

SOMMARIO

1	La Commissione per l'accesso dalla sua prima istituzione al 2017	Pag.	7
1.1	La struttura di supporto alla Commissione per l'accesso	“	14
1.2	La dematerializzazione dei lavori della Commissione - Il sito intranet riservato ai Componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri	“	19
1.3	La casella di posta elettronica certificata (P.E.C.) della Commissione commissione.accesso@mailbox.governo.it	“	22
1.4	Il sito internet istituzionale www.commissioneaccesso.it	“	24
1.5	Accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2017	“	25
1.6	Dati mensili degli accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2017	“	27
1.7	La Composizione della Commissione per l'accesso	“	121
1.8	Composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dal 1991 al 2017	“	125
2	Le funzioni e la natura della Commissione per l'accesso	“	134
2.1	L'attività della Commissione per l'accesso	“	139
3	L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso	“	149
3.1	Il ricorso alla Commissione per l'accesso ex art. 25, comma 4, Legge n. 241 del 1990 e articolo 12 D.P.R. n. 184 del 2006	“	150
3.2	La procedura	“	151
3.3	Le decisioni della Commissione per l'accesso	“	153
3.4	La carenza di poteri coercitivi e/o sanzionatori in capo alla Commissione in caso di inadempienza o inerzia dell'Amministrazione resistente	“	155
3.5	Il ricorso per revocazione avverso le decisioni della Commissione per l'accesso	“	158
3.6	Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2017	“	159
4	Andamento dei ricorsi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2017	“	162
4.1	Gli esiti dei ricorsi nel 2017	“	166
4.2	Le amministrazioni resistenti nell'anno 2017	“	176
4.3	Ricorsi contro gli ordini professionali	“	181
4.4	Ricorsi contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della giustizia	“	183
4.5	Ricorsi contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca	“	185
4.6	Ricorsi contro gli Enti del settore della Salute	“	186
4.7	Ricorsi contro il Ministero del lavoro	“	187
4.8	Ricorsi contro gli enti del settore Difesa	“	188
4.9	Ricorsi contro il Ministero dell'interno	“	189

	4.10	Ricorsi contro il Ministero dell'economia e delle finanze	Pag.	190
	4.11	La distribuzione geografica dei ricorsi nel 2017	“	191
	4.12	L'estensione della competenza della Commissione sui ricorsi presentati contro gli enti locali in caso di carenza di difensore civico sia in ambito locale che in ambito regionale		193
	4.13	Principali tematiche trattate dalla Commissione per l'accesso nelle proprie decisioni dell'anno 2017		196
5	Selezione delle decisioni più rilevanti rese della Commissione per l'accesso nell'anno 2017		“	205
	5.1	Accesso endoprocedimentale di un'associazione	“	206
	5.2	Accesso endoprocedimentale di partecipanti ai test di accesso ai corsi di laurea in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e risultati “non idonei	“	207
	5.3	Obbligo di notifica ai controinteressati	“	208
	5.4	Accesso endoprocedimentale di cittadino straniero richiedente la cittadinanza italiana	“	209
	5.5	Accesso dell'insegnante al registro di classe	“	211
	5.6	Accesso di S.P.A. a copia della relazione di stima e del prospetto di calcolo della rendita catastale di unità immobiliari dell'accedente – Accesso difensivo	“	212
	5.7	Accesso di un insegnante agli atti relativi alla selezione per la classe di concorso al quale ha partecipato – accesso difensivo	“	214
	5.8	Accesso alle controdeduzioni al ricorso gerarchico – accesso difensivo	“	215
	5.9	Accesso di un insegnante a documentazione inerente l'assegnazione del trasferimento in fase interprovinciale – accesso endoprocedimentale	“	217
	5.10	Accesso al completo estratto debitorio con dettaglio dei ruoli e copia della relata di notifica relativi a cartelle di pagamento di EQUITALIA - accesso endoprocedimentale	“	218
	5.11	Accesso di iscritto all'elenco di persone disabili a tutta la documentazione relativa alla visita medica cui il medesimo si è sottoposto nonché a tutta quella afferente il relativo iter amministrativo – accesso endoprocedimentale	“	219
	5.12	Accesso di cittadino straniero a copia degli atti relativi al procedimento di richiesta di protezione internazionale – accesso endoprocedimentale	“	221
	5.13	5.13 Accesso agli atti relativi al provvedimento di archiviazione del procedimento attivato a seguito di esposto dell'accedente – accesso endoprocedimentale	“	223
	5.14	Istanza d'accesso diretta a conoscere lo stato della domanda finalizzata ad ottenere il conferimento della cittadinanza italiana – accesso endoprocedimentale	“	226
	5.15	Accesso di un candidato al concorso di docente per la classe, ai verbali della Commissione esaminatrice, alla valutazione dei candidati, a tutti documenti prodotti dalla stessa e sottoposti a valutazione, nonché a copia di tutti i documenti prodotti dagli altri candidati che precedono in graduatoria ed alle relative valutazioni	“	227

	5.16	Accesso al fascicolo d'accertamento dell'Ispettorato del lavoro da parte di titolare di impresa individuale	Pag.	230
	5.17	Mancata notifica del ricorso ai controinteressati – inammissibilità del ricorso	“	233
	5.18	Accesso ad atti relativi a fascicolo riguardante contestazione a carico dell'accidente per violazione del Codice della Strada – accesso a copia delle registrazioni delle telecamere – inammissibile per inesistenza dei documenti richiesti	“	235
	5.19	Accesso da parte del denunciato a segnalazioni e contestazioni di dipendenti pubblici – diniego a tutela del dipendente che ha segnalato illeciti	“	236
	5.20	Accesso ai documenti inerenti il provvedimento di revoca della pensione d'invalidità civile – accesso endoprocedimentale	“	238
	5.21	Accesso ai documenti inerenti il calcolo dettagliato della pensione dell'accidente – accesso endoprocedimentale	“	239
	5.22	Accesso a documentazione inerenti la richiesta di rinvio a visite mediche - accertamenti psichiatrici, esami ematici e drug test – alle quali l'accidente è stato sottoposto – accesso endoprocedimentale	“	240
	5.23	Accesso della madre a documentazione relativa al padre di figlia minore dell'accidente onerato dall'assegno di mantenimento in favore della medesima	“	242
	5.24	Istanza d'accesso finalizzata ad una generica richiesta di informazioni e non ad acquisire documenti amministrativi – inammissibilità ai sensi dell'articolo 22, comma 4, L. 241/'90 e dell'articolo 2, comma 2 del D.P.R n. 184 del 2006	“	244
	5.25	Accesso a documenti relativi alla posizione lavorativa o pensionistica del debitore, nei confronti della quale l'accidente è creditore in forza di decreto ingiuntivo immediatamente esecutivo emesso dal Tribunale	“	245
	5.26	Accesso a copia dei dischi cronotachigrafi e documentazione depositata dallo stesso lavoratore accidentato in occasione di una sua richiesta di intervento all'Ispettorato del lavoro – accessibilità – accesso endoprocedimentale	“	247
	5.27	Accesso ad atti relativi ad una selezione per il conferimento di incarichi per psicologo scolastico, alla quale l'accidente ha partecipato – accesso endoprocedimentale	“	249
	5.28	Accesso a dichiarazioni di dipendenti pubblici contenute nel fascicolo personale dell'accidente – piena accessibilità in assenza di opposizioni all'accesso da parte dei controinteressati	“	251
	5.29	Accesso a copia degli atti del fascicolo formato a seguito della presentazione di esposto da parte dell'accidente	“	253
	5.30	Accesso agli atti relativi al Concorso per Docenti al quale l'accidente ha partecipato -accidente legittimato ad avere visione dei relativi atti compresi quelli formati dalla Commissione esaminatrice	“	255
	5.31	Accessibilità da parte delle organizzazioni sindacali e dei rappresentanti sindacali ai nominativi (e ai compensi) dei dipendenti retribuiti con il Fondo di istituto - riconosciuta	“	256

	5.32	Istanza di accesso civico alle schede di valutazione della performance – inammissibilità del ricorso – incompetenza della Commissione per l'accesso	Pag.	258
	5.33	Accesso agli atti relativi alla pratica d'iscrizione d'ufficio dell'accidente alla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense – accesso endoprocedimentale	“	260
	5.34	Istanza di accesso ad atti di procedura concorsuale cui l'accidente ha partecipato – illegittimità del diniego	“	261
	5.35	Accesso a copia del verbale stenotipico, relativo alla seduta del Consiglio Comunale – accesso difensivo	“	263
	5.36	Diniego di accesso civico generalizzato – incompetenza della Commissione	“	264
	5.37	Accesso dei genitori di studente maggiorenne finalizzata alla verifica della corretta attribuzione di una votazione ritenuta non congrua - inammissibilità per carenza di interessi	“	265
	5.38	Accesso ad atti relativi a provvedimento di divieto assoluto di detenzione di armi e munizioni – sottrazione all'accesso dei documenti attinenti ad indagini ancora in corso	“	266
	5.39	Accesso a copia del D.V.R. (documento di valutazione rischi) relativo ad un istituto scolastico da parte del genitore di uno studente dello stesso istituto – inammissibilità per carenza di interesse per chi non riveste la qualifica di Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, ai sensi dell'articolo 18 del d.lgs. n. 81 del 2008 e s.m.i.	“	268
	5.40	Concorso pubblico - Accesso ai documenti inserenti le prove scritte da parte di candidati esclusi dalle prove orali - – Illegittimità del differimento dell'accesso agli atti relativi agli altri concorrenti al termine dell'intera procedura concorsuale	“	270
	5.41	Istanza di accesso civico ai sensi dell'articolo d.lgs. 33/2013 contenente precisazione dell'interesse diretto, concreto ed attuale sotteso all'accesso richiesto – individuazione di posizione differenziata e legittimante ad accedere alla documentazione richiesta – applicabilità delle disposizioni di cui al titolo V della legge 241/90 - irrilevanza della qualificazione formale fornita dall'accidente	“	272
	5.42	Accesso alle informazioni ambientali ex d.lgs 195 del 2005 – diversa connotazione della speciale fattispecie rispetto a quella generale prevista nella legge n. 241 del 1990, sotto il duplice profilo dell'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso e del contenuto delle cognizioni accessibili	“	275
	5.43	Riproponibilità dell'istanza d'accesso e del successivo ricorso alla Commissione avverso la nuova determinazione dell'amministrazione adita a seguito dell'avvenuta pronuncia di inammissibilità del ricorso ai sensi dell'articolo 12, comma 8 del D.P.R. n. 184 del 2006	“	277
	5.44	Accesso del concorrente di un concorso pubblico	“	279
	5.45	Accesso a documentazione propedeutica alla rideterminazione dell'anzianità di servizio dell'accidente	“	281
	5.46	Richiesta di accesso di Organizzazione sindacale	“	283

	5.47	Accesso ad atti del procedimento disciplinare relativo all'accidente - accesso per finalità difensive ex art. 24 comma 7 legge 241/90	Pag.	285
	5.48	Accesso a documenti afferenti al procedimento relativo al concorso per soli per Master Universitario	“	287
	5.49	Reiterazione dell'originaria istanza d'accesso precedentemente respinta	“	289
	5.50	Accesso ad informazioni ambientali – Nozione di «Informazione ambientale»	“	292
	5.51	Accesso del cittadino residente agli atti del proprio Comune – accessibilità totale ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 267 del 2000	“	294
	5.52	Accesso a documentazione relativa alle richieste di compatibilità territoriale nel Comune di residenza dell'accidente – Accesso ambientale	“	297
	5.53	Accesso del Sindacato a documentazione inerente lo straordinario emergente, cambi turno, presenze esterne, reperibilità, ore di servizio notturno – accessibilità	“	299
	5.54	Accesso di Organizzazione Sindacale ad atti in possesso dell'Amministrazione relativi a procedura selettiva pubblica	“	301
	5.55	Accesso al verbale ispettivo dell'INPS richiamato nel provvedimento con cui è stato disconosciuto il rapporto di lavoro subordinato dell'accidente – interesse endoprocedimentale	“	303
	5.56	Accesso a corrispondenza e/o agli atti detenuti dall'Agenzia del Demanio aggiuntivi o modificativi dell'atto di transazione e permuta relativo a beni immobili di proprietà dell'accidente	“	304
6		Gli interventi della Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27, comma 5 della legge n. 241 del 1990	“	307
	6.1	Gli interventi della Commissione nell'anno 2017	“	308
	6.2	La procedura	“	309
7		Le funzioni consultive della Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/90 - Pareri nel 2017	“	311
	7.1	I pareri suddivisi per Regione di appartenenza del richiedente	“	314
	7.2	Richieste di parere sui regolamenti delle amministrazioni in materia di diritto d'accesso	“	317
	7.3	I pareri suddivisi per macro-categorie di richiedenti	“	319
	7.4	Pareri richiesti dagli enti locali nel 2017	“	232
	7.5	Pareri richiesti dalle amministrazioni statali nel 2017	“	324
	7.6	Tematiche maggiormente rilevanti trattate nei pareri resi dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2017	“	325
	7.7	Accesso del Consigliere comunale	“	325
	7.8	Inapplicabilità dell'articolo 43 del T.U.E.L. ai Revisori dei conti	“	329
	7.9	Diritto d'accesso ad atti amministrativi in pendenza di un procedimento penale	“	330
	7.10	La legittimazione all'accesso	“	331
	7.11	Notifica ai controinteressati all'accesso	“	333

8	Selezione dei principali pareri espressi dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nell'anno 2017		Pag.	335
	8.1	Richiesta di parere volta ad assolvere alla finalità di ottenere dalla Commissione per l'accesso una pronuncia sulla legittimità del diniego opposto dall'amministrazione – inammissibilità - risultando in tal modo aggirate le norme procedurali sul ricorso poste dalla legge	“	335
	8.2	Accesso del consigliere comunale agli atti di una società in <i>house</i> del Comune – piena accessibilità ai sensi dell'articolo 43, comma 2 del d.lgs. n. 267 del 2000	“	337
	8.3	Parere in ordine alla richiesta dell'amministrazione di invio di marche da bollo per il rilascio di documentazione inerente al rigetto dell'istanza di riconoscimento di titolo professionale estero	“	339
	8.4	Accesso alla segnalazione inerente presunta irregolarità nella realizzazione di progetti attuati dal Servizio Civile – necessità di tutela del lavoratore impegnato presso l'Ente	“	341
	8.5	Accessibilità del protocollo generale del Comune da parte del Revisore dei Conti, per l'esercizio delle prerogative di cui all'art. 239 del dlgs 267/2000 – impossibilità di attribuire la medesima ampiezza d'accesso consentita, ex lege, al consigliere comunale	“	343
	8.6	Notifiche ai controinteressati all'accesso agli atti dei Centri per l'Impiego strumentalmente finalizzate al recupero di un credito da parte dell'accidente – necessità della comparazione degli interessi coinvolti, ai fini dell'accesso – rilevanza dei dati sensibili ed ultra sensibili, legati allo stato di salute dell'acciduto o ad altre sfere di riservatezza	“	345
	8.7	Portata applicativa della nuova disciplina dell'accesso civico introdotta dall'art. 5 del D.lgs 33/2013, come modificato dal D.lgs 25 maggio 2016 n. 97 – Incompetenza della Commissione per l'accesso	“	348
	8.8	Accesso dei Consiglieri comunali agli atti dell'Ente locale e delle Società partecipate	“	349
	8.9	Accesso del Consigliere comunale ai verbali del C.d.A. delle società partecipate dal Comune	“	351
	8.10	Accesso a procedura di interpello per il conferimento di incarico dirigenziale - limitato agli atti della procedura per i quali sia sussistente un interesse diretto concreto ed attuale	“	354
	8.11	Accesso al rilascio di copia della registrazione della seduta del consiglio comunale - consentito al cittadino residente ex art. 10 TUEL	“	356
	8.12	Accesso dei consiglieri comunali a documenti amministrativi in pendenza di un procedimento penale – Possibilità di esclusione dall'accesso solo per i documenti per i quali l'autorità giudiziaria inquirente abbia esplicitato la sussistenza del segreto istruttorio a tutela delle proprie indagini	“	359
Indice delle Figure			“	361

1. LA COMMISSIONE PER L'ACCESSO DALLA SUA PRIMA ISTITUZIONE AL 2017

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, quale organismo preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione.

La legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della legge n.241/'90, ha conferito maggiore incisività al ruolo della Commissione stessa, accrescendone le funzioni ed attribuendole nuovi poteri. Particolare rilievo assume lo strumento di tutela in sede amministrativa, innanzi alla Commissione per l'accesso, avverso le determinazioni concernenti il diritto d'accesso, adottate dalle amministrazioni statali centrali e periferiche o dai soggetti ad esse equiparati, introdotto, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, come modificato dalla suddetta legge n.15 del 2005¹.

La Commissione, oltre all'attività giustiziale² svolge, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, anche attività consultiva e di vigilanza in materia di accesso ai documenti amministrativi, affinché sia attuato il principio di piena trasparenza e conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla legge 241/1990 e successive modifiche e integrazioni.

La trasparenza, introdotta quale principio cardine dell'azione amministrativa dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, soddisfa esigenze di carattere generale quali quelle dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione e dà vita a posizioni giuridiche soggettive che godono di specifica tutela riconosciuta dall'ordinamento.

Il diritto di accedere ai documenti 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, è riconosciuto a tutti i soggetti privati.

¹ Ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, il ricorso alla Commissione è presentato entro trenta giorni, dall'accedente contro il diniego totale o parziale, espresso o tacito, o il differimento dell'accesso o dal controinteressato all'accesso avverso il provvedimento di concessione dell'accesso. Il procedimento innanzi alla Commissione per l'accesso si svolge in tempi particolarmente rapidi e garantisce il rispetto del contraddittorio, attraverso l'obbligo di allegazione al ricorso della prova della avvenuta notifica del ricorso stesso ai controinteressati all'accesso, ove conosciuti o conoscibili da parte del ricorrente, a pena di inammissibilità del gravame. Le sedute della Commissione non sono pubbliche. Le parti possono adire la Commissione senza necessità dell'assistenza del difensore. La Commissione, in caso di accoglimento del ricorso, chiede all'Amministrazione soccombente di riesaminare il provvedimento di diniego e di concedere l'accesso ai documenti richiesti.

² L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso verrà descritta nel dettaglio nei capitoli 2 e 3 della presente relazione

La legge n. 241 del 1990 ha, in effetti, segnato la fine del segreto quale principio informatore dell'operato della pubblica amministrazione: esso non occupa più una posizione dominante ed è possibile invocarlo solo nei casi eccezionali, tassativamente previsti dalla legge, in cui vi sia una concreta esigenza di tutela di particolari interessi pubblici, normativamente prevista e ritenuta prevalente sul diritto di accesso³.

Successivamente, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150⁴, ha introdotto il concetto di trasparenza intesa come accessibilità totale dei documenti c.d. *organizzativi*, anche attraverso lo strumento della pubblicazione, sui siti internet istituzionali delle amministrazioni pubbliche, dei documenti, e dei dati concernenti ogni aspetto dell'organizzazione della P.A., e in particolar modo la pubblicazione di tutti gli indicatori e i dati relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, nonché dei risultati dell'attività di misurazione e di valutazione svolte dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

In seguito, il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33⁵, ha affermato il principio generale di trasparenza⁶, 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 e ha introdotto l'obbligo di pubblicazione - sui siti internet istituzionali delle pubbliche amministrazioni - dei documenti, delle informazioni e dei dati

³ In tal senso si esprimeva già l'art. 24 della legge n. 241 del 1990 nella sua formulazione originaria, 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. La legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, più volte modificata nel corso degli anni dal legislatore, ha segnato una svolta epocale nella concezione dell'azione della Pubblica Amministrazione, delineando il nuovo volto dell'esercizio dei pubblici poteri. Dalla concezione autoritativa del rapporto tra pubblica amministrazione e privato cittadino, si è passati ad una visione delle dinamiche pubblico-privato, in cui i due soggetti si muovono in maniera paritaria e godono della medesima dignità ed è dato nuovo valore alla funzionalizzazione dell'azione amministrativa, che trova la sua ragione d'essere nella efficiente soddisfazione delle esigenze del cittadino-utente con cui si relaziona. In questa nuova visione rientrano sia l'enunciazione dell'obbligo di provvedere della Pubblica Amministrazione, che garantisce i cittadini dall'inerzia dei pubblici poteri, sia la piena responsabilizzazione dei soggetti che agiscono in nome dell'Amministrazione, garantita dalla individuazione del responsabile del procedimento. Gli istituti, introdotti dalla legge n. 241 del 1990, rafforzati dalle modifiche successivamente intervenute, volti a garantire maggiore efficacia ed efficienza all'azione amministrativa, consentendo il ricorso a strumenti tratti dal diritto privato, ampliando le ipotesi di partecipazione diretta del cittadino alle scelte operate dall'amministrazione. In tale contesto si inserisce l'introduzione del principio di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, sancito dalla previsione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990. Con l'avvento della legge n. 241 del 1990 è di conseguenza mutato radicalmente il *modus operandi* dell'amministrazione che deve 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.

⁴ Recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.", pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 254 del 31 ottobre 2009, supplemento ordinario n. 197

⁵ Recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" (pubblicato nella G.U. n. 80 del 5 aprile 2013). L'art. 5, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha aggiunto al testo originario il nuovo "Capo I-bis Diritto di accesso a dati e documenti" che ha introdotto la nuova figura di accesso civico, da parte di chiunque, ai dati, documenti ed informazioni detenuti dalle amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (cd. accesso civico generalizzato).

⁶ Vedi l'articolo 1, decreto legislativo n. 33 del 2013.

concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente.

La trasparenza, così intesa, ha contribuito ad attuare ulteriormente i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, di buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali. Essa è diventata dunque condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, ed integra il diritto ad una buona amministrazione, concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.⁷

Da ultimo, il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 ha modificato il citato d.lgs. 33 del 2013, introducendo l'accesso civico c.d. *generalizzato*⁸.

La trasparenza è diventata quindi principio cardine dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con gli amministrati. **L'accesso civico generalizzato**, in quanto diritto alla trasparenza totale, spetta a chiunque come strumento di controllo democratico sull'apparato pubblico e in quanto misura per la prevenzione e il contrasto anticipato della corruzione.

Tale nuova forma di accesso civico ha ampliato i confini della trasparenza fino a comprendere tutti i documenti, tutti i dati e tutte le informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, indipendentemente dagli obblighi di pubblicazione e a prescindere dall'esistenza di un interesse differenziato in capo al richiedente.

Restano, comunque, esclusi da questa nuova figura di accesso civico generalizzato, in forza di espressa previsione normativa, tutti quei documenti e quelle informazioni la cui conoscenza possa mettere in pericolo la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la difesa e le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento, il regolare svolgimento di attività ispettive.⁹ Inoltre, l'accesso civico

⁷ Vedi articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

⁸ Vedi articolo 5, comma 2 del decreto legislativo n. 97 del 2016

⁹ L'articolo 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 prevede al comma 1 l'esclusione dall'accesso civico se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d)

generalizzato è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.¹⁰

Infine, l'accesso civico generalizzato è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieto di accesso o di divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.¹¹

Rimangono peraltro invariati gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e, qualora i limiti all'accesso civico generalizzato - circoscritti al periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato - riguardino soltanto determinati dati o parti del documento richiesto, deve essere, comunque, consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti del documento medesimo, non rientranti in tali limitazioni.

L'accesso civico generalizzato, per di più, non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, dell'articolo 5-*bis* del citato d.lgs n.33/2013, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.¹²

L'assetto ordinamentale originario del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, così come disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e dal Decreto

le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

¹⁰ Il comma 2 dell'articolo 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 recita: "L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali."

¹¹ Vedi comma 3, art. 5-bis, d.lgs. n. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016.

¹² Si riportano qui di seguito, per completezza, i commi 4, 5 e 6 dell'art.5-bis d.lgs. n. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 "4. *Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.* 5. *I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.* 6. *Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative.*"

del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, tuttavia, anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, sopra descritto, è rimasto pressoché inalterato, ciò, in quanto, ai sensi del nuovo dispositivo introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, sono espressamente mantenute in vigore *“le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241”* ed è confermata la piena competenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in tale ambito¹³.

In particolare, l'articolo 22 della legge n. 241 del 1990 prevede il diritto di accesso ai documenti amministrativi spettante in capo a tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, con espressa esclusione delle informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo - salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso ai dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

La stessa legge n.241/'90, all'articolo 24, comma 3, esclude dal diritto d'accesso ogni finalità di controllo generalizzato del pubblico operato, stabilendo espressamente che *“non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.”*

A tutela del diritto d'accesso sopra descritto, ai sensi del già citato articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, è consentito al privato di rivolgersi, in via amministrativa, alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'articolo 27 della stessa legge.¹⁴

Negli corso degli anni, la Commissione per l'accesso è divenuta un importante riferimento in materia di garanzia di trasparenza - nella specifica accezione prevista dalla legge n. 241 del 1990 - non solo per i privati ma anche per le Amministrazioni.

¹³ Vedi articolo 4, comma 7, del decreto legislativo n. 33 del 2013. Vedi anche articolo 5, comma 11, del d.lgs 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita: *“Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241”*

¹⁴ L'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 conferisce diverse funzioni alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, che verranno nel dettaglio descritte nei capitoli che seguono della presente relazione. In particolare, Essa è competente a decidere sui ricorsi avverso i dinieghi di accesso - espressi o taciti - e i differimenti adottati dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della citata legge ed a vigilare sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione, attraverso l'esercizio della propria attività consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della stessa legge n. 241 del 1990.

Il numero dei ricorsi presentati innanzi alla Commissione, come è illustrato nelle tabelle e nei grafici riportati nella presente relazione, è in costante aumento. Ciò attesta l'utilità riconosciuta dai cittadini allo strumento di tutela del diritto di accesso in via amministrativa, innanzi alla Commissione

Come si vedrà nei seguenti capitoli, la Commissione interpreta la normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi, definendo il contenuto, le modalità di esercizio e i limiti del diritto d'accesso, anche attraverso il continuo confronto con la giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato, fornendo un indispensabile spazio di dialogo e confronto tra i cittadini e la pubblica amministrazione, volto alla piena realizzazione dei principi di controllo democratico, di tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità.

Il ricorso alla Commissione per il riesame dei dinieghi di accesso ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, pur non configurandosi come alternativo al ricorso giurisdizionale dinanzi al Tar, riscuote un notevole successo tra i cittadini, non solo per la semplicità e la velocità del procedimento, che non prevede costi ed è azionabile senza la necessità di assistenza di un difensore, ma anche per il costante impegno della Commissione per l'accesso che, nonostante il crescente aumento dei ricorsi presentati, fornisce sempre risposta espressa a tutti i ricorrenti.

I dati relativi alle decisioni dalla Commissione per l'accesso saranno illustrati nel dettaglio nei seguenti capitoli della presente relazione.

In particolare, nell'anno 2017, sono stati esaminati dalla Commissione per l'accesso 1386 ricorsi.¹⁵

Il diritto di accedere ai documenti amministrativi in possesso della pubblica amministrazione, al fine di tutelare i propri interessi e di verificare in concreto la razionalità e la coerenza delle scelte effettuate dalla pubblica amministrazione è riconosciuto a tutti i privati portatori di un interesse diretto, concreto ed attuale, collegato ai documenti richiesti ed, in tale ambito, gode nell'ordinamento di una tutela, per certi versi, maggiore rispetto al nuovo istituto dell'accesso civico c.d. generalizzato,

¹⁵ il dato è in lievissima flessione rispetto al precedente anno 2016 in cui ne erano stati esaminati 1405. Nell'anno 2015 erano stati esaminati 1270 ricorsi. Nell'anno 2014 i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso erano stati 1181, mentre nel 2013 i ricorsi erano 1095. Nel 2012, sono stati esaminati 1045 ricorsi. Nel 2011, i ricorsi decisi erano 701; nel 2010 i ricorsi decisi erano 603; nel 2009 erano stati decisi 479 ricorsi; nell'anno 2008, 426 ricorsi; nel 2007, 361 ricorsi e nel 2006 sono stati decisi 125 ricorsi.

introdotto dal citato d.lgs. n. 97 del 2016, che, pur se certamente più ampio sotto il profilo soggettivo - in quanto riconosciuto a tutti indistintamente e indipendentemente dalla sussistenza in capo al richiedente di un interesse diretto e concreto collegato al documento chiesto - incontra però i limiti oggettivi, tassativi ed invalicabili previsti dall'art.5-*bis* del d. lgs. n.33/2013, introdotto dal d.lgs. N. 87 del 2016.

Infatti, ai sensi dell'articolo 24, comma 7, della citata legge n. 241/'90, **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**, prevalendo tale esigenza anche rispetto ai casi di esclusione previsti dai commi 1 e 2 dell'articolo 24 della legge n. 241 del 1990, nonché rispetto alle contrapposte esigenze di riservatezza, anche nel caso in cui i documenti contengano dati sensibili e giudiziari, purché l'accesso sia consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini di cui all'articolo 60 del d.lgs n.196/2013, in caso di dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale.

Il soddisfacimento del diritto d'accesso del soggetto portatore di un interesse diretto, collegato al documento richiesto, tempera il diritto d'accesso con i contrapposti interessi e soddisfa esigenze di carattere generale quali quelle dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, dando vita a posizioni giuridiche soggettive che godono di specifica tutela riconosciuta dall'ordinamento, efficacemente assicurata attraverso l'attività giustiziale della Commissione per l'accesso.

1.1 LA STRUTTURA DI SUPPORTO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

La Commissione per l'accesso, fin dalla sua istituzione, è ospitata presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il quale provvede al necessario supporto tecnico-amministrativo all'Organo.

In particolare, il regolamento 28 giugno 2006 della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, all'articolo 3, comma 1, stabilisce che il supporto organizzativo 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.

Dal 2009 il Dipartimento ha informatizzato i lavori, eliminando i fascicoli cartacei relativi ai ricorsi presentati alla Commissione, attuando la completa dematerializzazione dei lavori che ora si svolgono, sia nella fase istruttoria e preparatoria curata dagli uffici del Dipartimento preposti, sia nella fase decisoria demandata alla Commissione, attraverso l'uso esclusivo degli strumenti informatici (Pagina internet riservata ai componenti della Commissione, posta elettronica certificata, uso di PC portatili durante le riunioni plenarie della Commissione, ecc. ...) L'informatizzazione dei lavori ha consentito, oltre ad un risparmio di carta, anche una maggiore efficienza e produttività, con conseguente aumento dei ricorsi decisi per anno dalla Commissione.

Nell'anno 2017, in particolare, i ricorsi presentati dai cittadini e istruiti dalla struttura di supporto, per la trattazione nelle adunanze plenarie della Commissione, sono stati pari a **1386**.¹⁶

Come può osservarsi nella seguente **figura 1**, a fronte dell'aumento dei ricorsi, si è registrata una diminuzione dei pareri, stante la crescente prevalenza delle funzioni giustiziali previste dall'articolo 25, comma 4¹⁷, rispetto a quelle consultive originariamente attribuite alla Commissione.

¹⁶ Nel corso dell'anno 2016 la struttura di supporto alla Commissione per l'accesso aveva istruito, 1405 ricorsi nel 2015 erano stati decisi 1270; nel 2014 erano stati 1181 i ricorsi; nel 2013 erano stati trattati in totale 1095 ricorsi; nel 2012, 1045 ricorsi; nel 2011, 701; nel 2010, 603; nel 2009, 479; nel 2008, 426; nel 2007, 361 e nel 2006, 125 ricorsi.

¹⁷ Come modificato dall'articolo 17 della legge 11 febbraio 2005, n. 15

Figura 1: Atti istruiti dalla struttura di supporto alla Commissione dal 2006 al 2017

Anno	Ricorsi	Pareri
2006	125	140
2007	361	194
2008	426	141
2009	479	197
2010	603	144
2011	701	152
2012	1045	135
2013	1095	98
2014	1181	119
2015	1270	99
2016	1405	106
2017	1386	72

All'interno del Dipartimento per il coordinamento amministrativo il servizio preposto al supporto della Commissione per l'accesso è composto da un dirigente di seconda fascia e sei funzionari che fungono da supporto e segreteria alla Commissione per l'accesso, i quali, peraltro, oltre a svolgere l'attività di supporto alla Commissione stessa, si occupano, nel contempo, delle altre linee di attività istituzionali cui è preposto il servizio e l'ufficio di appartenenza.

Lo staff di cui sopra, oltre a curare il servizio di segreteria delle sedute della Commissione, cura anche l'organizzazione logistica delle sedute stesse e la tenuta dell'archivio elettronico dei regolamenti in materia d'accesso, consistente nella raccolta e nell'archiviazione telematica degli atti regolamentari delle pubbliche amministrazioni, relativi alla disciplina del diritto d'accesso, ai sensi dell'articolo 11, comma 3 del DPR n. 184 del 2006.

La medesima struttura svolge tutte le attività di raccolta e di istruttoria dei documenti da sottoporre all'esame della Commissione per l'accesso in occasione delle singole sedute, curando l'inserimento di tutti i ricorsi e dei documenti allegati, nonché delle memorie difensive pervenute dalle amministrazioni resistenti, nel sito intranet, riservato ai componenti della Commissione per la lavorazione on line dei fascicoli relativi. La stessa struttura di supporto cura la tenuta e l'aggiornamento di tutte le banche dati dei ricorsi e dei pareri iscritti per la trattazione in Commissione, svolge le attività di verbalizzazione delle singole sedute, aggiorna il sito internet istituzionale della Commissione per l'accesso, invia le richieste di memorie e le decisioni, a mezzo PEC, ai ricorrenti e alle Amministrazioni resistenti e svolge ogni altra attività ad essa demandata dalla Commissione per l'accesso.

Le risorse umane preposte a tali molteplici attività lavorative sono diminuite di numero rispetto al 2009, anno in cui erano impiegati in tale compito un dirigente di seconda fascia e sette funzionari. L'attuale staff è invece rimasto numericamente invariato dal 2010 (salvo un periodo in cui è sceso a 5 unità per poi ritornare a 6), pur essendo il flusso di ricorsi trattati annualmente dalla Commissione più che raddoppiato rispetto al 2010.