dell'azione amministrativa: ma tale obiettivo non può essere perseguito mediante controlli atipici, affidati all'iniziativa di singoli cittadini, pur se eletti negli organi politico-amministrativi: del resto, l'art.24, comma 3, della legge n.241/90, stabilisce il principio in base al quale "non sono ammissibili istanze di accesso, preordinate ad un controllo generalizzato delle pubbliche amministrazioni".

Ciò posto, nel caso di specie, seguita la nota, è stato richiesto da singoli consiglieri "di prendere conoscenza di una serie generalizzata di atti, per i quali appaiono incerti non solo il diretto collegamento con specifiche situazioni giuridicamente rilevanti, ma persino la materiale esistenza alla data della richiesta".

Così, pur riconoscendo la latitudine del diritto di accesso esercitato dai consiglieri comunali, ai sensi del ripetuto art. 43, codesta Amministrazione ne vorrebbe delimitare tuttavia l'applicazione secondo i principi sopraenunciati, non ammettendosi un esercizio indiscriminato del diritto, oltre i limiti enunciati dalla stessa legge che ne ha regolato l'istituzione e l'esercizio.

D'altra parte, il diritto di accesso non potrebbe trasformarsi, come nella fattispecie si vorrebbe, in un generalizzato conferimento agli amministrati di poteri ispettivi che, per quanto mossi da obiettivi di pubblico interesse, esulano dalle finalità della l. 241/90 e rientrano propriamente nella disciplina dei controlli, cui possono essere di giovamento e d'impulso, ma senza alcuna confusione, gli istituti partecipativi, previsti dalla legge sul procedimento.

Sicché, conclude la nota, parrebbe pertanto consequenziale sostenere, tra le varie ipotesi, e per quanto qui di rilievo, la legittimità del differimento del diritto di accesso alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte secondo l'art. 13, comma 2, lett. a), del Codice degli appalti.

Ebbene, questa Commissione deve intanto ricordare che, secondo la giurisprudenza del giudice amministrativo d'appello, "I consiglieri comunali hanno un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni, anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché di

esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nel suo ambito, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale", e ciò perché il diritto di accesso loro riconosciuto ha una *ratio* diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi, ex art. 10, del d. lgs. 267/2000, ovvero ex art. 22 e ss., della l. 241/1990: "mentre in linea generale il diritto di accesso è finalizzato a permettere ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti per la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, quello riconosciuto ai consiglieri comunali è strettamente funzionale all'esercizio delle loro funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale ai fini della tutela degli interessi pubblici, piuttosto che di quelli privati e personali, e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività" (così C.d.S., V, 5 settembre 2014, n. 4525).

Così, tale diritto incontra come unici limiti che il suo esercizio deve avvenire "in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso" (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829); è comunque illegittimo il diniego espresso da un Comune sull'istanza di accesso informativo, "motivato con riferimento alla esigenza di assicurare la riservatezza dei dati contenuti in tali deliberazioni e il diritto alla privacy dei terzi atteso che, con riferimento all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali, tale esigenza è salvaguardata dall'art. 43 comma 2, d. lg. 18 agosto 2000 n. 267, che impone ad essi il segreto ove accedano ad atti che incidono sulla sfera giuridica e soggettiva di terzi" (C.d.S., V, 11 dicembre 2013, n. 5931; confr. V, 4829/11 cit.).

Ebbene, è evidente che l'interpretazione qui esposta, attualmente stabilita dalla giurisprudenza - cui questa Commissione deve tendenzialmente uniformarsi – è difficilmente conciliabile con le opinioni espresse da codesto Ministero.

Anzitutto, infatti, l'accesso informativo dei consiglieri comunali non può essere astrattamente negato per nessuna particolare categoria d'informazioni e di atti che le contengono, e dunque neppure quelli relativi alle procedure di gara.

Per essi, infatti, non valgono le comuni limitazioni in materia, stante la finalità che lo stesso accesso informativo persegue, prima rammentata, e che è distinta e autonoma rispetto a quella comune dell'accesso, disciplinato dalla citata legislazione in materia, e di cui il ripetuto art. 13 costituisce una speciale applicazione, ma che pure deve ritenersi coerente con i principi in materia fissati dalla disciplina generale.

Ancora, nemmeno il contenuto riservato delle operazioni di gara costituisce un limite invalicabile, appunto perché i consiglieri, a loro volta, sono tenuti al segreto sulle informazioni ricevute.

***

Diritto di accesso dei Consiglieri Comunali agli atti del Comune

Accesso a copia dei verbali dei consigli d'amministrazione e delle assemblee dei soci di S.p.A. controllata dal Comune - e di società a questa collegate

(Parere reso nella seduta del 17 dicembre 2015)

Il Comune di ..... espone come un proprio consigliere municipale- avendone già preso visione - chiede di ottenere copia dei verbali, riferiti agli anni dal 2006 al 2009, dei consigli d'amministrazione e delle assemblee dei soci della società .....S.p.A. – controllata dal Comune - e di società a questa collegate: si tratterebbe dei verbali di 12 assemblee sociali e di 150 sedute dei consigli d'amministrazione.

Secondo il Comune, autorizzando la visione degli atti delle società partecipate, si sarebbe "assicurata al consigliere comunale la possibilità di accedere pienamente alle informazioni ed ai documenti necessari ed utili per l'espletamento del suo mandato; quanto al rilascio di copie ... in considerazione della natura che il controllo viene ad assumere, caratterizzandosi come generalizzato", l'Ente ha richiesto il parere di questa Commissione, "al fine di non arrecare né una lesione delle prerogative che spettano ai consiglieri comunali, né all'opposto un danno all'ente".

Ebbene, questa Commissione deve intanto ricordare che, ex art. 43, II comma, del d. lgs. 267/2000, i consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del Comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, "tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato".

Secondo la giurisprudenza del giudice amministrativo d'appello, gli stessi "hanno un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni, anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché di esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nel suo ambito, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale".

Il diritto di accesso loro riconosciuto ha una *ratio* diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi, ex art. 10, del d. lgs. 267/2000, ovvero ex art. 22 e ss., della l. 241/1990: "mentre in linea generale il diritto di accesso è finalizzato a permettere ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti per la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, quello riconosciuto ai consiglieri comunali è strettamente funzionale all'esercizio delle loro funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale ai fini della tutela degli interessi pubblici, piuttosto che di quelli privati e personali, e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività" (così C.d.S., V, 5 settembre 2014, n. 4525).

Così, tale diritto incontra come unici limiti che il suo esercizio deve avvenire "in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso" (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829).

È dunque fuori luogo, riferendosi al diritto d'informazione dei consiglieri comunali, vedervi un limite nel controllo generalizzato, il quale permette viceversa di negare l'accesso, richiesto nell'ambito del diritto attribuito al singolo dall'art. 22 segg. della l. 241/1990: che, all'opposto, un pieno controllo sull'attività dell'Ente spetta certamente a ciascun consigliere comunale, espressione politica della collettività locale di cui il Comune è Ente esponenziale.

Il Comune è dunque tenuto a fornire ai propri consiglieri tutte le informazioni necessarie al tempestivo espletamento del loro mandato, in spirito di collaborazione, di cui gli stessi consiglieri devono essere partecipi, evitando richieste pretestuose e superflue.

***

Diritto di accesso dei Consiglieri Comunali agli atti del Comune

Esercizio del potere sostitutivo in caso di richiesta di accesso inevasa

(Parere reso nella seduta del 17 dicembre 2015)

Nelle richieste di parere presentate dai consiglieri comunali....., premesso che nel Comune di ..... il potere sostitutivo in caso d'inerzia degli uffici, ex art. 2, comma 9-bis, della l. 241/1990 è attribuito al direttore generale, i due consiglieri rappresentano di aver più volte fatto ricorso a tale potere, per ottenere risposta a richieste di accesso agli atti inevase da un intervallo anche ampiamente superiore ai trenta giorni.

Recentemente, tuttavia, il Segretario generale del Comune di ..... ha rappresentato agli interessati come tale potere sostitutivo sarebbe riferibile a istanze di parti private, e non all'accesso agli atti dei consiglieri comunali: sulla correttezza di tale risposta gli interessati interrogano la Commissione.

Ebbene, è da rilevare che la questione attiene solo indirettamente alla competenze di questa Commissione: non è tuttavia condivisibile l'assunto del segretario generale del Comune di ....., per il quale i principi di efficienza e efficacia dell'attività amministrativa, di cui l'art. 2 citato è espressione, non troverebbero applicazione al particolare rapporto tra uffici dell'Ente e consiglieri comunali,

La norma, per vero, non contiene alcuna limitazione espresso alle parti private, né al I comma – come vorrebbe lo stesso segretario – né altrove.

Essa fissa invece regole generali sullo svolgimento del procedimento, sul rispetto dei termini, sui poteri sostitutivi e sulle eventuali sanzioni: previsioni che hanno un'evidente portata generale, e riguardano tutta l'attività dell'Amministrazione, includendo dunque anche quella d'informazione, né è pensabile che esse non si applichino ai consiglieri comunali, rispetto ai quali l'apparato amministrativo svolge una funzione di assistenza e supporto, di dignità e rilevanza almeno equiparabile a quella dei richiedenti privati.

Questa Commissione ritiene dunque di poter confermare l'applicazione alla materia in esame delle previsioni tutte del citato art. 2, inclusa quella in questione.

***

7.2 Consiglieri regionali

Inammissibilità della richiesta di accesso - non applicabilità dell'articolo 43 del TUEL

(Parere reso nella seduta del 27 ottobre 2015)

L'Università … ha chiesto di conoscere il parere della Commissione in ordine all'istanza di accesso ad atti e documenti informatici relativi al funzionamento della Scuola di specializzazione nelle discipline "Chirurgia Generale", "Ortopedia e Traumatologia" e "Anestesia, Rianimazione e Terapia intensiva" rivolta ai medici, presentata da un consigliere regionale del …, al fine di poter esercitare le funzioni di controllo e di sindacato ispettivo inerenti alla carica di consigliere regionale.

La Commissione, ritiene che, in assenza di una specifica previsione normativa che legittimi i consiglieri regionali ad accedere, in ragione della carica ricoperta dagli stessi, agli atti e documenti amministrativi detenuti da un'Amministrazione statale ovvero da un Ente pubblico di rilevanza nazionale (come l'Università …), l'accesso ai documenti amministrativi da parte di un consigliere regionale, sia sottoposto agli ordinari criteri di

legittimazione elaborati dalla prassi e dalla giurisprudenza sulla base della normativa dettata dalla legge n. 241 del 1990 e dal DPR n. 184 del 2006.

Conclusivamente, si ritiene di dover esprimere l'avviso che, non potendo i consiglieri regionali essere qualificati come soggetti interessati all'accesso, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990- in quanto non possono essere considerati " *...soggetti privati....che abbiano un interesse diretto concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*- l'istanza di accesso in questione debba esser dichiarata inammissibile.

7.3 Costi per l'esercizio del diritto – gratuità dell'accesso – rimborso spese di fotoriproduzione

Obbligo di preventiva determinazione degli importi in misura equa e ragionevole
(Parere reso nella seduta del 19 gennaio 2015)

Il richiedente formula istanza di parere alla Commissione in qualità di difensore di fiducia e procuratore speciale della signora ....., rappresentando di aver presentato plurime richieste di accesso all'Istituto .... di ..... finalizzate alla visione ed estrazione copie della domanda di inserimento in graduatoria d'istituto- III fascia – presentata da altra candidata. Al riguardo il richiedente sottolineava che dopo plurime istanze, l'accesso veniva accolto, ma veniva altresì congiuntamente avanzata richiesta di pagamento dei diritti di copia, di ricerca e di visura esclusivamente tramite bollettino postale e secondo un ammontare non fissato in alcun atto normativo o amministrativo.

Ciò posto il difensore formulava i seguenti quesiti:

1) Se in mancanza di apposita e specifica previsione normativa (o anche regolamentare di istituto) dei diritti di visura e di ricerca, neppure nella preventiva determinazione del loro ammontare, essi vadano comunque corrisposti o di riproduzione;
2) se possa essere rifiutato il pagamento mediante marche da bollo ordinarie, previsto per legge e richiedere esclusivamente quello mediante conto corrente postale, comportando ciò, peraltro, un ulteriore costo per l'istante.

Va in primo luogo acquisita la procura speciale dell'avvocato che risulta indicata ma non allegata agli atti.

In secondo luogo in relazione alla prima richiesta possono richiamarsi:

- il disposto dall'articolo 25 della legge n.241/1990 ai sensi del quale" *Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. 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 di visura;*
- il disposto dell'articolo 7, comma 6, del d.P.R. n.184/2006 ai sensi del quale " *In ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'articolo 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate"*

Ne consegue che la preventiva determinazione degli importi, in misura equa e ragionevole delle somme da pagare per l'accesso costituisce una condizione essenziale per garantire l'esercizio del diritto di accesso.

In relazione al secondo profilo il pagamento esclusivo mediante bollettino postale attesi gli esigui ulteriori costi che esso comporta (e tenuto conto altresì che se effettuato *on line* generalmente esso è gratuito) non può ritenersi ostativo dell'esercizio del diritto di accesso e pertanto va considerato legittimo.

***

Costi di fotoriproduzione e diritti di ricerca e di visura

Applicazione, anche all'accesso del cittadino residente ex art. 10, della norma di cui all'art. 25 cit., laddove questo prevede che: "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 di misura"

(Parere reso nella seduta del 27 ottobre 2015)

Il Sig ..., quale cittadino residente a ..., espone di aver costì esercitato su alcuni documenti, detenuti da quel Comune, il diritto di accesso ex art. 10, del d. lgs. 267/2000.

L'Amministrazione ha richiesto il pagamento di € 20,00 per diritti di ricerca e di

visura, secondo quanto stabilito dalla deliberazione 285/2013 della locale giunta comunale, oltre alle spese di riproduzione.

Secondo l'interessato, peraltro, tali diritti non sarebbero dovuti, qualora l'accesso sia esercitato ai sensi del ripetuto art. 10, e non ex artt. 22 segg. della l. 241/1990, per cui la ripetuta deliberazione di giunta, la quale quantifica i diritti di ricerca e di visura, ex art. 25 l. ult. cit., non potrebbe trovare applicazione al caso di specie.

Orbene, gli art. 22 e ss. della l. 7 agosto 1990, n. 241 (e così le norme contenute nel regolamento di cui al D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184) stabiliscono la disciplina generale per il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto al portatore di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

A sua volta, l'art. 10 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dispone che "Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici", ad eccezione di quelli "riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese" (I comma) e un regolamento – la relativa potestà è generalmente conferita ai Comuni dal precedente art. 7 – "assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi".

L'art. 10 afferma dunque la generale pubblicità degli atti amministrativi e, con le limitazioni in esso stesso stabilite, il conseguente diritto dei cittadini di accedervi in quanto tali: in questa generalizzazione dei soggetti legittimati, consiste la peculiarità di tale accesso cui, per il resto, troveranno applicazione le previsioni generali, fissate dalla l. 241/1990, (sulla sostanziale unicità del diritto all'accesso, quale regolato dalle due fonti, e contrapposto al diritto all'informazione dei consiglieri, ex art. 43, II comma, d. lgs. 276/2000, cfr. C.d.S., V, 5 settembre 2014, n. 4525, nonché id. V, 24 marzo 2011, n. 1772).

È così da ritenere che trovi applicazione, anche all'accesso ex art. 10, l'art. 25 cit.,

laddove questo prevede che: "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 di visura".

È bensì vero che l'art. 10 parla del pagamento dei "soli costi", e non accenna ai diritti, ma ciò non costituisce un reale ostacolo, proprio perché i costi sono indicati al plurale, e quindi non si possono intendere limitati al solo "costo di riproduzione", ma includono ogni spesa che faccia carico all'Amministrazione comunale per questo servizio individualmente reso.

È d'altronde evidente che la disposizione – come del resto lo stesso art. 25 cit. – vuole impedire che l'Amministrazione tragga profitto dall'accesso dei cittadini, insieme però dissuadendoli da richieste d'accesso superflue o strumentali: e, a parte ciò, non esclude che tali costi possano essere forfettizzati in una tariffa, definita anche considerando che, alle spese vive di copia, vanno aggiunti i costi aggiuntivi del personale, impegnato a fornire tale servizio individuale, e dunque sottratto dai propri compiti ordinari.

Non si può dunque concordare con le osservazioni del richiedente: il limite alla richiesta da parte del Comune non va cioè posto sul pagamento di un diritto, ma sulla sua misura, ad evitare che ciò comporti un profitto, o che, se eccessivamente gravoso, possa pregiudicare l'esercizio dell'accesso ex art. 10 cit.

Nel caso - non avendo il richiedente indicato l'entità della documentazione richiesta - la somma di 20 euro che gli è stata richiesta secondo comune esperienza non si presenta manifestamente eccessiva.

***

7.4 Diritto di accesso – limiti

Prevalenza rispetto a norme regolamentari che lo escludono ove l'accesso ai documenti sia necessario per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

(Parere reso nella seduta del 29 aprile 2015)

L'istante espone:

che è dipendente di una S.p.a. di rilevanza nazionale, contro la quale egli ha in corso una controversia innanzi al giudice del Lavoro per il riconoscimento delle mansioni superiori di dirigente, con esito peraltro a lui sfavorevole nel primo grado di giudizio: l'interessato specifica di aver chiesto nel ricorso introduttivo che il giudice ordinasse all'imprenditore "l'esibizione dei propri cedolini stipendiali e dei registri di presenza per il periodo di interesse", in cui le funzioni superiori erano state svolte, ma l'istanza istruttoria non sarebbe stata accolta dal magistrato e ciò sarebbe la causa del rigetto;

che i documenti analitici in possesso dell'INPS – attinenti i singoli contributi, con le relative causali, versati dal proprio datore di lavoro per il periodo di interesse - attraverso le contribuzioni attesterebbero la corresponsione, da parte della propria Azienda, della maggiorazione stipendiale, dovuta alla differenza retributiva tra dirigente e quadro di I livello;

che per questo egli avrebbe richiesto all' INPS il proprio estratto conto certificativo: che, per quanto sembra di capire, gli sarebbe stato rilasciato;

che avrebbe altresì richiesto allo stesso Istituto "*copia delle dichiarazioni contributive mensili fornite/trasmesse/comunicate dall'Azienda all'ente previdenziale attinenti alla propria contribuzione relativamente al periodo di interesse*", senza ottenere alcuna formale risposta, ma soltanto un diniego verbale.

Ciò premesso,

formula i seguenti quesiti alla Commissione

1) se l'articolo 16 del regolamento per accesso atti amministrativi dell'INPS (adottato con determinazione 5 agosto 2011, n. 366) che prevede, fra l'altro, quali ipotesi di esclusione dell'accesso la necessità di salvaguardia della riservatezza di "*persone giuridiche, gruppi, imprese o associazioni*" è conforme al codice della privacy, in particolare all'articolo 4 comma 1 lett. b) del d.lgs. n. 196/2003 che all'esito della modifiche introdotte dall'articolo 40 del d.l. n.201/2011 ha soppresso la persone giuridiche dal novero dei soggetti i cui dati personali sono oggetto di tutela da parte del codice;

2) se l'accesso dei documenti di cui all'art. 16 lettera b) debba essere sempre consentito dall'Inps allorché la documentazione sia stata prodotta da un datore di lavoro ed il richiedente abbia validi motivi per richiederli;
3) se l'accesso ai documenti debba sempre essere consentito dall'INPS allorquando questi riguardino esclusivamente l'interessato che abbia motivi ed interessi.
4) se il datore di lavoro in una istanza di accesso all'INPS assuma o meno il ruolo di controinteressato e quindi debba essere coinvolto nella notifica.

È intanto necessario premettere che il parere di questa Commissione non può comunque interferire né con il giudizio che sarebbe ancora pendente innanzi al giudice del lavoro, né con l'eventuale futura azione innanzi al giudice amministrativo per ottenere una pronuncia sul diritto all'accesso.

Ciò posto, il richiedente sembra supporre che la documentazione di suo interesse gli sia stata negata in asserita applicazione del citato art. 16 (intitolato "Documenti esclusi dall'accesso per motivi Inerenti alla riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni") e specificatamente dell'ipotesi di esclusione sub b).

Lo stesso Sig. ... non fornisce peraltro alcun elemento che possa suffragare la sua illazione: e, del resto, non risulta che l'I.N.P.S. abbia espressamente respinto un'istanza d'accesso dell'interessato fondandosi su tale disposizione o su qualsiasi altra, quale ad esempio, quella sub d, che esclude l'accesso ai documenti attinenti alla instaurazione, ed allo svolgimento del rapporto contributivo INPS-datori di lavoro e al rapporto assicurativo individuale, "fatte salve le eccezioni previste dalla legge": il che – unitamente a altre prescrizioni che è superfluo qui riportare - induce a chiedersi quando mai potrebbe essere esercitato il diritto di accesso presso l'I.N.P.S., tanto più che le ipotesi d'esclusione, di cui all'art. 16, sono elencate "a titolo esemplificativo".

A questo punto, la Commissione per fornire comunque all'istante un contributo che ne giustifichi l'intervento, rammenta intanto che l'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 che testualmente recita: "*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".*

Tale disposizione prevale comunque su di un atto di grado regolamentare, come il citato regolamento INPS (che potrà essere se necessario annullato o disapplicato, a seconda del giudice che lo deve esaminare, mentre analogo potere non ha la Commissione) e il generale favore per il diritto all'accesso tende ad attenuare il concetto di "necessità", privilegiando piuttosto l'utilità della documentazione per la tutela degli interessati.

Si può poi escludere che i documenti che interessano al …., quali sopra indicati, contengano dati giudiziari (e ciò è evidente), ovvero "sensibili" e cioè quei 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" (art. 4, lett. d, d. lgs. 196/2003); essi infatti contengono dati comuni che riguardano l'istante personalmente ed esclusivamente, di tal che il diritto di accesso prevale sul diritto alla riservatezza dei contro interessati

Naturalmente non spetta a questa Commissione, come già accennato, stabilire la concreta utilità in causa dei documenti richiesti, sicché nessun pronostico è possibile circa l'esito di un'istanza formale d'accesso all'INPS – ove ancora possibile – o su di un'azione giudiziale per ottenere la documentazione in questione: pur rilevando che, in base agli elementi conosciuti, gli atti descritti dal ricorrente non sembrano inconferenti o irrilevanti al fine di determinare le mansioni effettivamente prestate dall'interessato.

Per quanto poi riguarda il quesito relativo alla qualità di controinteressato del datore di lavoro, è intanto da ricordare che, ex art. 22, I comma, lett. c) della l. 241/1990, in materia d'accesso sono controinteressati quei soggetti individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, *"che dall'esercizio del diritto di accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza"*.

Ciò posto, si osserva che in linea generale la posizione di controinteressato non va assegnata in base al solo dato formale della menzione di tale soggetto negli atti e nei

documenti cui si riferisce l'accesso, oppure al dato estrinseco che gli atti ed i documenti riguardino tale soggetto.

Va, infatti, anche apprezzato, dal punto di vista dell'interesse procedimentale, se quegli possa comunque utilmente partecipare al procedimento di accesso, e, sotto il profilo sostanziale, se comunque la conoscenza della documentazione richiesta sia idonea ad arrecargli un pregiudizio giuridicamente apprezzabile, in disparte se giusto o ingiusto.

Sulla base di tali elementi, qui tutti presenti, si deve reputare che il datore di lavoro sia, in specie, un controinteressato.

***

Diritto di accesso a fini di difesa e diritto alla riservatezza

La preminenza del diritto di difesa sulle esigenze di tutela della riservatezza non assume carattere assoluto e postula, comunque, che la parte interessata dimostri la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi, all'uopo dimostrando la concreta consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili, non essendo sufficiente l'allegazione di esigenze di difesa genericamente enunciate per garantire l'accesso

(Parere reso nella seduta del 20 luglio 2015)

Per dare risposta al quesito, contenuto nella nota a riscontro, risulta dall'ampia produzione, allegata a quella, che … fu nominato commissario liquidatore del Consorzio agrario provinciale di …, in liquidazione coatta amministrativa, con decreto 10 marzo 2003 del Ministro dello sviluppo economico; fu poi sostituito nell'incarico da …. con decreto … dello stesso Ministro, atto che fu poi annullato su ricorso del Dott. … con la sentenza 9 dicembre … n…., del T.A.R. Calabria – Catanzaro, poi confermata in appello.

Peraltro, nei confronti del …, quale commissario liquidatore, venivano avviate, nel frattempo, svariate azioni di responsabilità e risarcitorie: così, ritenendo che ciò ne precludesse comunque il reintegro in tale ufficio, e poiché era comunque venuto meno il rapporto fiduciario con l'Amministrazione, con il nuovo d.m. …, si revocava il … dalla

carica di commissario liquidatore, ex art. 21-*quinquies* l. 7 agosto 1990, n. 241, nominando al suo posto nuovamente il ....

Con nota 12 maggio 2015 il difensore del Dott. .... ha chiesto a codesto Ministero "di poter prendere visione ed estrarre copia delle relazioni semestrali ex art. 205 l.f., redatte dal commissario liquidatore sulla situazione patrimoniale e sull'andamento della gestione del Consorzio Agrario Provinciale di ... in ..., relativamente agli anni 2007, 2008, 2009 e 2010 [si tratta dunque del ...] nonché di tutti gli altri atti da cui possa evincersi l'attivo realizzato e il ricavo lordo prodotti da tale ente"; la richiesta, si soggiunge "è per fini di giustizia in quanto necessaria al calcolo degli emolumenti dovuti dal Dott. ... nel periodo ricompreso tra la revoca dell'incarico di Commissario Liquidatore, operata con il D.M. n. ... ... e la successiva revoca eseguita con il D.M. n. ... del ..., ovvero al fine di quantificare il risarcimento dei danni subiti dal nominato a causa della revoca.

Con la nota a riscontro codesto Ministero chiede il parere della Commissione "in ordine alla legittimazione del dott. ... relativamente alla richiesta di accesso, soprattutto in considerazione che la stessa deve essere attuale concreta e non emulativa", aggiungendo peraltro come ritenga "che il dott. ... sia carente sotto il profilo della legittimazione e dell'interesse rispetto alla richiesta di accesso".

Ciò posto, e dato per acquisito che le predette relazioni semestrali rientrino, ex art. 24, l. 241/1990, tra gli atti ordinariamente sottratti all'accesso, bisogna intanto ricordare che ex art. 24 cit., VII comma, "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", con la precisazione che, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile": pertanto, "In applicazione dei principi di tutela del diritto di difesa, di cui all'art. 24 Cost., deve essere comunque garantito l'accesso ai documenti a chi deve acquisire la conoscenza di determinati atti per la cura di interessi giuridicamente protetti" (C.d.S., IV, 6 marzo 2015, n. 1137).

Ora, codesta Amministrazione – e così pure il commissario, il cui parere è stato qui trasmesso – sostiene che la richiesta d'accesso sarebbe generica, ovvero che sarebbe destinata a un controllo generalizzato sull'operato della curatela, e, ancora, che il Sig. … non avrebbe titolo a compensi o risarcimenti, per le ragioni attentamente esposte nella stessa richiesta di parere.

Ebbene, ciò non può essere condiviso, o non è rilevante.

Invero, a parere di questa Commissione, il Sig. …i:

a) ha indicato in modo sufficientemente preciso almeno una tipologia degli atti che vuole visionare (il richiamo a "tutti gli altri atti da cui possa evincersi l'attivo realizzato e il ricavo lordo prodotti" è invece generico);

b) le ragioni specifiche per cui vuole conoscerli.

Si tenga invero presente che il diritto di accesso "non è stato configurato dal legislatore con carattere meramente strumentale rispetto alla difesa in giudizio, avendo un carattere autonomo, nel senso che il collegamento tra l'interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l'accesso e la documentazione oggetto della relativa istanza va inteso in senso ampio, poiché la documentazione richiesta deve essere considerata mezzo utile per la difesa e non come strumento di prova diretta della lesione dell'interesse tutelato,. Consiglio di Stato sez. VI 10/02/2015 n. 714).

La circostanza che le domande giudiziali che egli potrebbe proporre appaiano inammissibili o infondate a codesta Amministrazione non ha valore determinante, poiché le stesse non si presentano chiaramente implausibili: il Dott. … è stato effettivamente nominato commissario, la sua sostituzione è stata annullata, e la sua revoca, anche se non è stata impugnata potrebbe essere ritenuta illegittima dal giudice: e tanto basta a realizzare i presupposti per l'applicazione del ripetuto art. 24, VII comma.

Vi è peraltro da ricordare che "la preminenza del diritto di difesa sulle esigenze di tutela della riservatezza non assume carattere assoluto e postula, comunque, che la parte interessata dimostri la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi, all'uopo dimostrando la concreta consequenzialità rispetto