

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. LXXVIII  
n. 2

## RELAZIONE

DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI  
AMMINISTRATIVI SULLA TRASPARENZA  
DELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Anno 2013)

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

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

(DELRIO)

---

**Trasmessa alla Presidenza il 23 dicembre 2014**

---

PAGINA BIANCA

**INDICE**

INTRODUZIONE . . . . .	Pag.	9
1. La composizione della Commissione per l'accesso . . . . .	»	13
2. La struttura di supporto all'attività della Commissione per l'accesso presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo . . . . .	»	26
2.1. L'informatizzazione dei lavori: Il sito <i>intranet</i> riservato ai Componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri . . . . .	»	27
2.2. La Casella di P.E.C. (posta elettronica certificata) della Commissione per l'accesso . . . . .	»	33
3. Il sito <i>internet</i> della Commissione per l'accesso . . . . .	»	35
4. Le sedute della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2013 . . . . .	»	42
5. Il decreto legislativo n. 33 del 2013 e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni . . . . .	»	46
5.1. L'accesso civico . . . . .	»	47
5.2. La trasparenza organizzativa nei pareri e nelle decisioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi . . . . .	»	50
6. Accesso e riservatezza . . . . .	»	52
6.1. Limiti del diritto d'accesso . . . . .	»	54
6.2. Limiti al diritto alla riservatezza . . . . .	»	56
6.3. Bilanciamento tra diritto d'accesso e diritto alla riservatezza . . . . .	»	56
7. Le funzioni giustiziali della Commissione per l'accesso . . . . .	»	62
7.1. Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell'attività giustiziale della Commissione . . . . .	»	68
7.2. Il ricorso dinanzi alla Commissione – la procedura . . . . .	»	72
7.3. Gli esiti dei ricorsi nell'anno 2013 . . . . .	»	73

7.4. I ricorsi alla Commissione e le amministrazioni resistenti .....	Pag.	77
7.5. La distribuzione geografica dei ricorsi .....	»	92
8. Le decisioni della Commissione .....	»	94
8.1. Effetti della decisione favorevole .....	»	94
8.2. La carenza di poteri coercitivi, sostitutivi o sanzionatori in capo alla Commissione in caso di inadempienza o inerzia dell'Amministrazione resistente ..	»	95
9. Le funzioni consultive e di proposta della Commissione per l'accesso – I pareri .....	»	96
9.1. Accesso del cittadino residente .....	»	100
9.2. Il diritto d'accesso dei consiglieri comunali e provinciali .....	»	102
9.3. Inapplicabilità in via analogica dell'articolo 43 del TUEL ai consiglieri regionali e ai parlamentari ...	»	103
10. Riepilogo dei pareri più rilevanti espressi nel 2013 ...	»	106
10.1. Accesso alle planimetrie immobiliari per via telematica .....	»	106
10.2. Accesso al sistema informatico tramite <i>password</i> del Comune da parte di consigliere comunale ...	»	107
10.3. Accesso agli esposti ambientali .....	»	108
10.4. Accesso di consigliere comunale ad elenco di istanze di insinuazione della massa passiva .....	»	108
10.5. Accesso di un membro del Parlamento della Repubblica .....	»	109
10.6. Diritto di accesso del cittadino residente ad informazioni relative alla valorizzazione di beni comunali .....	»	110
10.7. Accesso agli atti di gara – richiesta del controinteressato di presenziare all'esercizio dell'accesso ..	»	111
10.8. Procedure concorsuali – Accesso agli atti .....	»	112
10.9. Accesso ad atti di procedura arbitrale .....	»	113
10.10. Esercizio diritto d'accesso del Consigliere comunale –limiti .....	»	113
10.11. Accesso del consigliere comunale .....	»	114
10.12. Accesso da parte di un giornalista a documentazione relativa a spese di rappresentanza e di segreteria dei consiglieri regionali – prevalenza del diritto di cronaca sul diritto alla riservatezza ...	»	115

10.13. Estrazione copia di un verbale di conciliazione redatto nell'ambito di una procedura di raffreddamento avvenuta tra sigle sindacali . . . . .	Pag. 117
10.14. Accesso del consigliere comunale agli atti relativi alla gestione del personale – accesso telematico . . . . .	» 118
10.15. Richiesta di parere in tema di accesso ad atti amministrativi per la definizione del nuovo Piano di Governo del Territorio . . . . .	» 119
10.16. Accesso di consigliere comunale – accesso diretto al sistema informatico . . . . .	» 119
10.17. Accesso agli atti di una gara per la fornitura di lavagne interattive multimediali . . . . .	» 121
10.18. Accesso del consigliere comunale ad atti di società partecipata dalla Regione . . . . .	» 122
10.19. Accesso ad atti d'archivio custoditi presso la rete diplomatico-consolare italiana in Argentina concernenti vittime della dittatura militare . . . . .	» 123
10.20. Accesso di un consigliere comunale a dati contabili del bilancio comunale . . . . .	» 125
10.21. Accesso di consigliere comunale ai dati anagrafici e di famiglia del Sindaco, del Vice Sindaco e di alcuni dipendenti assunti nel comune . . . . .	» 126
10.22. Accesso ad esposto – Segnalazione della Commissione del comportamento poco trasparente del Comune di Savona . . . . .	» 126
10.23. Accesso a documenti relativi ad una visita medica fiscale . . . . .	» 127
10.24. Accesso di un consigliere comunale a dati contabili del bilancio comunale . . . . .	» 128
10.25. Accesso ai verbali delle riunioni preparatorie e ai verbali delle sedute del CIPE, nonché ai documenti propedeutici alle deliberazioni del CIPE . . . . .	» 129
10.26. Accesso alle ingiunzioni di pagamento dell'Unione di comuni da parte del consigliere di uno dei comuni . . . . .	» 131
10.27. Accesso a richieste di autorizzazioni urbanistiche. . . . .	» 132
10.28. Illegittimità della richiesta di copia del documento di identità per accesso richiesto per via telematica. . . . .	» 133
10.29. Costi dell'accesso esercitato in via telematica. . . . .	» 134

11. Gli interventi della Commissione . . . . .	Pag.	136
12. Sintesi delle decisioni più rilevanti adottate dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2013. . . . .	»	138
12.1. Accesso a documenti inerenti ricorso gerarchico. . . . .	»	138
12.2. Diritto d'accesso esercitabile anche mediante estrazione di copia e non attraverso la sola visione. . . . .	»	139
12.3. Diritto d'accesso dell'autore di un esposto agli atti del procedimento avviato a seguito dell'esposto . . . . .	»	140
12.4. Accesso agli atti del Comune da parte del cittadino residente . . . . .	»	140
12.5. Accesso dei candidati partecipanti a concorso pubblico . . . . .	»	141
12.6. Accesso alla dichiarazione dei redditi dell'ex coniuge. . . . .	»	142
12.7. Accesso ad atti confluiti in procedimento penale – inammissibilità. . . . .	»	143
12.8. Accesso a documenti relativi alla situazione lavorativa dell'ex coniuge. . . . .	»	144
12.9. Accesso ad atti inerenti procedimento disciplinare . . . . .	»	146
12.10. Accesso a verbali e dichiarazioni rese dai lavoratori in sede di accertamento ispettivo – inapplicabilità dell'esclusione dall'accesso prevista dal D.M.757 del 1994, nel caso in cui il rapporto di lavoro non sia più in essere. . . . .	»	147
12.11. Accesso a denuncia – esposto. . . . .	»	149
12.12. Accesso ai decreti di concessione della pensione. . . . .	»	151
12.13. Accesso a documenti posti a base di un sollecito di pagamento. . . . .	»	152
12.14. Accesso a verbale ispettivo. . . . .	»	152
12.15. Accesso agli emolumenti corrisposti alla ex coniuge. . . . .	»	154
12.16. Accesso a corrispondenza in funzione di difesa in procedimento di licenziamento. . . . .	»	155
12.17. Accesso a documentazione inerente ad un concorso pubblico. . . . .	»	156
12.18. Accesso a documentazione sanitaria di lavoratori . . . . .	»	159
12.19. Accesso del Consigliere comunale al brogliaccio delle sedute di giunta. . . . .	»	161
12.20. Accesso endoprocedimentale. . . . .	»	162

12.21. Accesso a relazione su ricorso straordinario al Capo dello Stato. ....	Pag.	163
12.22. Accesso a relazione alla Corte dei Conti. ....	»	164
12.23. Accesso agli atti relativi ad accertamento tributario. ....	»	165
12.24. Accesso a dichiarazione dei redditi di socia accomandataria. ....	»	167
12.25. Accesso ai verbali di valutazione di un corso di inglese. ....	»	168
12.26. Accesso ad atti inerenti la richiesta di cittadinanza. ....	»	169
12.27. Accesso di associazione sindacale. ....	»	170
12.28. Accesso agli atti di successione. ....	»	171
12.29. Accesso agli atti inerenti il datore di lavoro da parte del dipendente. ....	»	172
12.30. Accesso ad atti rientranti negli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33 del 2013. ...	»	173
12.31. Accesso ad atti di procedura di progressione professionale. ....	»	175
12.32. Accesso al contratto di locazione. ....	»	177
12.33. Accesso ad atti di procedimento disciplinare. ...	»	178
12.34. Ammissibilità della richiesta d'accesso – sufficienza della individuabilità dei documenti. ....	»	179

PAGINA BIANCA

## Introduzione

A seguito dell'avvento della legge n. 241 del 1990 è mutato radicalmente il *modus operandi* dell'amministrazione pubblica che deve necessariamente garantire la piena trasparenza del proprio agire, curando l'interesse pubblico in maniera da rendere sempre conoscibile l'iter formativo delle proprie decisioni amministrative, anche al fine di salvaguardare gli interessi privati coinvolti.

Al cittadino è, conseguentemente, riconosciuta ampia possibilità di accedere agli atti in possesso della Pubblica Amministrazione, al fine di tutelare i propri interessi e di verificare la razionalità e la coerenza delle scelte effettuate dalla pubblica amministrazione.

Inoltre, sono stati introdotti istituti volti a garantire maggiore efficacia ed efficienza all'azione amministrativa, consentendo il ricorso a strumenti tratti dal diritto privato e ampliando le ipotesi di partecipazione diretta del cittadino alle scelte operate dall'amministrazione.

In tale contesto, l'introduzione del principio di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, sancito dalla previsione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi di cui all'articolo 22 e ss. della L. 241/1990, fa sì che la segretezza dei documenti non può più essere intesa in senso soggettivo.

A tal riguardo il Consiglio di Stato<sup>1</sup>, occupandosi del rapporto tra accesso e riservatezza, ha più volte avuto modo di affermare che "la segretezza permane non come predicato soggettivo, ma come requisito oggettivo del documento", che, conseguentemente, non può essere considerato segreto per il fatto di appartenere alla Pubblica Amministrazione, ma per il peculiare tipo di notizie racchiuse in esso.

Dunque, il segreto, con l'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990, ha perso definitivamente la valenza di principio informatore dell'operato della Pubblica Amministrazione e non occupa più una posizione dominante: è possibile invocare la necessità del segreto solo nei casi in cui vi sia l'esigenza obiettiva e reale di tutelare particolari e delicati interessi pubblici; esigenza che, tra l'altro, deve essere normativamente prevista e ritenuta prevalente sul diritto di accesso<sup>2</sup>.

Conseguentemente, il diritto d'accesso ai documenti amministrativi assume rilievo sia nel senso che è funzionale ad assicurare esigenze di carattere generale quali quelle dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, sia perché costituisce, a tutti gli effetti, una posizione giuridica soggettiva che gode di una specifica tutela riconosciuta

<sup>1</sup> Vedi in particolare Cons. Stato, Ad. Pl., 4 febbraio 1997, n. 5.

<sup>2</sup> In tal senso si esprimeva già l'art. 24 della legge n. 241 del 1990 che escludeva l'accesso "per i documenti coperti da segreto di stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1877, n. 801, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento"; principio sostanzialmente confermato dal testo vigente dello stesso articolo, anche se meglio circoscritto e definito, dalla nuova formulazione.

dall'ordinamento.<sup>3</sup> Da tale impostazione la giurisprudenza ha fatto discendere i seguenti corollari: a) il "segreto" che impedisce l'accesso ai documenti non deve costituire la mera riaffermazione del tramontato principio di assoluta riservatezza dell'azione amministrativa; b) il segreto fatto salvo dalla legge n. 241/90 deve riferirsi esclusivamente ad ipotesi in cui esso mira a salvaguardare interessi di natura e consistenza diversa da quelli genericamente amministrativi<sup>4</sup>.

Il principio della trasparenza ha una duplice natura, configurandosi contestualmente, sia in termini di obiettivo che il legislatore si propone di realizzare a tutti i livelli dell'ordinamento, sia come basilare canone operativo, al quale nessuna autorità amministrativa è in grado di sottrarsi legittimamente, rappresentando la regola generale dell'azione amministrativa.

Infatti, oltre al diritto d'accesso ai documenti amministrativi, che costituisce una posizione soggettiva sempre riconosciuta al privato cittadino per la tutela di specifiche situazioni giuridicamente rilevanti, negli ultimi anni, si è affermata la trasparenza, intesa non solo come possibilità di accedere ai documenti, ma anche come generale conoscibilità dell'azione amministrativa, attraverso la pubblicazione obbligatoria dei documenti e delle notizie inerenti l'organizzazione e il funzionamento delle singole amministrazioni sui siti internet delle stesse.

In particolare, il recente decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, entrato in vigore il 20 aprile 2013, ha introdotto il c.d. *accesso civico*, quale diritto alla trasparenza riconosciuto a tutti i cittadini, a prescindere dall'esistenza di un interesse differenziato e specifico, legittimante l'accesso. Ne deriva un nuovo assetto anche delle funzioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, preposta, ai sensi degli articoli 25 e 27 della legge n. 241 del 1990, alla tutela in sede amministrativa dei cittadini nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato che neghino espressamente o tacitamente l'accesso ai documenti, ma incompetente, ai sensi del citato d.lgs. n. 33 del 2013, in materia di violazione degli obblighi di pubblicazione.

Tuttavia, come la Commissione per l'accesso ha avuto occasione di evidenziare nelle proprie decisioni nel corso dell'anno 2013, è l'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione che rende, di fatto, conoscibile

<sup>3</sup> Differenti teorie sono emerse in ordine alla natura di diritto soggettivo (vedi: Cons. Stato, n. 191, 2001) o di interesse legittimo (vedi: Cons. Stato, n. 3602, 2000) del diritto di accesso. La tesi che inquadra tale posizione giuridica nell'ambito dei diritti soggettivi fa leva sull'art. 25 della legge 241/90, il quale prevede a tutela del diritto di accesso, un procedimento giurisdizionale accelerato dinanzi al TAR che può sfociare in un ordine di esibizione del documento, provvedimento tipico delle situazioni giuridiche di diritto soggettivo e non nel mero annullamento dell'atto di diniego (esito che si rivelerebbe invece più confacente alla natura di interesse legittimo della situazione giuridica in parola).

<sup>4</sup> Vedi tra le altre: Cons. Stato, n. 5105, 2000; Cons. e Stato, n. 1893, 2001.

quest'ultima da parte di chiunque vi abbia interesse, realizzando concretamente il principio di trasparenza.

Di qui la duplice valenza del diritto d'accesso che, da un lato garantisce al privato la tutela di specifiche situazioni giuridicamente rilevanti nei confronti della P.A. e, dall'altro, è funzionale ad assicurare la concretizzazione dei principi generali di imparzialità e trasparenza amministrativa.

L'apprezzamento incontrato, presso i cittadini, dalla Commissione per l'accesso per la propria opera di tutela in via amministrativa del diritto d'accesso è palesemente dimostrato dall'enorme numero di ricorsi presentati nel corso del 2013 (in totale nel corso dell'anno in esame sono stati presentati 1095 ricorsi)

In particolare, la Commissione per l'accesso attraverso le decisioni adottate nel corso dell'anno 2013 si è soffermata sui rapporti tra le esigenze sottese all'esercizio del diritto d'accesso e le altre esigenze contrapposte, riconosciute meritevoli di tutela dal nostro ordinamento, sotto il profilo della riservatezza, riconoscendo la prevalenza del diritto d'accesso, quando necessario alla difesa della propria posizione giuridica soggettiva.

Inoltre, la Commissione si è pronunciata in materia di accesso ambientale, accesso endoprocedimentale, accesso agli atti nelle procedure concorsuali, accesso delle organizzazioni sindacali, accesso agli atti degli enti locali, con riferimento sia ai cittadini residenti che ai consiglieri comunali, confermando la prevalenza della norma speciale contenuta nel TUEL, che prevede un diritto d'accesso più ampio per i cittadini residenti rispetto alla disciplina generale prevista dalla legge n. 241 del 1990 e ribadendo il diritto d'accesso totale del consigliere comunale e provinciale a tutti gli atti e informazioni dell'ente locale, in funzione dello svolgimento del suo munus di consigliere.

Nell'anno 2013, si è registrato un ulteriore aumento dei ricorsi trattati, che - come riportato nei grafici e nelle tabelle contenute nella presente relazione - hanno superato, per il secondo anno consecutivo, quota 1000.

Al riguardo si osserva che la Commissione, nonostante l'intervenuta riduzione del numero dei suoi componenti, che nel 2013 - in forza delle

modifiche dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990<sup>5</sup> - sono passati ad undici, compreso il Presidente, ha sempre deciso espressamente tutti i ricorsi presentati dai cittadini, senza mai far formare il silenzio rigetto per decorrenza dei termini, fornendo un efficace strumento di tutela, in via amministrativa, del diritto d'accesso.

Attraverso le proprie decisioni ed i propri pareri, la Commissione ha dunque continuato a svolgere nel 2013, sempre più intensamente, la propria funzione di tutela e di impulso in materia d'accesso ai documenti amministrativi, intervenendo, ai sensi degli articoli 25 e 27 della legge n. 241 del 1990, al fine di promuovere presso le pubbliche amministrazioni comportamenti sempre più aderenti ai principi di trasparenza ed imparzialità.

---

<sup>5</sup> 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 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.]

## 1. La composizione della Commissione per l'accesso

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 organo 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 che 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 organo 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 citta 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, oltre al Presidente, dei componenti della Commissione, nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione.

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 parole: "e' composta da dodici membri" sono sostituite dalle seguenti: "e' composta da dieci membri";
- 2) dopo le parole: "quattro scelti 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;

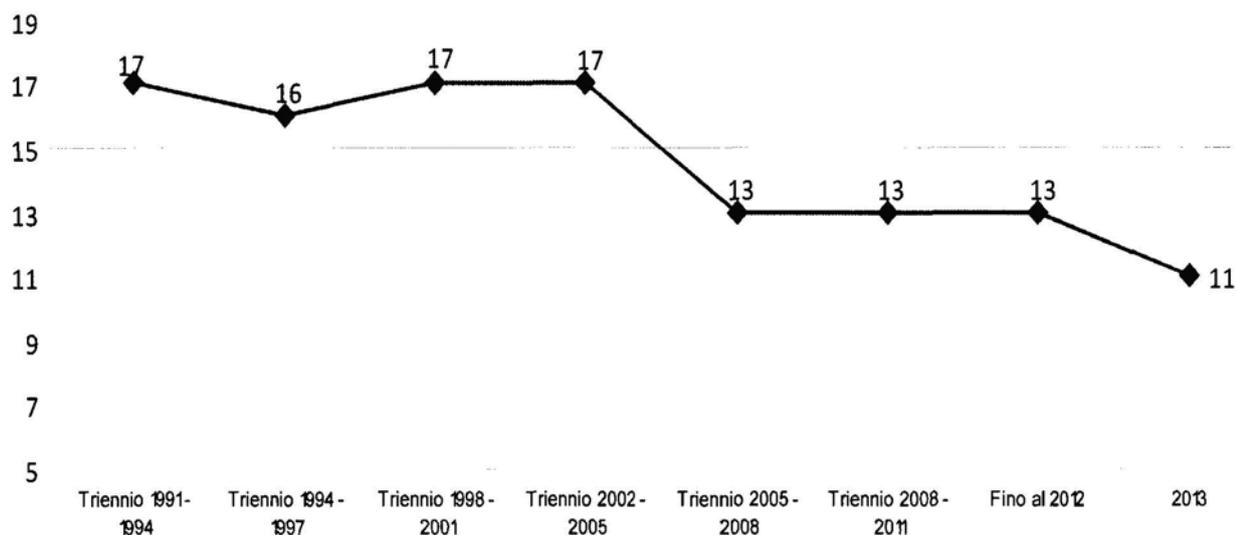
Lo stesso articolo 47-*bis* della legge n. 98 del 2013 ha inserito, dopo il comma 2, dell'articolo 27 della L. n. 241 del 1990, il comma 2-*bis* che recita: "La Commissione delibera a maggioranza dei presenti.

L'assenza dei componenti, per tre sedute consecutive, ne determina la decadenza".

Il citato articolo 47-*bis*, inoltre, 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 n. 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.

**Nella figura 1 sotto riportata è descritto l'andamento della composizione della Commissione che, dall'istituzione ad oggi, è stata ricostituita otto volte.**

**Figura 1: composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dall'istituzione ad oggi (1991 - 2013)****Fig. 1 Composizione della Commissione dall'istituzione ad oggi (1991 - 2013)**

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

**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. Silvano 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 2011-2014<sup>6</sup>

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 Commissione<sup>7</sup>;
- 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;

<sup>6</sup> Il 21 novembre 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.

<sup>7</sup>Nel mese di novembre 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.

- 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.

## NUOVA COMPOSIZIONE TRIENNIO 2013 - 2016

La Commissione è stata nuovamente ricostituita per la durata di un triennio, a seguito delle modifiche legislative intervenute che ne hanno ridotto il numero dei componenti a 10 più il Presidente

La nuova composizione della Commissione per l'accesso, ridotta ai sensi dell'articolo 47 -bis della 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 divenuta effettiva a seguito della ricostituzione avvenuta con DPCM 21 novembre 2013, ed è la seguente:

- Pres. Filippo PATRONI GRIFFI, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni di Presidente della Commissione;

- Sen. Claudio MOSCARDELLI, componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;

- Sen. Enrico PICCINELLI, componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;

- On. Laura CASTELLI, componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;

- On. Gian Mario FRAGOMELI, componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;

Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato emerito, componente designato dall'Avvocatura Generale dello Stato

- Pres. Michele PERRELLI, Presidente di Tribunale amministrativo regionale,

- 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;

- 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

Con successivo dPCM 17 gennaio 2014, si è provveduto ad integrare la composizione della Commissione per l'accesso con i componenti designati, rispettivamente da Consiglio Superiore della Magistratura e dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti:

- Cons. dr.ssa Maria Luisa DE CARLI, consigliere della Corte dei conti, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti;
- dr.ssa Fiammetta PALMIERI, magistrato ordinario, componente designato dal Consiglio superiore della magistratura.

Con dPCM 30 aprile 2014, a seguito dell'insediamento del nuovo esecutivo, sono stati rispettivamente nominati Presidente e componente di diritto della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dott. Graziano Delrio e il Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, Cons. Elisa Grande.

## **2. La struttura di supporto all'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo**

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

Nel corso del 2013, il Dipartimento ha fornito un valido supporto tecnico-amministrativo alla Commissione, provvedendo al coordinamento degli esperti, nominati in seno alla Commissione, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 e alla predisposizione di tutti gli elementi necessari per le attività e le deliberazioni della Commissione

La struttura di supporto cura, inoltre, l'organizzazione dell'archivio dei regolamenti di cui all'art. 11, comma 3, del d.P.R. n. 184 del 2006 e svolge il servizio di segreteria delle sedute della Commissione, nonché ogni altra attività ad essa demandata da quest'ultima. Nell'anno 2013, stante l'aumento costante dei ricorsi presentati dai cittadini, a fronte della diminuzione dei componenti della Commissione, il lavoro della struttura di supporto ha registrato un forte incremento.

In particolare, come evidenziato nella figura 2, nel 2013 sono stati trattati in totale 1095 ricorsi; nel 2012, 1045 ricorsi; nel 2011, 701; nel 2010, 603 e nel 2009, 479; nel 2008, 426; nel 2007, 361, nel 2006, 125 ricorsi .

**Figura 2 Attività della Commissione dal 2006 al 2013**

<b>Anno</b>	<b>Ricorsi</b>	<b>Pareri</b>
<b>2006</b>	<b>125</b>	<b>140</b>
<b>2007</b>	<b>361</b>	<b>194</b>
<b>2008</b>	<b>426</b>	<b>141</b>
<b>2009</b>	<b>479</b>	<b>197</b>
<b>2010</b>	<b>603</b>	<b>144</b>
<b>2011</b>	<b>701</b>	<b>152</b>
<b>2012</b>	<b>1045</b>	<b>135</b>
<b>2013</b>	<b>1095</b>	<b>98</b>

## **2.1. L'informatizzazione dei lavori: Il sito intranet riservato ai componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri**

Nel corso del 2013, il Dipartimento ha svolto la sua attività secondo le modalità informatiche già avviate negli anni precedenti, consentendo una sempre maggiore celerità dei lavori della Commissione per l'accesso ed un notevole risparmio dei costi per l'amministrazione, connesso alla completa abolizione della documentazione cartacea attinente ai lavori della Commissione.

Grazie alla dematerializzazione posta in essere, infatti, tutte 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.

Il sistema classico di fascicolazione cartacea è stato definitivamente abbandonato (l'utilizzo del cartaceo negli anni precedenti 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.

Poiché nel corso del 2013 la Commissione si è riunita 15 volte<sup>8</sup>, il risparmio effettivo di carta per l'intero anno di attività è pari a circa 300.000 fogli, pari a circa 600 risme di carta.

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 ed a cui possono accedere, attraverso l'uso di una password personale, esclusivamente i componenti della Commissione stessa, nonché gli esperti nominati ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990.

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 unicamente "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.

---

<sup>8</sup> Per l'andamento del numero delle riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2013, vedi più avanti figura 10

Nelle figure 3, 4, 5 e 6 e7 è riportata la descrizione delle modalità d'utilizzo del sistema operativo impiegato dalla struttura di supporto e dai componenti della Commissione per l'accesso.

### Figura 3: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento

Accedere al seguente link: <http://kt.palazzochoigi.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**



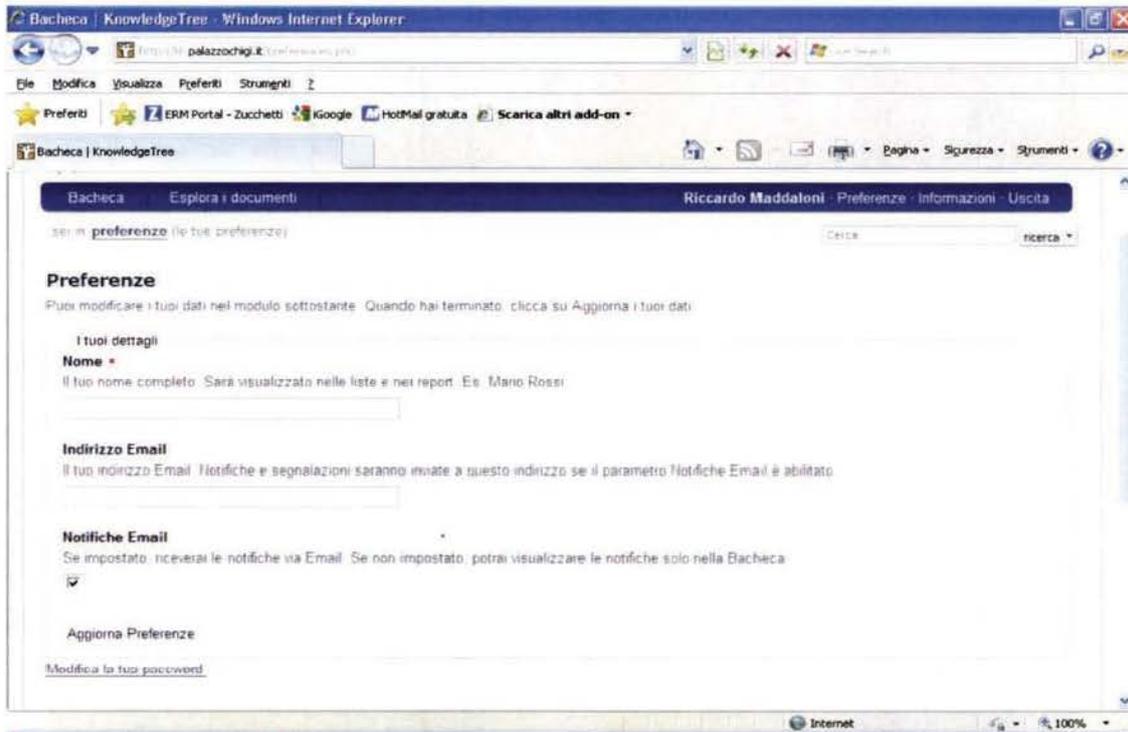
Successivamente apparirà la seguente schermata:



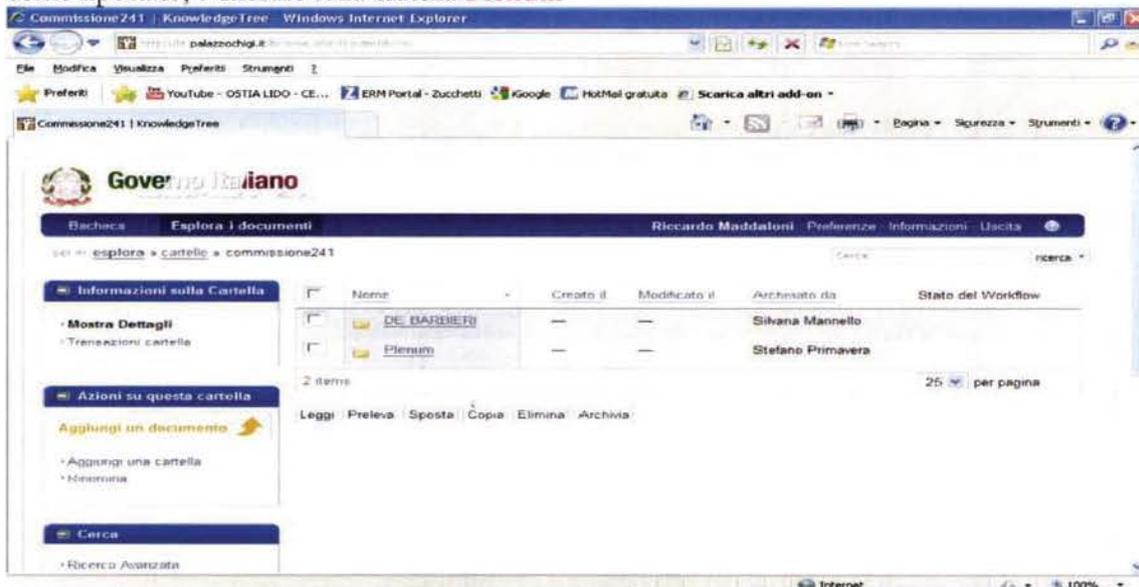
Seguire i seguenti procedimenti.

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

**Figura 4: 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**



## Figura 5: 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 'Plenum KnowledgeTree' intranet. The browser's address bar shows the URL 'http://s.palazzochigi.it/browse.ztp?Fid=73'. The page header features the 'Governo Italiano' logo and navigation links: 'Bacheca', 'Esplora i documenti', 'Riccardo Maddaloni', 'Preferenze', 'Informazioni', and 'Uscita'. Below the header, there is a breadcrumb trail: 'esplora > cartelle > commissione241 > plenum'. A search bar is visible on the right. The main content area displays a table of plenum cartellas:

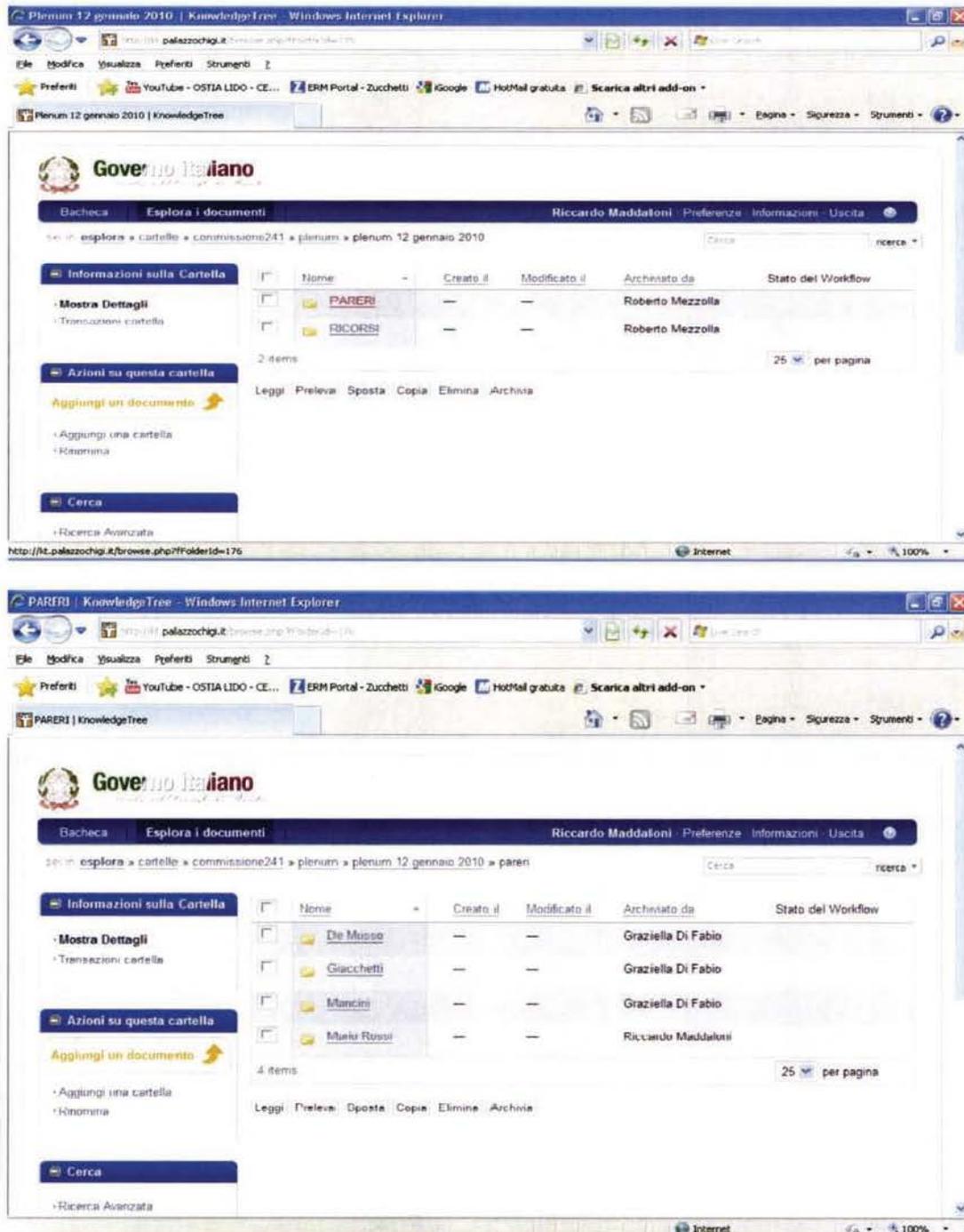
Nome	Creato il	Modificato il	Archiviato da	Stato del Workflow
<input type="checkbox"/> <a href="#">Cartella Storico Plenum</a>	--	--	Riccardo Maddaloni	
<input type="checkbox"/> <a href="#">Plenum 12 gennaio 2010</a>	--	--	Roberto Mezzolla	
<input type="checkbox"/> <a href="#">Plenum 15 dicembre 2009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

Below the table, it indicates '3 items' and '25 per pagina'. At the bottom of the table, there are action links: 'Leggi', 'Preleva', 'Sposta', 'Copia', 'Elimina', and 'Archivia'. On the left sidebar, there are sections for 'Informazioni sulla Cartella' (with 'Mostra Dettagli' and 'Transazioni cartella'), 'Azioni su questa cartella' (with 'Aggiungi un documento'), and 'Cerca' (with 'Ricerca Avanzata').

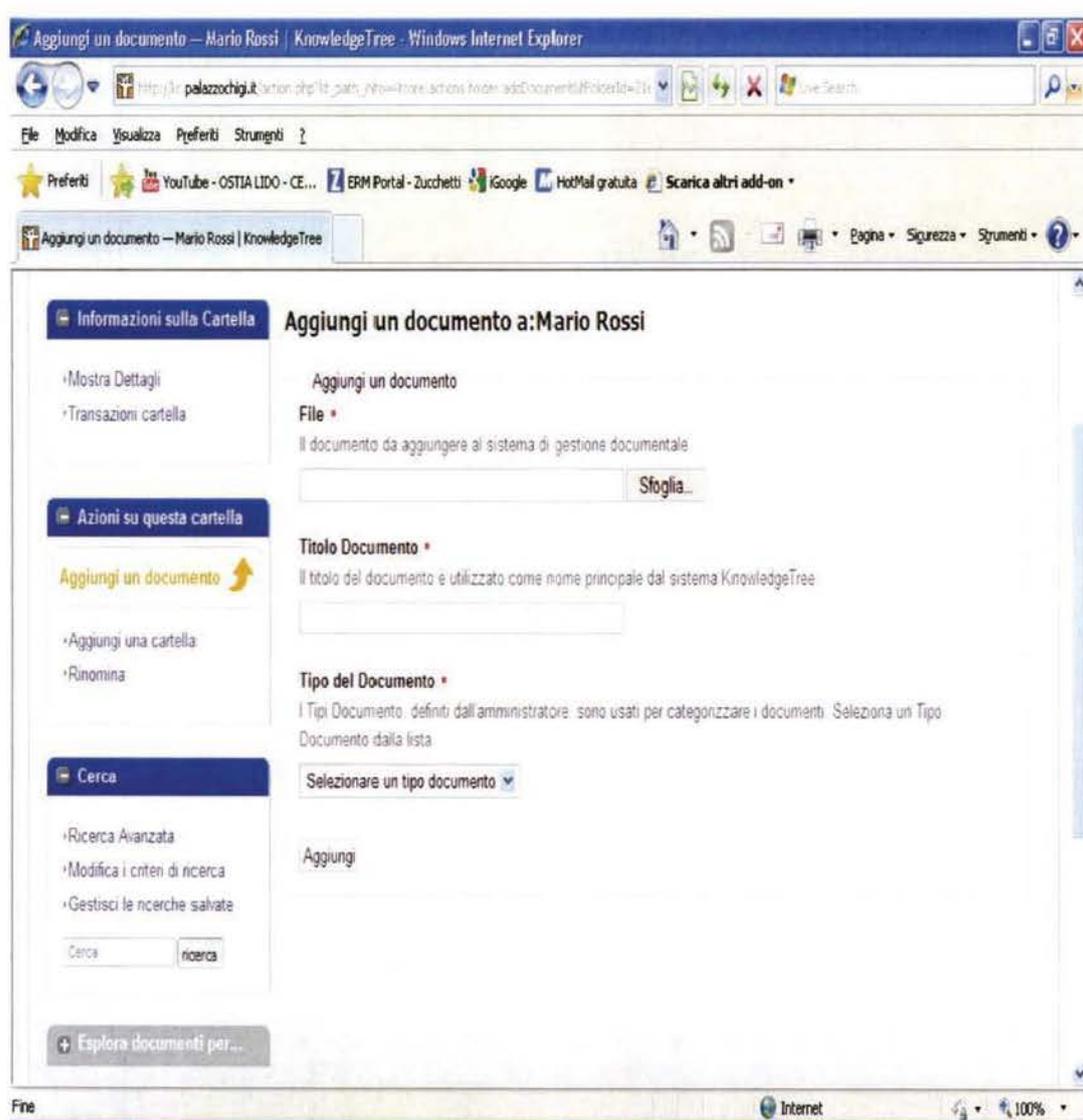
Tralasciando la cartella al punto 1), passiamo ad analizzare le successive le quali, strutturalmente, sono praticamente identiche, ossia al loro interno hanno sempre due sottocartelle **PARERI** e **RICORSI**, le quali, a loro volta, all'interno avranno ulteriori sottocartelle univocamente individuate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

**Figura 6: 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**.



**Figura 7: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento**



## **2.2 La casella P.E.C. (posta elettronica certificata) 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 ed 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.

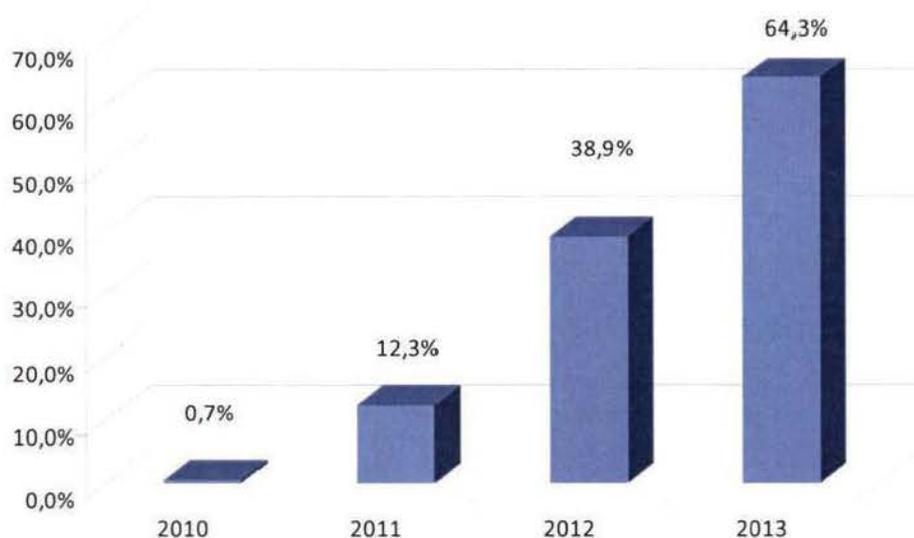
Ciò ha comportato un notevole risparmio di risorse, sia in termini di consumo di carta, sia di diminuzione di spese di spedizione delle decisioni.

Nel 2011 e nel 2012 il numero dei ricorrenti che si sono serviti della P.E.C., in luogo della posta cartacea, è andato sempre maggiormente crescendo.

Nel corso dell'anno 2013 si è registrato un ulteriore forte incremento, rispetto al 2012, dell'utilizzo della posta elettronica certificata, divenuto lo strumento principale per l'invio dei ricorsi da parte degli utenti, che negli anni precedenti inviavano prevalentemente in forma cartacea i ricorsi e le richieste di parere alla Commissione.

Come si evince dalla seguente figura 8, di seguito riportata, nel 2013, oltre il 60% dei ricorsi è stato presentato a mezzo posta elettronica certificata.

**Figura 8: dematerializzazione lavori della Commissione – percentuale dei ricorsi presentati a mezzo PEC per anno di riferimento**



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 quattro anni.

In particolare, si può osservare una forte crescita dell'utilizzo della PEC a partire dall'anno 2012, in cui si registra il 38,9% e nell'anno 2013 in cui il dato si attesta al 64,3% dei ricorsi presentati alla Commissione, pervenuti a mezzo P.E.C.

### 3 Il sito internet della Commissione per l'accesso

La struttura di supporto cura la pubblicazione sul sito internet, [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it), di tutto ciò che attiene all'attività della Commissione.

Il sito internet, curato dalla struttura, nel rispetto delle esigenze di riservatezza dei dati sensibili contenuti nelle decisioni e nei pareri, rende conoscibili i lavori della Commissione, riporta la modulistica per la proposizione dei ricorsi, 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 posti a conoscenza, in tempo reale, delle convocazioni di ogni seduta plenaria della Commissione per l'accesso in cui sono trattate le richieste di parere e i ricorsi presentati avverso i dinieghi di accesso delle amministrazioni.

Il forte successo del sito internet della Commissione presso gli utenti, registrato negli anni 2010, 2011 e 2012 è stato confermato anche nel 2013, in cui si è registrato un numero di visitatori e di accessi sempre crescenti.

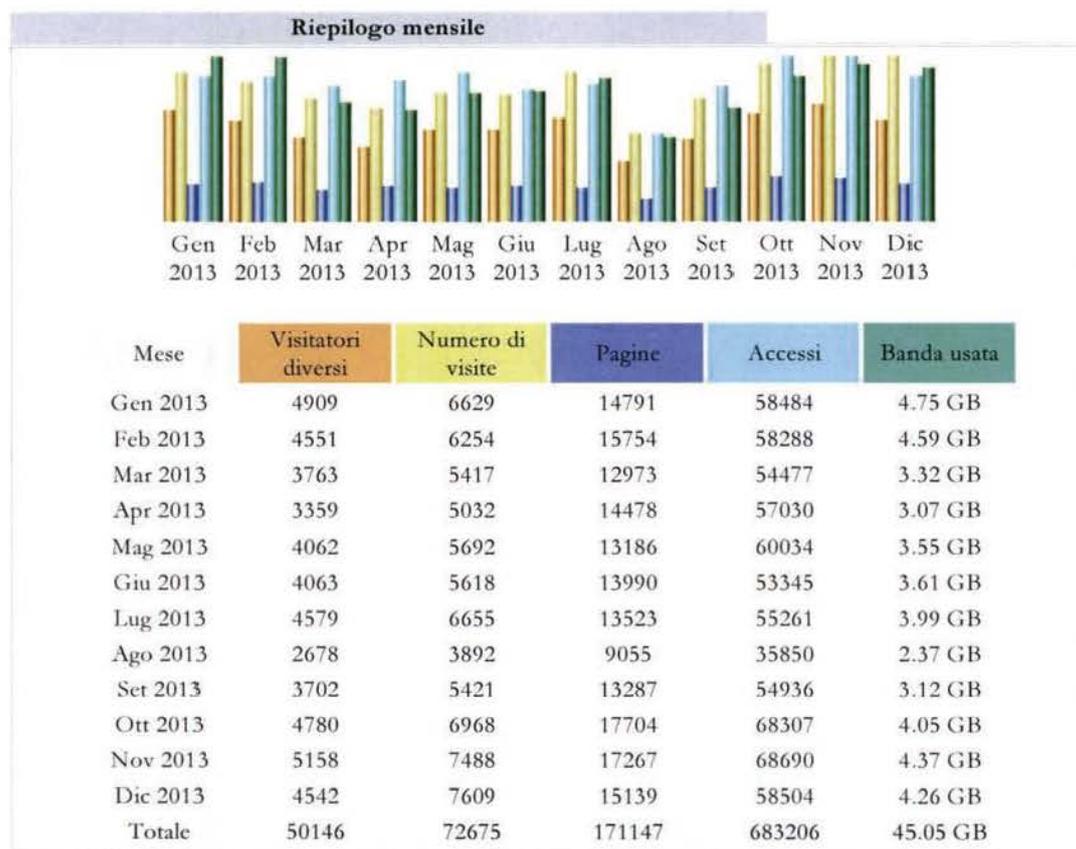
Nelle figure 9 e seguenti è riportato il riepilogo dei dati registrati nel corso dell'anno 2013.

In particolare si può osservare che, anche se il numero di visitatori diversi è lievemente diminuito passando dai 52.142 del 2012 ai 50.146 del 2013, è tuttavia aumentato il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito che è passato da 70.739 nell'anno 2012 a 72.675 visite nell'anno 2013.

Gli accessi mensili, sono stati decine di migliaia, con picchi di 68.690 accessi nel mese di novembre 2013, di 68.307 nel mese di ottobre 2013 e di 60.034 nel mese di maggio. Il totale complessivo di accessi al sito internet della Commissione, per l'intero anno 2013, è di ben 683.206 accessi al sito

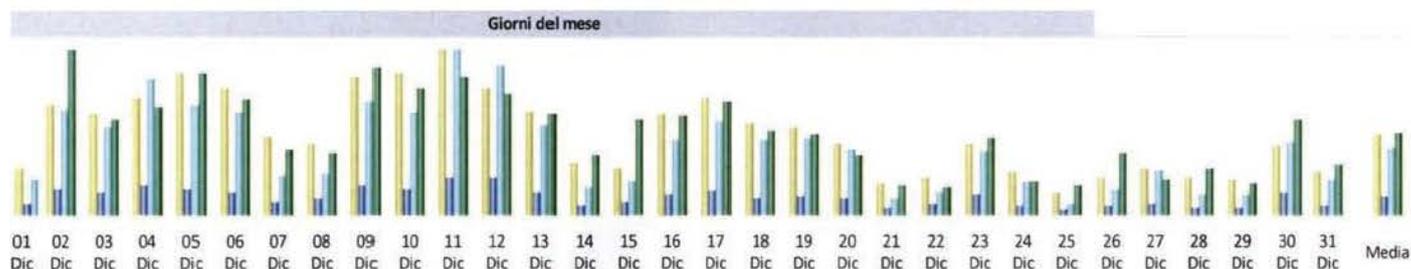
Il trend di interesse al sito internet da parte degli utenti risulta essere in continuo aumento e le pagine consultate nel 2013 sono 171.147 a fronte delle 169.883 del 2012.

Nel 2013 il totale della banda usata è stato di 45.05 GB, in netto aumento rispetto alla banda usata nel 2012, pari per l'intero anno a 43.60 GB, (il dato registrato nel 2011 è stato pari a 15.30 GB, nel 2010 la banda usata in totale era stata pari a 7.25 GB).

**Figura 9: accessi al sito della Commissione nell'anno 2013**

Nelle successive figure 10, 11, 12 sono riportati i dati relativi ai numeri di accessi al sito della Commissione per giorni del mese, per settimana, per giorni della settimana e per ora.

Figura 10: accessi al sito per giorni del mese

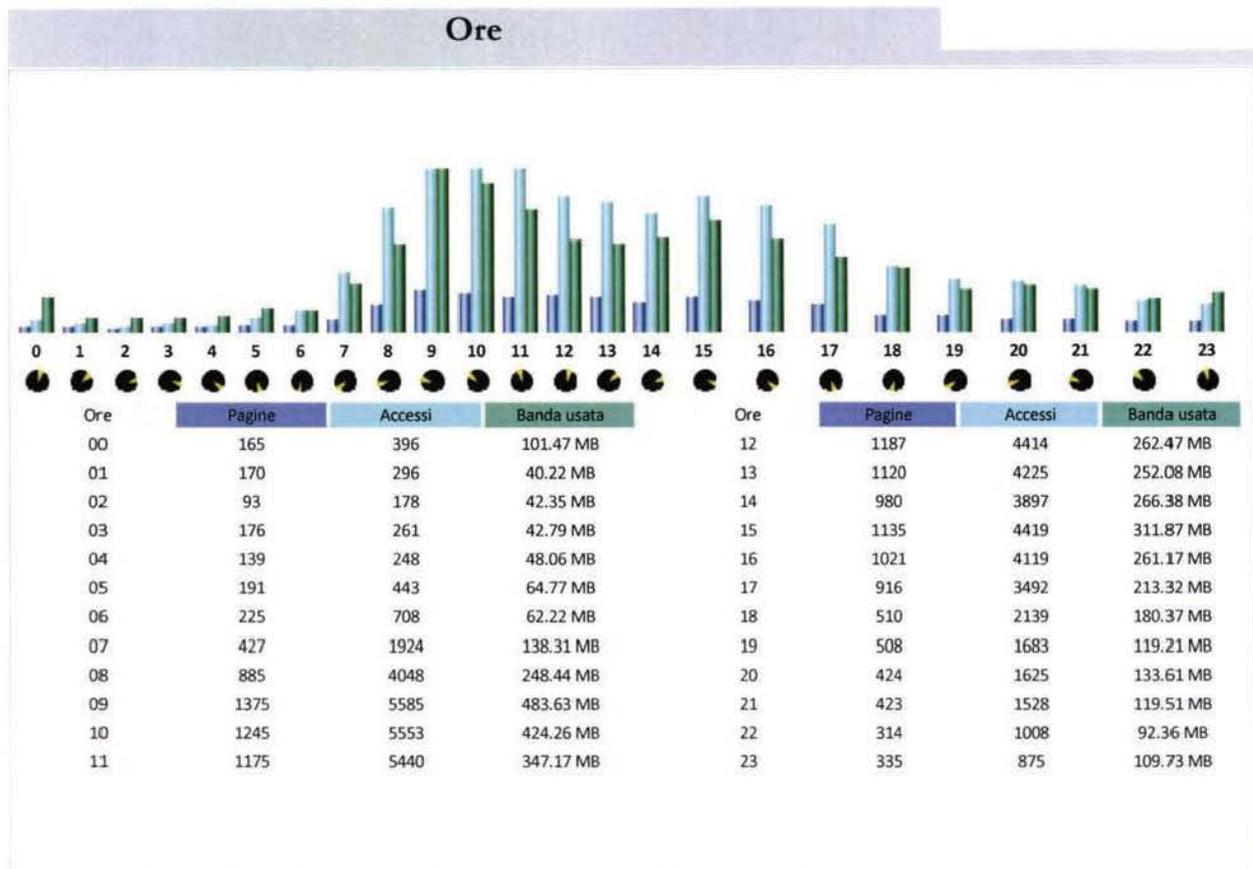


Giorno	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
01 Dic 2013	141	267	968	103.11 MB
02 Dic 2013	330	709	2973	291.38 MB
03 Dic 2013	309	612	2484	162.60 MB
04 Dic 2013	356	846	3772	182.53 MB
05 Dic 2013	428	731	3067	241.83 MB
06 Dic 2013	384	631	2876	195.97 MB
07 Dic 2013	237	354	1107	111.08 MB
08 Dic 2013	218	454	1140	104.94 MB
09 Dic 2013	419	829	3136	250.66 MB
10 Dic 2013	428	713	2905	216.09 MB
11 Dic 2013	517	1019	4780	233.19 MB
12 Dic 2013	382	1018	4153	204.71 MB
13 Dic 2013	312	630	2500	172.14 MB
14 Dic 2013	158	262	755	100.64 MB
15 Dic 2013	138	340	929	162.86 MB
16 Dic 2013	306	544	2103	168.85 MB
17 Dic 2013	353	651	2649	193.79 MB
18 Dic 2013	279	467	2122	142.90 MB
19 Dic 2013	269	513	2139	136.66 MB
20 Dic 2013	217	434	1832	103.24 MB
21 Dic 2013	96	161	435	49.20 MB
22 Dic 2013	112	313	627	48.05 MB
23 Dic 2013	215	567	1779	131.87 MB
24 Dic 2013	128	232	917	58.18 MB
25 Dic 2013	65	119	267	50.94 MB
26 Dic 2013	110	231	726	106.75 MB
27 Dic 2013	143	274	1222	59.73 MB
28 Dic 2013	113	190	577	80.70 MB
29 Dic 2013	106	166	564	52.32 MB
30 Dic 2013	209	601	2042	164.07 MB
31 Dic 2013	131	261	958	84.78 MB
Media	245.45	488.35	1887.23	140.83 MB
Totale	7609	15139	58504	4.26 GB

Figura 11: Accessi per giorni della settimana



Figura 12: accessi per ore



Nella seguente figura 13 vengono riportati i visitatori divisi per nazione di provenienza

**Figura 13: accessi al sito della Commissione per nazioni di provenienza**

Nazioni (Prime 10) - Elenco completo						
	Nazioni		Pagine	Accessi	Banda usata	
	Italy	it	11023	51626	2.87 GB	
	China	cn	1334	1334	836.68 MB	
	United States	us	1018	1389	189.37 MB	
	Sconosciuti	unknown	725	2654	33.62 MB	
	Japan	jp	451	451	112.07 MB	
	Germany	de	253	296	122.43 MB	
	Great Britain	gb	105	147	67.62 MB	
	Ukraine	ua	42	42	6.16 MB	
	Denmark	dk	32	32	273.58 KB	
	Canada	ca	31	89	14.26 MB	
	Altri		125	444	48.26 MB	

Nella figura 14 vengono riportate le pagine iniziali di collegamento e le pagine di uscita e nella figura 15 le parole più frequentemente cercate nel sito dai visitatori.

**Figura 14: pagine iniziali e pagine di uscita**

Pagine-URL (Prime 10) - Elenco completo - Pagine iniziali - Pagine d'uscita					
863 pagine-url diverse	Accessi	Dimensione media	Pagine iniziali	Pagine d'uscita	
/default.aspx	1411	9.31 KB	1013	496	
/i-lavori-della-commissione/primo-piano/2010/aprile/faq.aspx	1113	22.55 KB	828	867	
/media/42611/massimario%2015%20-%20intranet.pdf	1028	454.73 KB	797	818	
/media/33215/massimario.xiii.1.pdf	435	363.56 KB	344	330	
/modulistica.aspx	346	7.51 KB	143	117	
/i-lavori-della-commissione/cronologia-plenum.aspx	344	6.50 KB	26	23	
/la-commissione/composizione-attuale.aspx	276	9.20 KB	49	93	
/1981.aspx	252	20.51 KB	216	214	
/media/38174/massimario%2014.1.pdf	242	1.50 MB	173	168	
/i-lavori-della-commissione/sedute_2013.aspx	228	5.64 KB	13	43	
Altri	9464	328.91 KB	4007	4440	

Figura 15: frasi e parole più cercate nel sito

Frase cercate (Prime 10) Elenco completo			Parole cercate (Prime 10) Elenco completo		
517 frasi chiave diverse	Ricerche	Percentuale	985 parole chiave diverse	Ricerche	Percentuale
commissione accesso	10	1.5 %	accesso	372	9.4 %
diniego accesso agli atti	5	0.7 %	atti	224	5.6 %
diritto accesso consiglieri comunali atti commissioni	5	0.7 %	di	157	3.9 %
commissione per l'accesso	5	0.7 %	agli	125	3.1 %
commissioe accesso	4	0.6 %	amministrativi	101	2.5 %
documento amministrativo	4	0.6 %	per	90	2.2 %
commissione accesso documenti amministrativi	4	0.6 %	documenti	87	2.2 %
commissione accesso agli atti	4	0.6 %	commissione	81	2 %
avvio di verifica fiscale un esposto	4	0.6 %	l	55	1.3 %
accesso atti amministrativi	4	0.6 %	ai	53	1.3 %
Altre frasi	578	92.1 %	Altre parole	2592	65.8 %

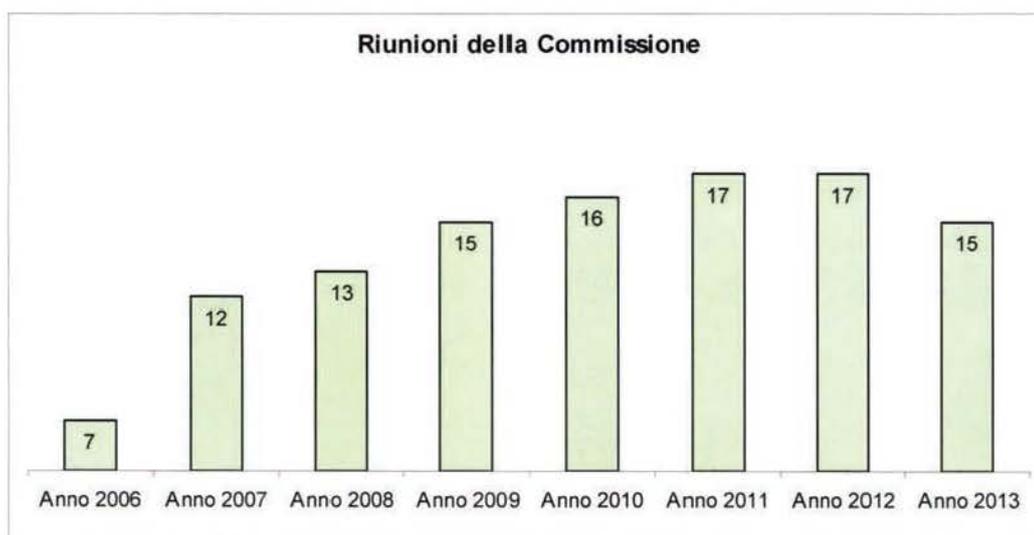
#### 4. Le sedute della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2013

Nel 2013, anche in presenza di un numero minore di riunioni nel corso dell'anno (dalle 17 riunioni del 2012 si è passati a 15 nel 2013), si è tuttavia ulteriormente accentuata la propensione all'aumento dei lavori della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi,

Il numero dei ricorsi trattati è infatti 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.

Le date in cui, nel corso dell'anno 2013, la Commissione si è riunita in adunanza plenaria sono: 17 gennaio; 7 febbraio; 28 febbraio; 27 marzo; 18 aprile; 14 maggio; 18 giugno; 11 luglio; 18 luglio; 12 settembre; 3 ottobre; 25 ottobre; 18 novembre; 2 dicembre; 19 dicembre.

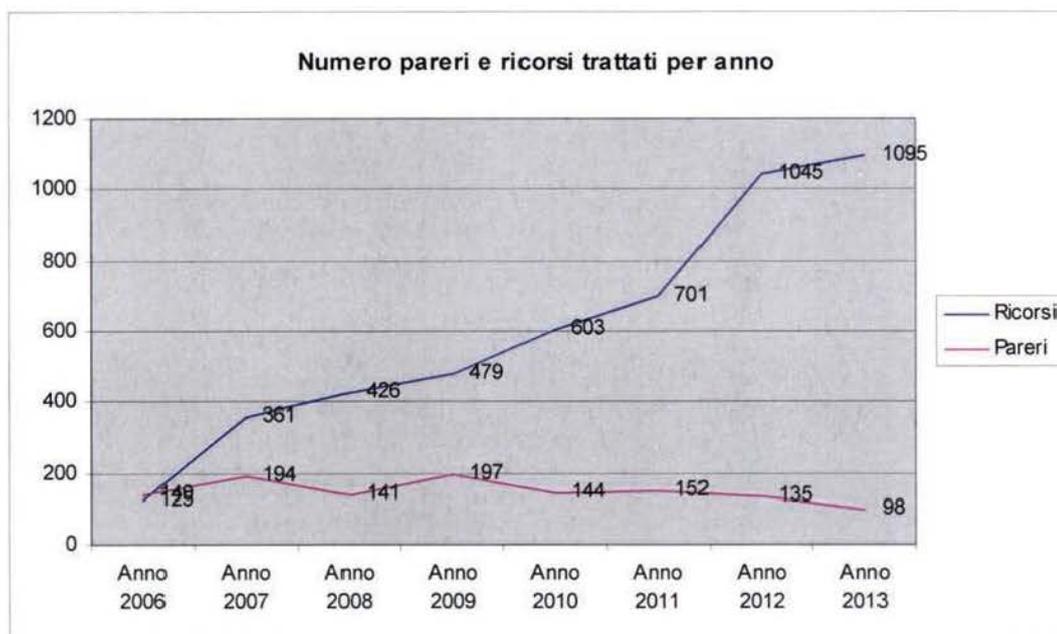
**Figura 16: numero delle riunioni per anno**



Nella seguente figura 17 è riportato, anno per anno, il numero di ricorsi e pareri esaminati dalla Commissione dal 2006 al 2013.

In particolare, si è registrato un continuo incremento delle attività giustiziali della Commissione, a fronte di una progressiva riduzione dei pareri. Nel 2013, il numero dei ricorsi trattato è aumentato, passando da 1045 del 2012 a 1095

Figura 17 ricorsi e pareri trattati dal 2013 al 2014



Nel grafico di cui alla **Figura 17** è riportato il dettaglio della crescita delle attività della Commissione.

A partire dal 2006 - anno nel quale, come si è detto, si è aggiunta, alle originarie funzioni consultive della Commissione anche l'attività giustiziale 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. Crescono, comunque, 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. Quindi i pareri risultano 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.

L'andamento altalenante sopradescritto caratterizza, nell'intervallo temporale esaminato, le richieste di 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, 135 nel 2012 e 98 nel 2013). Diversamente, per i ricorsi, nello stesso periodo, si registra un continuo incremento.

La decrescita dei pareri, da un lato è una diretta conseguenza del potenziamento del Sito Internet della Commissione e della continua e attenta opera di informazione e assistenza svolta dalla Struttura di supporto alla Commissione per l'accesso, 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 17**, i ricorsi sono stati: 1095 nel 2013; 1045 nel 2012; 701 nel 2011; 603 nel 2010; 479 nel 2009; 426 nel 2008, 361 nel 2007 e 125 nel 2006.

Il dato registrato testimonia la sempre crescente rilevanza delle funzioni *giustiziali* svolte dalla Commissione per l'accesso attraverso il rimedio amministrativo del ricorso contro i dinieghi di accesso previsto dall'articolo 25 della legge n. 241 del 1990.

Tale forma d'impugnazione è divenuta - anche grazie all'introduzione della possibilità di presentare i ricorsi a mezzo PEC - uno strumento largamente conosciuto ed impiegato da un numero sempre crescente di cittadini per risolvere le controversie in materia d'accesso ai documenti amministrativi con la Pubblica Amministrazione, in luogo del ricorso in sede giurisdizionale, determinando di conseguenza un crescente, connesso effetto deflattivo sul contenzioso dinanzi ai TAR in materia d'accesso.

Figura 18 dettaglio delle sedute della Commissione nel 2013

	Data	Pareri	Ricorsi	Fuori Sacco		
		Totale	Totale	Pareri	Ricorsi	Totale
	17/01/2013	4	70	1	1	2
	07/02/2013	8	54			0
	28/02/2013	10	63			0
	27/03/2013	8	63		1	1
	18/04/2013	12	54			0
	14/05/2013	8	54			0
	18/06/2013	6	77		3	3
	11/07/2013	4	78			0
	18/07/2013	4	78	1		1
	12/09/2013	0	91			0
	03/10/2013	8	82		1	1
	25/10/2013	7	117	1	2	3
	18/11/2013	6	86			0
	02/12/2013	4	61			0
	19/12/2013	6	59			0
	TOTALE	95	1087	3	8	11

<i>Totale Generale Pareri</i>	<i>Totale Generale Ricorsi</i>
<b>98</b>	<b>1095</b>

Nella **figura 18** sono riportati nel dettaglio pareri e ricorsi sottoposti all'esame della Commissione per l'accesso nelle singole sedute tenute nell'anno 2013.

## 5 Il decreto legislativo n. 33 del 2013 e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto legislativo n. 33 del 2013, ha sostanzialmente ripreso i principi e i contenuti dell'articolo 11 del d.lgs. n. 150 - che è stato espressamente abrogato - 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.

Anche se la presente relazione si riferisce all'attività svolta dalla Commissione per l'accesso, che attiene esclusivamente alla trasparenza intesa come accesso ai documenti amministrativi, appare tuttavia utile qualche cenno in riferimento alle nuove disposizioni, introdotte dal citato decreto legislativo, che pur non avendo direttamente modificato le norme sull'accesso ai documenti amministrativi di cui alla legge n. 241 del 1990 (che anzi sono espressamente fatte salve dall'articolo), comportano ricadute sull'attività e sul ruolo della Commissione per l'accesso.

La legge anticorruzione n. 190/2012, 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 pubbliche amministrazioni**”*.<sup>9</sup>

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...contrastare la corruzione e della **cattiva amministrazione**”*.

All'articolo 1, il d.lgs. n. 33 del 2013 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”*. Si tratta, di fatto, così come formulato dal legislatore, di una forma di controllo generalizzato e diffuso non soltanto di

---

<sup>9</sup> 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.

stretta legalità ma anche di merito. Lo stesso articolo 1, al secondo comma, precisa che la trasparenza è assicurata “*nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d’ufficio, di segreto statistico e di protezioni dei dati personali*”, e “*concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino*”. Viene, inoltre, riconosciuto al cittadino uno specifico “*diritto ad una buona amministrazione*”, che viene collocato tra i “*diritti civili, politici e sociali*” che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con conseguente attribuzione del rilievo previsto dall’art. 117, lett. m), della Costituzione.

### 5.1 L’accesso civico

L’art. 5 del citato d.lgs. n.33 del 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. Si tratta di un nuovo istituto giuridico che, di fatto, non attribuisce un vero e proprio diritto d’accesso ma una specifica azione di adempimento, finalizzata ad ottenere, dal responsabile della trasparenza, l’adempimento dell’obbligo di pubblicità e che prevede anche lo strumento di un ricorso amministrativo al titolare del potere sostitutivo di cui all’art. 2, comma 9-*bis*, della legge n. 241/90.

La nuova figura dell’accesso civico si presta ad una serie di dubbi interpretativi. Innanzi tutto si deve osservare che l’articolo 1, comma 1, del d.lgs. 33 /2013 afferma che “*la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”. Posto in questi termini il concetto di “*trasparenza*” appare poco chiaro, non essendo univoci i termini “*accessibilità totale*” e “*informazioni*” su cui esso è fondato.

Infatti, per “*accessibilità*” si può intendere la *generica* possibilità di accedere ad una informazione, o lo specifico concetto *tecnico-giuridico* di possibilità di esercitare il diritto d’accesso così come disciplinato dalla legge n. 241 del 1990.

In realtà, stando al dato letterale del dettato normativo qui in esame, l’accessibilità (*in senso tecnico giuridico*) sembra intervenire solo – ed eventualmente – in seconda battuta, nel caso in cui la conoscibilità a mezzo della pubblicità sia insufficiente. La trasparenza dovrebbe quindi essere intesa come *conoscibilità* o, al più, come *pubblicità* e non già come accessibilità in senso tecnico.

Inoltre si osserva che l’affermazione di principio dell’accessibilità totale, formulata dall’art. 1 del decreto legislativo n. 33 del 2013 è in parte attenuata

dal successivo articolo 4, comma 6, che fa espressamente salvi i limiti oggettivi all'accesso posti dall'art. 24 della legge n. 241/90.

La novità di maggior rilievo che emerge dalle disposizioni in esame è il fatto sostanziale che viene meno la necessità di uno specifico interesse dell'accedente e che l'accesso civico è esteso non solo ai documenti amministrativi ma anche alle semplici informazioni, escluse ai sensi della legge n. 241 del 1990 dall'accesso. Peraltro, l'art. 1 del decreto legislativo n. 33 del 2013 non chiarisce quale sia l'oggetto specifico del termine "informazioni".

Tuttavia, la legge n. 241 del '90, tuttora vigente, continua a consentire, in linea di principio, l'accesso ai soli "*documenti amministrativi*", dando di essi, all'art. 22, comma 1, lettera d), la specifica definizione, escludendo – almeno di regola – l'accesso alle semplici "*informazioni*", intese nel senso residuale di "notizie" non materializzate in un documento, cartaceo o informatico.

Viceversa, la legge delega n. 190 del 2012 parla di accesso agli "*atti, documenti e informazioni*", senza specificare se ci sia una qualche differenza tra questi termini.

Nel d.lgs. n. 33 del 2013<sup>10</sup> è adottato il termine "informazioni" in senso certamente omnicomprensivo, assorbendo in esso anche l'area in precedenza assegnata al diritto d'accesso; e questo anche se poi al successivo art. 3 si parla di "*tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria*". In ogni caso, anche le "informazioni" e i "dati", una volta pubblicati sui siti internet istituzionali, acquisiscono un formato elettronico, che li rende anch'essi, a tutti gli effetti, "documenti amministrativi" ai sensi della definizione contenuta nella legge n. 241/90. Di conseguenza, può verificarsi la circostanza che *su uno stesso documento amministrativo* possano essere operati *due distinti accessi*: quello esercitato ai sensi della legge n. 241/90 e quello previsto ai sensi del d.lgs. n. 33/del 2013.

Una distinzione tra i due ambiti applicativi è data dal fatto che la trasparenza generale di cui all'articolo 1 del d.lgs. n.33 del 2013 concerne specificatamente i documenti e le informazioni inerenti "*l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*", mentre l'accesso esercitato ai sensi della legge n.241 del 1990 riguarda i documenti residuali che non rientrino in tale categoria. Ma, dato che è difficile immaginare documenti e informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni che non attengano né alla loro organizzazione né alla loro attività, di fatto, la sfera di pertinenza dell'accesso ai documenti amministrativi disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 e quella della trasparenza ex decreto n. 33/2013, in larga parte appaiono coincidere. Tuttavia, dal dato testuale dell'art. 4, comma 7, del decreto n. 33 del 2013, emerge che sono lasciati alla vecchia disciplina dettata dalla legge n. 241 del 1990 solo gli "*atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità*".

<sup>10</sup> In modo identico a quanto già risultante nel testo dell'abrogato articolo 11 del decreto n. 150 del 2009.

La Commissione per l'accesso - confrontandosi con i primi casi concreti sottoposti alla sua attenzione da cittadini che hanno rivolto, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, istanza di riesame di dinieghi all'accesso ad atti rientranti nella categoria dei documenti per i quali vige l'obbligo di pubblicazione e piena visibilità, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, ha confermato il proprio orientamento, già espresso nel 2012, in sede di applicazione dell'articolo 11 del d.lgs. n.150 del 2009, ritenendo comunque sempre accessibili, senza necessità di dimostrazione di uno specifico interesse, ai sensi della legge n. 241, tutti gli atti rientranti nella disciplina dettata dal d.lgs. 33/2013 – e conseguentemente accogliendo i ricorsi presentati avverso i dinieghi delle amministrazioni.

Premesso quanto sopra, **la Commissione ritiene utile suggerire al legislatore che la nuova disciplina, introdotta dal decreto n. 33/2013, venga integrata e coordinata con le norme in materia d'accesso di cui alla legge n. 241 del 1990.**

In particolare, **sarebbe auspicabile un intervento legislativo volto a chiarire meglio di quali strumenti giustiziali possa disporre il cittadino che eserciti l'accesso ex d.lgs. 33/ 2013, nel caso di resistenza attiva o passiva della pubblica amministrazione.**

Infatti, dal dato letterale delle norme vigenti, appare dubbio se, per l'accesso a fini di trasparenza e per l'accesso civico sia, comunque, azionabile il ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso.

In caso di interpretazione negativa verrebbe meno, per tutti gli atti soggetti a pubblicazione obbligatoria, una forma di tutela, in via amministrativa, attualmente garantita dalla legge n. 241 del 1990 per l'accesso ai documenti amministrativi, con grave *vulnus* dell'effettiva possibilità di far valere concretamente i nuovi principi di trasparenza affermati dal d.lgs. n. 33/2013, anche perché la Commissione per l'accesso sta tuttora svolgendo, a titolo totalmente gratuito, e con la massima semplicità procedurale, un'autorevole, preziosa, rapida e capillare attività di orientamento delle pubbliche amministrazioni e degli amministrati, con conseguente deflazione del contenzioso giurisdizionale in materia.

Viceversa, per il nuovo accesso civico, in mancanza di uno specifico rimedio amministrativo *super partes*, resterebbe azionabile soltanto la tutela in sede giurisdizionale.

Va infine considerato che, **ad avviso della Commissione per l'accesso, sarebbe auspicabile eliminare l'incomprensibile dicotomia tra "accesso ai documenti amministrativi" e "accesso alle informazioni", fondendo le due figure in un'unica forma d'accesso.**

## 5.2 La “trasparenza organizzativa” nei pareri e nelle pronunce della Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi

La Commissione si è parecchie volte pronunciata, nel corso del 2013, sia in sede consultiva, sia in sede giustiziale, circa l’applicabilità o meno dell’accesso *ex lege* n. 241/90 ai documenti amministrativi rientranti nella categoria degli atti 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 dal decreto legislativo n. 33 del 2013<sup>11</sup>, 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, 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 era già espressa nel 2012, affermando la piena trasparenza amministrativa degli atti organizzativi e 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 del 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, del d.lgs.n.33 del 2013).

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 (articolo 11, comma 8, lettere g) e h) del d.lgs. n. 150 del 2009).

---

<sup>11</sup> Già l’articolo 11 del decreto legislativo n. 150 del 2009, che è stato poi abrogato dal decreto legislativo n. 33 del 2013, prevedeva tale obbligo. – Vedi al riguardo paragrafo 4.1. Tra le decisioni rese dalla Commissione per l’accesso su tale argomento, vedi, in particolare, la decisione del 18 giugno 2013, riportata nel paragrafo 12.32.

Nel corso del 2013 diverse sono state le pronunce rese dalla Commissione su tale tematica. In particolare, la Commissione ha chiarito di non avere competenza a pronunciarsi in materia di violazione degli obblighi di pubblicazione e pubblicità sui siti internet delle amministrazioni, né in materia di accesso civico, esercitato ai sensi del d.lgs. n.33 del 2013, limitandosi a pronunciarsi nel merito solo ed unicamente nei casi di violazione del diritto d'accesso e di conseguente richiesta di riesame del diniego, ai sensi dell'articolo 25, della legge n.241 del 1990.

## 6. Accesso e riservatezza

Diritto d'accesso e diritto alla riservatezza costituiscono due posizioni giuridiche confliggenti ed, in particolar modo, in caso di opposizione del controinteressato all'accesso, l'amministrazione è chiamata a contemperare i due interessi contrapposti, garantendo il pieno rispetto del principio di trasparenza nei confronti dell'accedente, assicurando nel contempo, ove possibile, adeguata protezione ai dati sensibili trattati.

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 deriva il delicato problema di come conciliare l'interesse pubblico alla trasparenza dell'attività amministrativa ed i diritti della personalità, correlati alla privacy. La possibilità, sempre più ampia, riconosciuta agli individui di conoscere gli atti coinvolti nell'esercizio del potere amministrativo ha, infatti, inciso sempre più profondamente nella sfera privata dei cittadini, che, al contempo, richiedono una maggiore tutela della propria riservatezza.

La complementarietà e la interconnessione tra il diritto di accesso ed il diritto alla riservatezza hanno aspetti che richiedono il coordinamento tra l'attività della Commissione per l'accesso ed il Garante per la protezione dei dati personali.

In particolare, l'articolo 25, comma 4, della legge n.241 del 1990 prevede che 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. Si tratta di un parere obbligatorio, ma non vincolante. Nel caso di ricorso presentato al Garante, deve essere richiesto il parere alla Commissione<sup>12</sup>.

La Commissione per l'accesso ha avuto modo di sottolineare, attraverso le decisioni ed i pareri resi, che al fine di esaminare in modo corretto il rapporto tra la posizione soggettiva dell'accedente ed il diritto alla riservatezza del controinteressato all'accesso e tra le esigenze sottese all'esercizio di tale diritto ed altre esigenze, anch'esse riconosciute meritevoli di tutela

<sup>12</sup> Ai sensi dell'art. 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990 "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".

dall'ordinamento, ma con esso configgenti, occorre innanzitutto considerare che si tratta di due diritti di rango costituzionale: quello dell'accesso discendente dagli articoli 96 e 97 della Costituzione<sup>13</sup> e il diritto alla riservatezza, considerato un diritto inviolabile dell'uomo, derivante dall'articolo 2 della Costituzione.

Sulla problematica inerente la necessità di contemperare le opposte esigenze di garanzia dell'accesso ai documenti e di tutela della sfera privata è intervenuta ripetutamente la giurisprudenza. Particolarmente rilevanti al riguardo sono la sentenza della Corte Costituzionale n. 32 del 12 gennaio 2005, nonché numerose decisioni del giudice amministrativo<sup>14</sup> che hanno tentato di risolvere il problema, offrendo diversi ed interessanti spunti di riflessione ed aprendo nuovi orizzonti al fine di consentire interpretazioni costituzionalmente orientate. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi si raffronta costantemente con l'esistenza e la rilevanza di situazioni soggettive, individuali e collettive altrettanto degne di tutela, quale la riservatezza dei soggetti coinvolti nelle vicende che, di volta in volta, possono divenire oggetto di conoscenza o divulgazione.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, attraverso l'attività svolta nel corso dell'anno 2013, confermando i propri consolidati orientamenti, sia in sede giustiziale, sia in sede consultiva, ha più volte ribadito che il principio di pubblicità e trasparenza è funzionale all'attuazione dei precetti costituzionali di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione e, dunque, di regola, è prevalente rispetto alle contrapposte esigenze di riservatezza, salvo nel caso dei dati cosiddetti sensibilissimi (legati alla salute, alla vita sessuale ecc...).

Inoltre la stessa Commissione ha avuto modo di ribadire, anche nel 2013, 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 quando i 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**

<sup>13</sup> Sotto il profilo del fondamento costituzionale del diritto d'accesso, un'altra opinione giurisprudenziale riconduce il diritto all'informazione all'art. 21 della Costituzione, valutando non tanto il diritto ad informare (valenza attiva del diritto), quanto il diritto ad essere informati (valenza passiva).

<sup>14</sup> Tra le numerose sentenze in materia, dalle quali emerge l'attualità del problema relativo ad un adeguato inquadramento del diritto di accesso nel novero delle posizioni giuridicamente rilevanti e del rapporto dello stesso con il diritto alla riservatezza, da ultimo, si segnala la sentenza del T.A.R. del Lazio n. 308 del 2005. In tale decisione, il giudice amministrativo ha affrontato sia la problematica relativa al contenuto dell'istanza di accesso, sia il rapporto di valore tra il diritto di accesso e la privacy (con particolare riferimento all'ostensione dei documenti relativi ai dati c.d. "supersensibili"), offrendo, altresì, all'operatore pratico interessanti spunti di riflessione in ordine alle modalità di esercizio del suddetto diritto, al fine di conciliare lo stesso con il diritto alla riservatezza.

**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 particolare, la Commissione, in sede consultiva, 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 che *“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”.*

### **6.1 Limiti del diritto d'accesso**

Il diritto di accesso può essere limitato dal potere esecutivo nel caso in cui venga in rilievo l'esigenza di garantire la tutela dell'ordine pubblico nelle sue più varie estrinsecazioni; quando lo stesso si ponga in contrasto con il diritto alla riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche o di gruppi, portatori e titolari di interessi qualificati; infine, qualora i documenti richiesti ineriscano alla contrattazione collettiva.

La legge n. 241 del 1990, nella originaria stesura, garantiva, comunque, l'accesso ai documenti amministrativi per la difesa di interessi giuridici nei casi di contrasto tra diritto di accesso e riservatezza. A seguito delle modifiche alla legge n. 241 del 1990, il legislatore del 2005 ha posto una norma generale di chiusura del sistema, fissando il principio secondo cui l'esigenza di difesa dei propri interessi giuridici acquista rilievo e prevalenza non solo con riferimento al contrapposto diritto alla riservatezza ma anche in tutti i casi possibili di esclusione del diritto di accesso.<sup>15</sup>

Tuttavia, in forza delle disposizioni del codice sulla privacy, richiamate dalla stessa legge n. 241 del 1990, **sono comunque fatti salvi i cosiddetti dati supersensibili, la cui ostensione è limitata ai soli casi di "stretta indispensabilità"**.

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". Tale formulazione, rispetto alla precedente, è sicuramente più in linea con la disciplina dettata dal Codice della privacy.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> L'art. 24 della legge 241/90, dopo aver direttamente previsto le ipotesi generali di esclusione per il diritto di accesso, statuisce che "il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

<sup>16</sup> Nella vecchia formulazione dell'articolo 24 della legge n. 241 del 1990, infatti, mentre le prime tre categorie in essa previste indicavano dei limiti tassativi, tali da introdurre delle vere e proprie ipotesi di esclusione dall'accesso ai documenti, estremamente generico si rivelava il limite costituito dall'esigenza di tutelare la riservatezza dei terzi, atteso che solo quest'ultimo veniva temperato dalla necessità di garantire, comunque, agli interessati "la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici". In pratica, nella previsione della limitazione stessa, si cercava di conciliare e salvaguardare i due diversi interessi giuridici in competizione, con la conseguenza che la riservatezza non rappresentava più un vero e proprio limite, ma, più che altro, un ostacolo da armonizzare con le esigenze dei soggetti aventi un interesse all'accesso. In tal modo, la riservatezza costituiva l'eccezione alla regola dell'accessibilità ai documenti amministrativi, eccezione viepiù passibile a sua volta di deroga (con conseguente riespansione del principio di accessibilità agli atti) qualora la conoscenza dei documenti, oggetto di richiesta, fosse preordinata alla cura o alla tutela degli interessi giuridici dell'istante. La giustificazione a tale diversificata disciplina, veniva rintracciata nella profonda diversità degli interessi tutelati, coinvolti o configgenti sottesi alle varie fattispecie.

## 6.2 Limiti al diritto di riservatezza

Il diritto di riservatezza non è posto dall'ordinamento né in termini assoluti, né in maniera chiara. Malgrado, infatti, il codice della Privacy sancisca che: *"chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano"*, precisa poi che: *"i presupposti, le modalità, i limiti per l'esercizio del diritto di accesso a documenti amministrativi contenenti dati personali, e la relativa tutela giurisdizionale, restano disciplinati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e dalle altre disposizioni di legge in materia, nonché dai relativi regolamenti di attuazione, anche per ciò che concerne i tipi di dati sensibili e giudiziari e le operazioni di trattamento eseguibili in esecuzione di una richiesta di accesso"* (art. 59).

Il successivo art. 60 del codice della Privacy pone poi una importante eccezione alla disciplina prevista in generale, relativamente ai dati sensibili idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, prevedendo in tal caso che **"il trattamento è consentito 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"**.

La norma, tuttavia, non chiarisce se il bilanciamento tra i diversi interessi in gioco debba essere effettuato in astratto, sulla base di una ricostruzione delle norme costituzionali e legislative, o se lo stesso possa essere risolto caso per caso, tenendo conto, oltre che degli indici normativi, di tutte le circostanze di fatto rilevanti nelle varie fattispecie.

## 6.3 Bilanciamento tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza

Le pronunce giurisprudenziali intervenute negli ultimi anni hanno cercato di contemperare gli interessi contrapposti: costruendo una scala gerarchica di diritti e interessi tra loro potenzialmente confliggenti, analizzando la situazione sostanziale e valutando, in concreto e non in astratto, le esigenze che di volta in volta si intendono salvaguardare nella fattispecie, ricercando, ove possibile, modalità pratiche in grado di conciliare, almeno in parte, le opposte esigenze.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Vedi in particolare: Consiglio di Stato, sez. IV, 6 maggio 2010, n. 2639 che ha stabilito che quando il diniego di accesso ad atti amministrativi è motivato con riferimento al fatto che parte della documentazione conterrebbe dati sensibili concernente lo stato di salute di soggetti terzi, l'accessibilità ai documenti è possibile previo apposito bilanciamento degli interessi, affermando, in particolare che: *"con riferimento alla norma dell'articolo 60 del Codice in materia di protezione dei dati personali - per il quale "quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, il trattamento è consentito 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" - la giurisprudenza ha chiarito che il bilanciamento cui essa fa riferimento deve avvenire verificando non in astratto, ma in concreto se il diritto che si intende far valere*

Le soluzioni finora offerte dal legislatore non sembrano idonee a chiarire in modo univoco il rapporto di contrapposizione tra accesso e riservatezza.

In particolare la legge n. 241 del 1990, nel testo vigente, cerca di comporre il contrasto tra le due situazioni giuridiche stabilendo 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 rilevare lo stato di salute e la vita sessuale”*<sup>18</sup>.

Occorre in proposito rilevare che se è vero che l’articolo 25, comma 4, prevede espressamente il parere della Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi nei casi in cui il Garante per la protezione dei dati personali debba decidere questioni che coinvolgono interessi relativi all’accesso e, viceversa, il parere del Garante nei casi in cui sia la Commissione per l’accesso ad imbattersi in questioni che coinvolgono il diritto alla riservatezza, nulla dice sui rapporti tra interessato all’accesso e controinteressato.

In particolare, il citato articolo 25, comma 4, prevede solo il caso del diniego espresso o tacito che legittima il richiedente ad azionare il ricorso giurisdizionale o amministrativo, mentre non indica come situazione legittimante a tali ricorsi quella del controinteressato, quando l’accesso sia stato concesso a scapito del diritto alla riservatezza di quest’ultimo.

A tale lacuna supplisce il D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184<sup>19</sup>, che, all’articolo 12, specifica che il ricorso alla Commissione per l’accesso può essere presentato sia da parte dell’interessato avverso il diniego espresso o tacito dell’accesso ovvero il provvedimento di differimento dell’accesso, sia dal controinteressato avverso le determinazioni che consentono l’accesso.

Il suddetto regolamento, non soltanto ha completato la tutela del diritto d’accesso, fornendo le necessarie norme procedurali atte a rendere effettiva la tutela giustiziale innanzi alla Commissione, ma ha anche, di fatto, potenziato la tutela dei controinteressati all’accesso, la cui posizione, anche se già delineata dall’articolo 22, comma 1, lettera c), della legge n. 241 del 1990, come modificato dalla legge n. 15 del 2005, era tuttavia rimasta sfornita di concreti strumenti d’azione. In particolare, l’articolo 12 citato tenta un bilanciamento degli interessi sostanziali, contrapposti, attraverso l’attribuzione, ad ognuno dei soggetti interessati, di specifici poteri idonei a consentire di incidere nella procedura giustiziale dinanzi la Commissione per l’accesso, al fine di tutelare la propria posizione giuridica. Infatti, è riconosciuta al controinteressato all’accesso la possibilità, al pari del titolare del diritto d’accesso, di reagire

---

*o difendere attraverso l’accesso è di rango almeno pari a quello alla riservatezza.”* Nello stesso senso, vedi anche: Consiglio di Stato, sez. VI, 27 ottobre 2006, n. 6440.

<sup>18</sup> Vedi art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990.

<sup>19</sup> “Regolamento recante disciplina in materia d’accesso ai documenti amministrativi”, pubblicato nella G.U. Serie Generale, n. 114 del 18 maggio 2006.

opponendosi alle determinazioni che consentono l'accesso ai documenti contenenti dati sensibili relativi alla propria persona.

Inoltre, lo stesso regolamento prescrive l'integrazione del contraddittorio in tutte le fasi del procedimento d'accesso, ponendo a pena di inammissibilità del gravame, in capo al ricorrente contro il diniego d'accesso, l'onere di notificare il ricorso agli eventuali controinteressati all'accesso, potenziando, conseguentemente, le possibilità di tutela dell'opposto e contrario diritto alla riservatezza.

Sostanzialmente, la previsione di cui all'articolo 12 citato è perfettamente complementare a quella dell'articolo 3 dello stesso regolamento: quest'ultima prevede la notifica al controinteressato, in caso di richiesta di accesso, consentendo la possibilità di presentare entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, *"motivata opposizione, anche per via telematica"* sicché, nello stesso tempo, crea anche i presupposti di conoscenza del procedimento che, poi, permettono al controinteressato di accedere alla tutela giustiziale davanti alla Commissione per l'accesso.

Il diritto alla riservatezza appare, tuttavia, progressivamente recedere di fronte all'interesse alla trasparenza, restando affidata all'amministrazione e al giudice la comparazione e ponderazione in concreto fra gli interessi contrapposti.

L'accesso, infatti, deve essere ammesso, anche per dati sensibilissimi, nei limiti in cui sia strettamente indispensabile in base al combinato disposto di cui agli articoli 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 e 60 del Codice della privacy, cioè quando l'interesse sotteso alla richiesta d'accesso sia di rango almeno pari ai diritti del controinteressato, tutelati dalla privacy, ovvero consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale inviolabile.

La valutazione sull'istanza d'accesso non deve limitarsi ad un raffronto tra i diritti coinvolti, ma è necessario verificare anche che la conoscenza dei dati supersensibili sia effettivamente necessaria ai fini dell'azione o della difesa degli equivalenti diritti in sede contenziosa.

Dunque, il diritto di accesso si contrae in presenza di dati supersensibili, in quanto per accedere ai documenti non è sufficiente motivare l'istanza con l'esigenza di esercitare un diritto di difesa, ma è necessario aver riguardo al tipo di diritto da far valere in sede giudiziaria.

Inoltre, ai sensi del comma 7, dell'art. 24, della legge n. 241/1990 l'accesso è consentito nei limiti in cui è strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del decreto legislativo 196/2003. La giurisprudenza ha stabilito che spetta all'amministrazione effettuare una valutazione concreta su quali informazioni, tra quelle contenute nei documenti in proprio possesso, debbano essere conoscibili, nel rispetto dei principi di pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati e sul presupposto della stretta

indispensabilità dei dati ai fini dell'azione o della difesa degli interessi dell'accedente. Al riguardo il Consiglio di Stato, con decisione n. 66181 del 2006, ha ritenuto di consentire l'accesso ad una cartella clinica in ragione della necessità di promuovere validamente un'azione giudiziaria da parte del marito nei confronti della moglie, volta all'annullamento del matrimonio dinanzi al competente Tribunale ecclesiastico<sup>20</sup>.

Negli altri casi, quando non si tratti di dati "super sensibili", l'art. 24 della legge n. 241/90, modificato a seguito della riforma del 2005, prevede che l'istante possa ottenere l'ostensione dei documenti contenenti dati comuni afferenti alla sfera privata dei soggetti terzi con la sola condizione che l'istanza d'accesso sia correlata ad una situazione giuridicamente tutelata dall'ordinamento."<sup>21</sup>

In sostanza, il legislatore ha evitato di individuare ipotesi astratte afferenti a dati sensibili e giudiziari esclusi necessariamente dall'accesso, demandando invece alle Amministrazioni e all'autorità giurisdizionale sia il compito di verificare concretamente la legittimazione dell'istante ad accedere agli atti in virtù di un interesse giuridicamente protetto connesso al documento richiesto, sia il compito di valutare se e in quali limiti l'accesso sia strettamente indispensabile alla tutela di tale interesse .

E' la stessa Amministrazione che, nel bilanciamento fra i contrapposti interessi dovrà, di volta in volta, individuare modalità di accesso tali da contemperare le esigenze del soggetto che chiede l'accesso con le ragioni dei soggetti che chiedono la riservatezza delle informazioni contenute nei documenti, al fine di individuare un punto di equilibrio che comporti la garanzia della soddisfazione del primo con il minor sacrificio del secondo.

**Sull'argomento 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 sensibilissimi, stabilendo, in particolare che debba essere accolta l'istanza di accesso quando i 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, siano indispensabili per la tutela del diritto alla difesa dei propri interessi giuridici, come stabilito dal combinato disposto dell'art. 24, c. 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e dello stesso art. 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196.<sup>22</sup>**

<sup>20</sup> Cons. Stato, Sez. V, n. 6681/2006 "Il fine dello scioglimento del vincolo matrimoniale costituisce certamente una situazione giuridica di rango almeno pari alla tutela del diritto alla riservatezza dei dati sensibili relativi alla salute, in quanto involgente un significativo diritto alla personalità" In tema di prevalenza del diritto di accesso rispetto ai dati attinenti alla salute, vedi anche : Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 marzo 2010, pub. Su [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it).

<sup>21</sup> Sull'argomento vedi anche Tar. Toscana- Sezione II, n. 152 del 9 febbraio 2007; Tar. Puglia, Sez. I, 5 febbraio 2007, n. 337; Tar. Marche, Sez. I, 17 marzo 2006, n. 91 su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

<sup>22</sup> Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 marzo 2010.

Da ultimo, nel 2013, la Commissione ha avuto modo di pronunciarsi in sede consultiva affermando la prevalenza, rispetto al diritto alla riservatezza, dell'accesso, quando richiesto per l'esercizio del diritto di cronaca.

In particolare, con parere del 27 marzo 2013 la Commissione ha affermato che: *“Non vi è dubbio che l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte di un giornalista possa collidere, per più di un motivo, con le esigenze del diritto alla riservatezza degli eventuali controinteressati.*

*Nel tentativo di contemperare tali opposte esigenze, in mancanza di una più precisa disciplina nell'attuale configurazione normativa che regola il diritto di accesso, già nell'ormai lontano 1996 il Consiglio di Stato (cfr. sentenza VI Sez., 06.05.1996, n. 570) ebbe ad affermare che una testata giornalistica ha titolo di accedere ai documenti amministrativi per poterli successivamente pubblicare onde informare i propri lettori; ciò in quanto il diritto di accesso si presenta come strumentale rispetto alla libertà d'informazione, costituzionalmente riconosciuta agli organi di stampa, con la conseguenza che occorre riconoscere alla testata giornalistica una posizione qualificata e differenziata alla conoscenza degli atti che possano interessare i propri lettori.*

*Nella scia di tali affermazioni la successiva giurisprudenza (anche di questa Commissione, cfr. parere 27 febbraio 2003) ha avuto modo di precisare che dopo l'entrata in vigore della legge 31 dicembre 1996, n.675, il diritto di accesso esercitato da organi di stampa, avente ad oggetto documenti amministrativi contenenti dati personali sensibili relativi a terzi, prevale su quello alla riservatezza soltanto nel caso in cui una espressa disposizione di legge consenta al soggetto pubblico di comunicare a privati i dati oggetto della richiesta.*

*Successivamente, alla luce del disposto dell'art. 16, 2° comma del D.lgs. 11 maggio 1999, n.135 è stato precisato che l'accesso a documenti amministrativi contenenti dati sensibili è possibile soltanto nel caso in cui il diritto da far valere o difendere sia di rango almeno pari a quello dei soggetti a cui si riferiscono i dati stessi, nel senso che la prevalenza del diritto di accesso o del diritto alla riservatezza va effettuata caso per caso valutando, oltre che il rango dell'uno o dell'altro diritto, anche il rispettivo grado di compromissione che discenderebbe dalla soluzione adottata in concreto (Cons. Stato, VI, 30 marzo 2001, n. 1882).*

*La tesi della ponderazione comparativa del diritto di accesso e del diritto alla riservatezza merita senz'altro di essere condivisa, perché in realtà è idonea ad evitare soluzioni precostituite poggianti su una astratta scala gerarchica dei diritti in contesa ed a tener conto delle specifiche circostanze di fatto destinate a connotare il caso concreto (cfr. sentenza da ultimo citata).*

*Alla luce delle suesposte considerazioni, da una parte non può revocarsi in dubbio che gli atti, i rendiconti e la documentazione giustificativa delle spese relative al rimborso spese di rappresentanza e di segreteria costituiscano documentazione amministrativa detenuta dall'Amministrazione ai sensi della legge n. 241 del 1990; dall'altra è da escludersi che tali documenti contengano dati sensibili ai sensi della legge 31.12.1996, n.675. Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che la suddetta documentazione*

*contenga dati "semisensibili" e che quindi vada effettuata una valutazione comparativa analoga a quella prescritta dal citato art. 16,2° comma, del D.lgs. 11.05.1999, deve concludersi che il diritto di cronaca è di rango costituzionale ragion per cui l'art. 12 del D.lgs 13.05.1998, n.171 ha previsto che le disposizioni relative al consenso dell'interessato o all'autorizzazione del Garante non si applicano quando il trattamento di dati sensibili è effettuato nell'esercizio della professione di giornalista e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità.*

*Deve essere infine sottolineato che nel caso in esame la richiesta di accesso, per come è stata formulata, non risulta affatto generica e che comunque l'accesso deve essere consentito in maniera integrale e non solo mediante presa visione." (Parere reso nella seduta del 27 marzo 2013)*

## 7 Le funzioni giustiziali della Commissione per l'accesso

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 ventiquattro 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.

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 con la normativa vigente (art. 12, comma 1).

Il procedimento è alquanto veloce 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.

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 ed i soggetti di diritto privato, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, cui sono rivolte istanze di accesso.

A seguito delle 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.

L'orientamento giurisprudenziale maggiormente consolidato ritiene che il ricorso alla Commissione per l'accesso, introdotto dall'articolo 25, legge n. 241/90, sia qualificabile quale **ricorso gerarchico improprio**, in quanto presentato presso un organo amministrativo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

In proposito si ricorda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, intervenuta poco prima del varo della riforma del 2005, 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)”.<sup>23</sup>*

Sempre il Consiglio di Stato nella medesima sentenza ebbe modo di osservare: *“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”.*

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.<sup>24</sup>

Circa la natura giuridica dell'organo, si riscontra una parziale discrasia fra le funzioni attribuite alla Commissione per l'accesso e la sua veste formale.

La Commissione è, infatti, 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.

---

<sup>23</sup> 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”.*

<sup>24</sup> Il T.A.R. Lazio, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675, 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.”*

Peraltro, è stata anche ipotizzata 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.

La riforma del 2005 non ha tuttavia riconosciuto esplicitamente alla Commissione la natura di autorità indipendente, pur avendo introdotto mutamenti che ne potenziano le caratteristiche di neutralità e paragiurisdizionalità.

In quest'ottica alla Commissione sono state assegnate funzioni giustiziali, con finalità deflattive del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo in materia di accesso.

Inoltre, coerente con tali finalità di potenziamento dell'imparzialità e di potenziamento delle funzioni della Commissione appare la norma, contenuta sempre nella riforma del 2005, 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.

Infatti, 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.<sup>25</sup>

Tuttavia dalla stessa legge del 2005 è stata modificata la composizione della Commissione per l'accesso, riducendo 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.

**Nell'anno 2013, la composizione è stata ulteriormente ridotta portando da due ad uno i professori universitari ed è stato soppresso un dirigente ministeriale tra i suoi componenti<sup>26</sup>**

Nonostante la riduzione del numero dei componenti, il ruolo giustiziale della Commissione si è andato anno dopo anno rafforzando ed esaminando il grafico di cui alla precedente figura 17, si osserva, come detto, che ad una parziale flessione nell'attività consultiva è corrisposto un forte incremento del numero dei ricorsi decisi.

---

<sup>25</sup> Il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 stabilisce in particolare che: "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".

<sup>26</sup> Per il dettaglio della composizione della Commissione per l'accesso nelle otto composizioni che si sono succedute dalla sua istituzione ad oggi vedi il precedente Capitolo 1.

Nel 2013 la Commissione per l'accesso ha trattato 1095 ricorsi (nel 2012 erano stati 1045, a fronte dei 701 del 2011) mentre i pareri resi nel 2013 sono scesi 98, contro i 135 del 2012 e i 197 del 2011).

Inoltre, molto forti sono stati gli **effetti deflattivi dell'attività giustiziale** della Commissione sul contenzioso innanzi al giudice amministrativo, in materia d'accesso, per i quali si rimanda alle **figure 19 e 20** del paragrafo seguente. **Al riguardo appare indicativo il confronto tra l'esiguità del numero di ricorsi presentati al T.A.R. nell'anno 2013, pari a 19, a fronte dei 1095 ricorsi esaminati dalla 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 attuate dalla Commissione per l'accesso pur in totale mancanza di 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 d'indipendenza e neutralità, la Commissione ha sempre svolto il suo compito in piena libertà e con totale imparzialità di giudizio, privilegiando, nelle proprie decisioni, interpretazioni estensive del diritto di accesso, sempre in coerenza con una funzione concepita come quella di garante del principio di trasparenza.

Come mostrano i dati illustrati nel dettaglio nei seguenti paragrafi, la **percentuale di ricorsi per i quali è stata dichiarata la cessata materia del contendere è stata nel 2013 pari al 10,9%, a fronte di un valore pari al 9,8% registrato nel 2012.**

Tale dato dimostra che le amministrazioni, sempre più spesso, consentono l'accesso ai cittadini, senza neanche attendere la decisione della Commissione per l'accesso, rendendo disponibili i documenti chiesti, nelle more della trattazione del ricorso.

Inoltre, **in caso di decisioni di accoglimento, la maggior parte delle amministrazioni concede l'accesso, pur essendo consentita dall'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 la conferma motivata del diniego, entro trenta giorni dalla decisione della Commissione.** Ciò non può che essere interpretato come una prova del fatto che, pur in assenza di poteri coercitivi, l'attività giustiziale della Commissione esercita un'efficace *moral suasion* nei confronti delle amministrazioni, che sono incentivate a consentire l'accesso<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Per il dettaglio degli esiti dei ricorsi alla Commissione nel 2013 vedi le **figure 21 e ss.**

L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso ha dunque contribuito al rafforzamento dei principi di trasparenza e all'interpretazione delle norme in materia d'accesso ai documenti in maniera sempre più estensiva.

Inoltre, si osserva che il ruolo attribuito alla Commissione dalla legge n. 241 del 1990 deve 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 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.

Da ultimo il legislatore è intervenuto considerevolmente ampliando 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,

successivamente, il d.lgs. n. 33 del 2013 che ha abrogato il citato articolo 11, riprendendone i principi e ampliandone la portata, attraverso l'introduzione del cosiddetto "accesso civico"<sup>28</sup>.

### 7.1 Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale in materia di accesso 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.<sup>29</sup>

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 illustrato dalla seguenti **Figure 19 e 20**, dalle quali risulta che su un totale di **4.787** ricorsi trattati dalla Commissione dal 2006 al 2013, solo **101** decisioni sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR.

In particolare **nel corso del 2013, su un totale di 1095 ricorsi, solo 19 decisioni** della Commissione sono state successivamente oggetto di impugnativa dinanzi al TAR.

Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR nell'arco temporale dal 2006 al 2013 è nel complesso pari al del **2,1%**.

Nel corso **dell'anno 2013**, si è registrato un **decremento del tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della**

<sup>28</sup>Pe un approfondimento sulla tematica vedi il Capitolo 5 di questa relazione

<sup>29</sup> 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 escluder 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 sottostante".

**Commissione che si è attestato sull'1,74% a fronte del 2,11% del 2012 e del 2,76% registrato nell'anno 2011.**

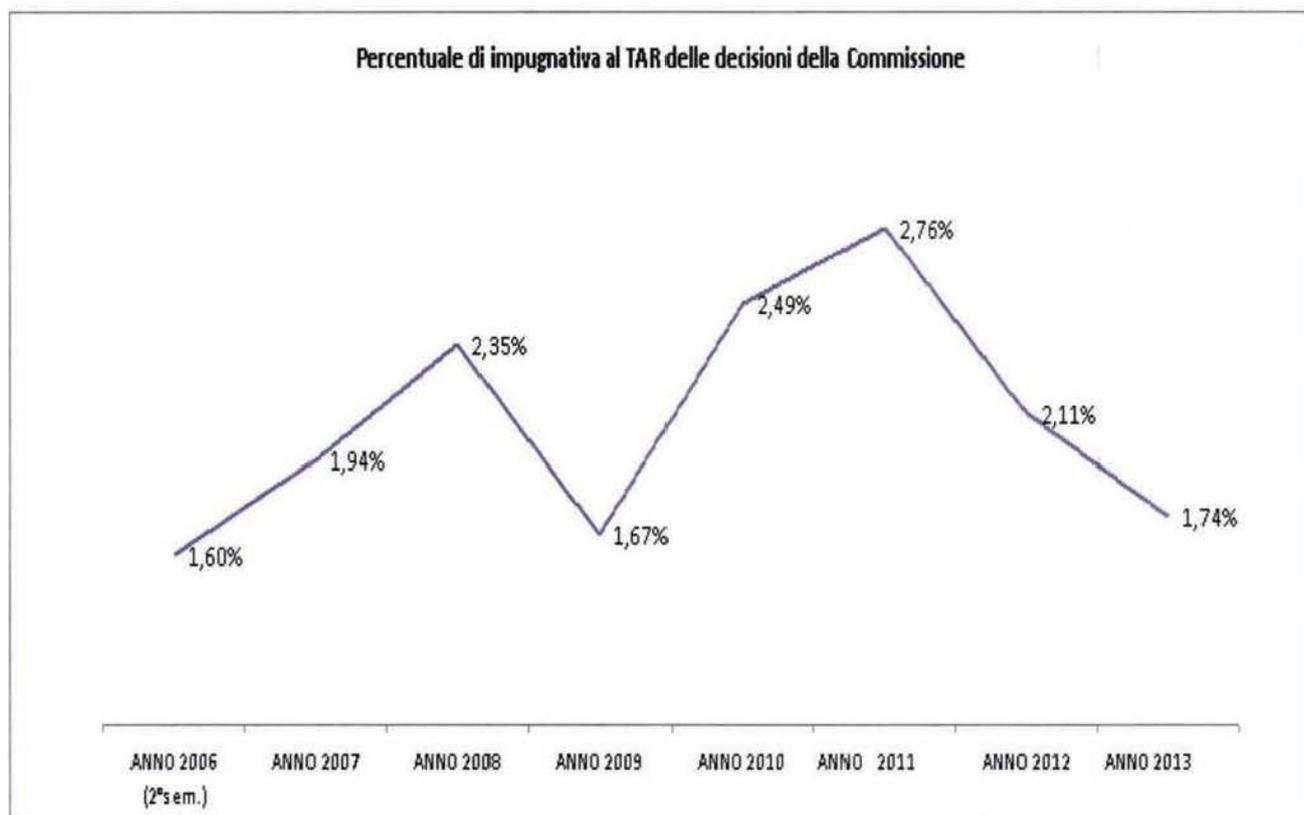
**Figura 19: effetti deflattivi dell'attività giustiziale della Commissione**

**RICORSI DECISI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO  
EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO IN MATERIA  
D'ACCESSO DINANZI AL TAR**

La Commissione, dall'entrata in vigore del DPR 184/2006, ha adottato 4784 decisioni, delle quali solo 101 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	<b>1,60%</b>
ANNO 2007	361	7	<b>1,94%</b>
ANNO 2008	426	10	<b>2,35%</b>
ANNO 2009	479	8	<b>1,67%</b>
ANNO 2010	603	15	<b>2,49%</b>
ANNO 2011	653	18	<b>2,76%</b>
ANNO 2012	1045	22	<b>2,11%</b>
ANNO 2013	1095	19	<b>1,74%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>4.787</b>	<b>101</b>	<b>2,11%</b>

**Figura 20** percentuale di impugnativa dinanzi al TAR delle decisioni della Commissione



## 7.2 Il ricorso dinanzi alla Commissione – 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 telefax ovvero per via telematica alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Nel corso dell'anno 2013<sup>30</sup> 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 d'inammissibilità, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica, a mezzo posta elettronica certificata.

Deve essere presentato, a pena d'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 per l'accesso, le loro controdeduzioni<sup>31</sup>.

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.

<sup>30</sup> Come si è visto nel capitolo 2 – Figura 8.

<sup>31</sup> Ai sensi dell'articolo 12, c. 2 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

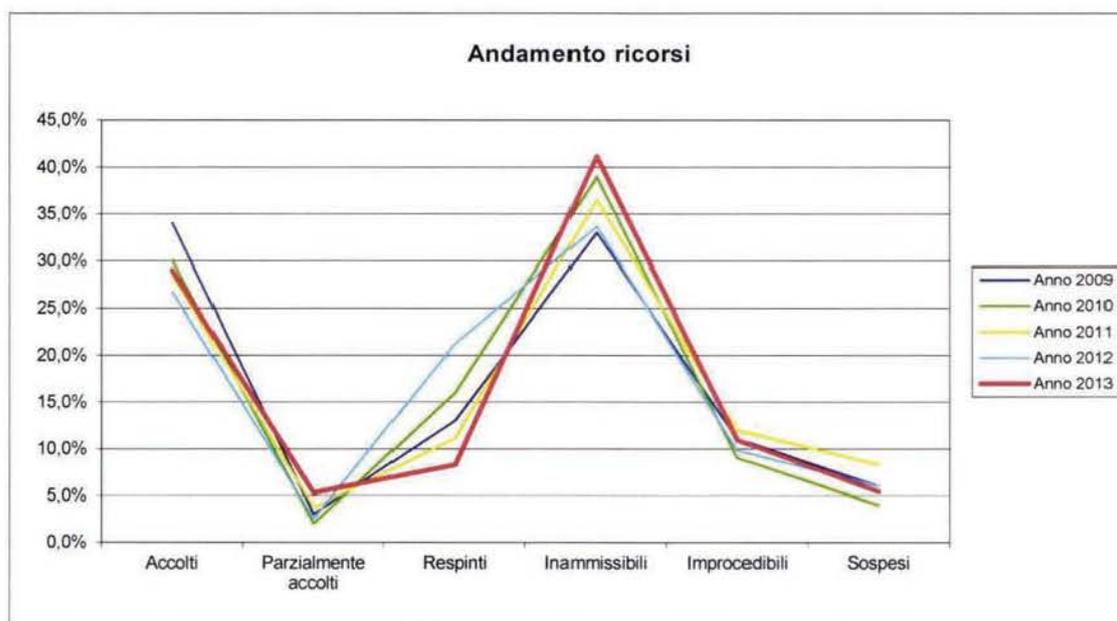
### 7.3 Gli esiti dei ricorsi nell'anno 2013

Nell'anno 2013 la Commissione per l'accesso si è riunita 15 volte ed ha esaminato un totale di 1095 ricorsi e 98 pareri, per una media di 73 ricorsi e circa 7 pareri a seduta, con picchi di oltre 77 ricorsi nel mese di giugno, di 82 ricorsi nella seduta del 3 ottobre, di 86 il 18 novembre, di 91 il 12 settembre e di ben 117 ricorsi nella seduta del 25 ottobre 2013.

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 3 - 7 e 8**) hanno reso più agili e veloci i lavori della Commissione, consentendo di raggiungere, nel corso del 2013, livelli sempre maggiori di efficienza e produttività

Nella **figura 21**, è messo a confronto l'esito dei ricorsi negli anni 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

**Figura 21: esiti dei ricorsi in percentuale dal 2009 al 2013**



Nell'arco temporale in esame, si registra un tendenziale aumento complessivo dei ricorsi decisi nel merito, cioè di quelli respinti, di quelli accolti o comunque favorevolmente risolti in quanto parzialmente accolti o dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere (a seguito della concessione dell'accesso da parte dell'amministrazione resistente, nel more della decisione del ricorso) che nel complesso sono oltre la metà.

In particolare, nel 2013 si è registrato un incremento dei ricorsi accolti rispetto agli anni 2012 e 2011, anche se nel 2009 e 2010 il dato registrato era più alto.

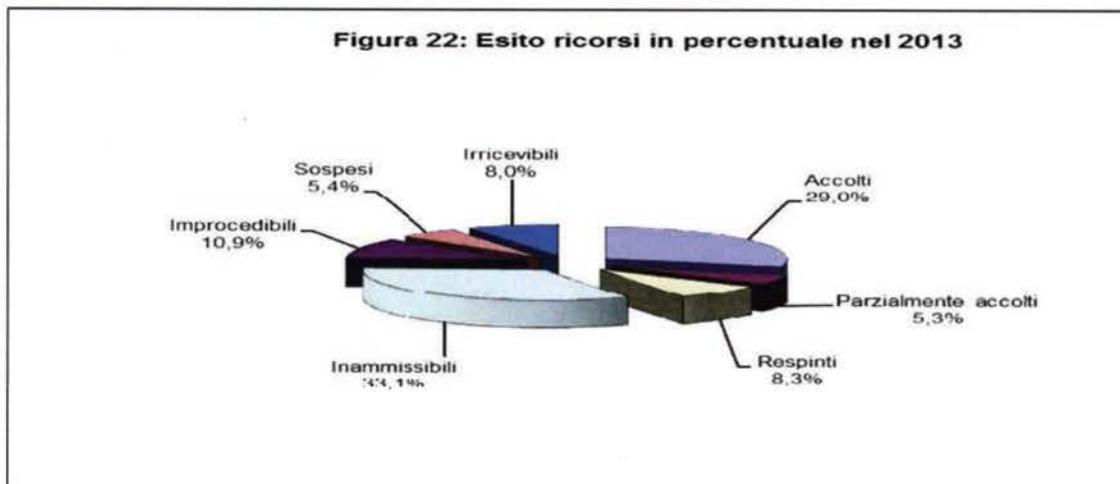
Inoltre, dal grafico sopra riportato si può notare che, nel 2010, il totale dei ricorsi inammissibili era salito rispetto al dato registrato nell'anno 2009, mentre si osservava un decremento delle pronunce d'inammissibilità nel 2011, ancora più accentuato nel 2012.

Nel 2013 i ricorsi dichiarati inammissibili sono tornati ad aumentare e ciò in parte è dovuto alla presentazione nell'anno di riferimento di ricorsi volti ad ottenere l'accesso civico ai sensi del d.lgs. n.33 del 2013, per i quali la Commissione si è dichiarata incompetente, non essendo previsto dal citato d.lgs. il ricorso alla Commissione per l'accesso avverso la violazione degli obblighi di pubblicazione, ma unicamente il ricorso al TAR.

Si registra inoltre, un leggero aumento delle pronunce di improcedibilità per cessata materia del contendere nell'anno 2013 rispetto al 2012.

Occorre sottolineare al riguardo che l'aumento del numero di pronunce di improcedibilità denota la crescente propensione delle amministrazioni resistenti a concedere l'accesso agli atti in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso e che ciò va 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, con il connesso positivo effetto di immediata tutela sostanziale del diritto d'accesso, già nella fase prodromica del procedimento innanzi alla Commissione stessa.

Come si evince dalla seguente **figura 22**, nel 2013 i ricorsi dichiarati inammissibili sono stati il 33,1%



Il numero relativamente alto d'inammissibilità è determinato anche dal fatto che al loro interno sono 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 e ricorsi presentati in materie che esulano dall'accesso ai documenti amministrativi), sia in tutti i 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 , dell'articolo 12 del citato d.P.R. o privo di uno degli allegati elencati al comma 4, dello stesso articolo 12).

Le cause di inammissibilità più frequenti sono 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 2013, sono diminuiti e sono risultati pari all'8,3% dei ricorsi presentati (nel 2012 erano pari al 10,7%). Ciò denota una maggiore conoscenza delle procedure da parte dei cittadini.

I ricorsi accolti nel 2013 sono stati in totale pari al 29%, in netto aumento rispetto al 2012 in cui il dato si attestava al 26,7%. I ricorsi parzialmente accolti sono stati il 5,3% (in aumento rispetto al 2012 in cui si era registrato il 2,5% di accoglimenti parziali). I ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere, avendo, 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, sono stati nel 2013 pari al 10,9%.

Il dato complessivo porta ad una percentuale di esiti favorevoli al ricorrente pari al 45,2% dei casi trattati dalla Commissione nel corso del 2013, in forte aumento rispetto al 2012 in cui si registrava il 39% di esiti favorevoli (nell'anno 2011 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 le sospensioni per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) sono state nel 2013 pari al 5,4%, in netta diminuzione rispetto al 2012, anno in cui si registrava il 6% di decisioni interlocutorie, del totale delle decisioni (nell'anno 2011 le decisioni interlocutorie di sospensione erano state pari all'8,3%).

Anche questo dato conferma una maggiore consapevolezza delle corrette procedure da parte sia dei cittadini ricorrenti, sia delle amministrazioni resistenti.

I ricorsi respinti sono stati, nell'anno 2013 pari all'8,3% (nel 2012 erano stati pari al 21,3% e nel 2011 pari all'11%, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009).

Tale flessione delle decisioni di rigetto può essere valutato come un dato positivo in quanto denota la crescente efficacia del ricorso alla Commissione per l'accesso per la tutela degli interessi sostanziali dell'accidente.



Nella **Figura 23** sopra riportata sono indicate, in maniera particolareggiata, tutte le amministrazioni contro le quali i cittadini hanno rivolto ricorso nel corso dell'anno 2013.

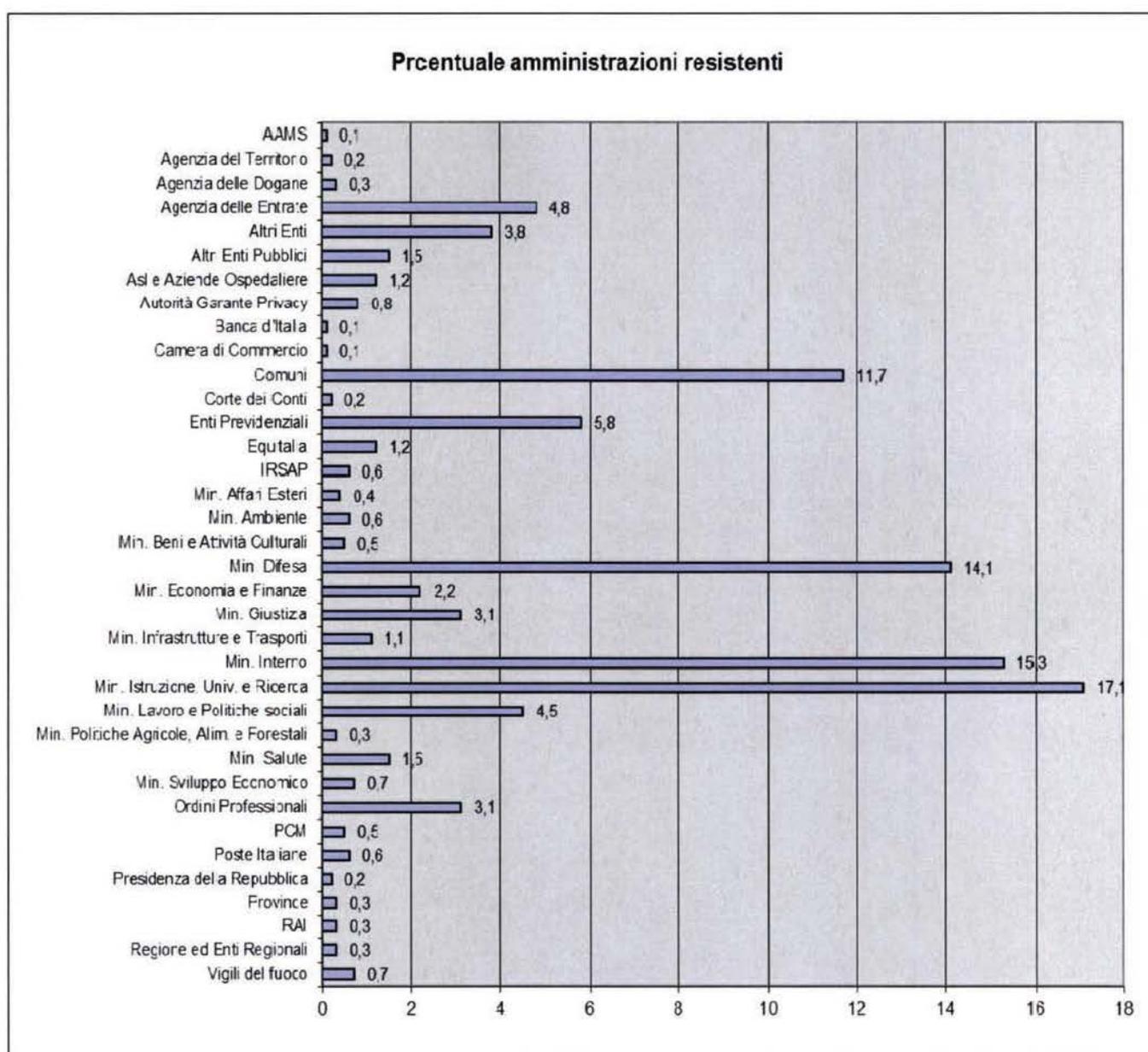
Esaminando il grafico nel dettaglio si nota che le amministrazioni nei cui confronti sono stati presentati il maggior numero di ricorsi nel 2013 sono, nell'ordine, ai primi tre posti: il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'interno e il Ministero della difesa. Seguono i Comuni, gli Enti previdenziali, le Agenzie delle entrate e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della Giustizia, gli Ordini professionali, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della salute, Equitalia, le Asl e le Aziende ospedaliere, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'ambiente, IRSAP, Poste Italiane SPA, i Vigili del fuoco, il Ministero per i beni e le attività culturali, La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero per gli affari esteri, l'Agenzia delle dogane, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, le Province, la Rai, le Regioni, l'Agenzia del territorio, la Corte dei conti, la Presidenza della Repubblica, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, la Banca d'Italia, le Camere di commercio.

Come si evince dalla seguente **Figura 24**, nel 2013 la percentuale di ricorsi più alta è quella presentata contro il **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, pari al 17,1%** del totale. Si registra dunque un forte incremento di dinieghi d'accesso impugnati per tale Dicastero, rispetto ai ricorsi presentati nel 2012 (la percentuale di ricorsi presentati nel 2012 era stata del 10,3%, in netta diminuzione rispetto all'anno precedente, confermando un trend positivo che continuava da quattro anni - nell'anno 2011 erano il 15,4%, all'anno 2010 il 17,7% e nel 2009 il 20%). L'alto numero di gravami riferiti al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca deve comunque essere rapportato al fatto che all'interno del conteggio totale figurano anche i ricorsi presentati contro gli uffici periferici, gli uffici scolastici regionali e provinciali, gli enti di ricerca, gli istituti scolastici, i convitti e le università.

**Il 15,3% dei ricorsi** alla Commissione per l'accesso sono stati presentati **contro il Ministero dell'interno**. Nel 2013, anche per questo Dicastero si è registrato un netto aumento delle richieste di riesame di diniego d'accesso, con una inversione di tendenza rispetto alla diminuzione registrata nel 2012, anno in cui la percentuale di ricorsi era stata pari al 12,1%, in diminuzione rispetto all'anno 2011, in cui si era raggiunto il 13,3% (nel 2010 i ricorsi contro il Ministero dell'interno erano stati 12,38% e solo 9% nel 2009). Nella percentuale indicata sono comunque ricompresi anche tutti i ricorsi presentati avverso gli uffici periferici, le Prefetture, le Questure ed i Commissariati.

Anche per il **Ministero della difesa** i ricorsi sono in aumento rispetto all'anno precedente. La percentuale di ricorsi presentati **nell'anno 2013** è pari al **14,1%**. Il dato riportato comprende sia gli uffici centrali che quelli periferici, compresi i comandi e le caserme dei Carabinieri. Nell'anno 2012 i ricorsi presentati erano stati pari al 12,8%, in 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 registrato nel 2013 appare in ogni caso relativamente positivo.

**Figura 24: percentuale di ricorsi per amministrazione nel 2013**



Nei confronti degli **Enti previdenziali** si registra un aumento dei ricorsi presentati nel 2013, pari al **5,8%** a fronte del 3,6% registrato nel 2012. (Nell'anno 2011 si era registrato un dato pari al 7,3%, contro il 4,29% del 2010. Nel 2009 i ricorsi erano stati l'8%).

Diminuiscono invece i ricorsi contro le **agenzie delle entrate** che passano al 4,8% nel 2013 a fronte del 4,9% del 2012. (Nel 2011 erano stati pari al 4,1).

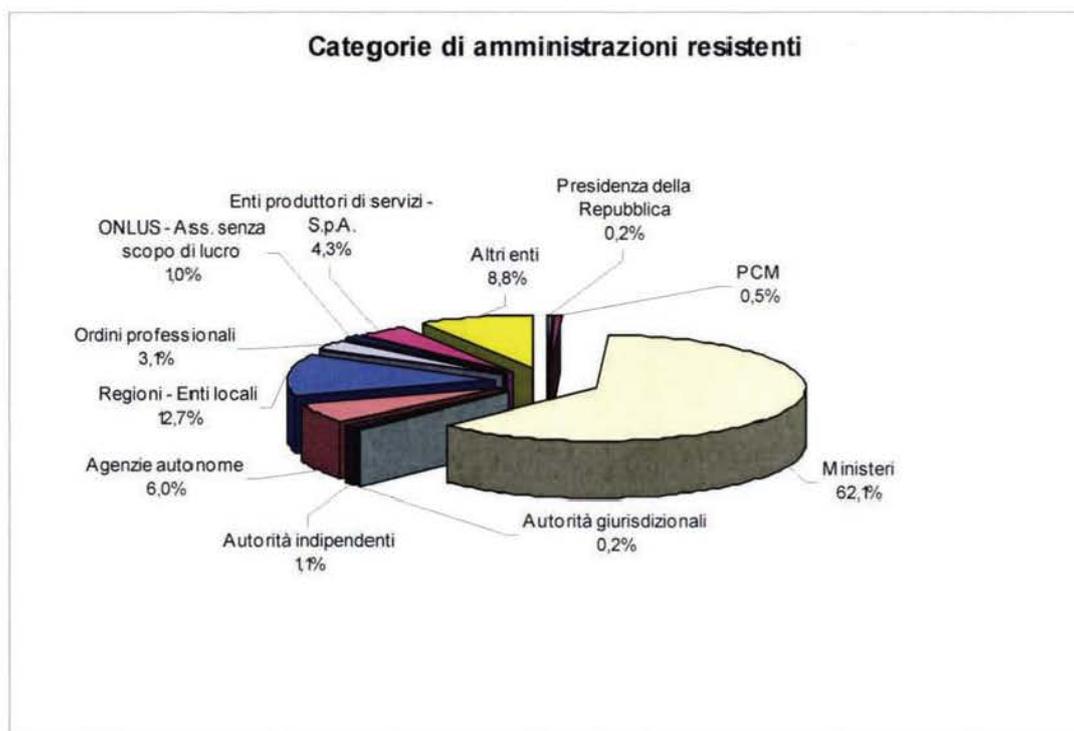
Diminuiscono anche i ricorsi contro le **Agenzie del territorio**, pari nel 2013 allo **0,2%** (a fronte dello 0,4 misurato nel 2012) e restano costanti in percentuale i ricorsi contro le Agenzie delle dogane pari nel 2013 allo 0,3% (lo stesso dato percentuale era stato registrato anche nel 2012 e nel 2011).

I ricorsi contro il **Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali** risultano nel 2013 pari al **4,5%**, in lieve aumento rispetto al 2012 in cui si era registrato un dato pari al 4,3%, in diminuzione di un punto percentuale rispetto all'anno 2011, in cui si era registrato il 5,3% (3,96% dell'anno 2010. Nel 2009 erano 5%).

Nel 2013 sono aumentati in percentuale anche i ricorsi presentati contro i dinieghi d'accesso del **Ministero dell'economia e delle finanze**, che sono stati pari al **2,2%** (nel 2012 erano stati solo l'1,4%, mentre nel 2011 si erano attestati al 4%, contro il 5,12% del 2010 e il 12% del 2009).

Si registra una netta diminuzione percentuale dei ricorsi presentati contro **Equitalia SPA** pari all'1,2% nel 2013 ( Nel 2012 si era registrato il 6,6%; il 3,3% nel 2011).

I ricorsi contro gli **ordini professionali** sono diminuiti nell'anno di riferimento, passando dal 3,5% nel 2012 al 3,1% (erano 2,3% del 2011)

**Figura 25: categorie di amministrazioni resistenti nel 2013**

Osservando la **Figura 25** si possono comparare le diverse amministrazioni resistenti rispetto ai ricorsi presentati nel 2013

La percentuale di ricorsi rivolta contro i ministeri è pari al 62,1% nel 2013. Nel 2012 si era registrato il 46,8% dei ricorsi contro i ministeri, mentre il 62,1% era il dato osservato nel 2011 ed il 68% nel 2010. Quella dei ricorsi contro i ministeri resta, dunque, decisamente la quota maggiore in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro le altre amministrazioni.

Si nota un lieve aumento rispetto al 2012 della percentuale di ricorsi presentati nei confronti delle autorità indipendenti, pari nel 2013 solo all'1,1% contro lo 0,6%, del 2012 (nel 2011 erano pari all'1,1%, nell'anno 2010 si era registrato il 2% di ricorsi).

Contro gli ordini professionali, sono stati presentati nel 2013 il 3,1% dei ricorsi, in diminuzione rispetto al 2012, anno in cui si era registrato 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 sono stati, complessivamente, pari allo 0,2% nel corso dell'anno 2013 in diminuzione rispetto all'anno precedente (i ricorsi erano stati lo 0,3% nel 2012 e 0,9% nel 2011).

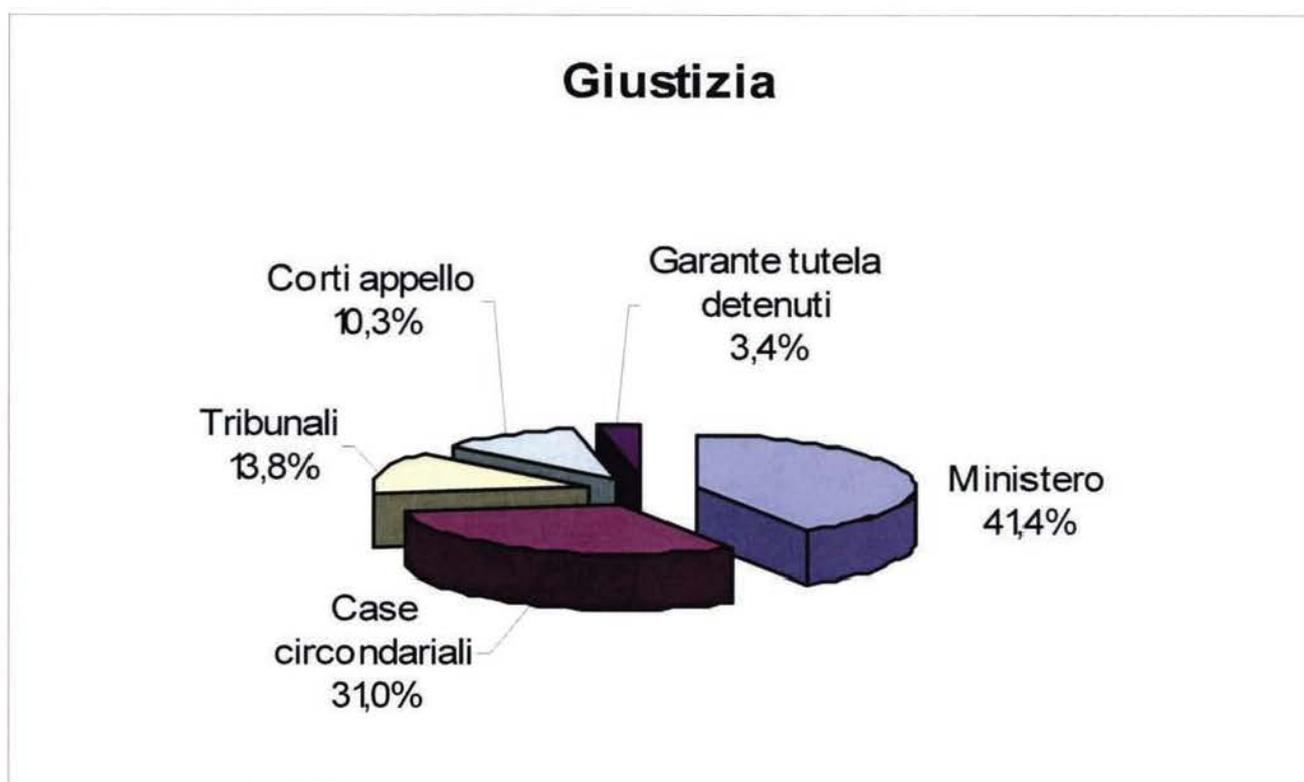
La seguente **figura 26** mostra il dettaglio dei ricorsi presentati contro gli ordini professionali nell'anno 2013. In particolare, il 34,5% dei ricorsi è rivolto avverso i dinieghi di accesso dei Consigli degli Ordini degli avvocati, il 20,7% contro l'Ordine degli ingegneri, il 17,2% contro l'Ordine dei geologi, il 13,8% contro l'Ordine degli architetti. Una percentuale di ricorsi pari al 6,9 è contro l'Ordine dei medici. Stessa percentuale di ricorsi è stata rivolta contro e l'Ordine dei periti.

**Figura 26: Ricorsi contro gli ordini professionali nel 2013**



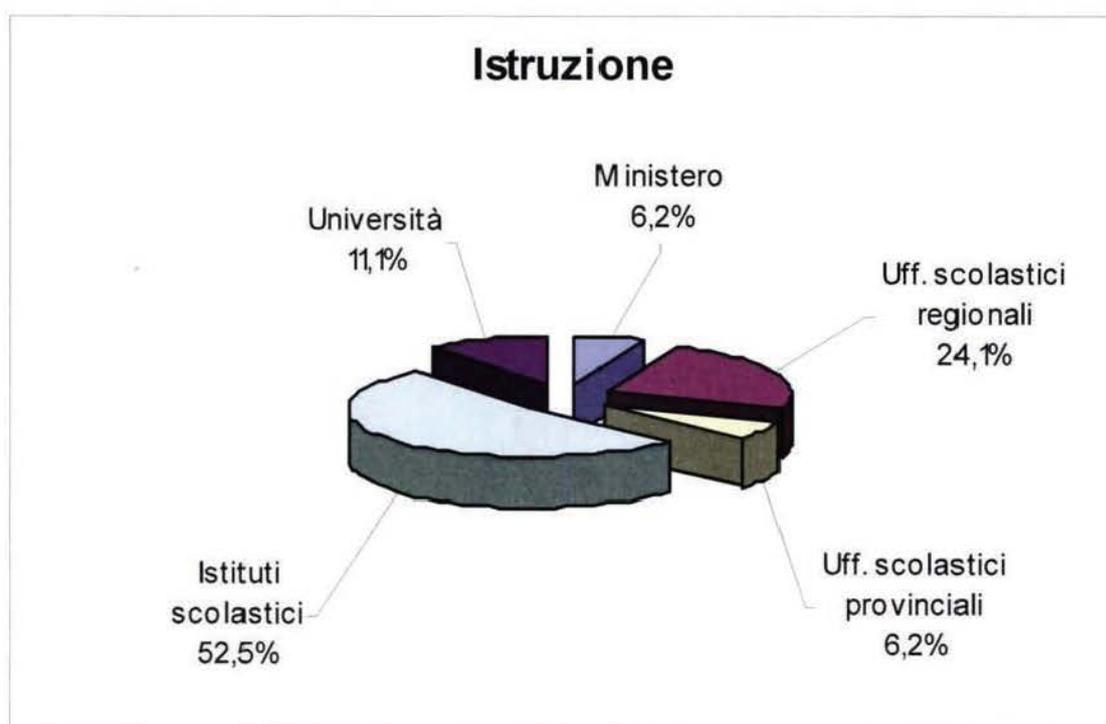
Nella **figura 27** di cui sotto, sono riportati, in percentuale, i ricorsi presentati contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della Giustizia nel 2013. In particolare, il 41,4% dei ricorsi è rivolto contro il Ministero della giustizia, il 31% contro i dinieghi di accesso delle case circondariali, il 13,8% contro i Tribunali, il 10,3% contro le Corti d'appello, il 3,4% contro il Garante della tutela dei detenuti.

**Figura 27: Ricorsi contro il Ministero della Giustizia nel 2013**



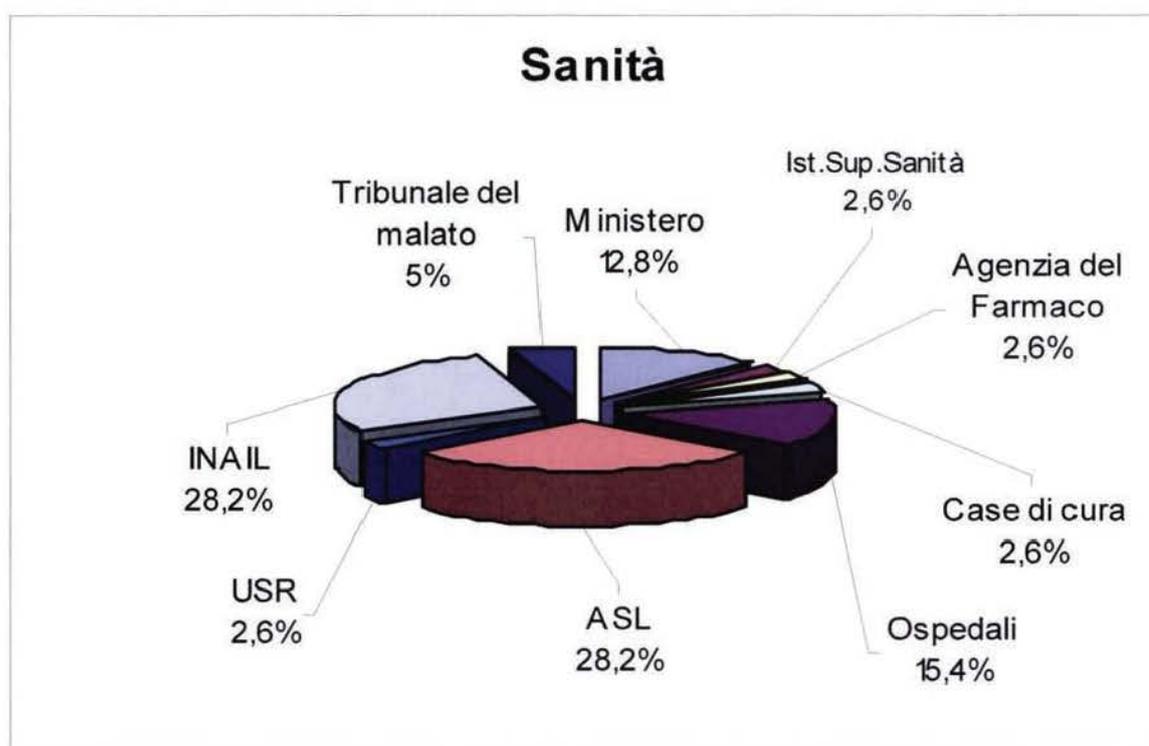
La **figura 28** elenca nel dettaglio i ricorsi presentati nel 2013 contro il **Ministero dell'istruzione**, distinti tra sede centrale, uffici periferici e istituti scolastici. In particolare, si può osservare che solo il 6,2% dei ricorsi è stato presentato contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca. La maggior parte dei ricorsi è rivolto avverso i dinieghi d'accesso degli istituti scolastici che registrano il 52,5% dei gravami. Il 24,1% dei ricorsi è rivolto contro gli Uffici scolastici regionali, l'11,1% contro le Università e il 6,2% contro gli uffici scolastici provinciali.

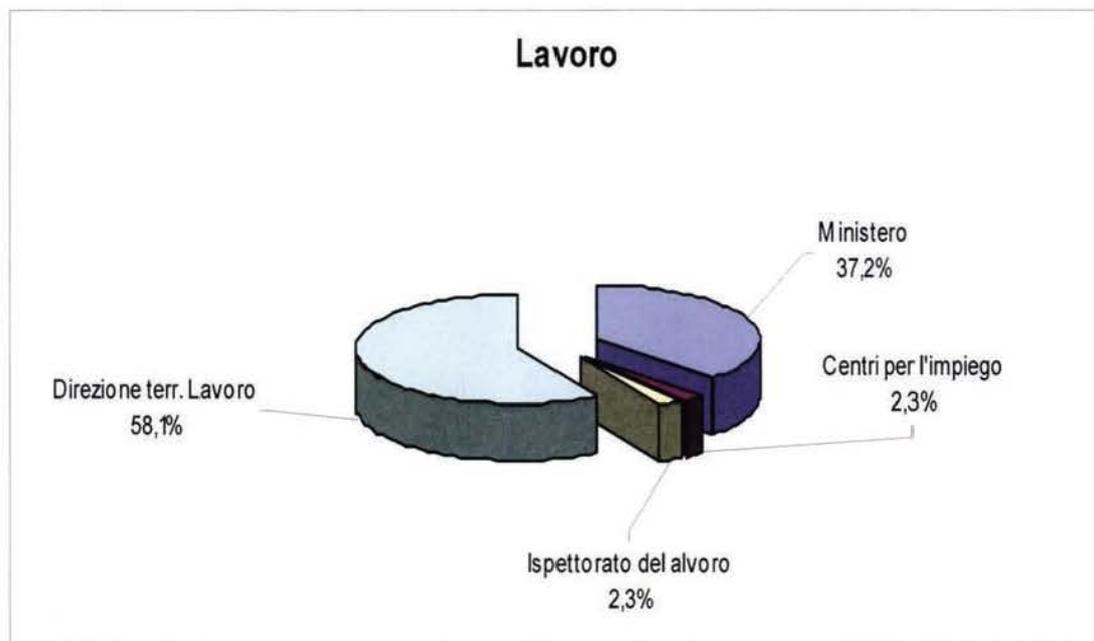
**Figura 28: ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2013**



Contro il **Ministero della salute** sono stati presentati il 12,8% dei ricorsi rivolti nel 2013 contro i dinieghi di accesso ai documenti nel settore sanitario. Il 15,4% dei ricorsi è rivolto contro gli ospedali, il 28,2% contro le ASL. Medesima percentuale del 28,2% contro l'INAIL. Il 5% contro il Tribunale del malato. Contro l'Istituto superiore di sanità, le case di cura l'Agenzia del farmaco e le USR è stata registrata la medesima percentuale di ricorsi pari allo 2,6%.

Figura 29: ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2013



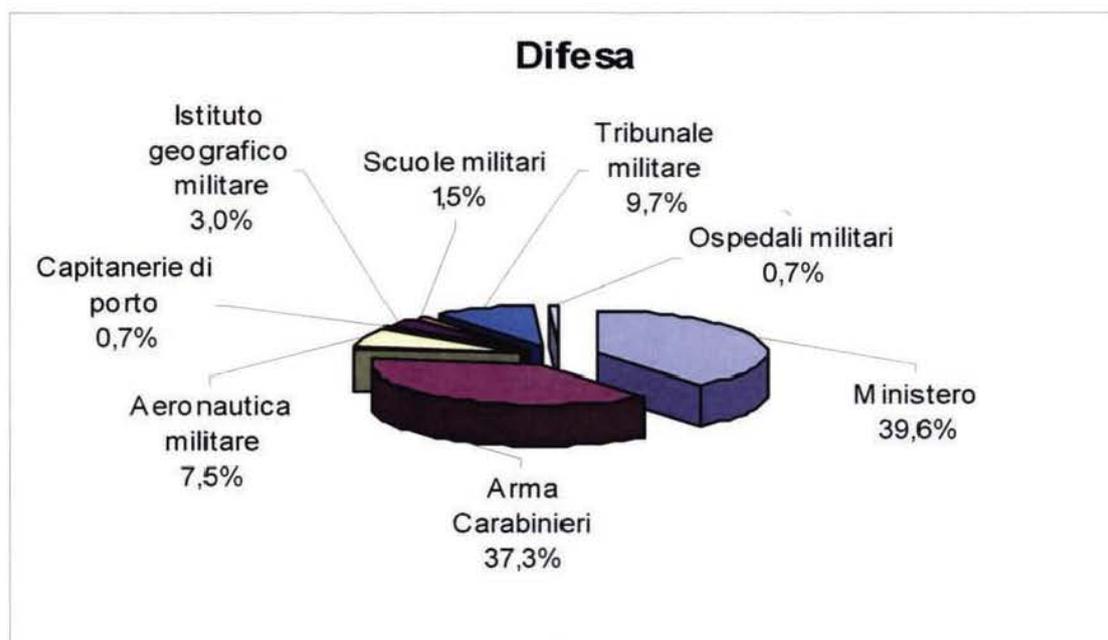
**Figura 30: Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2013**

La maggior parte dei ricorsi contro il Ministero del lavoro, come si evince nella **figura 30**, è rivolta contro le Direzioni territoriali del lavoro, per una percentuale pari al 58,1%.

Il 37,2% dei ricorsi è rivolto contro la sede centrale del Dicastero, il 2,3% contro i Centri per l'impiego. Medesima percentuale di ricorsi contro l'Ispettorato del lavoro.

Nella **Figura 31** sono riportati nel dettaglio i ricorsi presentati nel 2013 avverso il Ministero della difesa.

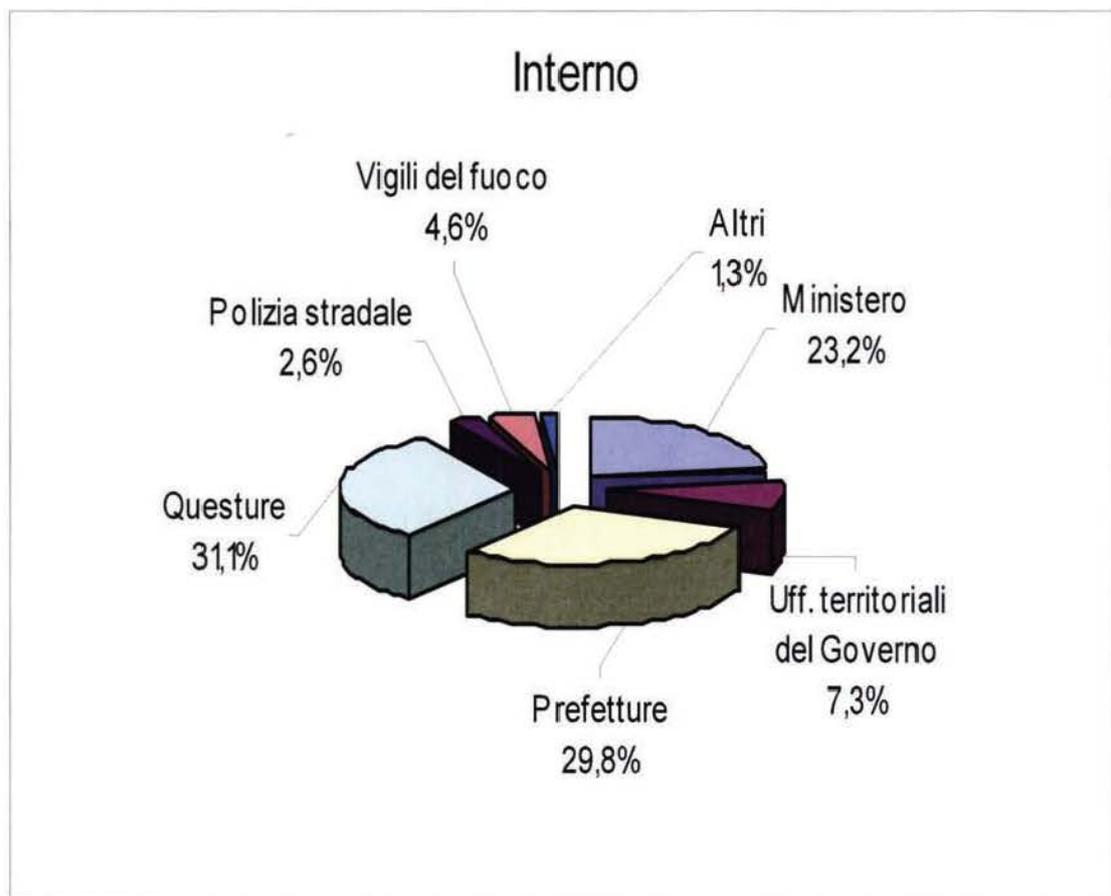
**Figura 31 ricorsi contro il Ministero difesa**



Nel 39,6% dei casi i ricorsi sono rivolti contro la sede centrale del Ministero. Il 37,3% contro l'Arma dei carabinieri. Il 15% dei ricorsi contro le scuole militari, il 9,7% contro i tribunali militari, il 7,5% contro l'Aeronautica militare, il 3% contro l'Istituto geografico militare, l'1,5% contro le scuole militari. Infine, contro le Capitanerie di porto e gli ospedali militari, la percentuale di ricorsi è pari allo 0,7%.

L'andamento dei ricorsi contro il Ministero dell'interno è descritto nella **figura 32**. Il 31,1% dei ricorsi è rivolto contro le Questure, il 29,8% contro le Prefetture, il 23,2% contro il Ministero, il 7,3% contro gli Uffici territoriali del governo, il 4,6% contro i Vigili del fuoco e il 2,6% contro la Polizia stradale.

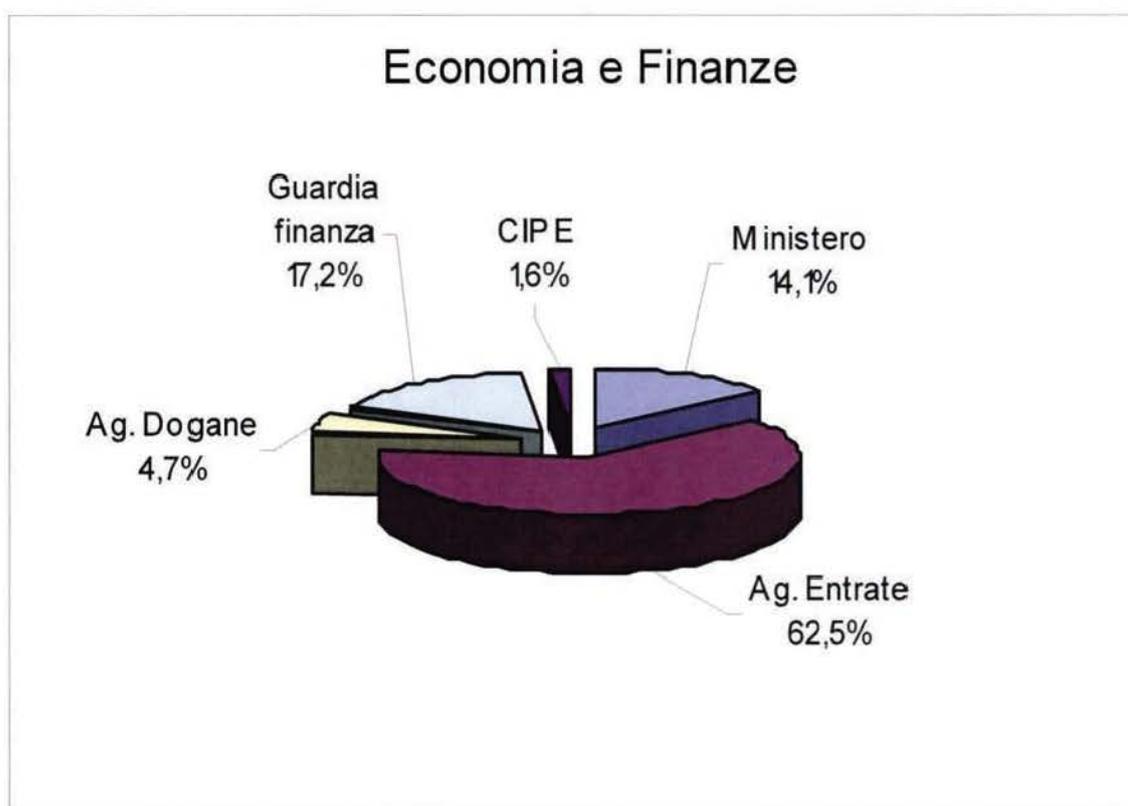
**FIGURA 32 I ricorsi Contro il Ministero dell'interno nel 2013**



Nella seguente **Figura 33** sono riportati i ricorsi presentati nel settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze nel 2013.

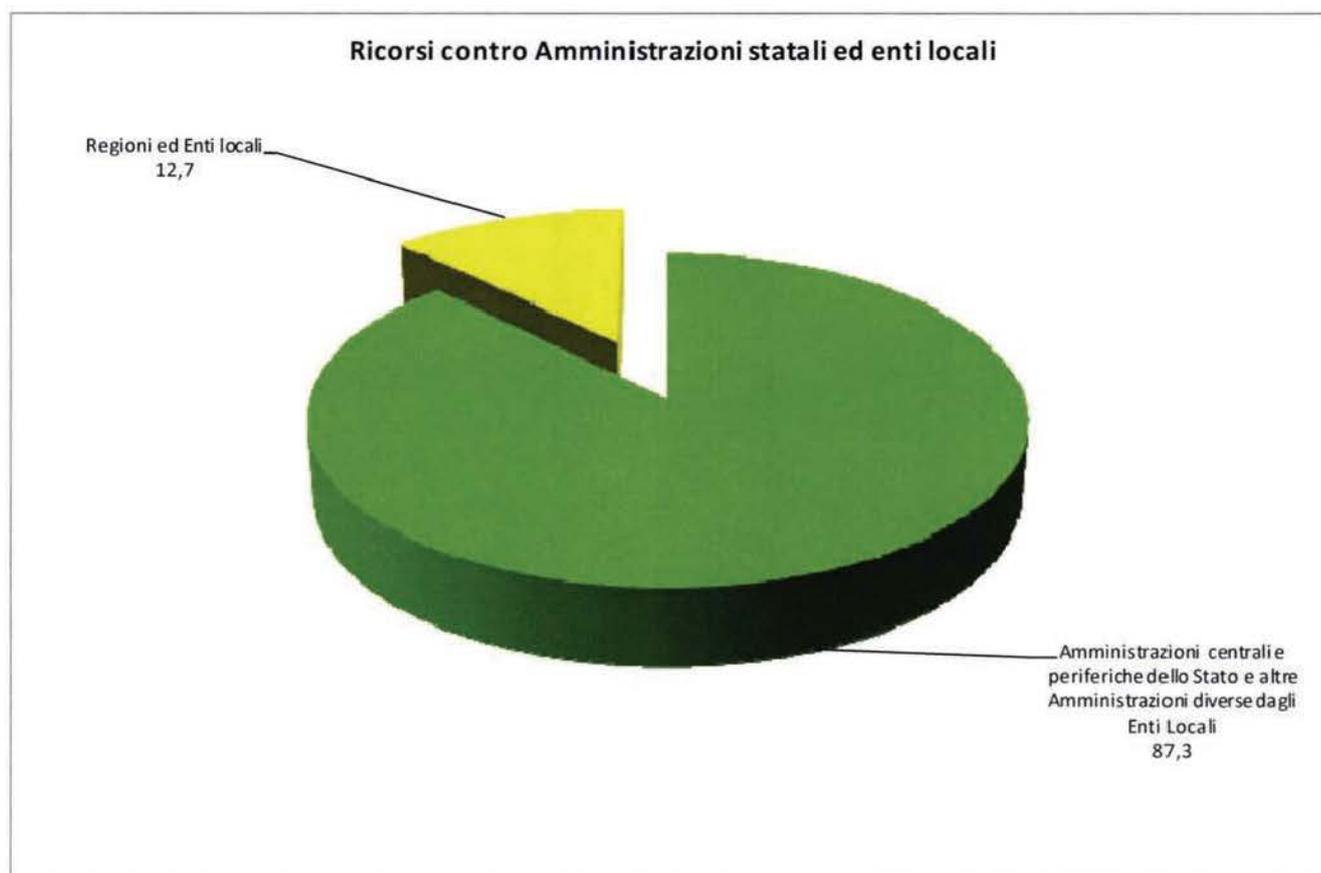
In particolare, si osserva che il 62,5% dei ricorsi è rivolto contro l'Agenzia delle entrate. Il 17,2% dei ricorsi è contro la Guardia di finanza. Il 14,1% è rivolto avverso i dinieghi d'accesso del Ministero dell'Economia e finanze. Il 4,7% contro l'Agenzia delle Dogane, l'1,6% contro il CIPE.

**Figura 33: ricorsi nel settore dell'economia e delle finanze nel 2013**



Nella seguente **Figura 34** sono raffrontati i ricorsi presentati contro le amministrazioni locali rispetto a quelli avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Osservando la figura si evince un aumento percentuale nell'anno 2013 dei ricorsi contro Regioni ed Enti locali rispetto all'anno precedente. In particolare, nel 2013 il 12,7% dei ricorsi è stato rivolto contro regioni ed enti locali, e l'87,3% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e altre amministrazioni ed enti diversi dagli enti locali. (Nel 2012 il 10,3% dei ricorsi era 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 34: ricorsi contro Amministrazioni statali ed enti locali nel 2013**



Ai sensi dell'articolo 25, della legge n. 241 del 1990, la Commissione per l'accesso 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. Tuttavia, al fine di evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, la Commissione riconosce la propria competenza in caso di assenza totale del Difensore civico, sia a livello Provinciale, sia a livello regionale.

Come si è visto nelle precedenti **Figure 24, 25 e 34**, nel 2013 il 12,7 % dei ricorsi è stato rivolto avverso le amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali) e il restante 87,3% contro le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali. Nel 2012, il 10,3% dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso, era rivolto contro Enti locali. Nel 2011 si era registrato un totale dei ricorsi avverso Regioni, Province, Enti locali e ASL pari al 10,8%.

Fino al 2010, La Commissione per l'accesso aveva sempre dichiarato l'inammissibilità, per incompetenza, dei ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli enti locali, senza mai entrare nel merito, essendo gli stessi rimessi alla cognizione del difensore civico.

Nell'anno 2013, la Commissione per l'accesso - confermando il proprio orientamento già consolidato nel corso degli anni 2011 e 2012 e in considerazione sia del fatto che il difensore civico è stato abolito a livello comunale (con la legge finanziaria per il 2010) sia della non uniforme diffusione della figura del difensore civico provinciale e regionale, (specialmente in alcune regioni del meridione dove si riscontra la totale carenza di difensori civici sia provinciali che regionali) - 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.

A ciò aggiungasi che la Commissione resta, comunque, un punto di riferimento fondamentale in materia di accesso ai documenti anche a livello di Enti locali regolarmente forniti di difensore civico, continuando sempre ad esprimersi in tale ambito, in sede consultiva, e orientando in tal modo gli organi di governo delle amministrazioni locali, specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso spettante ai cittadini residenti e ai consiglieri comunali e provinciali, ai sensi del TUEL.

### 7.5 La distribuzione geografica dei ricorsi

Nel 2013, il numero più alto di ricorsi è stato presentato avverso le amministrazioni del centro. In particolare, come si vede nella **figura 35**, il 47,5% dei ricorsi è rivolto avverso i dinieghi d'accesso degli Enti siti nelle regioni del centro Italia, mentre, solo il 27,3% è rivolto contro le amministrazioni del Nord e appena il 25,2 contro gli enti del Sud.

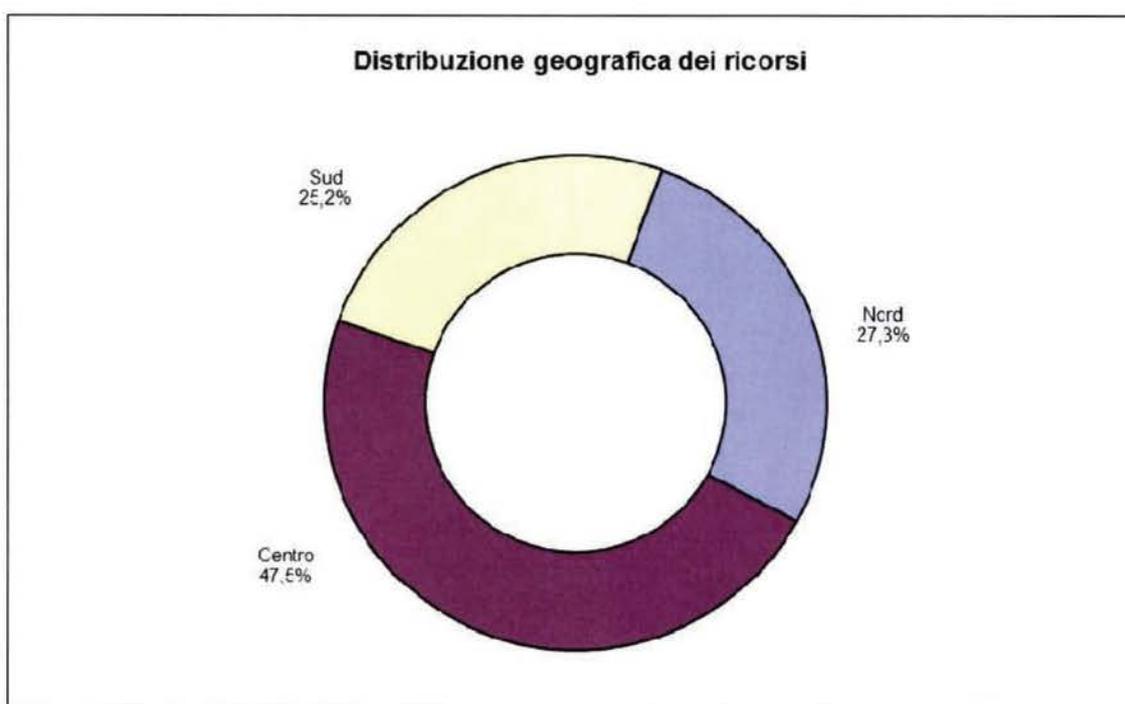
Anche nei precedenti anni 2012, 2011, 2010, 2009, la distribuzione per ambito territoriale dei ricorsi registrava una prevalenza del Centro, ma il Sud registrava sempre una percentuale di ricorsi più elevata rispetto al Nord.

In particolare, nel 2012 il 52% dei ricorsi era stato rivolto contro le amministrazioni del centro, il 27,4% contro le amministrazioni del Sud e il 20,1% contro le amministrazioni del Nord.

Nell'anno 2013, per la prima volta, i ricorsi presentati contro le amministrazioni del Nord Italia sono stati in percentuale più numerosi rispetto a quelli presentati nel Sud.

La netta prevalenza dei ricorsi presentati al Centro deriva in gran parte dalla presenza a Roma delle sedi centrali delle amministrazioni Ministeriali, avverso le quali è molto elevata la percentuale di ricorsi, anche se nel 2013 si è registrata una flessione di tali ricorsi che sono scesi al 47,5% (nel 2013 erano pari al 52%).

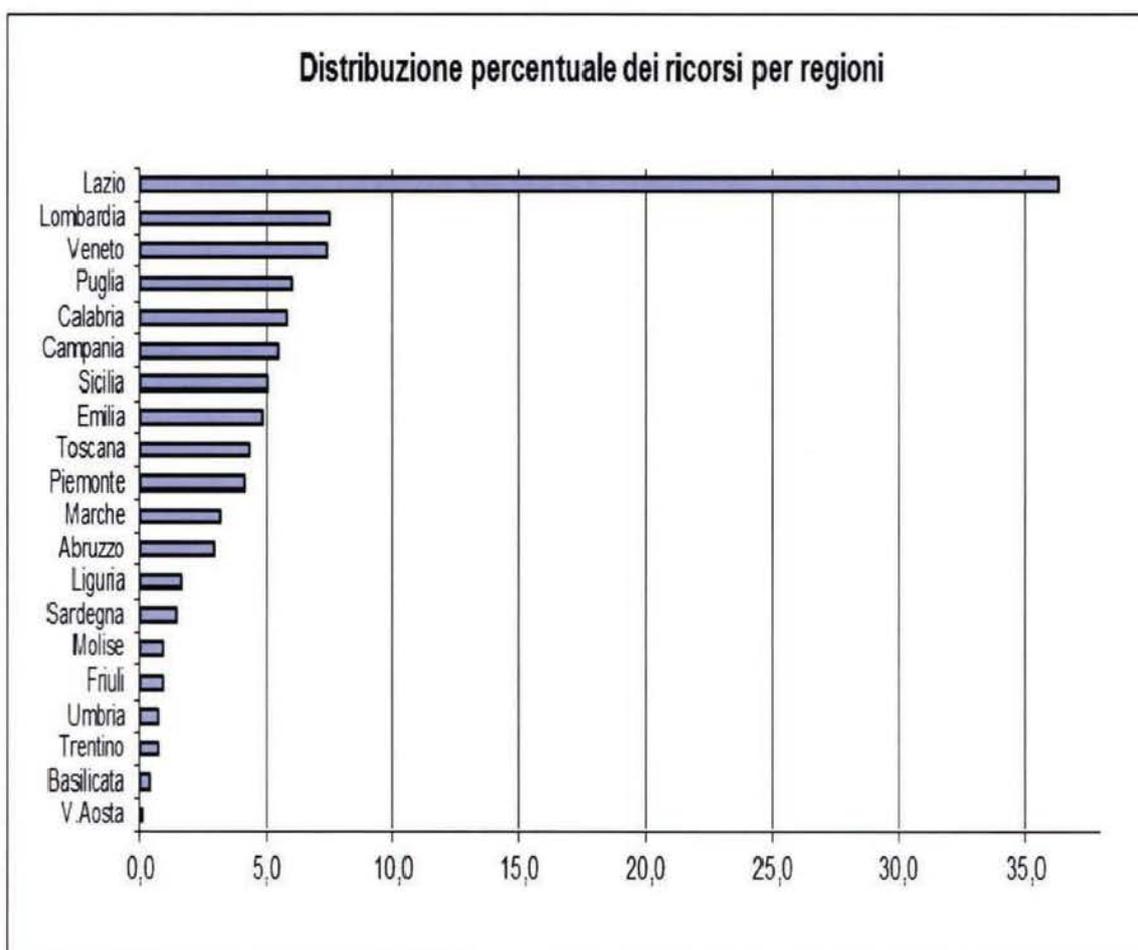
**Figura 35: distribuzione geografica dei ricorsi nel 2013**



Nella seguente **figura 36** è riportato il dettaglio dei ricorsi presentato in ogni singola Regione.

La Regione in cui si sono registrati più ricorsi è il Lazio. Ciò deriva, come detto, principalmente dal fatto che a Roma vi sono le sedi centrali dei Ministeri, delle Agenzie autonome e delle autorità indipendenti.

**Figura 36: Percentuale di ricorsi per Regione**



Seguono, dopo il Lazio, che ha registrato una percentuale di ricorsi pari al 36,3 %, la Lombardia con il 7,5 dei ricorsi ed il Veneto con il 7,4. Quindi, al quarto posto si posiziona la Puglia con il 6% di ricorsi. La Calabria registra il 5,8% dei ricorsi, seguita dalla Campania con il 5,5% e dalla Sicilia con il 5,1%. Nei confronti delle amministrazioni con sede nell'Emilia Romagna sono stati presentati il 4,9% dei ricorsi, seguono la Toscana con il 4,3%, il Piemonte con il 4,1%, le Marche con il 3,2%, l'Abruzzo con il 3%, la Liguria con l'1,7%, la Sardegna con l'1,5%. L'Umbria e il Trentino Alto Adige registrano lo 0,7% di ricorsi, la Basilicata lo 0,4% e la Val d'Aosta lo 0,1% dei ricorsi.

## 8 Le decisioni della Commissione

Ai sensi dell'articolo 12, del D.p.r. n.164 del 2006, la Commissione per l'accesso : *a)* dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente; *b)* dichiara inammissibile il ricorso proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera *b)*, della legge; *c)* dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4; *d)* esamina e decide nel merito il ricorso in ogni altro caso.

Lo stesso articolo 12 stabilisce che la decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non preclude la facoltà di riproporre la richiesta d'accesso e quella di proporre il ricorso alla Commissione avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento.

### 8.1 Effetti della decisione favorevole

In caso di accoglimento del ricorso da parte della Commissione per l'accesso, 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, 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 di diniego d'accesso (tacito o espresso) impugnato potrà emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato.

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

Qualora l'amministrazione resistente non emani il provvedimento motivato, confermativo del diniego, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione della Commissione per l'accesso, sempre ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della citata legge, 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 d'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 quindi necessariamente rivolgere al TAR.

### **8.2 La carenza di poteri coercitivi, sostitutivi 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 2013, sempre confermando il difetto di poteri ordinatori in capo alla Commissione ed indicando la competenza specifica del giudice amministrativo.

In particolare, 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 efficacia 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, sostitutivi 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 deflazione<sup>33</sup> del contenzioso dinanzi ai Tar in materia d'accesso ai documenti amministrativi, con conseguente, connesso ulteriore risparmio di risorse finanziarie per l'erario.**

---

<sup>33</sup> Per i dati sugli effetti deflattivi dell'attività giustiziale svolta nel 2013 dalla Commissione per l'accesso, vedi capitolo 7, paragrafo 7.1 figure 19 e 20.

## 9. Le funzioni consultive e di proposta 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 37: Numero di pareri per regione nel 2013

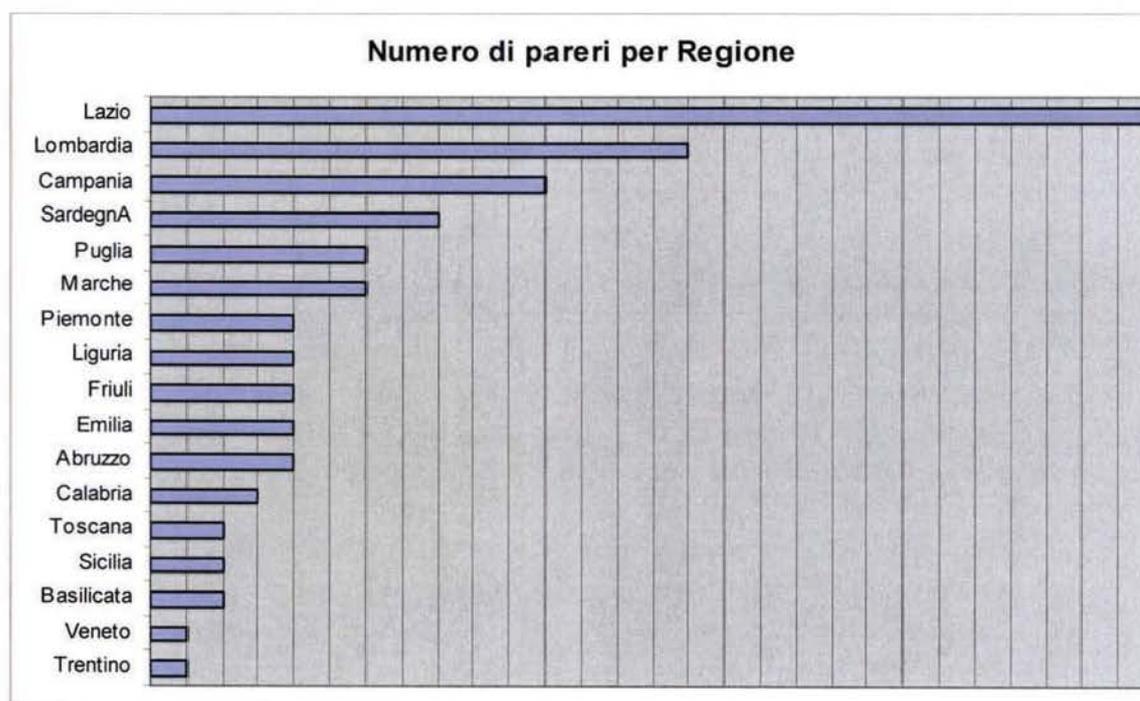
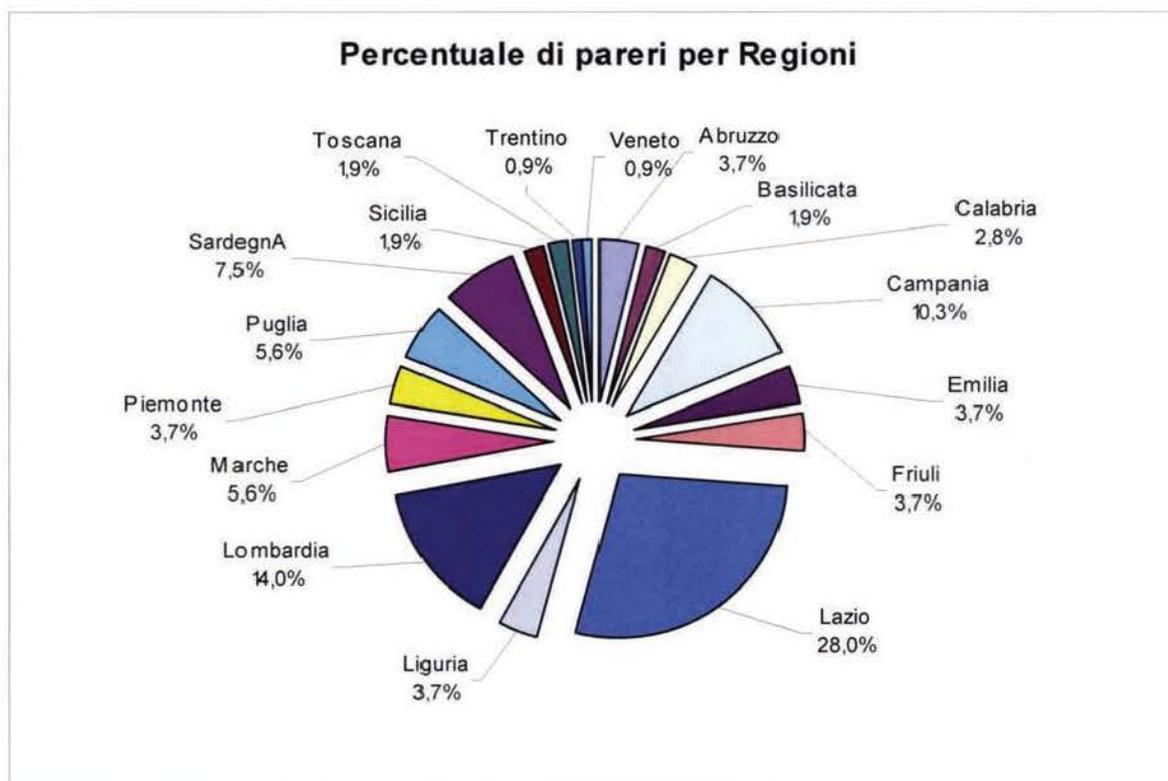


Figura 38: I pareri della Commissione nel 2013



Le **Figure 37** e **38** mostrano la distribuzione geografica dei pareri nell'anno 2013.

In particolare, si può osservare che il numero più alto di pareri è stato richiesto nel Lazio, dove si registra nell'anno di riferimento il 28% delle richieste.

Seguono la Lombardia con il 14% dei pareri, la Campania con il 10,3% e la Sardegna col 7,5%. La Puglia si posiziona al 5° posto con una percentuale di pareri richiesti pari nel 2013 al 5,6%, a pari merito con le Marche. Quindi seguono Piemonte, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, e Abruzzo a quota 3,7%.

Per la Calabria si è registrata una quota di pareri pari al 2,8%. Toscana, Sicilia e Basilicata raggiungono ciascuna l'1,9% dei pareri richiesti. Veneto e Trentino sono in coda con solo lo 0,9% dei pareri.

Le variazioni del numero di pareri richiesti da una regione all'altra può essere ricollegata sia al numero degli abitanti, per cui nelle regioni più popolate è maggiore il numero dei pareri richiesti - come avviene nel Lazio, in Lombardia, in Campania, in Emilia Romagna, Toscana e Puglia che totalizzano il maggior numero di pareri - sia con riferimento al luogo in cui si trova l'amministrazione interessata alla richiesta del parere (spesso sono le amministrazioni centrali dello Stato che hanno sede a Roma a chiedere il parere alla Commissione per l'accesso).

Inoltre, influisce sul numero di pareri richiesti anche la conoscenza e la diffusione nella Regione di riferimento di altre forme di tutela in sede amministrativa dell'accesso (ad esempio l'istituzione del difensore civico regionale e provinciale). Infatti, nelle regioni dove non è stato istituito il difensore civico Regionale né i difensori civici provinciali (ad esempio in Puglia e in Calabria) sono maggiori le richieste di parere alla Commissione per l'accesso.

**Figura 39: pareri resi sui regolamenti nel 2013 rispetto al totale**



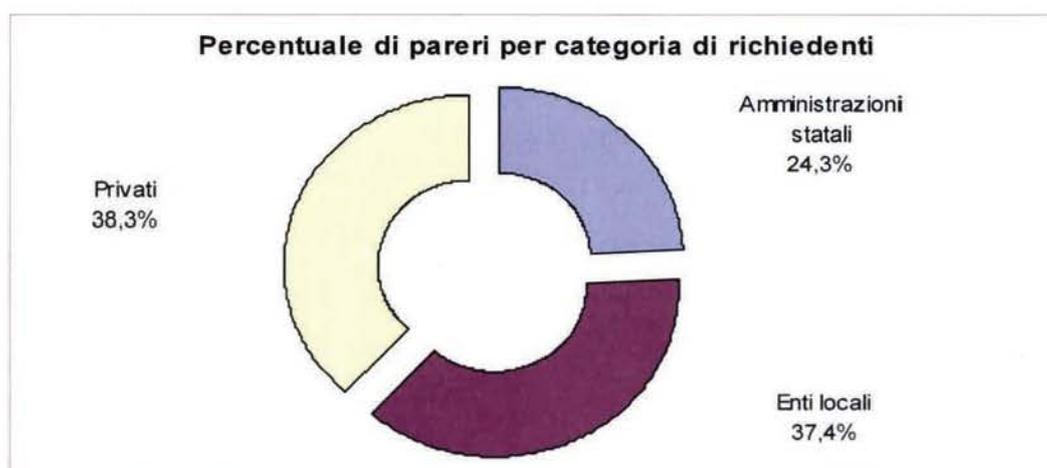
La Commissione per l'accesso si esprime sulla conformità dei regolamenti adottati dalle amministrazioni rispetto alla disciplina vigente in materia di accesso ai documenti amministrativi, suggerendo, se necessario, di modificare alcune disposizioni, o, in alcuni casi, di espungerle quando siano da considerare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

Come si può vedere dalla **Figura 39**, sul totale delle richieste di parere esaminate nel corso del 2013, il 6,5% dei pareri sono stati richiesti in materia di regolamenti che disciplinano le modalità di accesso ai documenti

amministrativi. (Nel 2012, il valore di tali richieste era pari al 7%, mentre nell'anno 2011 era stata pari all'11%).

Il dato del 2013 risulta in netta diminuzione rispetto agli anni precedenti, ciò in quanto la maggior parte delle amministrazioni si è già dotata negli anni passati del regolamento in materia d'accesso e, pertanto, diminuiscono le richieste di parere alla Commissione in tale ambito.

**Figura 40: percentuale di pareri per categoria di richiedenti nel 2013**



Nel 2013, il numero più elevato di pareri alla Commissione per l'accesso, in percentuale, è stato richiesto dai privati cittadini. Tali richieste si sono attestate al 38,3% contro il 37,4% dei pareri richiesti dagli enti locali ed il 24,3% richiesti dalle amministrazioni statali.

Nell'anno 2012, i pareri richiesti dai privati avevano raggiunto il 41,5% (nel 2011 i privati erano al 37,2%) e gli Enti locali il 35,6%.

Dunque, nel 2013 si è registrata una lieve flessione della quota di pareri richiesti dai privati, pur rimanendo sempre i più numerosi in riferimento al totale delle richieste pervenute nell'anno di riferimento.

La preponderanza di richieste di parere da parte degli Enti locali, rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, rappresentata nella **Figura 40**, 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 ed accessibili dai cittadini residenti, 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.

### 9.1 Accesso del cittadino residente

La Commissione ha avuto modo nell'anno 2013 di pronunciarsi in sede consultiva diverse volte sulla specifica tematica dell'accesso dei cittadini residenti agli atti del Comune.

In particolare, 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 il cittadino residente e quello non residente nel Comune dà luogo a un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'articolo 10 del d.lgs. n. 267 del 2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art. 22 della l. n. 241/90.

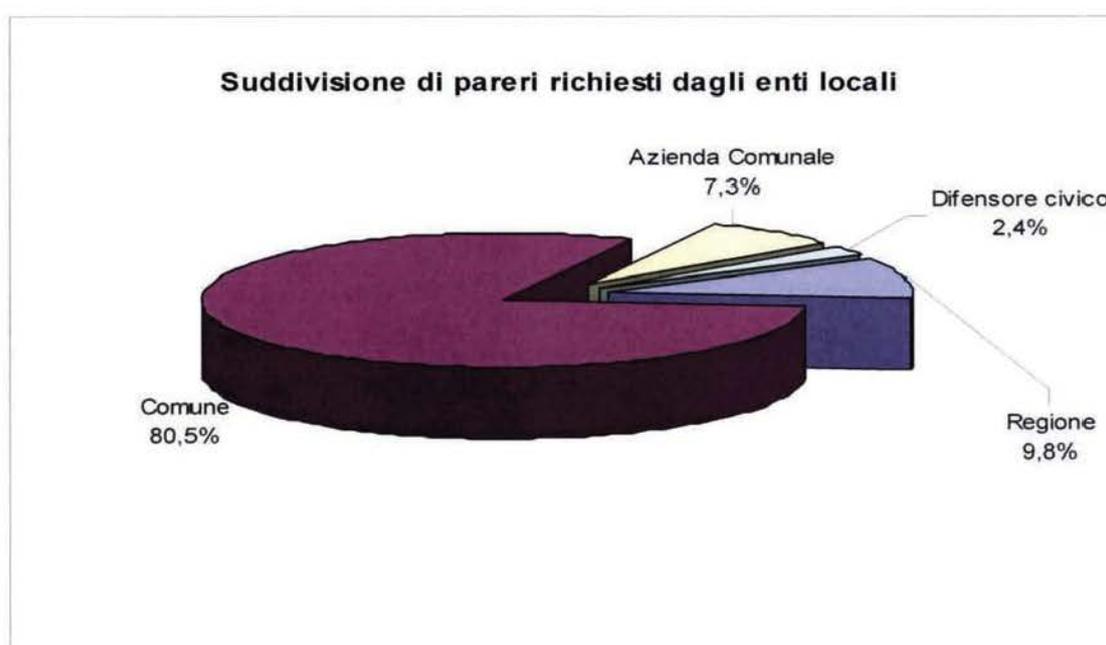
Qualora l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che, in effetti, richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 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.

Nel corso dell'anno 2013, la Commissione ha più volte confermato tale consolidato orientamento e ha tra l'altro osservato: *"In conformità all'orientamento già espresso da questa Commissione (e da cui non v'è motivo di discostarsi), la diversità di posizione tra cittadino (persona fisica, associazione o ente) residente e quello non residente nel Comune dà luogo ad un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art 22 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). Si chiarisce, pertanto, che nel caso in cui l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che richiede la titolarità*

*di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed 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.” (Parere reso il 7 febbraio 2013)*

**Figura 41: suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2013**



La **Figura 41** mostra che nel 2013, nell'ambito degli enti locali, la porzione maggiore delle richieste di parere proviene dai Comuni, con l'80,5% dei pareri (si era registrato il 69% nel 2012), mentre considerevolmente meno rilevanti sono i pareri richiesti dalle aziende comunali con il 7,3% (l'8% nel 2012). Le aziende regionali si attestano al 9,8% e le richieste di parere provenienti dai difensori civici registrano un dato pari al 2,4% (2% nel 2012).

## 9.2 Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali e provinciali

Nell'ambito degli enti locali, particolare rilievo riveste l'amplessimo 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 amplessimo 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 2013 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 del 17 gennaio 2013)*

Tuttavia, la stessa Commissione ha avuto modo di chiarire più volte, nel corso dell'anno 2013, 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 del 17 gennaio 2013** 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".*

### **9.3 Inapplicabilità in via analogica dell'articolo 43 del TUEL ai consiglieri regionali e ai parlamentari**

La Commissione per l'accesso nel corso del 2013 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 ritenuta applicabile la norma statutaria.

Sull'argomento la Commissione si era già espressa, 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.

Tale orientamento è stato più volte confermato nel 2013. 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.

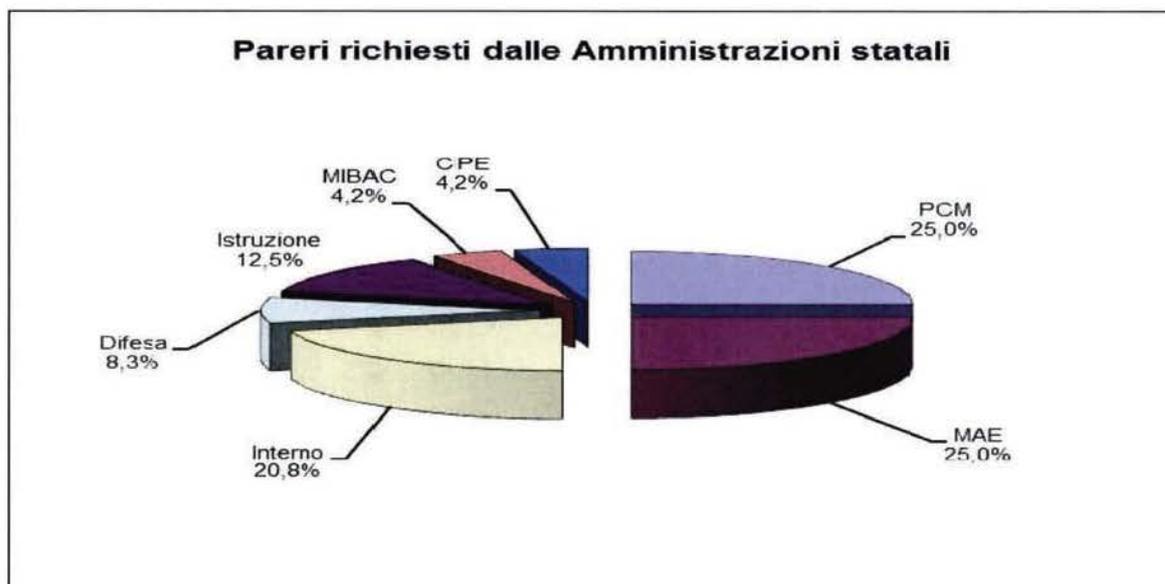
Non giova d'altra parte al richiedente far leva sulla sua qualità di Consigliere regionale, portatore quindi di interessi pubblici o diffusi quale rappresentante della comunità della Regione, tenuto conto che questa Commissione ha più volte avuto occasione di affermare che la sfera di legittimazione 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".

Tale orientamento è stato confermato dalla Commissione nel corso dell'anno 2013.

Inoltre, nel 2013, la Commissione, in linea con la posizione espressa dalla giurisprudenza (cfr., sul punto T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 9 novembre 1998 , n. 3143) e con i propri precedenti orientamenti (vedi, tra gli altri: parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 maggio 2009, parere del 27 marzo 2012 e parere del 3 luglio 2012), ha affermato che *"si debba ritenere che la qualità di membro del Parlamento nazionale e l'esercizio da parte di quest'ultimo di attività inerenti l'espletamento del proprio mandato in sé non esprimano una posizione legittimante all'accesso ai documenti amministrativi, in assenza di specifico interesse concreto ed attuale all'ostensione dei chiesti documenti."* (Parere 17 gennaio 2013)

La Commissione ha inoltre osservato in particolare che: *"depone in tal senso, non solo l'assenza di espressa previsione normativa che invece è possibile riscontrare per altri tipi di incarichi politici quali i consiglieri comunali e provinciali (vedi art. 43 del d. lgs. n. 267 del 2000) ma anche l'esistenza di poteri speciali di acquisizione di documenti e di assunzione di dichiarazioni, previsti per speciali organi parlamentari, quali le commissioni d'inchiesta. In assenza di disposizione derogatoria, deve, pertanto, ritenersi che l'accesso ai documenti amministrativi da parte di un deputato nazionale sia sottoposto agli ordinari criteri di legittimazione elaborati dalla prassi e dalla giurisprudenza sulla base della normativa prevista dalla legge n. 241 del 1990 e dal D.P.R. n. 184 del 2006."* (Parere reso dalla Commissione per l'accesso il 17 gennaio 2013).

**Figura 42: pareri richiesti nel 2013 dalle amministrazioni statali**

Nel 2013, come si evince dalla **figura 42**, tra le amministrazioni statali, il 25% dei pareri è stato richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il 25% dal Ministero degli affari esteri, il 20,8% dal Ministero dell'interno, il 12,5% dal Ministero dell'istruzione università e ricerca, l'8,3% dal Ministero della difesa, e il 4,5% dal Ministero per i beni ambientali e culturali e dal CIPE.

## **10. Riepilogo dei pareri più rilevanti espressi dalla Commissione per l'accesso nel 2013**

A completamento della relazione sull'attività svolta dalla Commissione per l'accesso, si riportano qui di seguito, in sintesi, alcuni tra i pareri più significativi resi nel corso dell'anno 2013 sulle tematiche di maggiore rilievo poste all'esame della Commissione stessa.

### **10.1 Accesso alle planimetrie immobiliari per via telematica**

Un cittadino ha chiesto all'Agenzia delle Entrate, Ufficio Provinciale di Trieste, di poter accedere alle planimetrie di immobili di sua proprietà per via telematica, non potendo recarsi personalmente presso l'ufficio per motivi di lavoro.

L'Amministrazione interessata ha fatto presente che una tale forma di accesso non è consentita ai privati i quali, per ottenere le informazioni richieste, devono recarsi personalmente presso l'Ufficio o tramite altro soggetto all'uopo formalmente delegato.

Al riguardo la Commissione osserva che con provvedimento del Direttore delle Entrate 30.09.2010 è stata data la possibilità soltanto a tecnici professionisti, formalmente incaricati dai titolari dei diritti reali sull'immobile (ovvero dall'autorità giudiziaria), abilitati alla presentazione telematica degli atti di aggiornamento catastale o ad adempimenti connessi alla stipula di atti relativi ad un immobile.

Per consultare le planimetrie on line è necessario l'invio telematico di una richiesta all'Agenzia, sottoscritta dai professionisti abilitati con firma digitale, che deve contenere la specifica dichiarazione relativa all'incarico professionale ricevuto per l'accesso alla planimetria di un determinato immobile.

Alla luce della suindicata normativa, la cui formulazione non lascia spazio ad altra interpretazione che non sia quella squisitamente letterale, deve ritenersi che i privati siano esclusi dalla possibilità di esercitare il diritto di accesso alle planimetrie catastali per via informatica.

E' appena il caso di sottolineare, infine, che il privato non può ottenere l'attivazione del servizio *Sister* come professionista, per il solo fatto di aver inoltrato all'Ufficio una richiesta con posta certificata, sottoscritta con firma digitale. (Parere reso nella seduta del 3 ottobre 2013)

## **10.2. Accesso al sistema informatico tramite password del Comune da parte di consigliere comunale.**

Il Vice Segretario di un Comune, a seguito di precedente parere, reso da questa Commissione in merito all' accesso diretto tramite utilizzo di apposita password al sistema informatico da parte dei consiglieri comunali, chiede di conoscere se è legittimo consentire ai medesimi l'accesso generalizzato al protocollo in entrata e in uscita (compresa la visualizzazione dei documenti allegati) per gli atti che potrebbero contenere dati sensibili o comunque atti di particolare rilevanza e delicatezza (es: atti di Polizia Giudiziaria, atti inerenti a ricoveri coatti, richieste della Procura della Repubblica, richieste di contributi economici da parte di indigenti). Va premesso che il diritto d'accesso dei consiglieri comunali e provinciali agli atti amministrativi dell'ente locale è disciplinato espressamente dall'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico ordinamento degli enti locali), il quale prevede in capo agli stessi il diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente comunali o provinciali, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato. Dal contenuto di tale norma emerge che i consiglieri comunali hanno diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere di utilità all'espletamento del proprio mandato, senza alcuna limitazione, essendo estraneo all'ampiezza di tale diritto qualunque divieto di "ottenere notizie e informazioni" su atti o documenti che possano essere qualificati "segreti" e come tali sottratti alla sua visione (o estrazione di copia). Ai consiglieri comunali spetta un'ampia prerogativa a ottenere informazioni senza che possano essere opposti profili di riservatezza, nel caso in cui la richiesta riguardi l'esercizio del mandato istituzionale, restando fermi, peraltro, gli obblighi di tutela del segreto e i divieti di divulgazione di dati personali secondo la vigente normativa sulla riservatezza (secondo la quale, ai sensi dell'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, i consiglieri comunali e provinciali "sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge"). Pertanto, in merito al quesito proposto si rappresenta che i consiglieri comunali, nella loro veste di componenti del massimo organo di governo del Comune, hanno titolo ad accedere anche agli atti che potrebbero contenere dati sensibili o comunque rivestono particolare rilevanza e delicatezza. Infatti, l'eventuale segretezza (delle indagini o professionale) che pure opera nei confronti del Consigliere comunale non è quella legata alla natura dell'atto ma al suo comportamento che non può essere divulgativo ("nei casi specificamente determinati dalla legge") del contenuto degli atti ai quali ha avuto accesso, stante il vincolo previsto in capo al consigliere comunale dal citato art. 43 all'osservanza del segreto d'ufficio nelle ipotesi specificatamente determinate dalla legge nonché al divieto di divulgazione dei dati personali

ai sensi del d.lgs. 196/2003 e successive modificazioni (cfr. parere espresso in senso sostanzialmente conforme dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 aprile 2011).  
(Parere espresso nella seduta del 17 gennaio 2013).

### **10.3. Accesso agli esposti ambientali**

L'Agenzia regionale prevenzione e ambiente dell'Emilia Romagna Arpa, premesso di essere destinataria di numerosi esposti e segnalazioni, da parte di singoli cittadini o di comitati variamente organizzati, nei quali si evidenziano specifici inconvenienti ambientali derivanti da realtà produttive o commerciali, e che i titolari di queste attività chiedono di esercitare il diritto di accesso mediante l'estrazione di copia degli esposti o delle segnalazioni che li riguardano, chiede se tali istanze di accesso possano essere accolte e, in caso affermativo, se gli esposti debbano essere messi a disposizione degli accedenti integralmente ovvero espungendo la generalità degli esponenti o con altre precauzioni.

Al riguardo la Commissione osserva che, in linea di principio, non si ravvisano ragioni ostative all'esercizio del diritto di accesso da parte dei destinatari di esposti o segnalazioni, soprattutto se l'accesso è preordinato ad esigenze difensive per resistere a giudizi già instaurati, ovvero a verificare la sussistenza o meno delle necessarie condizioni per intraprendere azioni giudiziarie sottese a salvaguardare il proprio buon nome o la propria reputazione.

Né può sostenersi che, nei casi in questione, sorgano particolari problemi di tutela della riservatezza, tenuto conto che l'art. 60 del D.lgs. 30 giugno 2003, n.196 non esclude il diritto di accesso neanche quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, sempre che la situazione che si intende tutelare sia di rango almeno pari ai diritti della personalità o altro diritto o libertà fondamentale ed inviolabile.

(Parere reso nella seduta del 17 gennaio 2013)

### **10.4 Accesso di consigliere comunale ad elenco di istanze di insinuazione della massa passiva.**

L'Organo Straordinario di liquidazione di un Comune espone che il Sindaco uscente dell'Amministrazione comunale ha chiesto di accedere agli atti, con rilascio di copia, relativi alle istanze pervenute a seguito dell'avviso pubblicato ai sensi dell'art. 254 del Dlgs. N. 267 del 2000.

A sostegno dell'istanza l'interessato fa presente che la dichiarazione di dissesto deliberata dal Comune potrebbe produrre nei suoi confronti gli effetti di cui all'art. 248 del citato D.lgs. e, inoltre, gli atti richiesti sono necessari a scopo difensivo, avendo l'interessato stesso proposto ricorso al TAR Calabria avverso la deliberazione di dissesto assunta dal Consiglio comunale.

Tutto ciò premesso, l'Organo Straordinario di liquidazione del Comune chiede di conoscere se gli atti richiesti siano ostensibili e, in caso positivo, se debba essere avviata la procedura di cui all'art.3 del D.P.R. n. 184 del 2006.

Al riguardo, ad avviso della Commissione, l'interessato non rivestendo più la qualifica di Consigliere comunale, non è più destinatario della normativa contenuta nell'art.43 del D.lgs. n. 267 del 2000, che riconosce ai Consiglieri comunali e provinciali un diritto di accesso dai confini più ampi rispetto a quello riconosciuto a tutti gli altri soggetti, finalizzato al migliore espletamento del mandato ricevuto.

Tuttavia, nel caso di specie non può neanche sostenersi che l'istanza di accesso si risolva in una sorta di controllo generalizzato sull'operato dell'Amministrazione, tenuto conto che l'istanza stessa ha sostanzialmente per oggetto le conseguenze connesse alla deliberazione di dissesto assunta dal Consiglio comunale di xxx ed è finalizzata da un lato ad evitare gli eventuali effetti negativi previsti dall'art. 248 del D.lgs. n. 267/2000, dall'altro a tutelare le situazioni giuridiche soggettive dell'accedente innanzi al TAR Calabria, presso cui pende il ricorso avverso la citata deliberazione di dissesto.

Ne deriva che l'istanza di accesso presentata dall'ex Sindaco del Comune è sicuramente accoglibile, con la conseguenza che l'Organo Straordinario di Liquidazione dovrà avviare la procedura prevista dall'art. 3 del D.P.R. n. 184 del 2006 che prevede la partecipazione al procedimento di accesso dei soggetti eventualmente controinteressati.

(Parere reso nella seduta del 17 gennaio 2013)

### **10.5 Accesso di un membro del Parlamento della Repubblica.**

Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri espone che un Senatore della Repubblica ha chiesto di accedere a copia della documentazione citata nelle premesse della delibera C.I.P.E. n. 102 del 6 novembre 2009, relativa al ponte sullo stretto di Messina, senza specificare nella richiesta d'accesso alcuna motivazione che dimostri quale sia l'interesse concreto ed attuale ad accedere ai chiesti documenti, ma con l'indicazione di un generico riferimento alla necessità di "acquisire ulteriori informazioni in merito all'opera in argomento".

Chiede il Dipartimento presidenziale un parere a questa Commissione circa la possibilità di considerare la condizione soggettiva di Senatore come titolarità di un diritto di accesso a prescindere dall'individuazione dello specifico interesse, in quanto portatore di interessi collettivi e diffusi quale membro del Parlamento, in ragione delle funzioni di rappresentanza assegnatagli dall'articolo 67 della Costituzione o se possa comunque considerarsi l'istanza di cui trattasi come estranea rispetto al procedimento di accesso agli atti, in quanto consistente in una richiesta di acquisizione di documenti amministrativi da parte di un soggetto pubblico la cui valutazione debba, conseguentemente, essere effettuata in base al principio di leale collaborazione istituzionale tra amministrazioni, ai sensi dell'articolo 22, comma 5, della legge n. 241 del 1990.

La Commissione, in linea con la posizione espressa dalla giurisprudenza (cfr., sul punto T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 9 novembre 1998, n. 3143) e con i propri precedenti orientamenti (vedi, tra gli altri: parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 maggio 2009, parere del 27 marzo 2012 e parere del 3 luglio 2012), è dell'opinione che si debba ritenere che la qualità di membro del Parlamento nazionale e l'esercizio da parte di quest'ultimo di attività inerenti l'espletamento del proprio mandato in sé non esprimano una posizione legittimante all'accesso ai documenti amministrativi, in assenza di specifico interesse concreto ed attuale all'ostensione dei chiesti documenti.

Depone in tal senso, non solo l'assenza di espressa previsione normativa che invece è possibile riscontrare per altri tipi di incarichi politici quali i consiglieri comunali e provinciali (vedi art. 43 del d. lgs. n. 267 del 2000) ma anche l'esistenza di poteri speciali di acquisizione di documenti e di assunzione di dichiarazioni, previsti per speciali organi parlamentari, quali le commissioni d'inchiesta.

In assenza di disposizione derogatoria, deve, pertanto, ritenersi che l'accesso ai documenti amministrativi da parte di un deputato nazionale sia sottoposto agli ordinari criteri di legittimazione elaborati dalla prassi e dalla giurisprudenza sulla base della normativa prevista dalla legge n. 241 del 1990 e dal DPR n. 184 del 2006. (Parere reso nella seduta del 17 gennaio 2013)

#### **10.6 Diritto di accesso del cittadino residente ad informazioni relative alla valorizzazione di beni comunali**

L'istante - dopo aver proposto un ricorso a questa Commissione avverso il diniego opposto dal Comune per l'accesso alle informazioni sull'utilizzo di alcuni suoli cimiteriali - ha richiesto alla scrivente di pronunciarsi in sede consultiva sulla legittimità del provvedimento comunale

ostativo, poiché il gravame era stato dichiarato irricevibile per tardività. Ha precisato che il Comune aveva rigettato la domanda ostensiva, non ritenendo esso richiedente titolare di interesse qualificato all'accesso *ex lege* n. 241/1990.

In conformità all'orientamento già espresso da questa Commissione (e da cui non v'è motivo di discostarsi), la diversità di posizione tra cittadino (persona fisica, associazione o ente) residente e quello non residente nel Comune dà luogo ad un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art 22 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).

Si chiarisce, pertanto, che nel caso in cui l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed 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.

(Parere reso nella seduta del 7 febbraio 2013)

### **10.7 Accesso agli atti di gara - richiesta del controinteressato di presenziare all'esercizio dell'accesso**

L'Amministrazione della Difesa ha segnalato che, a fronte di un'istanza di accesso agli atti di gara presentata da una ditta partecipante, una delle altre società concorrenti, quale terza controinteressata, oltre ad opporsi all'ostensione di specifiche pagine del documento contenente segreti tecnici, aveva chiesto anche di presenziare, mediante propri rappresentanti, all'esercizio dell'accesso. Tanto esposto, l'amministrazione ha chiesto alla scrivente Commissione se l'istanza debba o meno essere accolta, potendosi configurare come un atto di controllo sull'attività della P.A..

La Commissione osserva che l'art 13 D Lgs n 163/2006 (Codice dei contratti pubblici) rinvia per la disciplina del diritto di accesso agli atti di gara alla legge n. 241/1990, salvo quanto espressamente previsto dal codice. Detto codice nulla prevede, di specifico, quanto alle concrete modalità di esercizio dell'accesso.

In mancanza di esplicite disposizioni contenute nel D. Lgs. n 163/06, può farsi riferimento a quelle indicate dall'art 7 del regolamento di attuazione

del generale diritto di accesso (D.P.R. n 184/2006). Tuttavia, tale disposizione, si limita a prevedere che l'esame dei documenti avviene presso l'ufficio indicato nell'atto di accoglimento della richiesta, nelle ore di ufficio, alla presenza, ove necessaria, di personale addetto (comma 3) e che i documenti sui quali è consentito l'accesso non possono essere asportati dal luogo presso cui sono dati in visione, o comunque alterati in qualsiasi modo (comma 4).

In difetto di specifiche previsioni legislative e/o regolamentari, deve ritenersi che l'amministrazione non abbia alcun obbligo di consentire alla terza controinteressata di presenziare all'esercizio dell'accesso.

Pertanto, spetterà all'amministrazione istante il compito di valutare l'opportunità di consentire a terzi di presenziare all'esercizio dell'accesso. (Parere reso nella seduta del 7 febbraio 2013)

### **10.8 Procedure concorsuali - Accesso agli atti**

Il Dirigente dell'ufficio concorsi del Ministero degli Affari Esteri espone che l'Ufficio si trova ad affrontare ben 4 procedure concorsuali in contemporanea, con previsione di un rilevante numero di procedure di accesso agli atti, con richiesta di estrazione di copia di tutti gli elaborati dei candidati ammessi alle prove orali.

In tal caso, potendo l'ufficio trovarsi in obiettiva difficoltà e anche al fine di evitare rallentamenti alla propria attività gestoria, il Dirigente chiede se l'Amministrazione possa esercitare un minimo di discrezionalità individuando gli elaborati solo di alcuni dei candidati ammessi agli orali e se, in assenza di adeguate apparecchiature telematiche, a fronte di richieste di invio degli atti per posta elettronica, possa alternativamente inviarli anche per posta cartacea.

Per ciò che concerne il primo quesito, osserva la Commissione che a fronte dell'esercizio del diritto di accesso l'Amministrazione pur non godendo di alcuna discrezionalità finalizzata a limitare o comunque a modificare l'oggetto dell'accesso, può tuttavia circoscrivere l'accesso ai soli elaborati relativi ai candidati utilmente posizionati in graduatoria, verificando quali siano i punteggi rilevanti ai fini dell'utile collocazione in graduatoria dei richiedenti l'accesso; per ciò che concerne il secondo quesito, è evidente che gli atti richiesti possono essere inviati agli interessati sia per posta cartacea sia per via telematica, fermi restando gli obblighi di dematerializzazione e di informatizzazione cui la pubblica amministrazione è tenuta per legge. (Parere reso nella seduta del 7 febbraio 2013)

### **10.9 Accesso ad atti di procedura arbitrale.**

La Camera Arbitrale della C.C.I.A.A. di Sassari chiede se possa essere positivamente definita la richiesta di estrazione di copie integrali di atti e documenti relativi ad una procedura arbitrale già conclusa motivata dall'esigenza di difesa in un procedimento amministrativo sanzionatorio.

Al riguardo la Commissione, alla luce di un consolidato orientamento del giudice amministrativo (Cons. Stato, V, 15 aprile 2004, n. 2163; TAR Lazio, 111 quater, 27 agosto 2008, n. 7930) che non si ha motivo di disattendere, osserva che sono ostensibili anche pareri o consulenze legali resi da professionisti anche esterni all'amministrazione, sempre che siano finalizzati ad una apposita istruttoria procedimentale, atteso che in tale evenienza il parere o la consulenza sono oggettivamente correlati ad un procedimento amministrativo destinato a concludersi con l'adozione di un provvedimento amministrativo.

Nel caso di specie, al contrario, l'interessato chiede l'estrazione di copia di atti e documenti relativi ad una procedura arbitrale (pareri, memorie, consulenze tecniche di ufficio, etc.) che si inseriscono, quindi, nell'ambito di un procedimento contenzioso finalizzato alla risoluzione di una controversia. In tali casi, per costante giurisprudenza (v. Cons. Stato, V, 2 aprile 2001 n. 1893), questi atti sono sottratti al diritto di accesso, in quanto non è la natura dell'atto che ne giustifica la segretezza ma la funzione che l'atto svolge nel rapporto tra amministrazione ed altri soggetti. (Parere reso nella seduta del 28 febbraio 2013)

### **10.10 Esercizio diritto d'accesso del Consigliere comunale - limiti**

Il consigliere di minoranza di un Comune espone di aver chiesto copia digitale dei seguenti documenti: 1) lista/elenco delle deliberazioni di Giunta comunale relative all'anno 2011; 2) lista/elenco delle deliberazioni di Giunta comunale relative all'anno 2012; 3) lista/elenco delle determinazioni relative all'anno 2011; 4) lista/elenco delle determinazioni relative all'anno 2012.

Il Segretario comunale ha ritenuto inammissibile la richiesta perché priva dell'individuazione specifica dell'oggetto e comportante, inoltre, un sensibile aggravio di lavoro per il personale addetto.

Premesso che i documenti richiesti sono pubblicati on line anche sull'albo pretorio, per un tempo limitato, trascorso il quale non ne rimane traccia e che comunque il Comune non dispone del regolamento comunale per la gestione dell'albo pretorio on line, l'esponente chiede se abbia o meno diritto ad ottenere i documenti richiesti.

Al riguardo questa Commissione, nella scia di una ormai consolidata giurisprudenza del giudice amministrativo, ha più volte avuto occasione di affermare che l'art. 43 del d.lgs. n. 267 del 2000 riconosce ai consiglieri comunali (e provinciali) il diritto di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del loro mandato.

Il consigliere comunale non deve neppure motivare la richiesta di informazioni, perché altrimenti la P.A. si ergerebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistica dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi. Con la conseguenza che gli uffici comunali non hanno il potere di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazione e le modalità di esercizio della funzione esercitata dal consigliere comunale.

Nel caso di specie osserva la Commissione che se indubbiamente la richiesta dell'esponente è molto ampia, altrettanto indubbiamente non è affatto indeterminata, al contrario di quanto ritenuto dal segretario comunale perché "priva dell'individuazione specifica dell'oggetto", tenuto conto che sono state richieste le deliberazioni di Giunta e le determinazioni relative agli anni 2011 e 2012.

Ne deriva che la richiesta dell'esponente è sicuramente ammissibile né il suo diritto d'accesso 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, con richieste che travalicano i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza. (Parere reso nella seduta del 28 febbraio 2013)

### **10.11 Accesso del consigliere comunale**

Un Consigliere comunale, in un comune di 1.500 abitanti, chiede se sia legittima la disposizione del regolamento comunale che impone al consigliere di rivolgersi esclusivamente al Segretario comunale per quanto previsto dall'art. 43 del TUEL, tenuto conto che il Segretario è presente in Comune solo 10 ore a settimana.

Al riguardo questa Commissione, nella scia di una ormai consolidata giurisprudenza del giudice amministrativo, ha avuto più volte occasione di affermare che l'articolo 43 del d.lgs. n.267/2000 riconosce ai consiglieri comunale (e provinciali) il diritto di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del loro mandato.

Nel caso di specie, il fatto che a tali fini il consigliere debba necessariamente rivolgersi al Segretario comunale che è presente in ufficio solo 10 ore a settimana, può indubbiamente risolversi in una sorta di limitazione dei diritti di cui al citato art.43, con possibili effetti negativi sul pieno del consapevole espletamento del mandato ricevuto. (Parere reso nella seduta del 28 febbraio 2014)

### **10.12 Accesso da parte di un giornalista a documentazione relativa a spese di rappresentanza e di segreteria dei consiglieri regionali - prevalenza del diritto di cronaca sul diritto alla riservatezza**

La Regione Basilicata espone che un giornalista, ha verbalmente inoltrato richiesta di accesso ai rendiconti, alle fatture ed ai contratti giustificativi dei rimborsi per le spese di segreteria e di rappresentanza previsti dall'art.11 della legge regionale n.8 del 1998.

A seguito del diniego, il giornalista ha autonomamente inoltrato la richiesta a tutti i Consiglieri regionali ed agli Assessori esterni della Giunta; poiché solo 14 dei 33 Consiglieri ed Assessori hanno fornito risposta positiva, l'interessato ha successivamente presentato all'Amministrazione richiesta di accesso ai suddetti atti e documenti, al dichiarato scopo di condurre una indagine giornalistica.

Ciò premesso, l'esponente, dopo aver sottolineato che nel sito del Consiglio regionale è stata pubblicata parte della documentazione richiesta (in attesa della approvazione del regolamento che disciplina le modalità di accesso), esprime le proprie perplessità sull'ostensibilità di quanto richiesto perché si chiede di disporre di documentazione di natura privata (scontrini fiscali, fatture, bollette, etc) che l'Amministrazione possiede solo in copia e di cui gli unici titolari sono i Consiglieri e gli Assessori, che peraltro hanno l'obbligo di conservare gli originali per tutta la durata della legislatura.

Dopo aver richiamato i principi giurisprudenziali in materia di diritto di accesso e di legittimazione all'esercizio del diritto stesso, l'esponente chiede se un giornalista possa accedere agli atti ed alla documentazione in questione al solo fine di condurre una inchiesta giornalistica; se la richiesta nei termini in cui è stata formulata, non debba considerarsi generica e comunque lesiva del diritto alla riservatezza dei controinteressati che non abbiano prestato il loro assenso; se, ritenuto sussistente il diritto di accesso, ne debba essere consentita la sola visione o anche l'estrazione di copia.

Non vi è dubbio che l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte di un giornalista possa collidere, per più di un motivo, con le esigenze del diritto alla riservatezza degli eventuali controinteressati.

Nel tentativo di contemperare tali opposte esigenze, in mancanza di una più precisa disciplina nell'attuale configurazione normativa che regola il diritto di accesso, già nell'ormai lontano 1996 il Consiglio di Stato (cfr. sentenza VI Sez., 06.05.1996, n. 570) ebbe ad affermare che una testata giornalistica ha titolo di accedere ai documenti amministrativi per poterli successivamente pubblicare onde informare i propri lettori; ciò in quanto il diritto di accesso si presenta come strumentale rispetto alla libertà d'informazione, costituzionalmente riconosciuta agli organi di stampa, con la conseguenza che occorre riconoscere alla testata giornalistica una posizione qualificata e differenziata alla conoscenza degli atti che possano interessare i propri lettori.

Nella scia di tali affermazioni la successiva giurisprudenza (anche di questa Commissione, cfr. parere 27 febbraio 2003) ha avuto modo di precisare che dopo l'entrata in vigore della legge 31 dicembre 1996, n.675, il diritto di accesso esercitato da organi di stampa, avente ad oggetto documenti amministrativi contenenti dati personali sensibili relativi a terzi, prevale su quello alla riservatezza soltanto nel caso in cui una espressa disposizione di legge consenta al soggetto pubblico di comunicare a privati i dati oggetto della richiesta.

Successivamente, alla luce del disposto dell'art. 16, 2° comma del D.lgs. 11 maggio 1999, n.135 è stato precisato che l'accesso a documenti amministrativi contenenti dati sensibili è possibile soltanto nel caso in cui il diritto da far valere o difendere sia di rango almeno pari a quello dei soggetti a cui si riferiscono i dati stessi, nel senso che la prevalenza del diritto di accesso o del diritto alla riservatezza va effettuata caso per caso valutando, oltre che il rango dell'uno o dell'altro diritto, anche il rispettivo grado di compromissione che discenderebbe dalla soluzione adottata in concreto (Cons. Stato, VI, 30 marzo 2001, n. 1882).

La tesi della ponderazione comparativa del diritto di accesso e del diritto alla riservatezza merita senz'altro di essere condivisa, perché in realtà è idonea ad evitare soluzioni precostituite poggianti su una astratta scala gerarchica dei diritti in contesa ed a tener conto delle specifiche circostanze di fatto destinate a connotare il caso concreto (cfr. sentenza da ultimo citata).

Alla luce delle suesposte considerazioni, da una parte non può revocarsi in dubbio che gli atti, i rendiconti e la documentazione giustificativa delle spese relative al rimborso spese di rappresentanza e di segreteria costituiscano documentazione amministrativa detenuta dall'Amministrazione ai sensi della legge n. 241 del 1990; dall'altra è da escludersi che tali documenti contengano dati sensibili ai sensi della legge 31.12.1996, n.675. Tuttavia, anche nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che la suddetta documentazione contenga dati "semisensibili" e che quindi vada effettuata una valutazione comparativa analoga a quella prescritta dal citato art. 16, comma 2, del D.lgs. 11 maggio 1999, n.135, deve concludersi che il diritto di cronaca è di rango

costituzionale, ragion per cui l'art. 12 del D.lgs 13.05.1998, n.171 ha previsto che le disposizioni relative al consenso dell'interessato o all'autorizzazione del Garante non si applicano quando il trattamento di dati sensibili è effettuato nell'esercizio della professione di giornalista e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità.

Deve essere infine sottolineato che nel caso in esame la richiesta di accesso, per come è stata formulata, non risulta affatto generica e che comunque l'accesso deve essere consentito in maniera integrale e non solo mediante presa visione.(Parere reso nella seduta del 27 marzo 2013)

### **10.13. Estrazione copia di un verbale di conciliazione redatto nell'ambito di una procedura di raffreddamento avvenuta tra sigle sindacali.**

Il Dipartimento dei Vigili del Fuoco – Relazioni Sindacali espone che alcune Organizzazioni Sindacali hanno chiesto di estrarre copia di un verbale di conciliazione redatto nell'ambito dell'espletamento di una procedura di raffreddamento avvenuta con altra sigla sindacale.

Dopo aver descritto il meccanismo per addivenire agli accordi decentrati, il Dipartimento chiede se sia legittimo l'accesso ai verbali di conciliazione di soggetti estranei allo svolgimento della procedura di raffreddamento, con particolare riferimento alla sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale da parte di Organizzazioni Sindacali estranee a siffatte procedure.

Al riguardo osserva la Commissione che le Organizzazioni Sindacali sono senza dubbio legittimate ad esercitare il diritto di accesso sia "iure proprio" sia a tutela di interessi giuridicamente rilevanti della categoria rappresentata.

Detta legittimazione, tuttavia, per consolidato principio giurisprudenziale non può tradursi in iniziative di preventivo e generalizzato controllo dell'attività dell'Amministrazione datrice di lavoro (Cons.Stato, VI, 6.3.2009, n. 1351), con la conseguenza che la domanda di accesso, ancorché esplicita nell'esercizio delle prerogative sindacali, è subordinata all'esistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata che trovi collegamento con la documentazione che si vuole conoscere. ( Parere reso nella seduta del 27 marzo 2013)

#### **10.14 Accesso del consigliere comunale agli atti relativi alla gestione del personale – accesso telematico .**

Il Comune istante ritiene che le ripetute ed incomprensibili richieste di accesso dei consiglieri comunali di minoranza agli atti relativi “esclusivamente” alla gestione del personale dell’area amministrativa e finanziaria e non ad altre aree configuri un’ipotesi di “accanimento” e pertanto chiede a questa Commissione un parere al riguardo.

La Commissione osserva che, ai sensi dell’art 11, comma 1, del d. lgs. n. 150 del 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 altresì 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).

Tale ampio regime di pubblicità delle informazioni inerenti la gestione delle risorse pubbliche attribuisce, di conseguenza, anche ai consiglieri comunali - i quali, ai sensi dell’art 43 d.lgs. n. 267/2000, hanno un diritto pieno e non comprimibile ad accedere a tutte le notizie e le informazioni in possesso degli uffici utili all’espletamento del proprio mandato - il diritto di accedere a qualsiasi informazione concernente la gestione amministrativa e contabile del personale comunale.

Ed anche i dubbi che possono sorgere riguardo alla incomprensibilità delle ragioni dell’accesso non paiono fondati in quanto il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, poiché, diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell’organo deputato all’individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi.

Piuttosto, qualora le richieste di accesso siano divenute di una certa gravosità o incompatibili con la ordinaria funzionalità dell’ente, si suggerisce, ove non già disponibile, di attivare l’accesso diretto ai consiglieri comunali tramite utilizzo di apposita password al sistema informatico dell’Ente, favorendo la tempestiva acquisizione delle informazioni richieste senza aggravare l’ordinaria attività amministrativa. (Parere reso nella seduta del 27 marzo).

### **10.15 Richiesta di parere in tema di accesso ad atti amministrativi per la definizione del nuovo Piano di Governo del Territorio.**

Un cittadino, residente nel Comune e proprietario di alcuni beni immobili siti nell'ambito del territorio comunale, intende conoscere il parere di questa Commissione sulla legittimità del diniego opposto dall'ente civico alla visione ed estrazione di copia dei documenti relativi al PGT (delibera di approvazione e varianti comprensive di osservazioni e controdeduzioni), segnalando che il Comune non ha ritenuto sussistere un interesse concreto, diretto ed attuale alla conoscenza degli atti di interesse.

La Commissione ribadisce che mentre l'art. 22, comma 1, lett.b), l.n. 241/1990 prevede che la legittimazione all'accesso spetti soltanto ai soggetti titolari di un "*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*", l'art. 10 del TUEL attribuisce ad ogni cittadino residente nel Comune il diritto di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione senza alcuna restrizione per cui l'istanza di accesso non deve essere accompagnata né dalla titolarità di una situazione giuridicamente rilevante né da un'adeguata motivazione.

Pertanto, con riguardo al caso di specie, non può negarsi il diritto del cittadino ad ottenere tutti gli atti richiesti, trattandosi del resto di cittadino proprietario di beni immobili oggetto della procedura di approvazione del nuovo PGT e titolare della facoltà di proporre controdeduzioni ed osservazioni al piano. (Parere reso nella seduta del 27 marzo 2013)

### **10.16. Accesso di consigliere comunale – accesso diretto al sistema informatico**

Un consigliere comunale lamenta l'illegittima condotta di alcuni funzionari amministrativi i quali, oltre a limitare la conoscenza degli atti dei vari settori dell'ente (compresi quelli prodromici alle deliberazioni di giunta), non consentirebbero l'accesso agli atti prima della pubblicazione in albo, addirittura rimanendo inerti sulle richieste rivolte dai consiglieri. Pertanto, ritenendo leso l'esercizio della prerogativa riconosciuta ai consiglieri, l'istante formula a questa Commissione una serie di quesiti al fine di conoscere se:

- 1) le determini degli organi di governo o dei dirigenti, anche se soltanto adottate, costituiscano documenti amministrativi;
- 2) le determini degli organi di governo o dei dirigenti siano accessibili prima della loro pubblicazione, anche nella sola forma della visione;
- 3) esistono termini massimi entro cui pubblicare le delibere consiliari e di giunta e chi sia responsabile in caso di omessa pubblicazione;

4) un consigliere comunale possa accedere al sistema informatico dell'ente mediante password ed avere un'utenza e - mail dal sito web istituzionale dell'ente per migliorare il rapporto consigliere -utenti.

Circa il primo aspetto, è indubbio che le delibere, anche se soltanto adottate, costituiscono il risultato di un atto di conoscenza o di volontà dell'organo di governo o del dirigente che materialmente lo ha formato. Pertanto, rientrano nel novero dei documenti amministrativi definiti ai sensi l'art. 22, co. 1, lett. d) legge n. 241/1990 come ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una Pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale. Del resto, l'ampiezza del diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali dall'art 43 TUEL verso qualsiasi "notizia" o "informazione" determina, di riflesso, che tale diritto possa in astratto indirizzarsi anche verso semplici informazioni, non contenute in formali documenti amministrativi.

Quanto al secondo profilo, la Commissione ritiene che l'accesso dei consiglieri comunali vada garantito anche alle delibere adottate e dunque indipendentemente dalla avvenuta pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente ex art 124 TUEL (e art. 32, legge n. 69/'09) sia perché la prerogativa consiliare non può subire ingiustificate compressioni tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale sia per la diversa finalità della pubblicazione degli atti (funzionale alla conoscenza legale dell'atto) rispetto al diritto di accesso del consigliere (funzionale al controllo politico amministrativo dell'ente). Eventuali difficoltà pratiche, opposte dall'ente all'estrazione di copia degli atti nelle more della pubblicazione delle delibere, dovranno essere risolte lealmente a cura degli Uffici comunali, garantendo comunque al consigliere la tempestiva facoltà di prendere visione degli atti, dilazionando nel tempo l'acquisizione di copia.

In ordine al terzo punto, trattandosi di questione che non inerisce alle modalità di esercizio dell'accesso bensì alla esistenza o meno di termini di pubblicazione delle delibere e dei soggetti responsabili, la Commissione ritiene di dover declinare ogni competenza al riguardo, non rientrando tra le materie attribuite ex art 27 legge n. 241/'90.

Infine, quanto all'ultimo aspetto, la Commissione già in altre occasioni (cfr tra le altre plenum del 20.7.2010) ha riconosciuto, ed in questa sede conferma, la possibilità per il consigliere di uso di password di servizio per l'accesso diretto al sistema informatico interno ed al protocollo informatico comunale al fine di evitare che le continue richieste di accesso si trasformino in un aggravio della ordinaria attività amministrativa dell'ente locale. Nulla si può esprimere sulla attivazione dell'utenza e-mail per migliorare i rapporti tra

cittadini e consigliere comunale, trattandosi di materia estranea all'esercizio del diritto di accesso. (Parere reso nella seduta del 18 aprile 2013)

### **10.17 Accesso agli atti di una gara per la fornitura di lavagne interattive multimediali**

L'Istituto scolastico in indirizzo, dopo aver rappresentato di aver indetto sul mercato elettronico della P.A. una gara per la fornitura di lavagne interattive multimediali, ha formulato a questa Commissione alcuni quesiti al fine di sapere se:

a) sia sufficientemente motivata la richiesta di accesso formulata da una ditta, classificatasi al terzo posto della graduatoria per conoscere gli atti di gara degli altri concorrenti (offerta tecnica, offerta economica, relazione e schede tecniche) onde verificare in sede amministrativa e/o giudiziale la legittimità del procedimento di aggiudicazione;

b) sia possibile estrarre ed inviare la documentazione di interesse tramite pec e, in caso non fosse possibile, quali dovrebbero essere i costi di riproduzione.

La prima questione non pone grossi dubbi. Qualora l'istanza di accesso provenga da un concorrente alle gare di appalto, il partecipante ad un procedimento ha pieno diritto ad accedere agli atti dello stesso procedimento ai sensi dell'art. 10, legge n. 241/90, senza necessità di dimostrare la titolarità di un interesse diretto e concreto e senza che la sua istanza sia motivata, trattandosi di c.d. accesso endoprocedimentale. L'unico limite all'accesso è previsto dall'art. 24 della citata legge per i documenti relativi a "interessi industriali e commerciali" (come peraltro confermato, in materia di procedimenti ad evidenza pubblica, dall'art 13 d.lgs. 163/2006 Codice dei contratti pubblici), fatta salva comunque la prevalenza dell'accesso ogniqualvolta la conoscenza dei documenti sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

La seconda questione è più articolata concernendo, da un lato, l'ammissibilità dell'accesso telematico e, dall'altro, i costi dell'accesso.

Sul primo aspetto, si osserva che in base al quadro normativo vigente, l'accesso telematico "deve" essere consentito, ove richiesto, nei rapporti tra P.A. e cittadino, soprattutto per corrispondere alle richieste di accesso dei documenti amministrativi. Infatti, 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 (artt. 3 e 4), il diritto all'utilizzo della PEC per ogni scambio di documenti ed informazioni (art 6). Infine, 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 amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica. Pertanto, nella specie, la P.A. ha il dovere di provvedere all'invio di copie digitali (anziché cartacee) degli atti amministrativi.

Circa l'altro profilo, la Commissione rammenta che i costi di riproduzione (nonché i diritti di ricerca e visura), pur non potendo essere predeterminati a livello generale, devono costituire oggetto di responsabile valutazione da parte di ogni singola amministrazione nell'esercizio dei poteri organizzatori previsti dall'art 8, lett. c, d.P.R.. n 184/2006, in modo da essere equi e non esosi, in quanto la richiesta di un importo elevato costituisce un limite all'esercizio del diritto di accesso. (Parere reso nella seduta del 18 aprile 2013)

#### **10.18. Accesso del consigliere comunale ad atti di società partecipata dalla Regione**

La società istante, operante nel trasporto pubblico locale partecipata a maggioranza dalla Regione Emilia Romagna e da alcune Province e Comuni, ha chiesto a questa Commissione di conoscere se il diritto di accesso dei consiglieri comunali ex art. 43 del T.U.E.L. sia limitato all'attività di gestione del servizio di pubblico interesse ovvero possa estendersi anche all'organizzazione ed al funzionamento della società, assoggettata alle regole privatistiche di mercato, dovendo scegliere una linea di condotta anche per il futuro.

Il quesito va affrontato e risolto esclusivamente alla luce del disposto contenuto nell'art. 43, comma 2, del T.U.E.L. che riconosce al consigliere comunale (e provinciale) il diritto di accesso il *“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 proprio mandato”*.

La dizione letterale della disposizione richiamata, sulla quale si è formata una giurisprudenza consolidata, non lascia alcun dubbio sul fatto che i soggetti passivi della prerogativa riconosciuta ai consiglieri sono, oltre al Comune e alla Provincia, anche gli “enti da essi dipendenti”, nei quali rientrano sicuramente anche le società formalmente private ma sostanzialmente pubbliche, siccome partecipate a maggioranza da enti pubblici e comunque funzionali al perseguimento di interessi generali.

Ebbene, ai fini dell'applicazione di tale norma speciale ex art 43 TUEL, è condizione sufficiente che la società in questione operi nel settore pubblico e

sia partecipata da enti pubblici, senza che rilevi la distinzione tra attività e organizzazione della società, che semmai assume significato alla stregua del disposto dell'art. 22, comma 1, lett. e (che configura come "pubblica amministrazione" anche il soggetto privato "limitatamente alla sua attività di pubblico interesse"). Una diversa interpretazione costituirebbe un ingiustificato limite alla ampia prerogativa riconosciuta al consigliere comunale e provinciale. (Parere reso nella seduta del 8 aprile 2013)

**10.19 : Accesso ad atti d'archivio custoditi presso la rete diplomatico-consolare italiana in Argentina concernenti vittime della dittatura militare.**

Il Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali, espone di aver sottoscritto un Memorandum d'intesa finalizzato al trasferimento alle Autorità argentine di documentazioni d'archivio custodite presso la rete diplomatico-consolare italiana in Argentina concernenti vittime della dittatura militare (1976-1985).

I 176 fascicoli ad oggi consegnati all'Archivio della Memoria argentina sono oggetto di una richiesta di accesso da parte di una giornalista italiana, al dichiarato fine di voler scrivere un libro su tali esperienze.

Premesso che nel caso in questione il diritto di cronaca deve essere attentamente contemperato con il diritto alla riservatezza dei familiari delle vittime, in molti casi ancora vivi, e tenuto conto che in alcuni fascicoli si fa esplicito riferimento alle condizioni economiche della famiglia dello scomparso o di salute dei familiari, il Ministero chiede se possa configurarsi un interesse rilevante da parte di un giornalista all'accesso ai suddetti atti anche in presenza di un Memorandum sottoscritto dalle due parti e, in caso affermativo, se sia necessaria la notifica della richiesta a tutti i numerosi controinteressati.

Non vi è dubbio che l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte di un giornalista possa collidere, per più di un motivo, con le esigenze del diritto alla riservatezza degli eventuali controinteressati.

Nel tentativo di contemperare tali opposte esigenze, in mancanza di una più precisa disciplina nell'attuale configurazione normativa che regola il diritto di accesso, già nell'ormai lontano 1984 la Suprema Corte di Cassazione (cfr. sentenza n. 5259/1984) ebbe ad affermare che l'esercizio del diritto di diffondere attraverso la stampa notizie e commenti, sancito in linea di principio dall'art.21 della Costituzione, è legittimo e quindi può anche prevalere sul diritto alla riservatezza sempre che si sia in presenza dell'utilità sociale dell'informazione nel senso che le notizie stesse siano direttamente

correlate all'esistenza di un interesse pubblico alla loro conoscenza ed alla loro diffusione.

Successivamente anche il Consiglio di Stato ebbe ad affermare (cfr. sentenza VI Sez., 6 maggio 1996, n. 570) che un giornalista ha titolo ad accedere ai documenti amministrativi per poterli successivamente pubblicare onde informare i propri lettori, perché in tal caso il diritto di accesso si configura come strumentale rispetto alla libertà d'informazione, costituzionalmente riconosciuta agli organi di stampa, con la conseguenza che occorre riconoscere al giornalista (ovvero alla testata giornalistica) una posizione qualificata e differenziata alla conoscenza di atti che possano interessare i propri lettori.

Nella scia di tali affermazioni la successiva giurisprudenza (anche di questa Commissione, cfr. parere 27 febbraio 2003) ha avuto modo di precisare che dopo l'entrata in vigore della legge 31 dicembre 1996, n.675, il diritto di accesso esercitato da organi di stampa avente ad oggetto documenti amministrativi contenenti dati personali sensibili relativi a terzi, prevale su quello alla riservatezza soltanto nel caso in cui una espressa disposizione di legge consenta al soggetto pubblico di comunicare a privati i dati oggetto della richiesta.

Successivamente, alla luce del disposto dell'articolo 16, comma 2, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 135, è stato precisato che l'accesso ai documenti amministrativi contenenti dati sensibili è possibile soltanto nel caso in cui il diritto da far valere o difendere sia di rango almeno pari a quello dei soggetti a cui si riferiscono i dati stessi, nel senso che la prevalenza del diritto di accesso o del diritto alla riservatezza va effettuata caso per caso valutando, oltre che il rango dell'uno o dell'altro diritto, anche il rispettivo grado di compromissione che discenderebbe dalla soluzione adottata in concreto (Cons. Stato, VI, 30 marzo 2001, n.1882).

La tesi della ponderazione comparativa del diritto di accesso e del diritto alla riservatezza merita senz'altro di essere condivisa, perché in realtà è idonea ad evitare soluzioni precostituite poggianti su di una astratta scala gerarchica dei diritti in contesa ed a tener conto delle specifiche circostanze di fatto destinate a connotare il caso concreto. (cfr. sentenza da ultimo citata).

Alla luce delle suesposte considerazioni, da una parte non può revocarsi in dubbio che gli atti d'archivio custoditi presso la rete diplomatico-consolare italiana in Argentina costituiscano documentazione amministrativa detenuta dall'Amministrazione ai sensi della legge n. 241 del 1990; dall'altra, anche nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che la suddetta documentazione contenga in alcuni casi dati sensibili e che quindi vada effettuata una valutazione comparativa analoga a quella prescritta dal citato art. 16, 2° comma, del D.lgs. 11 maggio 1999, deve tuttavia concludersi che il diritto di cronaca è di rango costituzionale, ragion per cui l'art. 12 del D.lgs. 13 maggio 1998, n. 171 ha

previsto che le disposizioni relative al consenso dell'interessato o all'autorizzazione del Garante non si applicano quando il trattamento di dati sensibili è effettuato nell'esercizio della professione di giornalista e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità.

Va infine sottolineato che la sottoscrizione di un Memorandum d'intesa, finalizzato al trasferimento alle Autorità argentine della documentazione d'archivio in questione, non può certamente risolversi in una limitazione o in una compressione del diritto di cronaca costituzionalmente garantito. (Parere reso nella seduta del 18 aprile 2013)

### **10.20 Accesso di un consigliere comunale a dati contabili del bilancio comunale**

L'istante chiede se sia legittima la richiesta presentata da un consigliere di minoranza per conoscere i dati contabili utilizzati per formare il piano esecutivo di gestione comunale, dubitando della conoscibilità di tali notizie sia perché contenuti in un documento non ancora approvato formalmente dalla G.C. sia perché condizionato alla disponibilità di tempo del personale amministrativo.

La Commissione osserva che il diniego di accesso appare del tutto illegittimo.

Il primo dubbio è infondato. Infatti, ai sensi dell'art. 43 del TUEL, come interpretato da questa Commissione (arg ex parere 14.12.2010), i consiglieri comunali hanno il diritto di accedere a qualsiasi "informazione" anche di tipo contabile, ricavabile da documenti preparatori all'atto definitivo o ancora non approvati. Del resto, il 20 aprile u.s. è entrato in vigore l'accesso civico (previsto dall'art 5 D Lgs. 14.3.2013 n. 33 pubblicato in G.U. il 5.4.2013 n. 80) che consente a chiunque - anche ai consiglieri comunali - di ottenere l'accesso a "documenti, informazioni e dati" che la P.A. ha l'obbligo di pubblicare, tra cui anche i dati relativi al bilancio, preventivo e consuntivo, di ciascun anno in forma sintetica, aggregata e semplificata (ex art 29 del citato d.lgs. n. 33/'13).

Quanto alle difficoltà organizzative, è principio giurisprudenziale consolidato (cfr., fra le molte, C.d.S., Sez. V, 22.05.2007 n. 929) che la prerogativa dell'accesso riconosciuta ai consiglieri non può essere compressa per pretese esigenze burocratiche degli Uffici comunali. Pertanto, l'accesso va garantito nell'immediatezza, soprattutto quando sia funzionale alla minoranza per acquisire elementi per accrescere il dibattito consiliare sull'approvazione del bilancio. Tuttavia, qualora la richiesta di accesso implichi eccessivi aggravii per l'ordinaria attività amministrativa dell'ente, il responsabile del procedimento potrà dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle

copie, fermo restando il diritto del consigliere di prendere visione, nel frattempo, dei dati contabili di interesse. (Parere reso nella seduta del 14 maggio 2013)

### **10.21 Accesso di consigliere comunale ai dati anagrafici e di famiglia del Sindaco, del Vice Sindaco e di alcuni dipendenti assunti nel Comune.**

Il Comune istante ha manifestato dubbi sull'accogliibilità dell'istanza presentata da un consigliere comunale di minoranza per conoscere i dati anagrafici e di famiglia del Sindaco, Vicesindaco e di alcuni dipendenti assunti 25 anni orsono nonchè per conoscere quali siano i titoli professionali per essere nominati componenti di commissioni di gare d'appalto. Secondo l'ente civico, oltre a mancare il necessario collegamento tra atti richiesti ed esercizio del mandato politico, sarebbero incomprensibili le ragioni dell'accesso a notizie relative a vicende passate.

Come è noto, i consiglieri comunali ai sensi dell'art 43 d.lgs. n. 267/2000, hanno un diritto pieno, e non comprimibile, ad accedere a tutte le notizie e le informazioni in possesso degli uffici utili all'espletamento del proprio mandato tra cui anche quello di favorire un controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Alla luce di tale principio, la Commissione ritiene che l'eventuale diniego di accesso alle informazioni richieste sarebbe illegittimo in quanto il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, soprattutto nella specie ove sussiste la necessità di un controllo attuale sull'uso delle risorse pubbliche comunali (permanendo nel tempo gli effetti delle assunzioni effettuate dal Comune), poiché, diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi. (Roma, 14 maggio 2013)

### **10.22 Accesso ad esposto - Segnalazione della Commissione del comportamento poco trasparente del Comune di Savona**

Il 10 dicembre 2012 l'istante, agente di Polizia Municipale del Comune di Savona, rappresentava a questa Commissione che - a fronte della richiesta di accedere alla copia di un esposto presentato nei suoi confronti e di visionare il proprio fascicolo personale - l'amministrazione gli aveva negato parzialmente l'accesso all'esposto, omettendo i nomi di alcuni

controinteressati, e negato del tutto immotivatamente la visione del fascicolo personale.

Con nota del 19.2.2013, l'amministrazione, in esito alla richiesta formulata da questa Commissione, ha fornito alcuni chiarimenti sulle questioni indicate. Tuttavia, l'istante, non ritenendo soddisfacenti le controdeduzioni del Comune perché non esaustivi né pertinenti, ha segnalato alla Commissione che:

- 1) pur avendo ottenuto l'esposto in forma integrale, il grave ritardo della P.A. (essendo intercorsi ben due anni dalla richiesta di accesso) gli aveva impedito ingiustificatamente di tutelare subito i propri interessi;
- 2) pur avendo concordato con il responsabile del procedimento il giorno e l'ora dell'accesso al proprio fascicolo personale, richiesto in modo "informale", gli Uffici avevano preteso ingiustamente la formalizzazione per iscritto dell'istanza.

Tanto esposto, ha chiesto alla Commissione un parere sulla legittimità del comportamento adottato dalla Polizia Municipale nei suoi confronti.

Circa la prima questione, la Commissione rileva che l'ottenimento dell'esposto in forma completa è soddisfacente dell'interesse vantato dall'istante, fatte salve le eventuali e diverse responsabilità individuabili in capo agli Uffici da valutare però in altra sede, estranea all'ambito di competenza di questa Commissione.

Quanto alla seconda questione, pare illegittimo il comportamento della Polizia Municipale che pretende l'esercizio dell'accesso in modo "formale", non essendo conforme alle disposizioni regolamentari contenute negli art. 5 e 6 DPR n 184/2006 in quanto i documenti erano facilmente reperibili (tanto che l'ente aveva già fissato un appuntamento per far visionare gli atti, ovviamente nei limiti di quelli detenuti presso l'Ufficio) e non esistevano controinteressati, né dubbi sull'identità del richiedente e sulla sua legittimazione.

Pertanto, si invitano le amministrazioni in indirizzo a fornire immediato accesso "informale" all'istante al proprio fascicolo personale, **fatta salva ogni eventuale segnalazione della condotta tenuta da codesti Uffici pubblici in sede di relazione alle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri ex art 27 legge n 241/1990.** (Parere reso nella seduta del 18 giugno 2013)

### 10.23 Accesso a documenti relativi ad una visita medica fiscale

Il Ministero istante, a fronte di un'istanza da parte di un dipendente in servizio all'estero per l'accesso agli atti relativi ad una visita fiscale predisposta nei suoi confronti, ha manifestato perplessità sull'accoglimento poiché sarebbe

inapplicabile la legge n 241/1990 in ragione della natura privata del rapporto di pubblico impiego.

In forza della previsione esplicita dell'articolo 23 della legge n 241/1990, è oramai *jus receptum* (cfr. Cons. di Stato A.P. 22.4.1999 n. 4) che le regole del diritto di accesso ai documenti amministrativi si applicano a favore dei dipendenti delle amministrazioni statali, pur essendo intervenuta la privatizzazione del rapporto di lavoro. Ne consegue che è ben possibile assicurare l'accesso anche a tutti gli atti di controllo che coinvolgano il proprio personale, anche se con rapporto contrattualizzato. (Parere reso nella seduta del 18 giugno 2013)

#### **10.24 Accesso di un consigliere comunale a dati contabili del bilancio comunale**

L'istante chiede se sia legittima la richiesta presentata da un consigliere di minoranza per conoscere i dati contabili utilizzati per formare il piano esecutivo di gestione comunale, dubitando della conoscibilità di tali notizie sia perché contenuti in un documento non ancora approvato formalmente dalla G.C. sia perché condizionato alla disponibilità di tempo del personale amministrativo.

La Commissione osserva che il diniego di accesso appare del tutto illegittimo.

Il primo dubbio è infondato. Infatti, ai sensi dell'art 43 TUEL, come interpretato da questa Commissione (arg ex parere 14.12.2010), i consiglieri comunali hanno il diritto di accedere a qualsiasi "informazione" anche di tipo contabile, ricavabile da documenti preparatori all'atto definitivo o ancora non approvati. Del resto, il 20 aprile u.s. è entrato in vigore l'accesso civico (previsto dall'art 5 D. Lgs. 14.3.2013 n. 33 pubblicato in G.U. il 5.4.2013 n. 80) che consente a chiunque - anche ai consiglieri comunali - di ottenere l'accesso a "documenti, informazioni e dati" che la P.A. ha l'obbligo di pubblicare, tra cui anche i dati relativi al bilancio, preventivo e consuntivo, di ciascun anno in forma sintetica, aggregata e semplificata (ex art 29 del citato d.lgs. n. 33/13).

Quanto alle difficoltà organizzative, è principio giurisprudenziale consolidato (cfr., fra le molte, C.d.S., Sez. V, 22.05.2007 n. 929) che la prerogativa dell'accesso riconosciuta ai consiglieri non può essere compressa per pretese esigenze burocratiche degli Uffici comunali. Pertanto, l'accesso va garantito nell'immediatezza, soprattutto quando sia funzionale alla minoranza per acquisire elementi per accrescere il dibattito consiliare sull'approvazione del bilancio. Tuttavia, qualora la richiesta di accesso implichi eccessivi aggravii per l'ordinaria attività amministrativa dell'ente, il responsabile del

procedimento potrà dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie, fermo restando il diritto del consigliere di prendere visione, nel frattempo, dei dati contabili di interesse. (Parere reso nella seduta del 18 giugno 2013)

#### **10.25 Accesso ai verbali delle riunioni preparatorie e ai verbali delle sedute del CIPE, nonché ai documenti propedeutici alle deliberazioni del CIPE.**

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, espone che il ruolo determinante del CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) in settori chiave dell'economia nazionale e in particolare in quello delle infrastrutture strategiche, favorisce una crescente attenzione dei media, delle associazioni esponenziali di interessi collettivi e di interessi diffusi, dei soggetti territoriali e dei cittadini sull'attività, posta in essere dal Comitato che si traduce, tra l'altro, in un sensibile incremento delle istanze di accesso ai verbali delle riunioni preparatorie e delle sedute del CIPE, nonché sugli atti propedeutici alle deliberazioni del CIPE, con impatti significativi sia sull'attività del Dipartimento che per il CIPE svolge attività di supporto tecnico e amministrativo sia su quelli del Comitato stesso.

Tutto ciò premesso il Dipartimento esponente, dopo aver indicato il quadro normativo di riferimento che detta la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi del CIPE, contenuta nel D.P.C.M. 27 giugno 2011, n. 143, "Regolamento recante l'individuazione dei casi di esclusione dal diritto di accesso ai documenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241" e nella deliberazione CIPE 30 aprile 2012, n. 62/2012, "Regolamento interno del CIPE", e dopo aver rilevato che alcune disposizioni contenute nelle due normative non sembrano perfettamente coincidenti, chiede a questa Commissione quale sia la normativa da applicare a fronte di una istanza di accesso ai verbali ed agli atti propedeutici alle deliberazioni del CIPE e, nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere prevalente il D.P.C.M. rispetto alla delibera CIPE, come debba essere intesa l'espressione "provvedimenti riguardanti singoli soggetti" ivi prevista.

Con riferimento ai quesiti posti dal Dipartimento esponente questa Commissione osserva quanto segue.

Il D.P.C.M. 27 giugno 2011, n. 143, con formulazione chiara e precisa, dispone che sono sottratti all'accesso i documenti propedeutici alle deliberazioni del CIPE, quali proposte e relative notifiche, valutazioni, elaborazioni, ove non contenenti provvedimenti riguardanti singoli soggetti; i

verbali del CIPE e delle connesse riunioni preparatorie, ove non contenenti provvedimenti riguardanti singoli soggetti; le delibere del CIPE in corso di registrazione o di pubblicazione, salvi i casi in cui sussistono precise condizioni al pubblico interesse come previsto dall'art. 11, comma 2, del Regolamento del CIPE, ove non contenenti provvedimenti riguardanti singoli soggetti.

E' certamente di diverso tenore la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 3, del Regolamento interno del CIPE, secondo cui sono sottratti all'accesso tutti gli atti endoprocedimentali, ivi comprese proposte, valutazioni, elaborazioni e relative modifiche, inerenti alle deliberazioni del Comitato relative ad atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, tranne che la loro conoscenza sia necessaria per curare o per difendere gli interessi giuridici dei richiedenti.

Sotto un primo profilo le due normative non sembrano avere, dal punto di vista sostanziale, un contenuto differente, tenuto conto che ambedue, pur usando locuzioni diverse, sottraggono in via generale all'accesso tutti gli atti endoprocedimentali preordinati all'adozione delle delibere del CIPE, né può rinvenirsi un contrasto nella previsione delle eccezioni per la decisiva ragione che essendo escluso il controllo generalizzato sull'azione della pubblica amministrazione, è evidente che l'eventuale accesso può essere consentito solo a soggetti ben individuati che abbiano un interesse qualificato alla conoscenza di una determinata documentazione secondo i principi dettati dalla L. 241/1990.

Come esattamente rilevato dal Dipartimento esponente, più consistente, sotto altro profilo, si rivela la discrasia tra le due normative con riferimento alla circostanza che, mentre il D.P.C.M. sottrae all'accesso i verbali e gli atti propedeutici alle deliberazioni del CIPE, il Regolamento interno del Comitato differisce l'accesso alla data di pubblicazione della deliberazione cui si riferisce l'atto richiesto, nulla dispone sull'accessibilità ai verbali delle riunioni preparatorie del Comitato, qualifica come riservati i verbali delle sedute del Comitato stesso.

Al riguardo, invero, le due normative non si rivelano perfettamente coincidenti e tuttavia, al di là di interpretazioni di carattere sistematico finalizzate al loro coordinamento, deve sottolinearsi che, nella gerarchia delle fonti, non può che essere data prevalenza alle disposizioni del D.P.C.M., atteso che, in assenza di una apposita ed espressa disposizione di legge attributiva del relativo potere, il Regolamento interno del CIPE non può adottare disposizioni in contrasto con quelle contenute nel D.P.C.M.

Per quanto riguarda l'ulteriore quesito concernente l'interpretazione da dare alla locuzione "provvedimenti riguardanti singoli soggetti", ritiene la Commissione che il termine "provvedimento" non sia stato usato in senso tecnico nel D.P.C.M., cioè come atto finale di un procedimento adottato da

un soggetto della pubblica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa, destinato a modificare la realtà giuridica esistente.

Ed invero, nel contesto in cui è stato usato e cioè nel disciplinare l'esercizio del diritto di accesso, deve ritenersi che il D.P.C.M. abbia inteso rifarsi, con tale termine, a qualunque atto, confezionato o detenuto dalla pubblica amministrazione, che possa essere qualificato "documentazione amministrativa ai sensi della disciplina dettata al riguardo dalla legge n. 241 del 1990". Tale criterio vale naturalmente anche per i verbali e gli atti propedeutici alle deliberazioni del CIPE, che sono, alla stregua del D.P.C.M. 27 giugno 2011, n. 143, da considerarsi accessibili ove siano direttamente e immediatamente riferiti a singoli soggetti individuati o individuabili. (Parere reso nella seduta del 18 luglio 2013)

#### **10.26 Accesso alle ingiunzioni di pagamento dell'Unione di comuni da parte del consigliere di uno dei Comuni**

Un'unione di Comuni intende negare l'accesso richiesto da un consigliere di uno dei Comuni costituenti l'Unione per conoscere gli atti relativi alle ingiunzioni di pagamento. L'Unione di comuni invoca a fondamento del diniego due precedenti di questa Commissione (12.5.2009 e 13.4.2010), che aveva negato la legittimazione del consigliere comunale ad ottenere le informazioni (mancando un rapporto di dipendenza), fatti salvi i diritti informativi esercitabili nei confronti dei rappresentanti comunali eletti in seno all'Unione. Dall'altra parte, il consigliere comunale lamenta che proprio la mancanza in concreto di tali rappresentanti nell'Unione rende impossibile ottenere informazioni necessarie per capire la grave situazione debitoria del Comune nei confronti dell'ente sovracomunale, stigmatizzata peraltro anche dalla Corte dei Conti che paventava una possibile dichiarazione di dissesto.

In disparte ogni considerazione in ordine ai problemi sulla competenza di questa Commissione, ai sensi dell'articolo 4, comma 7 del d. lgs. n. 33 del 2013, si fa presente che trattasi di documenti con obbligo di pubblicazione, quindi soggetti all'accesso civico.

In particolare, ai sensi dell'art 5 D Lgs. 14.3.2013 n. 33 (pubblicato in G.U. il 5.4.2013 n. 80 ed entrato in vigore il 20 aprile u.s.) chiunque - e dunque anche i consiglieri comunali - ha diritto di ottenere l'accesso ai dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione che la P.A. ha l'obbligo di pubblicare.

Per quanto qui interessa, le pubbliche amministrazioni (tra cui rientra anche l'unione dei Comuni) pubblicano, unitamente agli atti cui si riferiscono, i rilievi non recepiti degli organi di controllo interno, degli organi di revisione amministrativa e contabile e tutti i rilievi ancorché recepiti della Corte dei

conti, riguardanti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione o di singoli uffici (art 31 del citato D Lgs n 33/13).

Conseguentemente, la Commissione è del parere che l'accesso debba essere concesso non potendo in senso contrario invocarsi le pronunce citate dall'istante, essendo relative a fattispecie verificatesi prima dell'innovazione legislativa introdotta con "l'accesso civico" di cui al D.lgs n.33 del 2013. (Parere reso nella seduta del 3 ottobre 2013)

### **10.27 Accesso a richieste di autorizzazioni urbanistiche**

La Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio del Comune di Roma ha rappresentato di aver ricevuto da un Comitato di quartiere istanza di accesso, ai sensi della legge 241/90 e del d.lgs. 195/05, alla richiesta autorizzativa del progetto esecutivo per la realizzazione di un campo da golf e di una ristrutturazione edilizia in un'area sottoposta a tutela paesaggistica, istanza motivata dall'esistenza di un contenzioso, pendente innanzi al Tar Lazio, e in cui il Comitato è parte processuale, che ha per oggetto la richiesta di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata dalla Regione Lazio per la realizzazione di tale campo da golf. La controinteressata si è opposta all'accesso a tali documenti, fra l'altro obiettando di voler rinunciare al procedimento e di aver chiesto il ritiro della documentazione, che non rivestirebbe più, pertanto, la natura di documento amministrativo, e che, in quanto opera d'ingegno, sarebbe comunque protetta da privativa ex lege 633/41. Per tanto sopra scritto la Soprintendenza ha chiesto a questa Commissione di esprimere il proprio parere sull'ammissibilità o meno dell'ostensione dei documenti, che risultano attualmente in possesso dell'Amministrazione.

Non pare a questa Commissione dubbia la legittimazione passiva all'accesso degli atti in esame, stante il disposto dell'art. 22 c. 1 lett. d) l. 241/90 "Si intende (...) per documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi a uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;" e dell'art. 2 c. 2 d.P.R. 184/06 "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". Talché, *sub specie iuris*, scolora la rilevanza dell'intervenuta rinuncia al procedimento nelle more eventualmente operata dalla ricorrente, qualora, come nella fattispecie, tali documenti, anche non più relativi a un procedimento in corso, siano nella disponibilità dell'amministrazione, e

consustanzialmente concernenti un'attività dell'amministrazione, quella della tutela costituzionalmente protetta del paesaggio, di pacifico pubblico interesse. Per quanto alla legittimazione attiva dell'istante, essa viene rappresentata come motivata da duplice interesse: quello alla tutela dei propri interessi in giudizio, e quello alla pubblica conoscenza di documenti riguardanti materia ambientale. In disparte quest'ultimo aspetto, risulta a questa Commissione dirimente, nel valutare il diritto dell'istante a ottenere l'ostensione, pur la sola disamina della questione sul presupposto della legge 241/90. Tale legge, difatti, stabilisce all'art. 24 c. 7 che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici", solo ponendo la cautela dell'indispensabilità in caso di dati sensibili, giuridici, sanitari o sessuali, odiernamente assenti. Orbene, stante l'oggetto del giudizio amministrativo in cui l'accedente è parte processuale, pare innegabile la connessione dei documenti domandati alle necessità della costruzione di un'adeguata strategia processuale, per la quale è d'interesse sia la ricognizione dello stato di fatto che la ricostruzione cronologica delle modificazioni dei progetti a cui l'istante si oppone. A tutela dell'opera d'ingegno del controinteressato rimane, del resto, il fatto che il consentimento dell'accesso non sgrava l'accedente dalla responsabilità per l'eventuale utilizzo illegittimo degli atti ottenuti, quale ad esempio un indebito sfruttamento economico dei progetti architettonici. (Parere reso il 18 novembre 2013)

#### **10.28 Illegittimità della richiesta di copia del documento di identità per accesso richiesto per via telematica**

Un iscritto al corso di laurea magistrale in “ Scienze dell'Economia” presso l'Unicusano - Università degli Studi Niccolò Cusano Telematica -, espone di aver sostenuto l'esame di Scienza delle Finanze – corso avanzato presso la sede di Trieste – e , ritenendo incongrua la valutazione di 28/30, ha chiesto tramite posta elettronica certificata con firma digitale di visionare il proprio elaborato scritto, i criteri di valutazione dell'elaborato, il verbale di esame ed il verbale di correzione dell'elaborato, lo svolgimento dell'elaborato (soluzione di tutti i quesiti proposti, i titoli accademici e scientifici) in base ai quali è stato conferito l'insegnamento del suddetto corso al dott. Alessio Fanucci.

Avendo l'Università risposto tramite PEC (posta elettronica certificata) informando che il procedimento di accesso era stato sospeso non essendo stata allegata alla domanda copia di un documento d'identità, l'esponente chiede se sia legittima tale richiesta dell'Amministrazione e se sia altresì legittima la richiesta di € 9,00 per spese di spedizione qualora la copia della

documentazione oggetto di accesso possa essere inviata tramite P.E.C. (posta elettronica certificata) con scansione di detti documenti.

Ad avviso della Commissione l'operato dell'Amministrazione non può essere condiviso.

L'art. 65 del D. lgs 7 marzo 2005, n.82 e s.m.i. (c.d. Codice dell'amministrazione digitale) al primo comma, con formulazione chiara e precisa, dispone che le istanze e le dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici per via telematica ai sensi dell'art. 38, commi 1 e 3, del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide se, tra l'altro, sottoscritte mediante la firma digitale, la firma elettronica qualificata il cui certificato è rilasciato da un certificatore accreditato.

Con formulazione altrettanto chiara e precisa il secondo comma del suddetto articolo dispone che le istanze e le dichiarazioni inviate o compilate su sito secondo le modalità previste dal primo comma sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento.

E' evidente, pertanto, che la disciplina dettata dalla richiamata normativa trova il proprio presupposto nel fatto che il procedimento previsto per ottenere la firma digitale certificata da sicurezza assoluta sull'identità del titolare della firma digitale, con la conseguenza che, come nel caso di specie, la domanda di accesso tramite pec non necessita affatto di essere corredata da fotocopia di documento d'identità dell'accedente.

Per quanto concerne, infine, il secondo quesito va sottolineato che alla domanda di accesso tramite pec non si applica l'imposta di bollo né altri oneri per la scansione dei documenti da trasmettere telematicamente, mentre la domanda di rilascio di copie conformi nel normale formato cartaceo continua ad essere assoggettata al pagamento dell'imposta di bollo ed ai costi di riproduzione dei documenti. In tal senso si sono determinate alcune Amministrazioni come, ad es. il Ministero dell'Interno con circolare n. 300/A/ 7138/11/101/138 del 2 settembre 2011. (Parere reso nella seduta del 18 novembre 2013)

### **10.29 Costi dell'accesso esercitato in via telematica**

Il partecipante ad una procedura concorsuale indetta dalla Scuola nazionale d'amministrazione ha chiesto di visionare telematicamente i propri temi, e chiede se sia corretta la richiesta dell'amministrazione di subordinare l'accesso al pagamento di 3,25 €, a fronte di una richiesta non di copia cartacea ma di solo invio telematico. In merito questa Commissione osserva quanto segue. Sebbene il tenore letterale dell'art. 25 c. 1 della legge 241/90 ("L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al

rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e visura.") possa far sorgere, prima facie, qualche perplessità sulla correttezza della richiesta di una somma di denaro per consentire l'accesso in via telematica, occorre rilevare due aspetti.

Il primo è che anche qualora la richiesta di invio telematico sia presentata come domanda di visione, essa, per motivi intrinsecamente legati al mezzo tecnologico usato, nella sostanza si risolve non nel semplice esame degli atti, quanto piuttosto nella necessaria fornitura di una copia informatica del documento, ottenuta tramite la ricerca dell'atto e la successiva scansione, e come tale andrebbe pertanto considerata ai fini della valutazione dei costi.

Il secondo è che la giurisprudenza amministrativa ha in più di un'occasione affermato che l'espressione "costi di riproduzione" non sia da intendere *stricto sensu* come riferibile alle spese da sostenere per la riproduzione cartacea di documenti, ma anche (cfr. tra le altre Consiglio Stato, Sez. V, 25 ottobre 1999, n. 1709) alle particolari spese sostenute per la ricerca degli atti e ai costi di fotoreproduzione/scansionamento. Già questa Commissione, inoltre, con la propria Direttiva del 19 marzo 1993 n. 27720/928/46, ha stabilito che "Nel caso in cui il rilascio di copia comporti l'uso di apparecchiature speciali, procedure di ricerca di particolare difficoltà, o formati particolari su carta speciale, ciascuna Amministrazione potrà individuare costi diversi da corrispondere sempre mediante applicazione di marche da bollo."

Pertanto a parere di questa Commissione è giustificata la richiesta di pagamento dei costi di riproduzione sporta dall'Amministrazione qualora effettivamente essa abbia dovuto provvedere, a seguito della richiesta ostensiva, all'espresso scansionamento dell'atto richiesto, mentre tale pretesa apparirebbe indebita qualora la copia elettronica dell'atto fosse già stata in possesso dell'amministrazione, ed essa si fosse quindi solo limitata ad inviarla al richiedente, in quanto in tal caso la mera trasmissione via e-mail del documento informatico non avrebbe determinato costi. La misura di tali importi deve inoltre costituire oggetto di responsabile valutazione da parte di ogni singola amministrazione, ed essere equo e non esoso, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di contenuta misura del contributo, in quanto la richiesta di un importo elevato costituirebbe un limite all'esercizio del diritto di accesso.

Nel caso odierno la tenuità della somma richiesta appare proporzionata al rimborso dei costi sostenuti dall'amministrazione per la riproduzione informatica di quanto chiesto, qualora effettivamente essa sia avvenuta a motivo del soddisfacimento della richiesta dell'istante, e non potrebbe considerarsi in tal caso una limitazione indiretta dell'esercizio del diritto di accesso. (Parere reso nella seduta del 19 dicembre 2013)

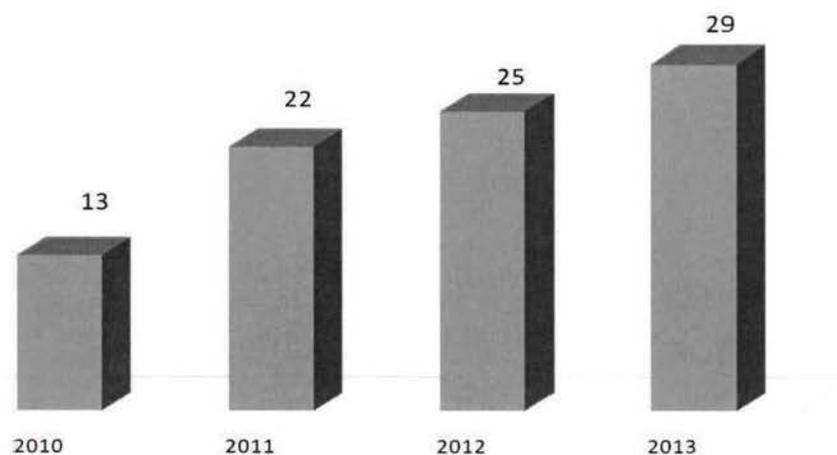
## 11. Gli interventi della Commissione

Accanto all'attività consultiva, e a quella giustiziale, descritta nei capitoli che precedono, 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 43** sono riportati gli andamenti degli interventi della Commissione per l'accesso negli anni 2010, 2011, 2012 e 2013.

**Figura 43: gli interventi della Commissione**



Nel 2013 gli interventi della Commissione per l'accesso presso le amministrazioni sono stati 29 (nel 2012 erano 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 dalla Commissione è molto semplice.

A seguito della richiesta di intervento del cittadino che lamenti la mancata osservanza delle norme in materia di accesso e trasparenza da parte dell'Amministrazione, viene inviata una richiesta, a firma dal Presidente della Commissione, all'amministrazione stessa, 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 di tutte le informazioni e gli atti acquisiti dalla Commissione.

Pur non disponendo la Commissione di poteri coercitivi né sanzionatori, spesso, 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.

## **12. Sintesi delle decisioni più rilevanti adottate dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2013**

Attraverso le decisioni rese nel 2013, la Commissione ha contribuito in modo determinante all'attuazione concreta del diritto d'accesso ai documenti amministrativi.

Nel 2013 sono stati trattati dalla Commissione per l'accesso 1095 ricorsi. Il numero delle istanze di riesame di diniego d'accesso è dunque in continua, costante crescita, anche se rispetto al forte incremento registrato nel 2012 (anno in cui la Commissione aveva deciso 1045 ricorsi, a fronte dei 701 decisi nel 2011 e dei 603 del 2010) si osserva una tendenza alla stabilizzazione del numero dei ricorsi trattati per anno che si attestano per il secondo anno consecutivo oltre ai mille.

Si è anche registrato un ulteriore forte incremento dell'attività giustiziale rispetto all'attività consultiva, come illustrato nella **Figure 2, 17 e 18**, riportate nei precedenti capitoli. In particolare, per il dettaglio sugli esiti dei ricorsi, si rimanda al **capitolo 7** e alle **figure 21, 22 e seguenti**.

A conclusione della presente relazione si riportano, qui di seguito, in sintesi, alcune tra le numerose decisioni della Commissione, adottate nel corso dell'anno 2013, recanti gli orientamenti più significativi.

### **12.1 Accesso a documenti inerenti ricorso gerarchico**

#### **FATTO**

Il signor ..., in servizio presso l'Istituto Geografico militare di ..., in data 14.11.2012, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso ad atti pertinenti al procedimento avviato dall'accedente mediante la proposizione di un ricorso gerarchico, in data 16.5.2012, avverso la determinazione dirigenziale del Colonnello ... (preavviso di diniego inviato all'accedente per informarlo dei motivi ostativi all'accoglimento del ricorso; decreto/determinazione dirigenziale di definizione del ricorso; documenti costituenti l'istruttoria del procedimento).

Formatosi il silenzio-rigetto su tale istanza di accesso, il signor ... , in data 19.12.2012, adiva la Commissione perché si pronunciasse sulla legittimità del rigetto tacito della sua istanza di accesso.

#### **DIRITTO**

Il ricorso merita di essere accolto nei limiti appresso indicati.

Non vi è dubbio che l'Amministrazione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990, sia tenuta a rendere accessibili al ricorrente tutti gli atti e documenti pertinenti al procedimento amministrativo introdotto mediante la proposizione del ricorso gerarchico in

questione (ivi compresi il preavviso di diniego contenente l'indicazione dei motivi ostativi all'accoglimento del ricorso e l'atto conclusivo del procedimento, se effettivamente esistenti), trattandosi di atti endoprocedimentali.

**P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso nei limiti suindicati e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

Roma, 17 gennaio 2013

**12.2 Diritto d'accesso esercitabile anche mediante estrazione di copia e non attraverso la sola visione**

**FATTO**

La signora ..., unitamente al proprio coniuge ... in proprio e nella qualità di genitori della minore ..., in data 22.11.2012 presentavano all'Amministrazione un'istanza di accesso alle pagine del Registro di classe (II A) contenente l'annotazione della sanzione inflitta alla loro figlia nonché alla memoria contenente la descrizione dei fatti inoltrata dalla Professoressa ....

L'Amministrazione, con provvedimento del 4.12.2012 rendeva accessibile la pagina del registro di classe in questione, rendendo possibile la sola visione della relazione della Professoressa ..., sul rilievo che si trattasse di un documento riservato.

La signora ..., in data 3.1.2013, adiva la Commissione perché si pronunciasse sulla legittimità del parziale rigetto tacito della sua istanza di accesso.

Con nota n. del 9 gennaio 2013, l'Istituto scolastico Comprensivo di ... inviava alla Commissione le proprie controdeduzioni.

**DIRITTO**

Il ricorso deve essere accolto, spettando alla ricorrente il diritto ad accedere alla relazione in questione anche mediante estrazione di copia, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera a), della legge n. 241/1990.

**P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

Roma, 17 gennaio 2013

### **12.3 Diritto d'accesso dell'autore di un esposto agli atti del procedimento avviato a seguito dell'esposto**

#### **FATTO**

Il signor ..., avvocato iscritto nell'albo tenuto dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di ..., avendo inoltrato al predetto Ordine un esposto nei confronti del Prof..., chiedeva copia degli atti e del provvedimento di archiviazione.

L'Amministrazione resistente trasmetteva un estratto della delibera con cui era stata rigettata l'istanza di accesso del signor ... sul rilievo del rifiuto opposto dal Prof. ... all'ostensione dei documenti richiesti.

Il signor ... adiva la Commissione perché si pronunciasse sulla legittimità del rigetto della sua istanza di accesso.

#### **DIRITTO**

Il ricorso deve essere accolto, alla luce dell'orientamento giurisprudenziale, puntualmente richiamato dal ricorrente, secondo il quale l'autore di un esposto è legittimato, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990, ad accedere agli atti del procedimento avviato a seguito della presentazione dell'esposto.

#### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

Roma 17 gennaio 2014

### **12.4 Accesso agli atti del Comune da parte del cittadino residente**

#### **FATTO**

Il Signor ..., presidente dell'Associazione ..., inoltrava al Comune di ... tre istanze, rispettivamente in data 2,14 e 15 novembre 2012, volte ad ottenere informazioni sui dati relativi agli abusi edilizi nel territorio Comunale, il rilascio di copia dell'ordinanza di demolizione emessa dal Comune e di copia della relazione tecnica comunale riguardante il "computo metrico di Piazza ....

Le tre istanze venivano rigettate dall'Amministrazione resistente.

Il signor ... adiva la Commissione presentando tre distinti ricorsi, affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'Amministrazione resistente, con memoria del 17 gennaio 2013, confermava il proprio diniego, ritenendo le richieste d'accesso del ricorrente

non supportate da un interesse concreto ma volte ad un controllo diffuso sull'operato dell'amministrazione, vietato ai sensi dell'articolo 24 della legge n. 241.

### **DIRITTO**

Rilevata l'assenza del difensore civico, sia a livello regionale che provinciale, la Commissione riconosce la propria competenza, al fine di evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa.

Preliminarmente riuniti per connessione soggettiva e oggettiva, i ricorsi del Signor ... devono essere accolti, poiché le disposizioni di cui alla legge n. 241 del 1990, richiamate dall'amministrazione resistente, recedono di fronte alla norma di cui all'articolo 10 del TUEL che, in quanto norma speciale, prevale rispetto alla disciplina generale.

In particolare, l'articolo 10 citato stabilisce, per tutti i cittadini residenti, singoli od associati, un diritto d'accesso dalla portata molto più ampia rispetto a quello disciplinato dalla legge n. 241 del 1990, stabilendo, in particolare, che essi possano accedere a tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale e, in generale, a tutte le informazioni di cui è in possesso l'amministrazione, a prescindere dall'individuazione di uno specifico interesse all'accesso, consentendo espressamente il generale controllo della cittadinanza sull'operato dell'amministrazione locale.

Pertanto, nel caso di specie, appare del tutto illegittimo il diniego opposto dall'amministrazione comunale.

### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie i ricorsi e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 17 gennaio 2013

## **12.5 Accesso dei candidati partecipanti a concorso pubblico**

### **FATTO**

Il sig. ..., riferisce di aver preso parte ad una procedura concorsuale per titoli ed esami all'esito della quale si è visto sopravvivere in graduatoria dalla sig.ra ....

Pertanto, chiedeva l'accesso ai documenti prodotti dalla controinteressata e valutabili dalla commissione, secondo quanto previsto dal bando di concorso.

Parte resistente con nota del 7 dicembre u.s. ha negato l'accesso sulla base di una disposizione regolamentare disciplinante i casi di esclusione del

diritto di cui agli articoli 22 e ss. della legge n. 241 del 1990, ritenendo prevalenti le esigenze di riservatezza della sig.ra ....

Contro tale diniego il ricorrente ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento. In data 10 gennaio u.s. parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso.

### **DIRITTO**

Nel merito la Commissione rileva la fondatezza del ricorso presentato dal signor...

Si osserva, invero, che la disposizione regolamentare nel caso di specie è stata erroneamente posta a fondamento dell'impugnato diniego, atteso che, per giurisprudenza costante, la partecipazione ad un concorso pubblico esclude in radice che vi siano esigenze di riservatezza da tutelare in capo ai controinteressati.

Sul punto, invero, la giurisprudenza è costante nell'affermare che "L'accesso ai documenti prodotti dai candidati in un concorso pubblico (ma anche ai verbali, alle schede di valutazione e agli elaborati) non può essere rifiutato dall'Amministrazione, dato che il diritto di accesso alla documentazione amministrativa prevale sul diritto alla riservatezza dei terzi; deve essere esclusa in radice, rispetto a tali documenti, l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, sia perché i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione nella quale la comparazione dei valori costituisce l'essenza, sia perché tali atti, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti" (così, tra le altre e di recente, TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 31 luglio 2012, n. 1711).

Per questi motivi il ricorso è fondato e va, pertanto, accolto.

### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'Amministrazione entro trenta giorni a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 17 gennaio 2013

## **12.6 Accesso alla dichiarazione dei redditi dell'ex coniuge**

### **FATTO**

L'istante il 14 novembre 2012 ha chiesto all'Agenzia delle entrate accesso alla dichiarazione dei redditi 2011 e 2012 della sig.ra ... e della sig.rina ..., rispettivamente ex moglie e figlia dell'istante, anche in forma non integrale, purché con indicazione del complesso dei redditi, nonché accesso all'ultimo elenco dei contribuenti pubblicato per le dichiarazioni dei redditi della sig.ra ... e delle sig.rine .... e ..., anche quest'ultima figlia dell'istante. Di tali

documenti il ricorrente abbisogna per valutare l'opportunità di chiedere giudizialmente una riduzione dell'assegno di mantenimento delle figlie, che risulterebbero aver iniziato a lavorare. Il 21 dicembre 2012, dolendosi del silenzio dell'amministrazione, il ricorrente si è rivolto a questa Commissione, chiedendone l'intervento.

### **DIRITTO**

Deve essere accolta l'istanza di accesso all'elenco dei contribuenti e alle dichiarazioni dei redditi relativi all'ex moglie e alle figlie del richiedente, qualora tali documenti, come nel caso odierno, siano utili per la proposizione di una revisione giudiziale dell'importo dell'assegno di mantenimento disposto dal Tribunale a seguito della separazione dal coniuge: per giurisprudenza costante il diritto di accesso prevale sulla riservatezza dei terzi qualora la richiesta ostensiva venga presentata per curare o difendere interessi giuridici dell'istante.

### **P.Q.M.**

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per effetto invita l'amministrazione a rivedere in tal senso le proprie decisioni entro trenta giorni.

Roma, 17 gennaio 2013

## **12.7 Accesso ad atti confluiti in procedimento penale - inammissibilità**

### **FATTO**

Il Sig. ... ha presentato, in data 7 dicembre 2012 una istanza di accesso finalizzata alla visione ed estrazione di copia del fascicolo relativo al provvedimento di trasferimento, nonché di tutti gli atti, provvedimenti o documenti allo stesso propedeutici, preliminari e prodromici al fine di tutelare i propri diritti.

In data 17 dicembre 2012, l'Amministrazione resistente ha negato l'accesso affermando che il fascicolo non è ostensibile in osservanza a quanto previsto dall'articolo 4, lettera h), del D.M. del 10 maggio 1994 n. 415, così come modificato dal D.M. 17 novembre 1997 n. 508.

In data 28 dicembre 2012 il ricorrente ha presentato ricorso alla scrivente Commissione avverso il rigetto dell'Amministrazione resistente, affermando che la suddetta disposizione è finalizzata esclusivamente alla tutela della riservatezza di terzi soggetti coinvolti in procedimenti penali e/o amministrativi e che nel caso di specie, il procedimento penale riguarda direttamente l'interessato.

In data 8 gennaio 2013, l'Amministrazione resistente ha fatto pervenire una memoria in cui dà prova di aver richiesto al Pubblico Ministero, titolare delle indagini, il Nulla Osta al trattamento, ai fini amministrativi, degli atti relativi e/o connessi alle indagini di P.G., che ha negato, in data 6 agosto 2012, l'ostensione degli atti del procedimento.

#### **DIRITTO**

Quando l'istante chiede di accedere al rilascio di documentazione relativa a dichiarazioni che lo concernono, se le dichiarazioni in questione confluiscono in un procedimento penale pendente a carico dell'accedente, iniziato in data anteriore alla proposizione dell'istanza di accesso, le stesse sono soggette al regime del segreto delle indagini preliminari, ex art. 329 comma 1, c.p.p.. Ne consegue che tali documenti sono sottratti all'accesso, ex art. 24 comma 1 let. a) della legge 241/90.

#### **P.Q.M.**

La Commissione, esaminato il ricorso, lo respinge.  
Roma, 17 gennaio 2013

### **12.8 Accesso a documenti relativi alla situazione lavorativa dell'ex coniuge**

#### **FATTO**

Il Sig... ha presentato presso la Cooperativa sociale Onlus ... , in data 3 settembre 2012, una richiesta formale di estrazione di copia semplice di una serie di documenti relativi alla situazione patrimoniale di ....., coniuge separata legalmente dal richiedente:

- CUD 2012 relativo ai redditi 2011;
- Buste Paga relative all'anno 2012 (da gennaio a giugno);
- Certificazione dalla quale si evinca che la coniuge legalmente separata non ha mai interrotto la sua attività lavorativa, per nessun motivo, nel periodo dall'11 ottobre 2011 fino alla data di chiusura dell'anno scolastico 2011-2012.

Alla base di questa richiesta, l'istante afferma di voler tutelare i propri interessi nell'instaurando reclamo da proporre presso la Corte d'Appello, al fine di impugnare la Sentenza del Tribunale Ordinario di ... , in data 12 marzo 2012, Decreto n ... , nel quale l'istante è stato condannato alla corresponsione dell'aumento dell'assegno di mantenimento in favore dell'ex coniuge ed al pagamento delle spese del procedimento stesso.

In data 15 ottobre 2012, il Sig. ... adiva la Commissione avverso il silenzio-rigetto dell'Amministrazione resistente.

L'Amministrazione resistente non ha fatto pervenire alcuna memoria in merito.

In data 22 ottobre 2012, è prevenuta alla Scrivente una memoria del controinteressato, ....., in cui si oppone al rilascio dei documenti chiesti dal ricorrente.

In data 21 dicembre 2012, l'Amministrazione resistente ha fatto pervenire il proprio Statuto dal quale si evince, all'art. 4, che essa svolge un'attività di pubblico interesse.

### **DIRITTO**

Posto che la Cooperativa sociale Onlus ... svolge un'attività di pubblico interesse, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 22, comma 1, lettera e), della legge n. 241 del 1990, la Commissione osserva quanto segue.

Deve essere accolta l'istanza di accesso ai documenti chiesti dall'istante relativi alla situazione lavorativa 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 innanzi la Corte d'Appello di ... volta all'impugnazione della Sentenza del Tribunale Ordinario di ... . 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, 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". Ebbene, la documentazione richiesta dal ricorrente 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 richiesti.

### **P.Q.M.**

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 17 gennaio 2013

## 12.9 Accesso ad atti inerenti procedimento disciplinare

### FATTO

Al Sig. ..., assistente della Polizia di Stato, in data 4 dicembre 2012 gli veniva notificato la contestazione di addebiti disciplinari n. 120020084 rep. 105°.11, datata 26 novembre 2012, nella quale gli veniva contestato di non aver indicato sull'apposito verbale di sequestro amministrativo, da lui a suo tempo redatto, l'esatto luogo di custodia del veicolo destinatario della sanzione e del sequestro.

In data 19 dicembre 2012, il ricorrente presentava istanza di accesso alla presa visione ed estrazione della nota sezionale avente n. di prot. 283663/221.2 del 16 novembre 2012. A motivazione della richiesta, il ricorrente afferma di voler tutelare i propri diritti avverso il procedimento disciplinare attivato nei suoi confronti.

In data 31 dicembre 2012, l'Amministrazione resistente ha negato l'ostensione del documento affermando che tale atto non fa parte del fascicolo concernente il procedimento disciplinare trasmesso al ricorrente in data 26 novembre 2012 con nota 120030084/105 A11.

L'Amministrazione resistente, in data 15 gennaio 2012, ha inviato alla scrivente Commissione una memoria in cui dichiara che "nulla osta al rilascio dell'atto richiesto che non è stato consegnato in quanto non facente parte il fascicolo disciplinare", senza tuttavia informare l'interessato della volontà di concedere l'accesso al chiesto documento.

### DIRITTO

In merito al ricorso del Sig. ..., la Commissione osserva quanto segue.

Con riferimento al documento oggetto dell'istanza del 19 dicembre 2012 si evidenzia che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza, non spetta all'Amministrazione la valutazione in ordine all'utilità dei documenti rispetto al procedimento disciplinare in corso, competendole la verifica della sussistenza di un interesse qualificato dall'ordinamento. Nel caso in esame il ricorrente, per difendere i propri diritti nel procedimento indicato è titolare di un interesse diretto, concreto ed attuale atteso che si tratta di un documento relativo al proprio lavoro.

### P.Q.M.

La Commissione accoglie il ricorso e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso, entro trenta giorni, nei sensi di cui in motivazione, stante l'interesse ad accedere da parte del ricorrente.

Roma, 17 gennaio 2013

**12.10 Accesso a verbali e dichiarazioni rese dai lavoratori in sede di accertamento ispettivo - inapplicabilità dell'esclusione dall'accesso prevista dal D.M.757 del 1994, nel caso in cui il rapporto di lavoro non sia più in essere**

**FATTO**

Alla ricorrente, in qualità di legale rappresentante dell'associazione sportiva dilettantesca... , è stato notificato il verbale unico di accertamento e notificazione con il quale la Direzione Territoriale resistente ha accertato la natura non genuina di tre rapporti di collaborazione coordinata e continuativa riconducendoli a rapporti di lavoro subordinato.

Pertanto, al fine di difendere i propri diritti ed interessi la ricorrente, tramite il proprio legale rappresentante, ha chiesto di potere accedere ai verbali delle dichiarazioni rese dalle sig.re..., ..., ..., sulle quali si fondano le contestazioni mosse alla ricorrente, precisando che non sussiste più alcun rapporto diretto o indiretto tra la medesima e le prime tre testimoni e che i rapporti di collaborazione contestati sono, nel frattempo, cessati. Precisa, altresì, il ricorrente che i controinteressati all'accesso hanno reso espressa autorizzazione alla divulgazione delle proprie dichiarazioni, come risulta dagli atti allegati al ricorso.

La Direzione resistente ha negato, il 26 novembre 2012 il chiesto accesso, richiamando genericamente il D.M. n. 757 del 1994, regolamento disciplinante il diritto di accesso ai documenti amministrativi, affermando che il procedimento non si è, ancora, concluso e ritenendo che la tutela del diritto alla riservatezza dei testimoni debba portare alla sottrazione all'accesso dei chiesti documenti.

Avverso il provvedimento di diniego, la legale rappresentante della ricorrente ha presentato, in data 27 dicembre 2012, ricorso a questa Commissione chiedendo di ordinare all'amministrazione resistente l'esibizione ed il rilascio dei chiesti documenti. Ricorda nel gravame la ricorrente di non essere più legale rappresentante dell'associazione, che le tre testimoni non collaborano con la ricorrente e che uno dei contro interessati è un lavoratore autonomo titolare di partita I.V.A.

La parte ricorrente ha provveduto alla notifica, ai sensi dell'art. 12, comma 7, lett. c), del d.P.R. n. 184/2006 del presente ricorso ai controinteressati, già individuati in sede di presentazione della richiesta di accesso, allegando copia della ricevuta dell'avvenuta spedizione, con raccomandata con avviso di ricevimento.

Nella memoria difensiva inviata a questa Commissione, in data 9 gennaio 2013, la Direzione resistente ha precisato che ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), del D.M. 4 novembre 1994, n. 757 sono sottratti al diritto d'accesso i documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività di vigilanza, quando dalla loro divulgazione possono derivare azioni

discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o terzi. Ad avviso dell'amministrazione resistente nel caso di specie l'esigenza di tutela rappresentata dalla norma suddetta continua a persistere in quanto il procedimento ispettivo si conclude con l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione. A nulla rilevando che i rapporti di non genuina collaborazione siano nel frattempo cessati, in quanto il termine "a quo" cui si riferisce l'articolo 3, lettera c) del succitato DM non sarebbe ancora iniziato a decorrere, in quanto il procedimento non può ritenersi ancora concluso. Ha precisato parte resistente che il procedimento ispettivo si conclude con l'adozione dell'ordinanza ingiunzione adottata, a discrezione del Direttore della Direzione Territoriale, alla luce delle prove raccolte in sede di ispezione. Aggiunge l'amministrazione che le liberatorie dei testimoni controinteressati all'accesso, allegare al ricorso, avendo carattere preventivo, essendo state rese prima della presentazione dell'istanza di accesso, appaiono, pertanto, essere deleghe in bianco.

### DIRITTO

Il ricorso è fondato e deve essere accolto poiché il richiamo, operato dall'amministrazione resistente, al regolamento di cui al D.M. 4 novembre 1994, n. 757, recante i casi di esclusione, che osterebbe all'accoglimento della richiesta d'accesso, non pare applicabile al caso di specie, in quanto la portata del regolamento e gli interessi che esso intende proteggere vengono meno qualora il rapporto con il lavoratore denunciante, come nel caso di specie, sia cessato (in tal senso vedasi: C.D.S. Sez. VI, 17 ottobre 2003 n. 6341)

La fonte regolamentare citata stabilisce all'art. 3, comma 1, lett. c), che i documenti sono sottratti all'eccesso ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c), "finché perduri il rapporto di lavoro, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino a quella data sottoposti al segreto istruttorio penale". Pertanto, poiché i contro interessati non prestano più servizio presso la ricorrente, la disposizione regolamentare richiamata dalla Direzione resistente non trova applicazione nella presente vicenda.

La circostanza che il procedimento non sia ancora concluso è, poi, priva di pregio; infatti, pur se il verbale di accertamento dispiega i propri effetti solo a seguito dell'ordinanza ingiunzione, adottata discrezionalmente dal Direttore della Direzione Territoriale, già nell'attuale fase la ricorrente può esercitare il proprio diritto di difesa mediante la eventuale presentazione di memorie e/o note difensive; ciò, anche, al fine di apportare ulteriori elementi rilevanti al fine dell'adozione dell'ordinanza ingiunzione.

Quanto alla sussistenza di un qualificato interesse all'accesso in capo all'odierno ricorrente, questa Commissione non nutre alcun dubbio, trattandosi di accesso partecipativo disciplinato dall'articolo 10 della legge n. 241 del 1990.

Circa i motivi del provvedimento di diniego espresso, oggetto dell'odierna impugnativa, si osserva che gli stessi appaiono destituiti di giuridico fondamento. Si evidenzia al riguardo che la giurisprudenza del Consiglio di Stato, citata da parte resistente, nell'impugnato atto di diniego, pur operando una diversa sistemazione dei contrapposti interessi, giungendo ad individuarne un terzo nella tutela delle condizioni di lavoro astrattamente intese e dunque prescindendo dalla eventuale cessazione del rapporto di lavoro, ritiene comunque inaccessibili le dichiarazioni che siano state rese dai lavoratori "senza autorizzarne la divulgazione" (v. Cons di Stato sent. N. 1842/2008: "L'avvenuta cessazione di un rapporto di lavoro non esclude l'esigenza di riservatezza di chi abbia reso dichiarazioni, riguardante se stesso o altri soggetti, senza autorizzarne la divulgazione").

Pertanto - prescindendo dalla condivisibilità di tale giurisprudenza, già in precedenti occasioni messa in dubbio da questa Commissione (v. Commissione Accesso, 16 marzo 2010), dal cui consolidato orientamenti non si ha ragione di doversi discostare, in considerazione del fatto che le necessità difensive, riconducibili ai principi tutelati dall'art. 24 della Costituzione, sono da ritenersi prioritarie rispetto alla riservatezza di soggetti terzi (cfr. Cons. St., Ad Plen. 4.2.1997, n. 5) ed in tal senso il dettato normativo richiede che l'accesso sia garantito "comunque" a chi debba acquisire la conoscenza di determinati atti per la cura dei propri interessi giuridicamente protetti (art. 20, comma 7, L. n. 241/90) (vedi Commissione Accesso 16 marzo 2010 citata) - la Commissione ritiene che, nel caso di specie, il diniego dell'amministrazione resistente sia da ritenersi illegittimo (essendo stata tra l'altro l'autorizzazione alla divulgazione espressamente resa, se pur in via preventiva, dai lavoratori controinteressati).

#### **P.Q.M.**

La Commissione, esaminato il ricorso e ritenutolo fondato, lo accoglie e per l'effetto inviata l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione.

Roma, 17 gennaio 2013

### **12.11 Accesso a denuncia - esposto**

#### **FATTO**

Il signor ..., maresciallo dei carabinieri in servizio presso il comando resistente, espone quanto segue. A seguito di una denuncia presentata da una cittadina nei confronti del proprio coniuge per maltrattamenti in famiglia ed altre fattispecie delittuose, il ricorrente avviava le indagini di rito che in seguito portavano all'avvio di un processo penale a carico del denunciato.

Il legale di quest'ultimo, ritenendo di essere stato oggetto di insinuazioni lesive della propria dignità professionale, inoltrava una missiva di denuncia dei suddetti comportamenti al comandante del comando resistente, chiedendo di intervenire per far cessare tali comportamenti e formulando al contempo richiesta di risarcimento dei danni subiti. In data 31 dicembre 2012 il ricorrente chiedeva al comando di appartenenza di poter accedere alla suindicata missiva, vedendosi opporre il diniego impugnato, motivato nel senso della irrifiribilità della missiva al richiedente. Contro tale determinazione in data 3 gennaio il sig. ... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione.

### **DIRITTO**

Nel merito il ricorso è fondato e merita di essere accolto.

La motivazione contenuta nel diniego appare destituita di giuridico fondamento, atteso che la riferibilità della lettera oggetto della domanda appare chiara, inquadrandosi la stessa come denuncia esposto nei confronti dell'odierno ricorrente.

In tal senso si ricorda che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, "nell'ordinamento delineato dalla legge n. 241/1990, ispirato ai principi della trasparenza, del diritto di difesa e della dialettica democratica, 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 o sanzionatorio, non potendo la p.a. procedente 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, 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). In sostanza nell'attuale sistema la tutela dell'accesso prevale sulla tutela della riservatezza qualora il primo sia strumentale alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici, salvo che vengano in considerazione dati sensibili o sensibilissimi (cfr. *ex multis*, Consiglio Stato, sez. VI, 23 ottobre 2007, n. 5569). La denuncia e l'esposto, del resto, non possono essere considerati un fatto circoscritto al solo autore, all'Amministrazione competente al suo esame e all'apertura dell'eventuale procedimento, ma riguardano direttamente anche i soggetti "denunciati", i quali ne risultano comunque incisi (così, T.A.R. Lombardia, Brescia, 1469/2008, cit.). Pertanto, si accoglie il ricorso in considerazione della sussistenza in capo al ricorrente di un interesse qualificato ad accedere ai documenti indicati nella parte narrativa in fatto.

### **P.Q.M.**

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 7 febbraio 2013

## 12. 12 Accesso ai decreti di concessione della pensione

### FATTO

Il sig. ... riferisce di aver presentato, in data 16 ottobre 2012, istanza di accesso all'amministrazione resistente tesa a prendere visione ed estrarre copia dei decreti di concessione della pensione ordinaria e privilegiata ordinaria concernenti il medesimo istante.

L'amministrazione nei trenta giorni successivi non ha dato alcun seguito all'istanza. Contro il silenzio venutosi a formare il ricorrente ha presentato ricorso alla scrivente Commissione in data 12 gennaio u.s. chiedendone l'accoglimento.

### DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

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. Occorre altresì premettere che 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 la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera *a*), l. n. 241/1990, 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, qui 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.

Nel caso in esame, non è dubbia la posizione qualificata del richiedente, atteso che i documenti di cui si chiede di conoscere il contenuto, afferiscono direttamente alla sfera giuridico-soggettiva dell'odierno ricorrente e quindi l'accesso deve essere consentito.

### P.Q.M.

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 07 febbraio 2013

### **12.13 Accesso a documenti posti a base di un sollecito di pagamento**

#### **FATTO**

La ricorrente riferisce di aver presentato in data 22 febbraio 2012 all'amministrazione resistente domanda di accesso a tutti i documenti posti alla base di un sollecito di pagamento inviato all'esponente. Parte resistente non ha dato riscontro all'istanza, pertanto in data 23 novembre la Pecoraio si è rivolta alla scrivente Commissione. Con nota del 5 dicembre u.s. parte resistente ha invitato la ricorrente a regolarizzare la domanda di accesso, inviata priva di sottoscrizione e copia di documento di identità, rinviando l'esame della domanda ostensiva all'espletamento dell'incombente richiesto. Nella seduta del 20 dicembre u.s., la Commissione, preso atto della nota di parte resistente, sospendeva la decisione in attesa della regolarizzazione della domanda di accesso da parte della ricorrente e delle conseguenti determinazioni dell'amministrazione. Con comunicazione datata 28 gennaio u.s. la ricorrente insiste per l'accoglimento del ricorso, atteso che l'amministrazione ad oggi si è limitata a rilasciare il solo avviso di ricevimento relativo al sollecito di accesso nei confronti della Pecoraio.

#### **DIRITTO**

Il ricorso presentato dalla sig.ra ...la Commissione osserva quanto segue. Il ricorso è fondato e va accolto. Non appare controversa la legittimazione della richiedente, in un certo senso riconosciuta dalla stessa amministrazione tramite l'esibizione della cartolina attestante il ricevimento del sollecito di pagamento. Tuttavia, tale produzione documentale, non è idonea a soddisfare completamente l'interesse dell'accedente la quale, con l'originaria istanza, aveva domandato l'accesso a tutti i documenti posti alla base del sollecito medesimo. È evidente, pertanto, che la produzione documentale dell'amministrazione non soddisfa il diritto della ricorrente in modo adeguato, e pertanto il ricorso deve trovare accoglimento.

#### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione entro trenta giorni a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 7 febbraio 2013

### **12.14 Accesso a verbale ispettivo**

#### **FATTO**

La sig.ra... , titolare della omonima ditta individuale, rappresentata e assistita dall'avv., riferisce che a seguito di procedimento ispettivo e

conseguente verbale di accertamento, ha richiesto l'accesso alle dichiarazioni rese da due lavoratori nel corso delle ispezioni. Parte resistente, con nota del 19 dicembre 2012, ha negato l'accesso ritenendo prevalente il diritto alla riservatezza dei lavoratori dichiaranti. Contro tale determinazione la ricorrente, in data 18 gennaio, ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento. In data 28 gennaio parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso.

### **DIRITTO**

Il ricorso è fondato e merita di essere accolto.

Rispetto ai documenti oggetto della domanda di accesso, riscontrata negativamente da parte resistente, sussiste evidentemente un interesse qualificato in capo all'accedente. Le ragioni del diniego, ribadite ed ampliate nella memoria difensiva dell'amministrazione, risiederebbero nella prevalenza della tutela della riservatezza dei lavoratori; a tale riguardo parte resistente richiama un orientamento del Giudice amministrativo in tal senso. A fronte di tale indirizzo giurisprudenziale, tuttavia, si oppone altro e difforme orientamento – prevalente – che considera recessivo l'interesse dei lavoratori qualora i documenti domandati siano utili al richiedente per la difesa delle proprie situazioni giuridiche soggettive. In tal senso, da ultimo, TAR Veneto, Sez. III, 14 giugno 2012, n. 814, per il quale “...il Collegio ritiene di poter condividere il prevalente orientamento (cfr. Tar Veneto, Sez. III, 2 gennaio 2009, n. 1; id. 14 gennaio 2009, n. 31; id. 20 giugno 2007, n. 2008; Tar Sicilia, Palermo, Sez. III, 2 settembre 2009, n. 1467; Tar Abruzzo, Pescara, Sez. I, 25 febbraio 2009, n. 112; Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 dicembre 2006, n. 7389, id. 29 luglio 2008, n. 3798; id. 26 aprile 2005, n. 1896; id. 19 marzo 2001, n. 1621; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 4 febbraio 1997, n. 5) secondo cui, qualora venga in rilievo per la cura o la difesa di propri interessi giuridici, deve prevalere rispetto all'esigenza di riservatezza del terzo, e tale indirizzo non appare scalfito dagli ultimi interventi normativi intervenuti in materia, atteso che, in seguito alla entrata in vigore delle modifiche alla L. 7 agosto 1990, n. 241, apportate dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15, risulta confermato dalla previsione dell'ultimo comma dell'art. 24 della L. 7 agosto 1990, n. 241, che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici".” Da tale orientamento, condiviso dalla scrivente, non v'è ragione di discostarsi, pertanto il ricorso deve trovare accoglimento non essendo, inoltre e nel caso di specie, stato opposto il diniego ai sensi del D.M. n. 757/1994, intendendosi con ciò che la stessa amministrazione non ha ritenuto la sussistenza dei presupposti per la sua applicazione.

### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione entro trenta giorni a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 7 febbraio 2013

## 12. 15 Accesso agli emolumenti corrisposti alla ex coniuge

### FATTO

Il sig. ...., in data 12 dicembre 2012 ha presentato richiesta di accesso ai documenti attestanti gli emolumenti corrisposti dall'amministrazione resistente alla sig.ra ....., coniuge del richiedente, siccome rilevanti ai fini della determinazione dell'assegno da corrispondere alla moglie a seguito di separazione.

L'amministrazione con nota del 10 gennaio 2013 ha negato l'accesso ritenendo prevalente la riservatezza della controinteressata titolare nella fattispecie e ad avviso dell'amministrazione, di dati sussumibili nella previsione normativa di cui all'articolo 60, d. lgs. n. 196/2003.

Avverso tale determinazione il ricorrente ha presentato richiesta di riesame del diniego ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, alla scrivente Commissione, chiedendone l'accoglimento.

### DIRITTO

Il ricorso è fondato e merita di essere accolto.

In primo luogo si osserva la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale in capo all'odierna ricorrente, costituendo la documentazione richiesta indice di valutazione delle condizioni economiche dell'ex coniuge; condizioni rilevanti ai fini della quantificazione degli importi da corrispondere tramite l'assegno di mantenimento.

A tale riguardo prive di pregio appaiono le motivazioni contenute nel provvedimento impugnato, atteso che in esso si richiama impropriamente l'art. 60 di cui alle premesse in fatto.

Ed invero, non si condivide l'assunto per cui i dati relativi agli emolumenti corrisposti alla controinteressata siano ricompresi nel novero di quelli addirittura supersensibili concernenti la salute e la sfera sessuale di terzi.

I dati oggetto della richiesta dell'odierno ricorrente, peraltro, non possono neppure essere qualificati come sensibili. In tal senso, espressamente, il 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”*. Pertanto, non ravvisandosi ulteriori elementi ostativi all'accoglimento dell'istanza di accesso, il presente gravame – notificato alla controinteressata – deve trovare accoglimento non potendosi accogliere la tesi della prevalenza della riservatezza invocata dall'amministrazione.

**P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 7 febbraio 2013

**12.16 Accesso a corrispondenza in funzione di difesa in procedimento di licenziamento****FATTO**

Il signor ... in data 23.10.2012 rivolgeva alla Segreteria tecnica del collegio dei sindaci dell'INPS, un'istanza di accesso a tutta la corrispondenza intercorsa tra il Direttore generale ed il collegio dei sindaci relativa al prestito concesso al dottor ... ed al procedimento disciplinare avviato a carico del rappresentante del Sindacato ... INPS, al fine di essere messo in condizione di esercitare il proprio diritto di difesa in relazione all'impugnazione del provvedimento di licenziamento senza preavviso adottato con determinazione n. 91 dell'11 ottobre 2012.

L'Amministrazione, in data 19.11.2012, rigettava la predetta istanza di accesso, sul rilievo che la stessa avrebbe dovuto essere rivolta non all'organo di controllo, ma all'Amministrazione attiva, detentrica dei documenti richiesti.

Successivamente, l'Amministrazione resistente, con nota prot. 21.11.2012, accoglieva l'istanza di accesso in questione, segnalando la possibilità di esercitare il diritto di accesso ai documenti richiesti presso la segreteria del Direttore generale.

L'accedente, recatosi presso la Segreteria del Direttore generale in data 5 dicembre 2012, all'esito dell'esame dei verbali del collegio dei sindaci, veniva a conoscenza dell'esistenza di una nota del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali del 2 ottobre 2012, con la quale era stata chiesta al Presidente del Collegio dei sindaci una relazione sull'intera vicenda.

Il signor ... ricorrente, in quell'occasione, chiedeva l'accesso a tale documento e a tutta la corrispondenza intercorsa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In data 19.12.2012 all'accedente veniva comunicato il rigetto dell'istanza di accesso alla documentazione da ultimo menzionata, giustificato dal fatto che il carteggio con il Ministero del lavoro era stato trattato con procedura di riservatezza.

In data 18.1.2013 il signor ... adiva la Commissione per ottenere l'accesso alla documentazione in questione.

In data 28.1.2013, l'Amministrazione inviava una nota nella quale chiedeva alla Commissione un differimento dei termini per l'inoltro di scritti difensivi, in considerazione della necessità di informare della vicenda il Collegio dei sindaci, la cui prima riunione utile avrebbe avuto luogo il 29.1.2012.

In data 6.2.2013, l'Amministrazione comunicava che il Collegio dei sindaci, all'esito della predetta riunione, aveva ritenuto di dover confermare il diniego di accesso alla documentazione in questione, sul rilievo che la nota del Ministero del lavoro e tutta la corrispondenza intercorsa tra lo stesso e l'INPS era stata trattata con procedura di riservatezza e, comunque, non costituirebbe presupposto del provvedimento di licenziamento in contestazione.

#### **DIRITTO**

Il ricorso merita di essere accolto.

Nonostante il riferimento dell'Amministrazione al fatto che la documentazione in questione sarebbe stata trattata con procedura di riservatezza, essa non può esser ritenuta coperta dal segreto d'ufficio opponibile al ricorrente, dal momento che si tratta di documenti che concernono la vicenda sfociata nell'adozione di un provvedimento che lo riguarda personalmente.

Quanto alla presunta irrilevanza della documentazione in discorso ai fini dell'adozione del licenziamento in contestazione, ciò costituisce oggetto di una valutazione dell'Amministrazione, che non è certo idonea a precludere l'accesso ai documenti richiesti, spettando esclusivamente al ricorrente la valutazione dell'utilizzabilità degli stessi in sede processuale, nell'esercizio del suo diritto di difesa.

#### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione

Roma, 7 febbraio 2013

### **12.17 Accesso a documentazione inerente ad un concorso pubblico**

#### **FATTO**

L'istante, avendo partecipato, senza successo, al concorso per dirigenti scolastici di cui al d.d.g. ... , ha chiesto il 17 settembre 2012 all'Ufficio in epigrafe accesso a tutta la documentazione relativa al concorso.

L'Amministrazione ha convocato l'accedente e gli ha consegnato copia dei suoi due elaborati, delle connesse schede di valutazione e dei verbali relativi. In sede di accesso, il 5 ottobre 2012, l'istante ha chiesto di accedere

anche a elaborati e schede valutative di tutti i candidati ammessi all'orale, richiesta poi rinnovata il 2 novembre 2012.

Il 5 novembre 2012 l'amministrazione ha trasmesso copia di 24 prove scritte e delle connesse schede valutative, rese anonime, relative a candidati che hanno riportato un punteggio fra 21 e 30. Ha negato il resto con nota del 20 novembre 2012, spiegando che, in base a un criterio di ragionevolezza, ha ritenuto di inviare un numero di elaborati sufficiente al controllo della regolarità del concorso ma non la totalità degli atti (480 prove con relative schede) per evitare la paralisi dell'attività amministrativa.

Dolendosi di tale parziale diniego il prof. ... si è rivolto il 3 dicembre 2012 a questa Commissione, chiedendone l'intervento.

Parte resistente, con memoria dell'11 dicembre 2012, ha insistito per il diniego, ritenendo la richiesta un tentativo di controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione.

Questa Commissione, nel plenum del 20 dicembre 2012, ha chiesto all'amministrazione se gli elaborati concessi siano o meno quelli marginali, ovvero prodotti dai candidati che occupano gli ultimi posti nella graduatoria degli ammessi agli orali.

Parte resistente, con memoria del 2 febbraio 2013, ha comunicato che i 24 elaborati, appartenenti ad altrettanti candidati, sono stati selezionati dalla Commissione giudicatrice del concorso e affidati all'ufficio già in forma anonima: gli atti non sono quindi riconducibili a concorrenti specifici, né sono necessariamente stati prodotti dagli ultimi candidati in graduatoria, poiché non sarebbe stata formata nessuna graduatoria degli ammessi all'orale, ma solo quella compilata a conclusione dell'intera procedura selettiva. Segnala inoltre l'amministrazione che il TAR Lazio, pronunciandosi con sentenza n. ... sulla pretesa ostensiva di un partecipante al medesimo concorso di cui all'odierno gravame, ha dichiarato l'istante soccombente, poiché, nei termini formulati, la richiesta di accesso appariva rivolta ad esercitare un inammissibile controllo generalizzato sull'azione amministrativa.

### **DIRITTO**

Questa Commissione ritiene l'odierno gravame meritevole di accoglimento.

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 di quidam 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.

Il ricorrente che abbia partecipato a una procedura concorsuale è titolare per ciò stesso di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura. Non risulta pertanto pertinente, a giudizio di questa Commissione, l'obiezione di parte resistente secondo cui la richiesta di accedere alle prove di tutti gli idonei alla fase orale configurerebbe un tentativo di controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione, atteso che la qualificazione di parte procedimentale della posizione del richiedente esclude in radice tale possibilità.

L'interesse dell'accedente attiene poi 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.

Sicché questa Commissione non ritiene corretto, nel caso di specie, limitare l'accesso soltanto ad alcuni degli elaborati, in numero esiguo, anonimi, scelti dalla Commissione giudicatrice con criterio ignoto, e neppure relativi ai candidati ammessi con votazione marginale alla successiva fase della selezione concorsuale, poiché tale modalità appare inidonea al soddisfacimento dell'interesse conoscitivo dell'istante.

Qualora, come lamentato da parte resistente, la mole dei documenti richiesti sia tale da determinare un effettivo aggravio dell'attività amministrativa, ad esempio per l'indisponibilità di macchine fotocopiatrici o scansionatrici automatiche e di archivi informatizzati, il rilascio potrà essere a giudizio dell'amministrazione opportunamente scagionato nel tempo.

Riguardo infine l'esigenza di tutelare la riservatezza dei controinteressati, essa è esclusa in radice, poiché, come affermato da copiosa giurisprudenza, i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente consentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza.

**P.Q.M.**

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie, e per l'effetto invita l'amministrazione a modificare nei sensi di cui in diritto le proprie determinazioni entro trenta giorni.

Roma, 7 febbraio 2013

## 12. 18 Accesso a documentazione sanitaria di lavoratori

### FATTO

Il ricorrente, dopo avere avuto copia dei nominativi dei lavoratori alle dipendenze in ambito portuale, ha chiesto all'Inail di potere accedere alla documentazione sanitaria afferente i lavoratori della Camera di Commercio che abbiano contratto una malattia professionale o siano deceduti a causa dell'esposizione all'amianto, nonché i documenti dai quali sia possibile rilevare il numero delle persone che abbiano contratto o siano decedute a causa di patologie correlate all'amianto, specificando le relative diagnosi. Ricorda il ricorrente nell'istanza che il padre ha lavorato come addetto alla movimentazione ed alla pesa delle merci dal 1968 al 1998 e di essere lo stesso deceduto per mesotelioma pleurico bifasico. Afferma il ricorrente che tale malattia è stata contratta per inalazione delle fibre di amianto durante l'attività lavorativa svolta presso i magazzini portuali della Camera di Commercio di...

Aggiunge il ricorrente che, fino al 1995, sulle banchine del porto di Livorno sono state scaricate balle, sacchi e contenitori aventi all'interno amianto, che al padre, con valutazione del CSPO, è stata riconosciuta l'esposizione all'amianto certa ed, infine, che ai lavoratori della Camera di Commercio sono stati riconosciuti i benefici di cui alla legge n. 257 del 1992. Pertanto, i chiesti documenti sono necessari per difendere i propri interessi nel giudizio pendente innanzi la Procura della Repubblica di ... , poi avvocato dal Procuratore Generale presso la Procura della Repubblica della Corte di Appello di ... , intentato quale persona offesa dal reato di cui all'art. 589, comma 2, c.p. (omicidio colposo).

L'Inail ha negato il chiesto accesso, atteso che il regolamento sul diritto di accesso agli atti amministrativi dell'ente, di cui alla delibera del c.d.a. n. 5 del 13 gennaio 2000, stabilisce che il diritto di accesso spetta a "chiunque vi abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti nei confronti del responsabile dell'unità organizzativa competente a formare l'atto o a detenerlo stabilmente" intendendosi "legittimati all'accesso: a) coloro che hanno ricevuto la comunicazione di avvio del procedimento; b) coloro nei cui confronti l'atto conclusivo del procedimento è destinato a produrre effetti diretti; c) coloro che per legge devono intervenire nel procedimento; d) coloro che dall'atto finale possono ricevere un pregiudizio relativamente a interessi rilevanti e differenziati rispetto alla collettività" (art. 4). Afferma ancora l'Istituto resistente di non ritenere, sulla base dell'istanza, applicabile l'art. 15 della citata delibera, relativo alla comunicazione ai contro interessati della presentazione di una richiesta di accesso che il regolamento esclude dall'accesso i documenti e i dati classificabili come sensibili fatte salve esigenze

di tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e, infine, che la richiesta di accesso deve essere presentata innanzi l'autorità giurisdizionale innanzi alla quale pende il giudizio penale in questione.

Avverso il provvedimento di diniego il ricorrente ha presentato ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi chiedendo di ordinare all'amministrazione resistente l'esibizione ed il rilascio dei chiesti documenti.

Precisa il ricorrente nel presente gravame di non avere potuto inviare il ricorso ai contro interessati dal momento che non conosce quali tra i lavoratori dell'elenco inviatogli dalla Camera di Commercio, hanno contratto malattie professionali o sono deceduti a causa di patologie correlate all'esposizione all'amianto.

La Commissione, con decisione del 27 novembre 2012, ha chiesto all'amministrazione resistente di notificare l'istanza ai contro interessati.

L'Inail resistente, con comunicazione del 18 dicembre, ha affermato di avere provveduto nella medesima data a notificare l'istanza di accesso ai contro interessati ..... e di avere chiesto loro eventuali osservazioni entro il termine di 15 giorni da valutare ai fini del rilascio dell'accesso, successivamente non pervenute.

### **DIRITTO**

Il regolamento Inail adottato nella seduta del 13 gennaio 2000, stabilisce che sono soggetti titolari del diritto di accesso "chiunque vi abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti nei confronti del responsabile dell'unità organizzativa competente a formare l'atto o a detenerlo stabilmente" (art. 4, comma 1), specificando, poi al comma 3, i soggetti legittimati all'accesso. Nessun dubbio, pertanto, sussiste, in ordine alla legittimazione in capo al ricorrente di un interesse diretto, concreto ed attuale ad acquisire i chiesti documenti tenuto conto che pende innanzi la Procura della Repubblica della Corte di Appello di ... un procedimento penale per il reato di cui all'art. 589, comma 2, c.p. (omicidio colposo).

Si ricorda, inoltre, che il comma 7, dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990, stabilisce che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. 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".

A sua volta il citato art. 60 del c.d. Codice sui dati personali, stabilisce che "quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, il trattamento è consentito 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”.

La Commissione ritiene che il diritto di difesa del ricorrente sia prevalente rispetto al diritto alla riservatezza dei dati sensibili e c.d. ultrasensibili dei contro interessati, non essendo, peraltro, pervenuto alcun elemento istruttorio in ordine al bilanciamento tra i contrapposti interessi, né da parte dei contro interessati né da parte dell'Inail.

Resta fermo che, qualora i chiesti documenti siano coperti dal segreto istruttorio, l'accesso è escluso secondo i termini di cui all'art. 329 c.p.p.

#### **P.Q.M.**

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a volere riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 7 febbraio 2013

### **12.19 Accesso del Consigliere comunale al brogliaccio delle sedute di giunta**

#### **FATTO**

Il ricorrente riferisce di aver presentato istanza di accesso, nella qualità di consigliere comunale presso il Comune resistente, al brogliaccio delle sedute di Giunta dal 1 gennaio al 27 dicembre 2012, ritenendo la conoscenza di tale documentazione funzionale allo svolgimento del proprio mandato ai sensi dell'art. 43, d. lgs. n. 267/2000.

Il Comune resistente, con provvedimento del 6 febbraio u.s., ha negato l'accesso ritenendo il brogliaccio domandato non rientrante nella nozione di documento amministrativo.

Contro tale diniego in data 2 marzo il Sig. ... ha depositato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

#### **DIRITTO**

Sul ricorso presentato dal Sig. ... , preliminarmente la Commissione si dichiara competente in quanto, pur essendo l'amministrazione resistente un ente locale, non risultando istituito il difensore civico né a livello provinciale né a livello regionale, la competenza si radica in via sussidiaria in capo alla scrivente.

Ciò premesso, oggetto dell'impugnativa è il diniego di accesso al brogliaccio delle sedute di Giunta del Comune di... . L'amministrazione ha negato l'accesso sostenendo, confortato dalla giurisprudenza amministrativa, che il brogliaccio in questione non rientra nella nozione di documento amministrativo.

La scrivente Commissione è di diverso avviso. Il brogliaccio è un documento in cui vengono sinteticamente riportate, ad uso interno, le attività compiute in sede di giunta. Esso è quindi sicuramente un atto accessibile, dato che ai sensi dell'art. 22, c. 11, lett. d), della legge n. 241/90 anche gli atti interni rientrano nel concetto di "documento amministrativo", indipendentemente dalla loro eventuale idoneità probatoria. Ciò premesso è indubbio che i consiglieri comunali possano accedere a tale documento, tenuto conto che ai sensi degli artt. 10 e 43 del decreto legislativo n. 267/90, essi hanno diritto di ottenere dagli uffici comunali non solo il libero e incondizionato accesso ai documenti amministrativi comunali ma anche tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato, che è quello di controllare l'attività degli organi istituzionali del Comune. Di conseguenza, salvo espressa eccezione di legge, ai consiglieri comunali non può essere opposto alcun divieto, determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo alla loro funzione. Per i motivi su esposti il ricorso merita di essere accolto.

#### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 27 marzo 2013

## **12. 20 Accesso endoprocedimentale**

### **FATTO**

Il Sig. ... , maresciallo dei Carabinieri in servizio presso la Stazione di ..., riferisce di aver presentato in data 10 gennaio 2013 domanda di accesso a tutti i documenti che hanno determinato l'attribuzione dei punteggi, ai fini dell'avanzamento in grado, in capo all'odierno ricorrente.

Parte resistente non ha fornito risposta alla predetta istanza nel termine di legge. Pertanto, in data 1 marzo u.s., il ricorrente ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

### **DIRITTO**

Nel merito, il ricorso è fondato e va accolto.

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.

Occorre altresì premettere che 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 la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/1990, 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, qui 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.

Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio-rigetto formatosi sull'istanza dell'odierno ricorrente.

#### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte

Roma, 27 marzo 2013

### **12.21 Accesso a relazione su ricorso straordinario al Capo dello Stato**

#### **FATTO**

L'Associazione ..., ente esponenziale di tutela dell'ambiente, del paesaggio e degli animali riconosciuto dal Ministero della salute, in data 22.2.2013, rivolgeva all'Ente Parco Nazionale ... un'istanza di accesso alla relazione con cui era stato trasmesso il ricorso straordinario proposto dall'associazione accedente relativo alla Convenzione regolante l'attività di avvistamento A.I.B. e sorveglianza del parco per il 2012, e chiedeva di conoscere la data di trasmissione del ricorso.

L'Ente parco in questione, con nota del 4.3.2013, comunicava il differimento dell'istanza di accesso a data successiva alla pubblicazione del d.p.r. di decisione del ricorso straordinario.

L'Associazione in discorso, in data 6.3.2013, adiva la Commissione per ottenere l'accesso ai documenti richiesti.

L'Amministrazione, in data 21.3.2013, inviava una memoria nella quale argomentava a sostegno della tesi dell'infondatezza del ricorso.

#### **DIRITTO**

Il ricorso merita di essere accolto, alla stregua dell'insegnamento del Consiglio di Stato che, con il parere n. 2131/2012 della I sez. consultiva,

opportunamente citato dall'associazione ricorrente, ha stabilito che a tutte le parti del procedimento introdotto con un ricorso straordinario al Capo dello Stato deve essere comunicato il momento conclusivo dell'attività istruttoria svolta dall'Amministrazione ed i relativi esiti (ossia la relazione ex art. 11 del d.p.r. n. 1191/1971).

**P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

Roma, 27 Marzo 2013

## **12.22 Accesso a relazione alla Corte dei Conti**

**FATTO**

Il signor ..., avendo proposto un ricorso giurisdizionale alla Corte dei conti avverso la decisione con cui il Comitato di vigilanza di Roma aveva rigettato un suo ricorso amministrativo, in data 13.2.2013, rivolgeva all'INPS- Gestione ex INPDAP di ... un'istanza di accesso alla relazione della Direzione provinciale INPDAP di ..., allegata al predetto ricorso amministrativo, nonché alla documentazione relativa all'istruttoria dell'Ufficio Contenzioso della Direzione Centrale di Previdenza, rappresentando la necessità di acquisire i documenti richiesti ai fini dell'esercizio del suo diritto di difesa nel giudizio pendente dinanzi alla Corte dei conti. Formatosi il silenzio-rigetto su tale istanza di accesso, il signor..., in data 15.3.2013, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

**DIRITTO**

La Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di accoglimento, essendo indubbio che l'interesse sotteso all'istanza di accesso del ricorrente è differenziato e qualificato, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990, in ragione della sua correlazione all'esercizio del diritto di difesa del ricorrente.

**P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

Roma, 27 Marzo 2013

## 12.23 Accesso agli atti relativi ad accertamento tributario

### FATTO

L'istante riporta di aver chiesto l'11 gennaio 2013 all'ufficio in epigrafe, a fini di propria tutela, accesso agli atti relativi all'accertamento tributario conclusosi con la contestazione alla Società ... spa di alcune violazioni, come notificato nell'avviso n. ....

Parte resistente ha respinto l'istanza con provvedimento dell'8 febbraio 2013, obiettando

1. che gli atti sarebbero inerenti al processo di selezione dei soggetti da sottoporre a controllo,
2. che la richiesta sarebbe carente di motivazione, in quanto ex art. 24 c. 1 lett. b) l. 241/90 ("il diritto di accesso è escluso in materia tributaria, per il quale restano ferme le particolari norme che lo regolano") non sarebbe sufficiente il solo fatto che il provvedimento finale sia destinato a incidere nella sfera giuridica del ricorrente,
3. che la parte di documentazione relativa a comunicazioni con autorità fiscali di paesi esteri sarebbe esclusa dall'accesso dall'art. 2 c. 1 lett. b) d.m. 29 ottobre 1996 n. 603.

Il 28 febbraio 2013 la S.p.a. ricorrente si è rivolta a questa Commissione, chiedendone l'intervento. Nel ricorso la ricorrente sottolinea che gli atti sono stati chiesti in quanto funzionali all'esercizio del proprio diritto di difesa avverso le pretese erariali dell'Agenzia, e che non sarebbe stato garantito il diritto al contraddittorio. Rispetto alle motivazioni opposte dall'Amministrazione, la ricorrente ha infine obiettato, fra l'altro:

1. che la procedura di selezione di ... quale soggetto da sottoporre a controllo si sarebbe chiusa prima dell'inizio della verifica tributaria a cui è chiesto accesso,
2. che il richiamato art. 24 c. 1 lett. b) l. 241/90 andrebbe coordinato col successivo c. 2 ("le singole amministrazioni individuano le categorie di documenti .. sottratti all'accesso ai sensi del c. 1"), e che l'Agenzia non avrebbe identificato tali categorie nel diniego,
3. che consolidata giurisprudenza affermerebbe l'illegittimità del diniego ad atti del procedimento tributario già concluso,
4. che l'art. 2 c. 1 lett. b) d.m. 29 ottobre 1996 n. 603 esclude tali atti non per la loro qualificazione formale, ma per la loro capacità di porre oggettivamente in pericolo l'interesse pubblico che mira a proteggere, ragioni puntuali che non sarebbero state chiarite dall'amministrazione.

Parte resistente, con memoria, ha insistito per il diniego, negando l'incondizionato diritto al contraddittorio in capo al ricorrente, per essere il procedimento tributario non un normale procedimento amministrativo, ma una sua particolare specie, comportante l'esercizio per la pubblica

amministrazione di particolari poteri autoritativi, e in quanto tale escluso dalla generalizzata applicazione della legge 241/90: in particolare, a parere dell'agenzia, il ricorrente dovrebbe circostanziare le ragioni specifiche dell'accesso, in relazione alle proprie esigenze difensive, e nella fattispecie gli atti chiesti non sarebbero idonei a incidere sul procedimento.

### **DIRITTO**

L'odierno gravame appare a questa Commissione meritevole di accoglimento, nei limiti di seguito indicati.

In disparte l'astratta qualificazione del procedimento tributario, non sembra congruo a questa Commissione un generalizzato diniego basato sull'art. 24 c. 1 lett. b) l. 241/90, qualora gli atti chiesti, come nell'odierna fattispecie, siano relativi ad un accertamento concluso, e siano chiesti per tutelare l'interesse, costituzionalmente protetto, alla difesa del proprio interesse giuridico. La richiesta degli atti del subito procedimento di accertamento appare, *ictu oculi*, connesso alla tutela di tale interesse, né sembra ragionevole pensare che spetti all'amministrazione il vaglio su quali atti siano effettivamente idonei a incidere sul procedimento, valutazione che non spetta peraltro nemmeno a questa Commissione, ma piuttosto al giudice di merito.

Per quanto riguarda il fatto che fra i documenti chiesti vi sarebbero gli atti connessi alla procedura di selezione della S.p.a. ricorrente quale soggetto da sottoporre a controllo, appare in realtà controintuitivo che gli atti relativi alla selezione del soggetto da controllare siano successivi all'inizio del controllo stesso, ma qualora così fosse, o comunque qualora tali atti siano confluiti nel fascicolo sull'accertamento stesso, ben potrà parte resistente omettere tale porzione documentale, concedendo invece il resto del carteggio.

Per quanto riguarda l'esclusione, operata sulla base dell'art. 2 c. 1 lett. b) d.m. 29 ottobre 1996 n. 603, della parte di documentazione relativa a comunicazioni con autorità fiscali di paesi esteri, essa appare legittima a questa Commissione, in quanto il diniego si fonda correttamente sulla citata disposizione regolamentare. Disposizione di cui questa Commissione, non essendo dotata dei necessari poteri, non potrebbe in ogni caso sindacare la legittimità.

### **P.Q.M.**

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie nei limiti di cui in diritto, e per gli effetti invita l'amministrazione a rivedere conseguentemente le proprie decisioni entro trenta giorni.

Roma, 27 marzo 2013

## 12.24 Accesso a dichiarazione dei redditi di socia accomandataria

### FATTO

I Sigg.ri ... e ..., soci accomandanti della società ... S.a.s., riferiscono di aver presentato istanza di accesso alle dichiarazioni dei redditi degli ultimi cinque anni della sig.ra ..., a seguito di contrasti con la stessa, socia accomandataria della suddetta società.

Parte resistente ha negato l'accesso ritenendo prevalente l'interesse alla riservatezza della controinteressata Mauriello.

Contro tale determinazione i Sigg.ri ... e ... hanno presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

In data 26 marzo, il ricorso è stato notificato alla controinteressata Carmela Mauriello la quale in data 3 aprile ha inviato atto di opposizione al ricorso ed al chiesto accesso, sostenendo di essere estranea al contenzioso di cui fanno menzione i ricorrenti.

Anche parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del gravame.

### DIRITTO

La Commissione, letto il ricorso e gli atti difensivi depositati dall'amministrazione resistente e dalla controinteressata, osserva quanto segue.

Il contenzioso in atto di cui si fa cenno nel ricorso introduttivo, ha ad oggetto la revoca del socio accomandatario per l'asserita anomala gestione del bar-ristorante dello stabilimento balneare concesso in comodato alla controinteressata.

Dunque, l'atto di opposizione della stessa, prevalentemente fondato sulla sua estraneità al contenzioso, non coglie nel segno, potendosi semmai la controinteressata Sig.ra ... dolere di profili violativi della riservatezza conseguente l'ostensione – negata in via amministrativa – delle proprie dichiarazioni dei redditi per gli ultimi cinque anni.

Quanto alle difese dell'amministrazione, ivi si argomenta nel senso della non riconducibilità della dichiarazione dei redditi al concetto di documento amministrativo (citando a tale riguardo una risalente pronuncia del Consiglio di Stato del 1995), e dunque la normativa che vieta di accedere ad informazioni che non abbiano la forma di documento amministrativo.

Inoltre si sostiene che nessun interesse possa rinvenirsi in capo ai ricorrenti, atteso che la virtuosa gestione del bar da parte della controinteressata avrebbe esiti positivi per lo stabilimento balneare e, infine, che nelle dichiarazioni dei redditi vi sarebbero dati sensibili come le spese sostenute per cure mediche.

Tutte le difese svolte dall'amministrazione sono prive di pregio.

In ragione dell'ampia formulazione del concetto di documento amministrativo di cui alla novellata legge n. 241/1990, non v'è dubbio che

anche un documento formato da soggetto privato e detenuto da una figura soggettiva pubblica vi rientri. In questo senso l'orientamento del giudice amministrativo di seconde cure, affatto recente e formatosi prima della novella del 2005 di cui alla legge n. 15, non può costituire valida argomentazione a sostegno del diniego opposto.

Analogamente la difesa svolta in ordine agli effetti positivi che la virtuosa gestione del bar da parte della Sig.ra ... può avere sui ricorrenti e che escluderebbe un interesse all'accesso di questi ultimi alle dichiarazioni dei redditi domandate.

Sul punto, si rileva che l'amministrazione non può effettuare una valutazione di questo tenore per negare l'accesso, atteso che il sistema normativo in materia di accesso richiede che vi sia un collegamento tra interesse dell'accedente e documentazione richiesta, in disparte ogni valutazione sul fatto se tale collegamento abbia ricadute positive o negative per l'istante.

Infine, l'asserita presenza di dati sensibili *sub specie* di spese mediche sostenute e ricavabili dalle dichiarazioni dei redditi, può agevolmente essere superata dalla mascheratura di tali dati, impregiudicato il diritto dei ricorrenti all'ostensione della documentazione per cui è ricorso.

#### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione entro trenta giorni a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 18 aprile 2013

### **12.25 Accesso ai verbali di valutazione di un corso di inglese**

#### **FATTO**

Il sig. .... riferisce di aver preso parte ad un corso di lingua inglese avendo ottenuto, all'esito delle prove finali del medesimo, una valutazione negativa.

Pertanto, in data 23 gennaio 2013, ha chiesto l'accesso a tutti i verbali degli accertamenti con relativi punteggi assegnati a tutti i corsisti, nonché copia di tutti i verbali e relativi punteggi delle prove finali svoltesi nelle giornate del 13 e 14 dicembre 2012.

Parte resistente, con nota del 19 febbraio 2013 ha negato l'accesso, ritenendo la richiesta documentale ultronea rispetto agli interessi da tutelare e in ragione della natura non comparativa delle valutazioni afferenti il corso suindicato.

Contro tale diniego, il Sig. ... ha presentato ricorso alla scrivente chiedendone l'accoglimento. Con memoria del 3 aprile 2013, parte resistente insiste per il rigetto del ricorso.

### **DIRITTO**

Il ricorso è fondato e merita di essere accolto.

Il diritto di accesso di cui alla legge n. 241/90, per espressa previsione del legislatore, costituisce uno strumento messo a disposizione dei cittadini per conoscere i documenti formati o comunque in possesso di una pubblica amministrazione, in una logica di sistema complessiva preordinata al perseguimento di una maggiore trasparenza dell'agire amministrativo.

Nel caso di specie, il carattere non comparativo delle valutazioni non esclude che il ricorrente abbia un interesse qualificato alla conoscenza dei giudizi espressi nei confronti degli altri colleghi di corso, in dipendenza della giustiziabilità di eventuali disparità di trattamento che non incide sull'ostensibilità dei documenti richiesti.

### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione entro trenta giorni a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 18 aprile 2013

## **12.26 Accesso ad atti inerenti la richiesta di cittadinanza**

### **FATTO**

La Sig.ra..., cittadina ghanese titolare di carta di soggiorno rilasciata nel 2011, riferisce di aver presentato nel mese di maggio 2012 istanza per l'ottenimento della cittadinanza italiana ai sensi della legge n. 91/1992. Non avendo avuto notizie circa lo stato di avanzamento della suddetta pratica, in data 4 aprile 2013 formulava domanda di accesso ai documenti concernenti il procedimento avviato dalla Prefettura resistente, unitamente alla diffida a provvedere sulla richiesta tesa all'ottenimento della cittadinanza italiana.

Parte resistente non ha dato riscontro nei trenta giorni successivi, pertanto, in data 6 maggio u.s., l'esponente ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento.

### **DIRITTO**

Nel merito il ricorso è fondato e va accolto. La richiesta di accesso dell'odierno ricorrente si inserisce 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. Nel caso di specie la natura endoprocedimentale dell’accesso esercitato dall’odierno 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.

**P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e per l’effetto invita l’amministrazione entro trenta giorni a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 14 maggio 2013

## **12. 27 Accesso di associazione sindacale**

### **FATTO**

Il Sindacato..., riferisce di aver presentato in data 22 febbraio alle amministrazioni resistenti domande di accesso preordinate all’ostensione dei seguenti documenti: 1) atti e documenti inviati dalle dirigenze scolastiche all’Osservatorio istituito presso l’Ufficio scolastico regionale e relative all’effettiva consistenza delle classi autorizzate; 2) documenti formati autonomamente dall’Osservatorio nella stesso ambito; 3) verbali delle riunioni dell’osservatorio; 4) atti di costituzione dell’Osservatorio e di nomina dei suoi componenti; 5) proposte di formazione delle classi da parte dei dirigenti scolastici; 6) atti analoghi al punto 5 formati dalla dirigenza delle amministrazioni resistenti.

La richiesta veniva motivata in ragione della necessità di verificare il rispetto della normativa vigente in materia di formazione delle classi nell’ottica della tutela degli interessi del sindacato rispetto alla sicurezza dei luoghi di lavoro, e fondata, oltre che sulla legge n. 241 del 1990, anche sul d. lgs. n.33/2013.

Nei trenta giorni successivi al ricevimento dell’istanza di accesso le parti resistenti non hanno fornito riscontro espresso alla medesima; contro il silenzio così determinatosi, pertanto, l’O. S. ricorrente ha presentato gravame alla scrivente Commissione chiedendone l’accoglimento.

### **DIRITTO**

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

Il gravame presentato dall'O. S. ricorrente invero, è supportato da un interesse sufficientemente qualificato che pertiene al sindacato in quanto tale. Al riguardo si osserva che 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. Nel caso di specie, tenuto conto anche della disposizione statutaria che specificamente assegna al sindacato ricorrente il compito di difendere i diritti dei suoi iscritti con riferimento alla sicurezza sui luoghi di lavoro, non è dubitabile l'afferenza dei documenti domandati al perseguimento delle finalità statutarie proprie dell'O.S. ricorrente.

**Tale conclusione è suffragata ulteriormente dalla recente entrata in vigore del d. lgs. n. 33/2013 che, sul fronte della trasparenza e dell'accessibilità dei documenti relativi all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, ha inteso allargare le maglie dell'ostensibilità dei documenti che a tali profili pertengono.**

Pertanto si ritiene che la documentazione domandata debba essere esibita all'odierna ricorrente.

#### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita le parti resistenti entro trenta giorni a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 14 maggio 2013

### **12.28 Accesso agli atti di successione**

#### **FATTO**

Il Condominio di via....., a mezzo del proprio legale, avv. ....cui era stata conferita apposita delega, in data 12.3.2013 rivolgeva all'Agenzia delle Entrate-Ufficio Roma 1 un'istanza di accesso alla dichiarazione di successione di ... , deceduta il 7.5.1994, al fine di individuare gli eredi della stessa- che catastalmente risultava essere ancora proprietaria dell'appartamento condominiale all'interno 7-, tenuti al pagamento degli oneri condominiali che risultavano insoluti da diversi anni.

Formatosi il silenzio-rigetto sulla predetta istanza di accesso, l'avvocato ..., nell'interesse del Condominio in discorso, in data 14 aprile 2013, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

## DIRITTO

La Commissione ritiene di dover affrontare, preliminarmente, la questione dello *ius postulandi* dell'avvocato ..., non risultando lo stesso munito di un'apposita delega a proporre ricorso dinanzi alla Commissione avverso la determinazione impugnata.

A tale questione sembra che si possa dare risposta positiva ove si consideri che il predetto legale è stato delegato a rappresentare il Condominio nel procedimento preordinato all'accesso al documento richiesto, in cui si può ritenere compresa anche l'eventuale fase giustiziale introdotta mediante ricorso alla Commissione, ex art. 25, comma 4, legge n. 241/1990.

Il ricorso deve essere accolto, alla stregua del disposto dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990- che assicura comunque l'accessibilità dei documenti la cui conoscenza sia necessaria per la cura o per la difesa degli interessi giuridici degli accedenti- essendo incontestabile l'esigenza del Condominio di acquisire il documento richiesto per poter esercitare il proprio diritto ad ottenere il pagamento degli oneri condominiali gravanti sull'attuale proprietario dell'appartamento in questione, la cui identità non può essere accertata se non sulla base dell'esame della dichiarazione di successione del soggetto risultante catastalmente proprietario di tale immobile.

## P.Q.M.

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

Roma, 14 maggio 2013

## 12.29 Accesso agli atti inerenti il datore di lavoro da parte del dipendente

### FATTO

Il ricorrente..., in favore del quale il Tribunale civile di Roma aveva rilasciato due decreti ingiuntivi nei confronti dei signori .....e ... , quali soggetti solidalmente obbligati al pagamento delle somme ingiunte, aveva chiesto all'I. N. P. S. - Direzione provinciale di Torino di poter accedere alla ragione sociale, all'indirizzo della sede ed al codice fiscale del datore di lavoro del signor..., al fine di poter promuovere un pignoramento presso terzi preordinato alla soddisfazione coattiva del credito dell'accedente nei confronti dello stesso signor ... .

L'Amministrazione, in data 9.4.2013, rigettava l'istanza di accesso in ragione dell'irreperibilità del controinteressato.

Il signor ....., in data 17 aprile 2013, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto

dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

### **DIRITTO**

Il ricorso deve essere accolto nei limiti appresso indicati.

In primo luogo è evidente l'errore giuridico in cui è incorsa l'Amministrazione che, nel motivare la determinazione impugnata, ha qualificato il signor ... , che si sarebbe reso irreperibile, come controinteressato, laddove, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera c) della legge n. 241/1990, tale qualifica deve essere attribuita esclusivamente al datore di lavoro del signor ... , quale soggetto il cui diritto alla riservatezza potrebbe risultare compromesso dall'esercizio del diritto di accesso da parte del ricorrente.

La pretesa di quest'ultimo può esser ritenuta fondata in quanto diretta ad ottenere l'accesso ad un documento di natura previdenziale dal quale siano desumibili i dati alla cui conoscenza il ricorrente è interessato al fine di esercitare il suo diritto di difesa, rispetto al quale l'interesse alla riservatezza del controinteressato è comunque recessivo.

### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

Roma, 14 maggio 2013

## **12.30 Accesso ad atti rientranti negli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n.33 del 2013.**

### **FATTO**

Il dott. ... , dirigente in servizio presso il Ministero ... , a seguito delle valutazioni sulle performances dei dirigenti ha chiesto in data 15 maggio u.s. di poter accedere ai documenti della procedura per la valutazione di cui sopra per l'anno 2012 e relativi a tutti i Dirigenti dell'Ufficio.

Parte resistente con nota del 22 maggio successivo, ha negato l'accesso ritenendo l'istanza non sufficientemente motivata e dunque non sorretta da interesse qualificato all'ostensione.

Contro tale diniego il dott. ... ha presentato ricorso alla scrivente Commissione chiedendone l'accoglimento e dando atto di averne notificato copia ai controinteressati.

In data 7 giugno 2013, parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso argomentando nel senso della non comparatività della procedura e della tutela della riservatezza dei controinteressati.

## DIRITTO

Sul ricorso presentato dal dott. ... la Commissione osserva quanto segue.

In primo luogo si rileva che, in ordine ai documenti chiesti dal ricorrente, la normativa generale sull'accesso, di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, deve oggi essere applicata in una logica di sistema che deve tenere conto del dato positivo rappresentato dal d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, contenente disposizioni in materia di *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

Tale decreto, come si dirà, ha previsto una legittimazione civica all'accessibilità di molte informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni, tra le quali anche quelle contenute nei documenti oggetto di richiesta da parte del dott. ....

È altresì vero che il medesimo decreto all'art. 5, comma 4, nei casi di ritardo o mancata risposta all'accesso civico di cui trattasi, contempla una forma di tutela in via amministrativa, concretantesi in un ricorso gerarchico alla figura apicale dell'amministrazione cui spetta il potere sostitutivo.

Tuttavia allorché, come nel caso di specie, l'istanza sia formulata ai sensi della legge generale sul diritto di accesso, la Commissione resta competente atteso che se sussiste la legittimazione in capo al *quisque de populo*, a maggior ragione essa deve riconoscersi in capo a chi, come il ricorrente, vanta un interesse qualificato all'ostensione ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990.

In casi simili, dunque, le disposizioni del decreto legislativo di recente entrato in vigore, operano sul piano interpretativo rafforzando il percorso argomentativo a sostegno dell'accessibilità di talune informazioni e documenti, non limitando le attribuzioni della scrivente Commissione.

Ciò premesso, il diniego impugnato si fonda prevalentemente sull'inesistenza di situazione legittimante in capo al richiedente in ragione dell'assenza di profili di comparazione nella valutazione attribuita a ciascun dirigente. Il ricorrente, viceversa, contesta tale assunto rilevando come al termine della procedura venga stilata una graduatoria con relativo punteggio che, a sua volta, incide sulla corresponsione dell'indennità di risultato.

Il ricorso è meritevole di accoglimento. Ciò alla luce della natura sostanzialmente organizzativa degli atti richiesti dal ricorrente, per i quali vige un regime di pubblicità, oltre che di trasparenza, che fa propendere per la loro ostensibilità, oltre che in ragione di una legittimazione del ricorrente, che si ritiene sussistere anche ai sensi dell'art. 22, della legge n. 241 del 1990.

Nel caso di specie, invero, opera il regime di accessibilità totale di cui all'articolo 1, comma, 1, d.lgs. n. 33/2013 a tenore del quale *“La trasparenza è intesa 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*". Tale disposizione, ai fini del caso che occupa, è, in un certo senso, rafforzata nella direzione dell'accessibilità di quanto richiesto dal ricorrente, dall'articolo 4, comma 5 del medesimo decreto delegato, ai sensi del quale *"Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili dall'amministrazione di appartenenza"*.

Le informazioni richieste dal ricorrente, pertanto, e ad avviso della scrivente Commissione, rientrano nel fuoco applicativo delle disposizioni testé menzionate per le quali, quindi, non è previsto alcuno scrutinio o filtro valutativo discrezionale in capo all'amministrazione che ne sia richiesta.

#### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

Roma, 18 giugno 2013

### **12.31 Accesso ad atti di procedura di progressione professionale**

#### **FATTO**

Il ricorrente, funzionario del Comune di ..., riporta di aver partecipato ad una selezione per progressione economica orizzontale (PEO) classificandosi solo nell'ultima posizione utile tra i vincitori, a causa di quella che ritiene l'erronea valutazione del proprio incarico di posizione organizzativa (PO). Ha pertanto chiesto il 18 febbraio 2013 al Comune di visionare i verbali delle Commissioni PEO, nelle sole selezioni che contemplano il titolo dell'incarico di PO (da n. 1 a n. 16) e nelle sole parti in cui tali verbali trattano le indicazioni metodologiche sui criteri di valutazione, oppure, in subordine, qualora nei verbali non dovessero rinvenirsi elementi utili, di visionare le istanze di alcuni candidati già titolari di PO, nella sezione relativa, per visionare le relative annotazioni della Commissione, oppure ancora, in ulteriore subordine, di visionare le valutazioni degli altri candidati, con riferimento ai punteggi di cui alla voce "PO e/o AP/RUP", e tanto al fine di rilevare eventuali disomogeneità nella valutazione delle PO da commissione a commissione, a fronte invero di una comune fonte normativa e contrattuale, e preconstituire pertanto argomenti a difesa della propria posizione giuridica. Il Comune, con nota del 24 aprile 2013, ha negato l'accesso, rinvenendo carenza di strumentalità fra l'interesse dell'istante e l'operato di commissioni relative a selezioni a cui egli non ha preso parte. Dolendosi di tale diniego il sig. ... si è rivolto a questa Commissione, chiedendone l'intervento. Parte resistente, con memoria, insiste per il diniego, aggiungendo che un sindacato di legittimità potrebbe ben aversi sull'operato della singola Commissione

rispetto ai criteri previsti dal bando e dalle norme concorsuali, ma non rispetto all'operato di altre Commissioni.

### **DIRITTO**

Preliminarmente questa Commissione si dichiara competente ad esaminare il presente gravame, sia pure presentato nei confronti di un Comune, affinché l'assenza di difesa civica non si traduca in una limitazione degli strumenti a tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Nel merito, l'odierno gravame è meritevole di accoglimento.

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 della legge 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.

Per quanto si riferisce all'odierno gravame, in particolare, questa Commissione ritiene non sia sufficiente, per negare l'accesso, il fatto, opposto dall'Amministrazione, che ogni Commissione, nel rispetto del bando, abbia una certa autonomia decisionale, per dedurre la mancanza in capo all'accedente di una situazione giuridica concreta e attuale, e una carenza di strumentalità fra l'interesse del ricorrente e la documentazione chiesta, relativa a selezioni a cui egli non ha direttamente partecipato: l'interesse dell'accedente attiene non soltanto ad una corretta valutazione della sua posizione astrattamente 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.

Va infine aggiunto, riguardo il fatto che gli atti richiesti potrebbero riportare dati personali di terzi, che il diritto di accesso è prevalente sull'esigenza di riservatezza del terzo ogniqualvolta venga in rilievo per la cura o difesa di interessi giuridici del richiedente, ciò soprattutto quando, al

fine di verificare la correttezza dell'operato dell'Amministrazione, occorra provvedere ad un esame comparativo delle varie posizioni da essa valutate.

**P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso entro trenta giorni, nei sensi di cui in motivazione.

Roma, 18 giugno 2013

### **12.32 Accesso al contratto di locazione**

**FATTO**

Il condominio in epigrafe, in persona del suo legale amministratore pro tempore, riporta di aver chiesto il 7 maggio 2013 all'Agenzia delle entrate di Reggio Calabria accesso al contratto di locazione n. 1377 del 29 febbraio 2012 intestato alla sig.ra... , al fine di utilizzarlo per soddisfare un credito che vanta, in conseguenza di un decreto ingiuntivo esecutivo, nei confronti della controparte. Parte resistente ha negato l'ostensione, sul presupposto dell'esclusione operata dall'art. 24 legge 241/90 relativamente agli atti di carattere tributario. Avverso tale diniego parte ricorrente si è rivolta, il 6 giugno 2013, a questa Commissione, chiedendone l'intervento. Parte resistente, con memoria, insiste nel diniego, richiamando l'art. 5 pt. E) del Reg. 603 dell'Agenzia delle entrate 29 ottobre 2008.

**DIRITTO**

Non convince questa Commissione quanto opposto da parte resistente per giustificare il diniego di accesso. L'art. 5, punto e), del Regolamento 29 ottobre 2008 n. 603 dell'Agenzia delle entrate, esclude dall'accesso gli *“atti registrati che non sono soggetti ad obbligo di trascrizione né ad altra forma di pubblicità verso terzi”*, quali i contratti di locazione. L'articolo stesso però, premette che l'esclusione dall'accesso va operata *“garantendo peraltro la visione degli atti dei procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per la cura e la difesa degli interessi giuridicamente rilevanti”*; ed è indubbio che l'esecuzione di un decreto ingiuntivo corrisponda ad un interesse di tal genere. In tali casi, inoltre, il diritto di accesso è prevalente anche sull'esigenza di riservatezza del terzo.

**P.Q.M.**

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie, e invita conseguentemente l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso entro trenta giorni, nei sensi di cui in motivazione.

Roma, 18 luglio 2013

### **12.33 Accesso ad atti di procedimento disciplinare**

#### **FATTO**

Il Sig. ... dopo avere ricevuto la comunicazione di avvio del procedimento disciplinare, al fine di potere esercitare il diritto di difesa ha chiesto, il 2 maggio, di potere accedere a numerosi documenti del relativo procedimento. Il Comando resistente ha, dapprima, parzialmente accolto l'accesso negandolo solo all'informativa di reato n. 75/3 ed ai relativi allegati, successivamente ha consentito la sola visione anche di tale documento. Il provvedimento di diniego del 18 maggio, conosciuto dal ricorrente il 24 maggio, era motivato ai sensi dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990 e dagli artt. 1048 e seguenti del d.P.R. n. 90 del 2010, atteso che l'informativa era stata inviata alla Procura Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Roma.

Avverso il provvedimento di parziale rigetto del 18 maggio il ricorrente ha presentato ricorso a questa Commissione chiedendo di ordinare all'amministrazione resistente l'esibizione ed il rilascio dei chiesti documenti. Dopo avere preso visione del documento in questione ha chiesto di poterne avere anche copia.

L'amministrazione resistente, dopo avere narrato la presente vicenda, ha precisato che il procedimento disciplinare è stato definito il 24 giugno e che, poiché l'informativa di reato ha originato un procedimento penale, ancora in corso di svolgimento, il ricorrente avrebbe dovuto presentare l'istanza al giudice competente ai sensi dell'art. 116 c.p.p.

#### **DIRITTO**

Il ricorso è fondato. L'art. 22, comma 1, lett. a) prevede la visione e l'estrazione di copia quali modalità congiunte ed ordinarie di esercizio del diritto di accesso senza deroghe o eccezioni di sorta, i casi di impedimento al diritto di accesso essendo, invece, ricondotti solo all'esclusione o al differimento. Del resto, il preteso scorporo della facoltà di esame del documento da quella di estrazione di copia non sarebbe idoneo a tutelare nessuno dei confliggenti interessi in gioco: non quello alla riservatezza dei terzi, giacché il richiedente avrebbe, comunque, conoscenza del documento; non quello alla difesa del richiedente che, in mancanza della copia del documento, non potrebbe finalizzarne l'accesso ad un uso giuridico (tra gli altri vedi T.A.R. Puglia Lecce, Sez. II, 27 luglio 2007, n. 301; T.A.R. Toscana Firenze, Sez. II, 18 maggio 2007, n. 767).

Deve pertanto ritenersi che la limitazione alla sola visione dei documenti non costituisca modalità soddisfattiva dell'esercizio del diritto di accesso

#### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

### **12.34 Ammissibilità della richiesta d'accesso- sufficienza della individuabilità dei documenti**

#### **FATTO**

Il ricorrente, avendo partecipato al concorso interno per la copertura di un posto di Vicepresidente di sezione delle Commissioni Tributarie provinciali di Ragusa, Catania e Siracusa, all'esito del quale era risultato in posizione non utile nelle relative graduatorie, in data 2.11.2013 rivolgeva al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria un'istanza di accesso alla delibera di attribuzione del proprio punteggio ed agli atti presupposti, collegati e conseguenti. L'Amministrazione, con nota del 4.11.2013, rilevata la genericità dell'istanza di accesso, comunicava all'accedente la possibilità di esercitare il proprio diritto di accesso alla documentazione richiesta, previa presentazione di una dettagliata richiesta. Il signor... in data 4.12.2013, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, adottasse le conseguenti determinazioni. Il Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, in data 10.12.2013, adottava una delibera nella quale ribadiva la legittimità del proprio operato con riferimento all'istanza di accesso in questione, disponendo che tale delibera fosse comunicata alla Commissione.

#### **DIRITTO**

Il ricorso deve essere accolto.

Non vi è dubbio che l'istanza di accesso in questione, nei termini in cui è stata formulata dal ricorrente, è tale da consentire all'Amministrazione di individuare agevolmente i documenti richiesti dallo stesso: ciò determina la legittimità di tale istanza, avente ad oggetto documenti che, benché non individualmente determinati, sono obiettivamente determinabili. A nulla rileva la considerazione, svolta dall'Amministrazione, secondo la quale non esiste un provvedimento di attribuzione del punteggio che riguardi ogni singolo candidato, nonché il rilievo che gli atti relativi alla procedura concorsuale cui aveva partecipato il ricorrente sono pubblicati sul sito Internet dell'Amministrazione, le circostanze in questione non essendo preclusive della legittimazione del ricorrente ad accedere ai documenti richiesti, ai sensi del combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge n. 241/1990, trattandosi di atti endoprocedimentali.

#### **P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

Roma, 19 dicembre 2013

