridicamente rilevante» risulta già normativamente qualificato dagli art. 9 e 10 l. n. 241 del 1990. (Decisione 3.19 del 17 aprile 2012)

8.32 Fascicolo personale

Accessibilità totale

L'accesso di un dipendente al proprio fascicolo personale è di tipo endoprocedimentale e per esso l'orientamento del giudice amministrativo è costante nel senso che "...il soggetto la cui posizione giuridica è incisa da un provvedimento amministrativo, null'altro deve dimostrare, per legittimare *l'actio ad exhibendum* nei confronti degli atti e documenti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento stesso, posto che, in questo caso, l'interesse «giuridicamente rilevante» risulta già normativamente qualificato dagli art. 9 e 10 l. n. 241 del 1990" (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2068). (Decisione 3.13 del 29 maggio 2012)

8.33 Documenti inerenti ad un procedimento disciplinare

Accessibilità da parte del destinatario

Il ricorrente, destinatario di un provvedimento con cui è stata irrogata nei suoi confronti la sanzione della sospensione dal servizio, è certamente legittimato

ad accedere ai documenti inerenti al procedimento disciplinare, in quanto atti inerenti ad un procedimento conclusosi con un atto incidente nella sfera giuridica dello stesso, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, comma 1 e dell'art. 10, lettera a), della legge n. 241/90. (Decisione 3.9 del 3 luglio 2012)

8.34 Dichiarazioni rese dai genitori e poste a fondamento di una sanzione disciplinare comminata ad un insegnante

Accessibilità

Nel caso in cui si chieda di accedere alle dichiarazioni rese dalla rappresentante dei genitori e di alcuni genitori di una classe e poste a fondamento della sanzione disciplinare comminata ad una docente, quest'ultima, al fine di potersi adeguatamente difendere nelle sedi competenti, risulta titolare di un diritto di accesso endoprocedimentale, vale a dire di un accesso che ha ad oggetto atti costitutivi della sequenza procedimentale conclusasi con l'irrogazione della sanzione disciplinare irrogata alla ricorrente.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, comma 1 e 10, comma 1, lettera a), spetta al ricorrente, quale destinatario del provvedimento che ha definito il procedimento disciplinare in questione, il diritto di accedere ai documenti richiesti. (Decisione 3.1 del 14 giugno 2012)

8.35 Fascicolo personale e registro contenente un richiamo verbale fatto al dipendente

Accessibilità totale da parte del dipendente

Quando la richiesta di accesso ha ad oggetto il fascicolo personale del ricorrente nonché il registro contenente una sanzione disciplinare a suo carico, poiché la richiesta riguarda il ricorrente, l'accesso è del tipo endoprocedimentale. Per esso l'orientamento del giudice amministrativo è costante nel senso che "...il soggetto la cui posizione giuridica è incisa da un provvedimento amministrativo, null'altro deve dimostrare, per legittimare l'actio ad exhibendum nei confronti degli atti e documenti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento stesso, posto che, in questo caso, l'interesse «giuridicamente rilevante» risulta già normativamente qualificato dagli art. 9 e 10 l. n. 241 del 1990" (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2068). Inoltre, giacché la richiesta di accesso al proprio fascicolo personale è di per sé sufficientemente circoscritta, per la natura partecipativa dell'accesso, il richiedente non è tenuto a motivare la richiesta ostensiva. (Decisione 3.11 del 14 giugno 2012)

8.36 Domande di inclusione ed aggiornamento nelle graduatorie provinciali dei docenti

Accessibilità endoprocedimentale

Quando l'istanza ha come oggetto la documentazione relativa alle domande di inclusione ed aggiornamento di un docente nelle graduatorie provinciali, non vi è alcun dubbio che quest'ultimo sia legittimato all'esercizio del diritto di accesso atteso che i documenti oggetto della richiesta riguardano il ricorrente medesimo e che l'accesso nella fattispecie in esame è del tipo endoprocedimentale, per il quale l'orientamento del giudice amministrativo è costante nel senso che "...il soggetto la cui posizione giuridica è incisa da un provvedimento amministrativo, null'altro deve dimostrare, per legittimare l'*actio ad exhibendum* nei confronti degli atti e documenti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento stesso, posto che, in questo caso, l'interesse «giuridicamente rilevante» risulta già normativamente qualificato dagli art. 9 e 10 l. n. 241 del 1990" (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2068). (Decisione 3.14 del 14 giugno 2012)

8.37 Documenti inerenti l'adozione internazionale

Accessibilità da parte dei genitori adottivi ai documenti del procedimento detenuti dall'Ente autorizzato a svolgere funzioni di intermediazione internazionale

Stante l'assoggettabilità dell'operato delle associazioni autorizzate a svolgere funzioni di intermediazione internazionale al Capo V della legge n. 241 del 1990 - in quanto Enti Onlus autorizzati, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi della legge n. 476 del 1998 di Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, a svolgere funzioni di intermediazione nel settore delle adozioni internazionali - i ricorrenti, avendo adottato un bambino tramite l'associazione resistente, sono titolari di un interesse endoprocedimentale all'accesso alla documentazione relativa al procedimento di adozione di cui sono parte, al fine di valutare l'opportunità di difendere in giudizio i propri diritti ed interessi. (Decisione 3.18 del 25 settembre 2012)

8.38 Atti inesistenti al momento della richiesta

Inaccessibilità

L'istanza di accesso che si riferisce al rilascio di certificazioni, e quindi ad atti non preesistenti alla domanda ma suscettibili di formazione solo a seguito di un'apposita attività elaborativa posta in essere dall'amministrazione intimata, non è conforme alla fattispecie delineata dalla disciplina sull'accesso, la quale è finalizzata a consentire la conoscenza degli atti materialmente esistenti negli archivi dell'amministrazione, ma non comporta il suo obbligo di porre in essere

un'attività di elaborazione dei dati in suo possesso o di emanare ulteriori atti. (Decisione 3.39 del 24 luglio 2012)

8.39 Ordinanze di sospensione dei lavori di realizzazione di opere abusive

Accessibilità da parte della proprietaria dell'immobile confinante con quello abusivo

Non sussistono dubbi sulla legittimazione ad esercitare il diritto di accesso alle ordinanze di sospensione dei lavori di realizzazione di opere abusive da parte della proprietaria dell'immobile, confinante con quello dichiarato abusivo, legittimazione che conferisce giuridica rilevanza all'interesse che la ricorrente intende tutelare con l'odierno ricorso. (Decisione 3.38 del 23 ottobre 2012)

8.40 Atti inerenti al procedimento di liquidazione di una parcella per parchi fotovoltaici

Accessibilità da parte del presunto creditore

Deve essere consentito l'accesso agli atti pubblici, inerenti al procedimento di liquidazione della parcella per i parchi fotovoltaici al ricorrente che, in qualità di presunto creditore, intende conoscere le ragioni per le quali la richiesta di liquidazione non è stata evasa. Sussiste, infatti, l'interesse endoprocedimentale ad accedere ai documenti del procedimento del quale il ricorrente è parte. (Decisione 3.16 del 20 dicembre)

8.41 Documento Unico di Valutazione dei Rischi e copia della comunicazione del nominativo del Responsabile del Servizio di prevenzione e protezione (R.S.P.P.)

Accessibilità da parte del docente, per garantire l'incolumità degli studenti a lui affidati

Non appare dubbio che il Documento Unico di Valutazione dei Rischi e la copia della comunicazione del nominativo del Responsabile del Servizio di prevenzione e protezione (R.S.P.P.) che ha redatto il Documento di Valutazione dei Rischi inerenti l'edificio scolastico, siano pienamente accessibili da parte del docente che intenda garantire l'incolumità degli alunni a lui affidati. (Decisione 3.61 del 20 dicembre 2012)

8.42 Esercizio del diritto finalizzato a sollecitare l'elaborazione di dati in possesso dell'amministrazione

Inaccessibilità ad informazioni che non hanno forma di documento amministrativo

La richiesta di elaborazione di dati in possesso dell'Amministrazione, in sede di esercizio del diritto di accesso, è chiaramente preclusa dal combinato disposto dell'art. 22, comma 1, lettera d) e dall'art. 22, comma 4, della legge n. 241/90, a norma del quale i documenti amministrativi che possono formare oggetto dell'esercizio del diritto di accesso sono esclusivamente quelli detenuti da una Pubblica Amministrazione, essendo inaccessibili le informazioni che non abbiano forma di documento amministrativo. (Decisione 3.8 del 3 luglio 2012)

8.43 Atti riguardanti il conferimento di onorificenze, decorazioni, ricompense, patrocini, istituti premiali

Inaccessibilità

Ai sensi dell'art. 2 c. 1 lett. d) del DPCM 27 giugno 2011 n. 143 - recante l'individuazione dei casi di esclusione dal diritto d'accesso ai documenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – è precluso l'accesso a documenti riguardanti il conferimento di onorificenze, decorazioni, ricompense, istituti premiali e patrocini. (Decisione 3.27 dell'1 febbraio 2012)

8.44 Protocollo comunale

Accessibilità piena da parte del consigliere comunale

Il consigliere comunale ha diritto di accesso al protocollo del proprio Comune, utile ad una verifica dell'efficacia dell'azione amministrativa, stante che l'art. 43 d.lgs. 267/00 riconosce a tali figure il "diritto di ottenere dagli uffici (..) tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato". (Decisione 3.33 del 3 luglio 2012)

8.45 Tavole grafiche e relazione tecnica relativa alla DIA

Accessibilità da parte del cittadino residente nella zona interessata

Nessun dubbio sussiste in ordine alla legittimazione da parte di un soggetto, la cui proprietà è ubicata in una zona in cui una ditta è in procinto di effettuare interventi edilizi di sicuro impatto ambientale, di accedere alle tavole grafiche ed alla relazione tecnica inerente la DIA. Ciò in quanto, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 267 del 2000, "tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa

indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese". (Decisione 3.28 del 17 gennaio 2012)

8.46 Determinazione provinciale avente ad oggetto "Fondo incentivante per l'anno 2011 Liquidazione acconto a favore dei dipendenti"

Regime di pubblicità piena degli atti dell'amministrazione provinciale – Accessibilità

Ai sensi dell'art. 10, comma 1, TUEL, tutti gli atti dell'amministrazione comunale (e provinciale) sono pubblici e il regolamento assicura ai cittadini il diritto di accesso agli atti amministrativi (comma 2). Di fronte a tali disposizioni - cui la giurisprudenza amministrativa e di questa Commissione ricollega un diritto pressoché illimitato e incondizionabile, se non nelle ipotesi di atti "riservati" per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione (comma 1) - nessuna motivazione sarebbe idonea ad impedire l'esercizio del diritto di accesso che, si ribadisce, non è subordinato, per quanto riguarda atti, documenti ed informazioni in possesso di enti locali, ad alcun particolare requisito soggettivo in capo all'accedente.

L'ente locale può solo dettare le modalità dell'esercizio del diritto per evitare interferenze pregiudizievoli sull'ordinaria attività amministrativa. (Decisione 3.22 del 23 ottobre 2012)

8.47 Documentazione relativa alla pianta organica dei dirigenti di una p.a.

Accessibilità totale

I documenti concernenti la pianta organica dei dirigenti, stante la loro natura organizzativa, sono soggetti ad un regime di pubblicità, oltre che di trasparenza, che fa propendere per la loro piena ed illimitata ostensibilità.

Opera, dunque, un regime di accessibilità totale di cui all'articolo 11, comma, 1, d.lgs. n. 150/2009 a tenore del quale " La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione".

I documenti predetti rientrano nel fuoco applicativo della disposizione testé menzionata per le quali, quindi, non è previsto alcuno scrutinio o filtro

valutativo discrezionale in capo all'amministrazione che ne sia richiesta. (Decisione 3.14 del 17 aprile 2012)

8.48 Documenti relativi all'interpello per l'affidamento degli incarichi dirigenziali, valutazioni espresse dalle commissioni giudicatrici, atti e determinazioni correlate

Accessibilità totale da parte dei partecipanti all'interpello

Il soggetto che, in qualità di partecipante all'interpello per l'assegnazione del posto di funzione dirigenziale, chiede di poter alle determinazioni assunte in merito all'affidamento degli incarichi dirigenziali, a tutti i documenti pertinenti, ivi incluse le domande presentate dagli altri candidati, le valutazioni espresse dalle commissioni giudicatrici, nonché agli atti ed alle determinazioni dirigenziali correlate al fine di tutelare i propri interessi è titolare di un interesse endoprocedimentale, di cui all'art. 10 della legge n. 241 del 1990, ad accedere ai chiesti documenti, senza che sia necessaria la specificazione della motivazione alla base della propria istanza. (Decisione 3.16 del 23 ottobre 2012)

8.49 Valutazioni sulle performances dei dirigenti

Accessibilità totale

In riferimento ai documenti concernenti le valutazioni sulle performances dei dirigenti, opera un regime di trasparenza e accessibilità totale ai sensi dell'articolo 11, comma, 1, d.lgs. n. 150/2009 a tenore del quale " *La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.*". I documenti suddetti rientrano nel fuoco applicativo della disposizione testé menzionata e non è dunque previsto alcuno scrutinio o filtro valutativo discrezionale in capo all'amministrazione che ne sia richiesta. (Decisione 3.20 del 3 luglio 2012)

8.50 Documentazione contenente i provvedimenti di assegnazione dei docenti in ruolo in un istituto scolastico

Accessibilità piena da parte del genitore di un alunno

Ha diritto di accesso ai provvedimenti di assegnazione dei docenti di un istituto scolastico, la madre di un alunno frequentante il medesimo istituto; tale accesso non può essere limitato ai soli documenti concernenti i docenti della classe di appartenenza del figlio della ricorrente, poiché è interesse di quest'ultima accedere al disegno organizzativo complessivo desumibile da tutti i provvedimenti di assegnazione, al fine di comprendere le ragioni delle modifiche intervenute nell'assegnazione dei docenti anche per la classe di appartenenza del figlio. (Decisione 3.16 del 17 aprile 2012)

8.51 Accesso del genitore a verbali relativi ad un progetto scolastico dal quale il figlio è stato escluso

Pienamente consentito

È titolare del diritto di accesso il genitore dell'alunno minorenni che chiede di poter acquisire il verbale contenente la formulazione dei criteri stabiliti per la selezione ad un progetto scolastico ed il verbale di sorteggio dei candidati ammessi al modulo, essendo la sua istanza fondata su un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso al documento de quo, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/90, in considerazione della sua esigenza di comprendere le ragioni giustificative della mancata ammissione al modulo del proprio figlio. (Decisione 3.54 del 17 aprile 2012)

8.52 Visione del documento ed estrazione di copia

Diritto di accesso comprensivo di entrambe le modalità

Non appare legittimo concedere la sola visione di un documento senza la possibilità di estrarne copia, poiché l'esercizio del diritto di accesso deve considerarsi comprensivo di entrambe le modalità.

Ciò emerge dalla lettura della legge 241/90, la quale, all'art. 25 c. 1, prevede che "il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi", e, all'art. 22 c. 1 lett. a), prevede che per diritto di accesso deve intendersi "il diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi".

La circostanza che il legislatore abbia, in tale modo, definito l'accesso induce a ritenere superata la concezione dell'accesso attenuato consistente nella sola visione dell'atto, asseverando, viceversa, una impostazione della modalità di accesso che oltre alla visione comprenda anche l'estrazione di copia del documento.

Pertanto, salvo il caso in cui sia lo stesso accedente a voler esercitare il diritto nella forma della sola visione del documento, la disciplina dell'accesso

prevede l'esame e l'estrazione di copia come modalità congiunte e ordinarie dell'esercizio del diritto, senza richiamare deroghe o eccezioni di sorta (cfr. ex multis TAR Lazio, sez. III, 30 marzo 2006, n. 2212).

Inoltre, l'art. 24 comma 7 della legge n. 241 del 1990 stabilisce che deve essere, comunque, garantito ai richiedenti l'accesso (e non già la sola visione dei documenti) per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici, consentendo di ritenere superato l'orientamento giurisprudenziale che, in fattispecie simili, limitava l'accesso alla sola visione. (Decisione 3.36 del 17 gennaio 2012)

8.53 Bilancio preventivo finanziario-gestionale

Accessibilità totale – Garanzia di trasparenza mediante pubblicazione sui siti istituzionali delle PA

Quando l'istanza di accesso ha ad oggetto un bilancio della pubblica amministrazione opera il regime di accessibilità totale di cui all'articolo 11, comma 1, d.lgs. n. 150/2009 a tenore del quale " *La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*". Perciò, stante il regime di accessibilità totale, quando la richieste di accesso ha ad oggetto la documentazione predetta non è previsto alcuno scrutinio o filtro valutativo discrezionale in capo all'amministrazione. (Decisione 3.48 dell'11 maggio 2012)

8.54 Certificazioni di agibilità dei locali e certificazioni previste per la sicurezza sull'ambiente di lavoro

Accessibilità da parte di organizzazione sindacale

Tra i soggetti formalmente legittimati a presentare istanza di accesso la legge n. 241/90 contempla anche gli enti esponenziali di interessi diffusi quali, appunto, le organizzazioni sindacali. Per costoro la legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso è subordinata alla circostanza che con la domanda ostensiva si intendano tutelare interessi del sindacato in quanto tale e non situazioni giuridiche soggettive dei singoli iscritti. Sussiste la legittimazione all'accesso con riferimento ai documenti inserenti le certificazioni di agibilità dei locali e le certificazioni previste per la sicurezza sull'ambiente di lavoro.

In relazione ad essi, invero, si può scorgere quella strumentalità tra documenti domandati e tutela di situazioni giuridicamente rilevanti afferenti il sindacato, che costituisce *condicio sine qua non* dell'esercizio del diritto di

accesso in capo a portatori di interessi diffusi e collettivi. (Decisione 3.20 del 17 gennaio 2012)

8.55 Atti relativi ad indagine ispettiva

Inaccessibilità – Salvaguarda del diritto di riservatezza

I casi di esclusione dall'accesso sono disciplinati dalla legge n. 241 del 1990 e dal D.M. n. 757 del 1994, recante *Regolamento concernente le categorie di documenti formati o stabilmente detenuti dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale sottratti al diritto di accesso, ai sensi dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241*.

Il d.m. citato, in relazione alla esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, di gruppi, imprese e associazioni sottrae all'accesso "i documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi" (art. 2 lett. c). Il successivo art. 3, stabilisce che tale divieto sussiste fino a quando "perduri il rapporto di lavoro, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino a quella data sottoposti al segreto istruttorio penale". (Decisione 3.21 del 1 febbraio 2012)

8.56 Atti relativi alla procedura di controllo delle autocertificazioni

Accessibilità – Insussistenza del limite relativo alla tutela della riservatezza qualora sia l'autocertificante a chiedere l'accesso

Qualora l'istanza di accesso abbia ad oggetto documenti relativi alla procedura di verifica delle autocertificazioni, ai fini del controllo della sussistenza di presupposti per il riconoscimento dei benefici fruiti dall'istante, questi si caratterizzano per la loro natura endoprocedimentale, inserendosi in un procedimento il cui atto conclusivo è destinato ad incidere nella sfera giuridica dell'istante.

Ne deriva, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10, comma 1, lettera a) della legge n. 241/90, la piena accessibilità di tali documenti, indipendentemente dalla necessità di dimostrazione della sussistenza di un interesse qualificato all'accesso da parte del ricorrente, ex art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/90.

Né vale la circostanza che tali documenti siano soggetti al regime del protocollo riservato ad impedire l'ostensione degli stessi al ricorrente, posto che è il ricorrente stesso ad esser titolare del diritto alla riservatezza alla cui sola tutela è preordinata la sottoposizione di tali documenti al regime del protocollo riservato.- (Decisione 3.06 dell'11 maggio 2012)

8.57 Fascicolo relativo al verbale di accertamento degli ispettori del lavoro

Accessibilità - Prevalenza del diritto di difesa del ricorrente sul diritto alla riservatezza di altri lavoratori

La tutela di un particolare aspetto della riservatezza, quello attinente all'esigenza di proteggere i dipendenti autori delle dichiarazioni da potenziali azioni discriminatorie, pressioni indebite o ritorsioni da parte del datore di lavoro, recede qualora si delinei l'esigenza contrapposta di tutela della difesa degli interessi giuridici del destinatario di un verbale di accertamento, essendo la realizzazione del diritto alla difesa garantita "comunque" dal comma 7 art. 24 della legge n. 241 del 1990 (in tal senso, ex plurimis: Cons. Stato, VI, sent. 16 dicembre 2010, n. 9102; id., VI, 7 dicembre 2009, n. 7678; id., VI, 29 luglio 2008, n. 3798), il quale comma rappresenta una sorta di immanente 'controlimite' alle ipotesi di esclusione dal diritto di accesso individuate dal medesimo articolo 24 (cfr. CdS 5926/2011).

Né è accoglibile l'ipotesi di limitare l'accesso alla sola visione: l'esercizio del diritto di accesso deve sempre essere riconosciuto mediante la possibilità congiunta della visione e dell'estrazione di copia, in quanto la novella della legge 15/05 ha espressamente abrogato la categoria dell'accesso limitato alla sola visione, modalità che peraltro, nella fattispecie, non sarebbe idonea a proteggere la riservatezza dei dipendenti.

Ben potrà l'amministrazione, invece, operare un contemperamento dei due opposti interessi sopra richiamati rilasciando, dei documenti chiesti, una copia oscurata nell'indicazione dei nominativi dei dipendenti. (Decisione 3.40 dell'11 settembre 2012)

8.58 Dichiarazione dei redditi

Accessibilità da parte della figlia beneficiaria del contributo di mantenimento, a fronte della mancata corresponsione da parte del padre – Prevalenza del diritto di accesso sul diritto alla riservatezza

L'art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990 stabilisce che il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogni qual volta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, e che "nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale". In tale senso anche la costante giurisprudenza ha affermato che in caso "di dati sensibili, ossia di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convinzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, l'art. 16, comma 2, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 135 (ora art. 60 del d.lgs. n. 196 del 2003) prescrive che l'accesso è possibile solo se il diritto che il richiedente deve far valere o difendere è di rango almeno pari a quello della

persona cui si riferiscono i dati stessi.” (fra le altre C. d. S. n. 1896 del 2005, T.A.R. Lazio Roma, n. 10620 del 2006). Nel presente ricorso, si ritiene che il diritto di difesa dei propri diritti sia da considerare di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza delle persone cui si riferiscono i dati richiesti e che, pertanto, il diritto di accesso debba prevalere sul diritto alla riservatezza nei limiti, in cui esso è necessario alla difesa della tutela dei propri interessi. (Decisione 3.49 dell’11 settembre 2012)

8.59 Relazioni di servizio ed altri atti o documenti necessari per l'adozione di atti o provvedimenti dell'autorità nazionale e di altre autorità di pubblica sicurezza

Inaccessibilità

Il D.M. n. 415 del 1994, art. 3, lett. a) sottrae all’accesso le relazioni di servizio ed altri atti o documenti presupposto per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza, nonché degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, ovvero inerenti all'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che si tratti di documentazione che, per disposizione di legge o di regolamento, debba essere unita a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità. La lett. b) dell’art. 3, sottrae all’accesso le relazioni di servizio, informazioni ed altri atti o documenti inerenti ad adempimenti istruttori relativi a licenze, concessioni od autorizzazioni comunque denominate o ad altri provvedimenti di competenza di autorità o organi diversi, compresi quelli relativi al contenzioso amministrativo, che contengono notizie relative a situazioni di interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica e all'attività di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che, per disposizioni di legge o di regolamento, ne siano previste particolari forme di pubblicità o debbano essere uniti a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità. (Decisione 3.28 dell’11 maggio 2012)

8.60 Documentazione acquisita dalla Banca d'Italia nell'esercizio della funzione di vigilanza

Inaccessibilità – Segreto d’ufficio

Ai sensi dell’art. 5 del d.lgs. n. 385/1993 (t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia), la documentazione acquisita dalla Banca D’Italia nell’esercizio della sua funzione di vigilanza nei confronti delle banche, è coperta dal segreto d’ufficio ex art. 7 del t.u. in materia bancaria e creditizia.

Ciò comporta la sottrazione di tale documentazione all’accesso, ex art. 24, comma 1, della legge n. 241/90. (Decisione 3.08 del 17 aprile 2012)

8.61 Provvedimento di trasferimento di una dipendente per motivi di lavoro

Accessibilità da parte dell'ex coniuge

L'ex coniuge che chiede di poter accedere al provvedimento dal quale si può evincere la durata della permanenza all'estero per motivi di lavoro dell'ex moglie e la data di rientro, è titolare di situazione qualificata all'ostensione dei chiesti documenti, dipendendo la possibilità di mantenere un corretto rapporto con i propri figli direttamente dalla residenza della madre affidataria, la quale, per ragioni legate al suo lavoro si è spostata dall'Italia. Ciò appare sufficiente ad integrare i presupposti per la legittimazione all'accesso. (Decisione 3.24 del 3 Luglio 2012)

8.62 CUD ed estratto conto retributivo dell'ex coniuge

Accessibilità ai fini della determinazione dell'assegno di mantenimento

Deve essere consentito l'accesso al CUD e all'estratto conto retributivo da parte dell'ex coniuge, in quanto titolare di un interesse diretto, concreto e attuale all'esercizio del diritto in questione, costituendo la documentazione richiesta indice di valutazione delle condizioni economiche dell'ex coniuge, condizione rilevante ai fini della determinazione dell'assegno di mantenimento per il quale penda procedimento. Prive di pregio appaiono le motivazioni, addotte dall'amministrazione detentrici dei documenti, a sostegno del diniego, che subordinino l'ostensione dei documenti alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 492 c.p.c., norma processuale del tutto inconferente rispetto alla pacifica applicazione alla fattispecie in esame delle disposizioni di cui al Capo V della legge n. 241 del 1990. Inoltre, i dati contenuti nella documentazione richiesta non rientrano affatto nel novero di quelli sensibili di cui al d.lgs. n. 196/2003 e quindi, non contengono elementi ostativi all'accoglimento dell'istanza. (Decisione 3.38 del 20 dicembre 2012)

8.63 Istanza di visura dei veicoli intestati all'ex coniuge

Accessibilità per la tutela in giudizio dell'istante

Deve essere consentito l'accesso per la visura dei veicoli intestati all'ex coniuge, quale controparte in un procedimento giudiziario pendente, stante la connessione tra l'esercizio del diritto di accesso fatto valere dal ricorrente e la tutela in giudizio del diritto soggettivo azionato dallo stesso nei confronti della sua ex coniuge. (Decisione 3.7 del 20 dicembre 2012)

8.64 Richiesta di accesso finalizzata alla conoscenza dell'ammontare del T.F.R. (trattamento di fine rapporto) riconosciuto all'ex coniuge

Accessibilità al fine di esercitare in via giudiziale il diritto alla percezione della percentuale del T.F.R.

Deve essere accolta l'istanza di accesso al conto certificativo contenente il riepilogo dei contributi che risultano registrati negli archivi dell' I.N.P.S. dell'ex coniuge, nonché ad ogni altro documento detenuto dall'Amministrazione, attestante l'erogazione di eventuali indennità, sussidi o altre provvidenze economiche, in quanto i documenti richiesti sono necessari per proporre un'azione legale finalizzata ad ottenere il diritto alla percezione della percentuale del T.F.R.. È infatti illegittimo il diniego dell'Amministrazione fondato esclusivamente sulla tutela della riservatezza del controinteressato all'accesso: la giurisprudenza (C.d.S. Sez. VI, 26 aprile 2005 n.1896) ha avuto modo di chiarire che "nel bilanciamento di interessi che connota la disciplina del diritto di accesso, quest'ultimo prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogniqualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, salvo che non si tratti di dati personali (c.d. dati sensibili), cioè di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convenzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, nel qual caso l'art.16, c.2, d.lgs. 11 maggio 1999 n. 135 (ora art.60, d.lgs. n. 196 del 2003) prescrive che l'accesso è possibile solo se il diritto che il richiedente deve far valere o difendere è di rango almeno pari a quello della persona cui si riferiscono i dati stessi". La documentazione richiesta inerente il T.F.R. non coinvolge la conoscenza di dati sensibili, ma solo dati patrimoniali, accessibili da parte del ricorrente, il cui diritto di difesa dei propri diritti è, in ogni caso, da considerare di pari rango rispetto al diritto alla riservatezza della persona cui si riferiscono i dati patrimoniali richiesti. (Decisione 3.62 del 27 novembre 2012)

8.65 Conto certificativo contenente il riepilogo dei contributi

Accessibilità per la tutela in sede giurisdizionale degli interessi giuridici dell'ex coniuge

Deve essere accolta l'istanza di accesso al conto certificativo contenente il riepilogo dei contributi che risultano registrati negli archivi dell'I.N.P.S. dell'ex coniuge, nonché ad ogni altro documento detenuto dall'Amministrazione attestante l'erogazione di eventuali indennità, sussidi o altre provvidenze economiche, richiesti dall'accedente per proporre un'azione innanzi la Corte d'Appello volta all'impugnazione della Sentenza del Tribunale Ordinario. È illegittimo il diniego dell'Amministrazione fondato esclusivamente sulla tutela della riservatezza del controinteressato, in quanto la documentazione richiesta non coinvolge la conoscenza di dati sensibili, ma solo di dati patrimoniali, accessibili da parte del ricorrente, il cui diritto di difesa dei propri diritti in qualità di ex coniuge è, in ogni caso, da considerare di pari rango rispetto al diritto alla

riservatezza della persona cui si riferiscono i dati richiesti, con conseguente prevalenza del diritto d'accesso. (Decisione 3.73 del 13 novembre 2012)

8.66 Modello 730

Accessibilità da parte dell'ex coniuge

Deve essere accolta l'istanza di accesso al modello 730/2012 Redditi 2011 dell'ex coniuge, nonché ad ogni altro documento detenuto dall'Amministrazione attestante l'erogazione di eventuali indennità, sussidi o altre provvidenze economiche, in quanto i documenti richiesti sono necessari all'accedente per proporre un'azione in sede giudiziale. È infatti illegittimo il diniego dell'Amministrazione fondato esclusivamente sulla tutela della riservatezza del controinteressato: la giurisprudenza (C.d.S. Sez. VI, 26 aprile 2005 n.1896) ha avuto modo di chiarire che "nel bilanciamento di interessi che connota la disciplina del diritto di accesso, quest'ultimo prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogniqualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, salvo che non si tratti di dati personali (c.d. dati sensibili), cioè di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convenzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi. Ebbene, il Modello 730 richiesto non coinvolge la conoscenza di dati sensibili, ma solo di dati patrimoniali, accessibili da parte dell'accedente ex coniuge. (Decisione 3.71 del 13 novembre 2012)

8.67 Documentazione relativa alla situazione reddituale ed alle buste paga dell'ex coniuge

Accessibilità al fine della quantificazione degli importi da corrispondere tramite l'assegno di mantenimento

È titolare di un interesse diretto, concreto e attuale il ricorrente che chiede di accedere alla documentazione inerente alle condizioni economiche dell'ex coniuge; condizioni rilevanti ai fini della quantificazione degli importi da corrispondere tramite l'assegno di mantenimento, in vista della possibilità di poter intraprendere un'azione in sede giurisdizionale in conseguenza del mutamento delle condizioni economiche dell'ex coniuge. La documentazione domandata è liberamente accessibile poiché non contiene, tra l'altro, dati sensibili, stante la volontà del legislatore di formulare un elenco tassativo dei dati suddetti, contenuto nell'articolo 4 del d. lgs. n. 196/2003. In tal senso, espressamente, T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, Sent. n. 35020, del 02-12-2010, ove si afferma "Quanto alla tutela della riservatezza di terzi è vero quanto sostenuto da parte ricorrente che l'entità del reddito percepito dal coniuge non costituisce un dato sensibile, in quanto non rientrante nella espressa elencazione di cui all'art. 4, comma 1 lett. d) del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 che, tra i dati sensibili, ricomprende: "i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico,

politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale". (Decisione 3.13 del 17Aprile 2012)

8.68 Documentazione INPS concernente l'impiego lavorativo di un soggetto nei cui confronti si vanta un diritto di credito

Accessibilità – Insussistenza del limite della riservatezza, valido solo per i dati c.d. sensibili

L'accesso alla documentazione concernente l'impiego lavorativo di un soggetto nei cui confronti si vanta un diritto di credito deve essere ammesso. E' infatti individuabile la sussistenza di un interesse qualificato all'ostensione, atteso che la domanda di accesso appare preordinata alla tutela di situazione giuridicamente rilevante e collegata alla documentazione richiesta. Un generico riferimento alla tutela della riservatezza non può essere condiviso quale elemento ostativo all'accoglimento della istanza di accesso. Ciò in quanto i dati richiesti all'INPS, in assenza di specificazioni in tal senso, non sembrano ricadere in quelli c.d. sensibili, per i quali il legislatore contempla cautele più stringenti in tema di bilanciamento accesso/riservatezza. (Decisione 3.21 del 17 gennaio 2012)

8.69 Riproposizione dell'istanza di accesso

Ammissibilità

Il diritto di accedere a documenti necessari per esercitare il diritto di difesa innanzi all'organo giurisdizionale è riproponibile dall'istante ove sopravvengano nuovi elementi in fatto o in diritto. Inoltre, a fronte di sopravvenuti interessi o fatti, il richiedente l'accesso che ha già avuto visione dei documenti ma si è limitato ad estrarne copia solo di una parte è titolare del diritto ad avere copia anche di quelli in un primo momento ritenuti non rilevanti. (Decisione 3.91 del 12 marzo 2012)

8.70 Modello Unico e Dichiarazione IVA del soggetto nei cui confronti si vanta un credito

Accessibilità ai fini dell'esercizio del diritto di credito

Il soggetto che vanta un credito nei confronti di un altro soggetto può chiedere di accedere al Modello Unico e alla dichiarazione IVA del debitore; si tratta di documenti certamente accessibili, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/90, la loro conoscenza essendo necessaria ai fini dell'esercizio del diritto di difesa, in relazione alla quantificazione della pretesa risarcitoria fatta valere nei confronti del controinteressato all'accesso. (Decisione 3.28 del 14 giugno 2012)

8.71 Accertamento fiscale

Accessibilità dopo l'adozione del provvedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta – insussistenza del limite relativo all'esclusione del diritto di accesso nei procedimenti tributari

Deve essere disatteso l'assunto secondo il quale dall'art. 24, comma 1, lettera b), della legge n. 241/90 - che esclude il diritto di accesso nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano - sarebbe desumibile il principio della sottrazione al diritto di accesso degli atti inerenti a procedimenti tributari anche successivamente alla loro conclusione. La Commissione ritiene di dover far propria l'interpretazione costituzionalmente orientata di tale disposizione seguita nella giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr., in particolare, Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 5144/2008) secondo la quale l'inaccessibilità agli atti in questione è temporalmente limitata alla fase che precede la conclusione del procedimento tributario, non rilevandosi esigenze di "segretezza" nella fase che segue la conclusione del procedimento con l'adozione del provvedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta sulla base degli elementi reddituali che conducono alla quantificazione del tributo. La diversa interpretazione della disposizione in parola comporta la singolare conseguenza che, in uno Stato di diritto, il cittadino possa essere inciso dalla imposizione tributaria senza neppure essere messo in condizione di conoscere il perché dell'imposizione e della relativa quantificazione. Da tale premessa consegue la necessità di riconoscere la spettanza al contribuente del diritto di accedere a tutti gli atti del procedimento tributario sfociato nell'emissione degli avvisi di accertamento in questione, trovando applicazione alla fattispecie in esame il combinato disposto degli articoli 7 e 10 della legge n. 241/90.

8.72 Dichiarazione resa nel corso di una visita ispettiva

Accessibilità totale da parte del dichiarante

Nessun dubbio sulla legittimazione ad accedere alla documentazione inerente le dichiarazioni rilasciate dall'istante nel corso dell'accertamento ispettivo, atteso che la documentazione oggetto della richiesta di accesso lo riguarda direttamente. Prive di pregio, pertanto, appaiono le motivazioni dell'amministrazioni che escludano l'esistenza di una situazione legittimante l'accesso in capo all'istante. A tale riguardo vale la pena rammentare come tale legittimazione, nel caso di specie, è da considerarsi *in re ipsa* nella partecipazione dell'accedente al procedimento ispettivo in qualità di dichiarante. Tale profilo, al di là della possibile configurazione dell'accesso esercitato e negato da parte resistente alla stregua dell'accesso endoprocedimentale di cui all'articolo 10 della legge n. 241 del 1990, conferisce all'istante quella legittimazione negata dall'amministrazione. La legittimazione, invero, deve essere valutata in astratto, quale titolarità di situazione giuridica soggettiva differenziata rispetto a quella del *quisque de populo* preordinata al controllo sulla regolarità e legittimità

dell'azione amministrativa. D'altronde in tal senso la giurisprudenza del giudice amministrativo è chiara ed univoca. Tra le altre, Cons. stato, Sez. IV, 3 agosto 2010, n. 5173, ove si afferma "La legittimazione all'accesso ai documenti amministrativi deve essere 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 alla impugnativa dell'atto". Ora, nel caso di specie, è chiaro che la verifica di quanto dichiarato agli ispettori per come risultante dai relativi verbali, integri gli estremi di quella posizione qualificata all'accesso illegittimamente non ravvisata da parte resistente. (Decisione 3.19 del 27 novembre 2012)

9. Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell'attività giustiziale della Commissione

Il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 25 della legge n. 241 del 1990 e 12 del d.P.R. n. 184 del 2006 costituisce un rimedio amministrativo, in tutto assimilabile al ricorso gerarchico improprio, in quanto rivolto ad un organo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.¹²

Tale strumento di tutela offerto al cittadino, non solo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso nei confronti dell'amministrazione pubblica, ma tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come del resto illustra la **Figura 22**, dalla quale risulta che su un totale di **4.503** ricorsi trattati dalla Commissione dal 2006 ad oggi, solo **95** decisioni sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR.

In particolare **nel corso del 2012, su 1045 ricorsi, solo 22 decisioni** della Commissione sono state successivamente oggetto di impugnativa dinanzi al TAR.

Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR è nel complesso del **2,11%**

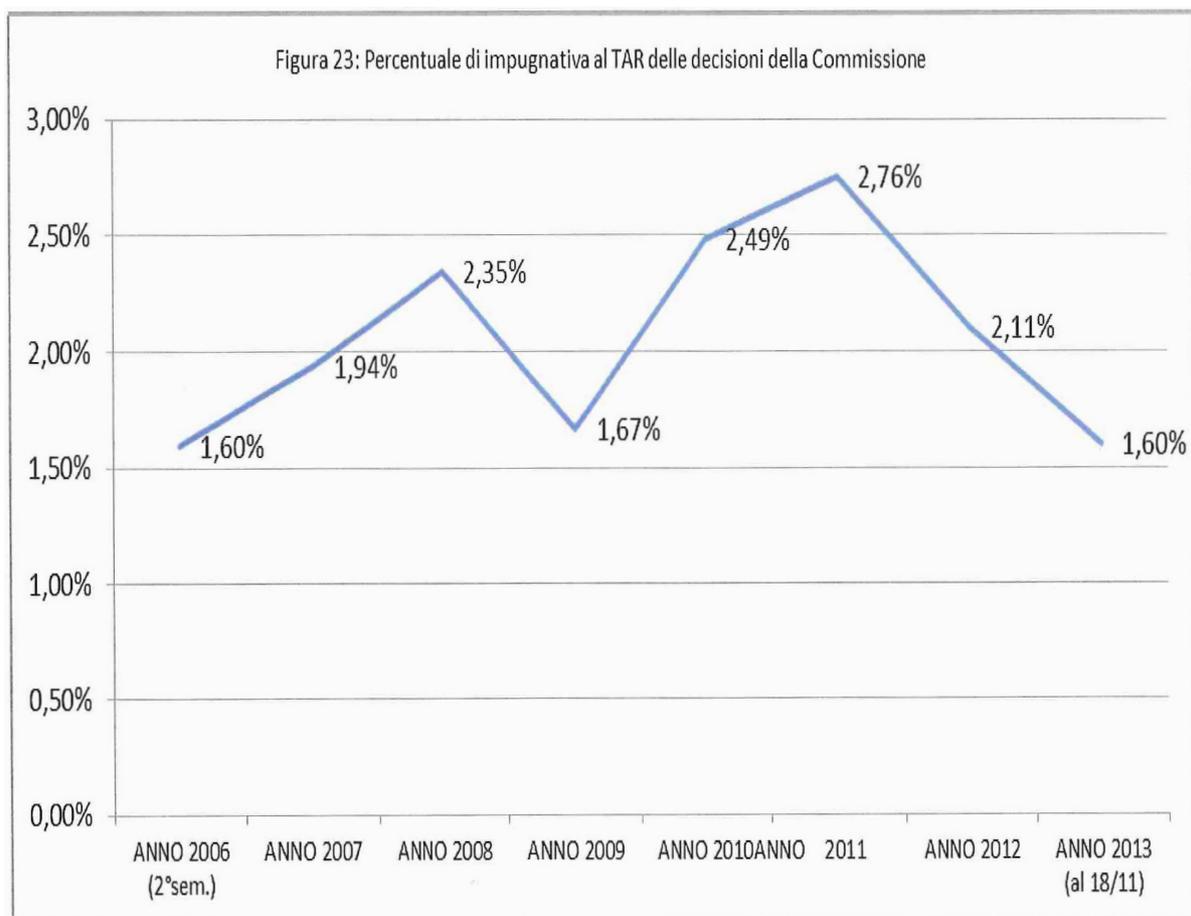
Nel corso dell'anno 2012, si è registrato un decremento del tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione che si è attestato sul **2,11%** a fronte del **2,56%** registrato nell'anno 2011.

Il decremento di ricorsi al TAR si è andato ulteriormente accentuando nei primi mesi del 2013. Al 18 novembre 2013 il tasso di impugnazione si è ridotto all'**1,60%**.

¹² Tale assunto è ormai assodato, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato. Vedi tra le tante in tal senso Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, secondo cui: "non sussiste in astratto alcun motivo giuridico per escludere che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.) E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anche esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)." Anche il T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675 ha aderito alla tesi che assegna a tale rimedio natura di ricorso amministrativo, osservando che le norme di legge e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale, osservando in particolare che: "il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'actio ad exhibendum in quanto, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante".

Figura 22: effetti deflattivi dell'attività giustiziale della Commissione

| RICORSI DECISI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO | | | |
|---|---|-----------------------|---|
| EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO IN MATERIA D'ACCESSO DINANZIA AL TAR | | | |
| La Commissione, dall'entrata in vigore del d.P.R. 184/2006, ha adottato 3493 decisioni, delle quali solo 76 sono state impugnate al TAR | | | |
| | | | |
| | RICORSI decisi dalla COMMISSIONE | RICORSI AL TAR | RAPPORTO TRA RICORSI AL TAR E RICORSI ALLA COMMISSIONE |
| ANNO 2006 (2°sem.) | 125 | 2 | 1,60% |
| ANNO 2007 | 361 | 7 | 1,94% |
| ANNO 2008 | 426 | 10 | 2,35% |
| ANNO 2009 | 479 | 8 | 1,67% |
| ANNO 2010 | 603 | 15 | 2,49% |
| ANNO 2011 | 653 | 18 | 2,76% |
| ANNO 2012 | 1045 | 22 | 2,11% |
| ANNO 2013 (al 18/11) | 811 | 13 | 1,60% |
| TOTALE | 4.503 | 95 | 2,11% |

Figura 23: percentuale di impugnative al Tar

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 6,40



170780002280