

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

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è competente a decidere sui ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

La competenza a decidere sui ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli enti locali, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, è invece riservata al difensore civico.

Ciò nonostante, la Commissione per l'accesso, anche nell'anno 2017, come negli anni precedenti, ha ritenuto di dover 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 quei casi in cui nell'ambito territoriale di riferimento si è riscontrata l'assenza totale ed accertata di difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale.

Tale orientamento ha confermato una prassi interpretativa, già consolidatasi nel corso degli anni 2011, 2012, 2013 e 2014, 2015 e 2016 seguita dalla Commissione per l'accesso 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 meridionali nelle quali si riscontra la totale carenza dei difensori civici provinciali oltre all'assenza di quello regionale (ciò avviene, ad esempio in Puglia e in Calabria).

Pertanto, la Commissione per l'accesso resta, comunque, sempre un punto di riferimento fondamentale in materia di accesso ai documenti amministrativi, anche a livello degli Enti locali rientranti in ambiti territoriali regolarmente forniti di difensore civico, continuando ad esprimersi in tale settore, se non nella sede giustiziale riservata al difensore civico, comunque in sede consultiva ai sensi dell'articolo 27 della legge 241/'90, fornendo il proprio orientamento interpretativo alle amministrazioni locali che ne facciano richiesta, specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso

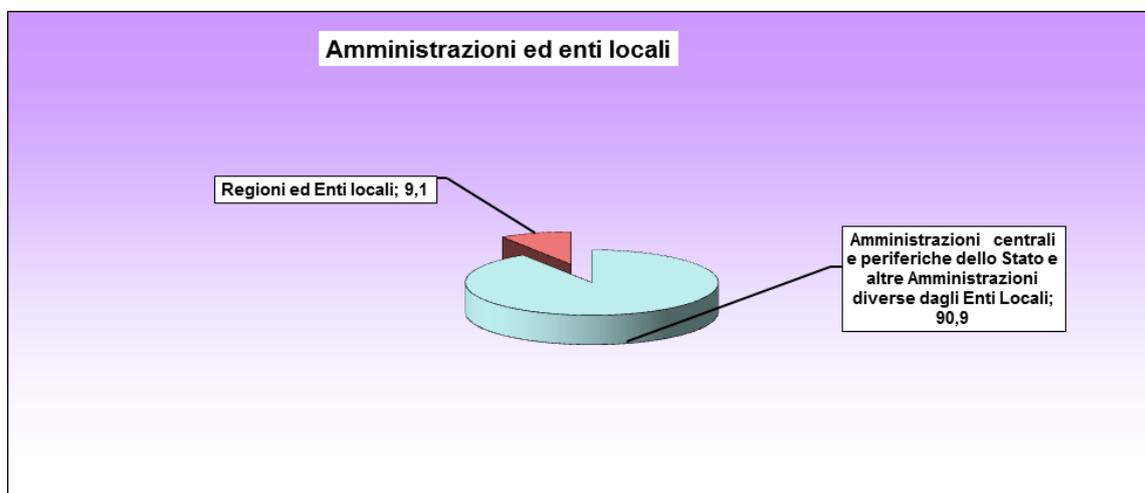
spettante ai cittadini residenti nei confronti degli atti comunali e ai consiglieri comunali e provinciali, ai sensi del TUEL.

La seguente figura 41 distingue i ricorsi presentati nel 2017 contro le amministrazioni locali da quelli rivolti avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Osservando il grafico riportato nella succitata figura, si può osservare che, nell'anno 2017, il **90,9%** dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso è rivolto **contro Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e contro altre Amministrazioni diverse dagli Enti Locali**, mentre appena il **9,1%** è nei confronti dei dinieghi di accesso di **regioni ed enti locali**. Come già avvenuto negli anni precedenti, si registra anche nel 2017 un decremento del dato statistico inerente l'attività giustiziale della Commissione per l'accesso nei confronti di Regioni ed enti locali rispetto al 2016.¹⁰⁷

Tale fenomeno non è tuttavia indice di una diminuita fruizione da parte dei cittadini della tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso nei confronti degli enti locali sprovvisti di difensore civico offerta dalla Commissione, tutela che anzi si è sostanzialmente intensificata nel corso del 2017, stante la perdurante inesistenza del difensore civico in diversi ambiti regionali (Calabria, Sicilia, Puglia e Campania). La flessione del dato statistico del 2017 rispetto al 2016 deriva infatti quale diretta conseguenza del nuovo orientamento procedurale affermatosi presso la Commissione che anche nel 2017 seguendo un indirizzo già consolidato a partire dall'anno 2016, ha ritenuto di limitare le proprie pronunce di inammissibilità per incompetenza, disponendo la trasmissione d'ufficio, diretta ed immediata ai difensori civici competenti per territorio, da parte della segreteria della Commissione per l'accesso, evitando così la trattazione in seduta plenaria dei ricorsi rivolti avverso i dinieghi di accesso degli enti locali, presentati erroneamente dai cittadini alla Commissione per l'accesso.

¹⁰⁷ Nell'anno 2016, l'86% dei ricorsi decisi dalla Commissione per l'accesso era stato rivolto avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali e il 14% dei ricorsi era contro le regioni e gli enti locali. Nel 2015 l'84,7% dei ricorsi era contro le amministrazioni dello Stato e il 15,3% contro regioni ed enti locali. Nel 2014 il 14,4% dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso era rivolto contro Regioni ed Enti locali e l'85,6% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali. In particolare, l'incremento dei ricorsi contro gli enti locali esaminati dalla Commissione per l'accesso nel 2015 è pari allo 0,9% in diminuzione rispetto al dato incrementale registrato nel 2014, in cui si osservava un aumento dei ricorsi contro Regioni ed enti locali pari all'1,7% rispetto al dato misurato nel 2013 che era pari al 12,7%. Nell'anno 2013 il 12,7% dei ricorsi era infatti stato rivolto contro regioni ed enti locali, e l'87,3% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; nel 2012 il 10,3% dei ricorsi era contro Regioni ed enti locali e l'89,7% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; 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.

Figura 41: Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2017

4.13 PRINCIPALI TEMATICHE TRATTATE DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELLE PROPRIE DECISIONI DELL'ANNO 2017

Nell'anno 2017, la Commissione per l'accesso ha esaminato **1386 ricorsi**, esprimendosi, in relazione alle diverse problematiche in materia di diritto d'accesso ai documenti amministrativi sollevate dai cittadini, in sede di richiesta di riesame dei provvedimenti di diniego di accesso (espresi o taciti) delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, ma anche delle amministrazioni locali, negli ambiti territoriali completamente privi di difensore civico, sia a livello locale che regionale.

Le decisioni, della Commissione hanno confermato, nel corso dell'anno in esame, i principi basilari in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi, ribadendo gli orientamenti già espressi negli anni precedenti.

In particolare, la Commissione ha ribadito, anche nel 2017, che **l'accessibilità di un documento amministrativo è subordinata, ai sensi degli artt.22 e seguenti della legge n. 241/'90, alla sussistenza in capo al richiedente di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.**

L'interesse ad accedere è dunque riferito al documento del quale si chiede l'ostensione; **la corrispondenza** è da intendersi invece quale **nesso di strumentalità o anche semplicemente connessione con una situazione giuridica** che l'ordinamento protegga.

Non è richiesta, per l'ostensibilità del documento, l'effettiva pendenza di un giudizio, o la dichiarazione di volerlo proporre, né sono autorizzate, in capo all'amministrazione che riceve la richiesta di accesso, valutazioni in ordine alla concreta utilità del documento rispetto alle ragioni difensive eventualmente addotte dell'istante, non foss'altro perché spesso è la stessa amministrazione ad essere indicata quale responsabile della lesione della posizione giuridica che l'istante vuol tutelare, sicché lasciare all'amministrazione medesima il sindacato sull'utilità ed efficacia

del documento in ordine all'esito della eventuale causa, significherebbe dare ad una parte del giudizio il dominio della causa stessa.

Ciò non significa che l'amministrazione non debba fare alcuna valutazione, ma che, piuttosto la valutazione deve riguardare esclusivamente la sussistenza in concreto del collegamento della situazione giuridica da tutelare, con il documento del quale è richiesta l'ostensione.

Deve comunque sempre essere consentito l'accesso se il documento chiesto contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dall'accedente, nonché alla luce di un esame oggettivo, "attengono alla situazione giuridica tutelata (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano) o con essa interferiscono in quanto la ledono, ne diminuiscono gli effetti, o ancora, che documentano parametri, criteri e giudizi, rilevanti al fine di individuare il metro di valutazione utilizzato in procedure concorsuali" (C.d.S. n. Sez. IV - sentenza 29 gennaio 2014, n.461).

La Commissione ha inoltre ricordato, anche nelle proprie decisioni del 2017 che la *ratio* del diritto di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi della l. 241/'90 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.

Anche nelle decisioni del 2017, la Commissione ha poi, più volte, ribadito che il diritto di accesso è soggetto ad una distinta disciplina giuridica a seconda che esso si atteggi ad **accesso endoprocedimentale** ovvero esoprocedimentale, precisando che **la prima ipotesi ricorre quando il richiedente manifesta interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la propria sfera giuridico-soggettiva**, e trova la specifica regolamentazione nel disposto di cui all'**articolo 10, comma 1, lettera a), della legge n. 241/'90**, ai sensi del quale i soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e quelli che per legge debbono intervenire, nonché i soggetti, facilmente individuabili, diversi dai diretti destinatari, ai quali dal provvedimento possa derivare un pregiudizio nonché quelli portatori di interessi pubblici o privati, o portatori di interessi diffusi,

costituiti in associazioni o comitati, intervenuti nel procedimento ai sensi dell'articolo 9 della stessa legge n. 241/'90, hanno diritto di prendere visione degli atti del procedimento-¹⁰⁸

In particolare, **nel caso di accesso endoprocedimentale, l'interesse dell'accedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa***, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento a conferirgli la legittimazione a prendere visione od estrarre copia dei documenti inerenti il procedimento.¹⁰⁹

La seconda ipotesi **dell'accesso esoprocedimentale** implica, invece, da parte dell'accedente, la necessità di specificazione di un interesse diretto, concreto ed attuale, prevista dall'art. 25 comma 2, legge n. 241/90 secondo cui *la richiesta di accesso deve essere motivata*, al fine di consentire all'amministrazione di valutare l'esistenza di uno dei presupposti richiesti dagli artt. 22 e seguenti della L. n. 241/'90.

Altra problematica trattata molto frequentemente nell'anno 2017 dalla Commissione per l'accesso, come del resto avvenuto anche nel corso degli anni precedenti, è stata quella relativa alla richiesta di **accesso agli atti concernenti le procedure concorsuali** da parte dei partecipanti alla procedura medesima.¹¹⁰

Secondo il consolidato orientamento della Commissione, **l'accedente, quale partecipante alla selezione concorsuale, è certamente titolare di un interesse qualificato ad accedere ai documenti**. Ciò in quanto il candidato di una procedura concorsuale o paraconcorsuale è titolare del diritto di accesso ai relativi atti, quale portatore di un interesse sicuramente differenziato e qualificato, in vista della tutela di una posizione giuridicamente rilevante. Il diritto d'accesso, in tale fattispecie, deve essere riconosciuto non solo rispetto ai propri elaborati ed atti ma anche rispetto agli elaborati delle prove e ai titoli esibiti dagli altri candidati, alle schede di valutazione ed ai verbali della commissione esaminatrice, al fine di poter verificare, anche in sede giurisdizionale, la loro regolarità.

¹⁰⁸ Articolo 10, comma 1, legge n. 241/'90: "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; b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento."

¹⁰⁹ Decisione della Commissione per l'accesso del 24 marzo 2017

¹¹⁰ Vedi, tra le altre: Decisione della commissione per l'accesso del 18 maggio 2017, Decisione della Commissione per l'accesso del 26 giugno 2017, Decisione della Commissione per l'accesso del 7 settembre 2017.

La Commissione, nelle decisioni del 2017, ha ribadito che rispetto a tali documenti deve essere esclusa, in radice, l'esigenza di riservatezza e di tutela dei terzi controinteressati, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno acconsentito a misurarsi in una competizione la cui essenza risiede nella comparazione dei valori di ciascuno; tutti gli atti, quindi, una volta acquisiti alla procedura concorsuale, escono dalla sfera personale dei partecipanti i quali perdono ogni diritto di riservatezza su tali documenti.¹¹¹ Sussiste peraltro il pieno diritto ad accedere agli atti del concorso al quale si è partecipato, vantando in tale fattispecie l'accedente un interesse endoprocedimentale all'accesso de quo, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90. Diritto alla piena ostensione di tutti i documenti relativi alla valutazione dei propri titoli e ad ogni altro documento a questa connesso e strumentale, ciò anche ex art. 24 comma 7 della legge 241/90 in relazione alla necessità di tutela della propria posizione giuridica soggettiva.¹¹²

Inoltre, sempre in materia di accesso ai documenti inerenti concorsi pubblici, nel 2017, la Commissione per l'accesso ha confermato il proprio consolidato orientamento in base al quale **il differimento dell'accesso appare legittimo solo quando sia limitato alla conclusione della fase concorsuale cui si riferiscono i documenti chiesti in ostensione e non anche quando il differimento è protratto, fino al termine della intera procedura concorsuale.** In particolare, La commissione ha affermato che il provvedimento di differimento è illegittimo nel caso in cui l'amministrazione abbia differito l'accesso alla conclusione della intera procedura concorsuale, senza tenere conto tuttavia che la procedura concorsuale dà luogo a due distinti subprocedimenti uno dei quali, quello attinente alla correzione delle prove scritte, termina con la conclusione dei relativi risultati. *“Rispetto a tale subprocedimento, pertanto, non si giustifica il differimento opposto, atteso che alla data di presentazione del ricorso la correzione delle prove scritte risulta ultimata e che altrimenti si priverebbe la ricorrente della facoltà di agire in giudizio per essere ammesso alle prove orali con riserva”.*¹¹³

¹¹¹ In tal senso è l'orientamento costante e consolidato della Commissione per l'accesso, conforme con la giurisprudenza prevalente in materia. Vedi, tra le altre TAR Sardegna -sezione II, sentenza n 00554/2014.

¹¹² Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 7 marzo 2017.

¹¹³ Decisione della Commissione per l'accesso del 7 settembre 2017.

In materia di **accesso agli atti degli enti locali da parte del cittadino residente** - regolato dall'**articolo 10, comma 1 del TUEL** - la Commissione ha avuto modo nel corso dell'anno 2017 di precisare più volte che tale forma di accesso non è condizionato - diversamente da quello che prescrive l'articolo 22 della legge n. 241 del 1990 - dalla titolarità in capo al soggetto accedente di una posizione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di una azione popolare, finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale in cui risiede e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. La Commissione ha poi specificato che, per la sussistenza del diritto all'accesso di cui alla speciale disciplina dell'art. 10 del TUEL, è necessario che il cittadino risieda nel Comune ai cui atti chiede di accedere

Inoltre, nel corso dell'anno 2017, la Commissione per l'accesso ha precisato, relativamente alla **segretezza degli atti di indagine**, che il segreto non costituisce, di per sé, un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti, fin quando i medesimi siano nella disponibilità dell'amministrazione. **L'invio di documenti all'autorità giudiziaria e/o la presenza di un procedimento penale non vale, di per sé, a respingere la domanda di accesso, atteso che il segreto d'indagine di cui all'art. 329 c.p.p. non costituisce un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti, fintanto che gli stessi siano ancora nella disponibilità dell'amministrazione e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti con uno specifico provvedimento di sequestro.** Solo in questo ultimo caso, l'amministrazione potrà legittimamente rifiutare l'accesso. Pertanto, nel caso in cui l'amministrazione resistente detenga documenti oggetto di indagine, i medesimi sono accessibili, se non sono stati acquisiti e secretati dall'autorità giudiziaria inquirente.

Viceversa, **quando è fondato sulla circostanza che la documentazione richiesta attiene ad indagini ancora in corso e che l'Autorità Giudiziaria titolare delle stesse ha confermato che l'istanza non possa trovare accoglimento, il**

diniego all'accesso opposto dall'amministrazione deve considerarsi pienamente legittimo.¹¹⁴

La Commissione è tornata ad esprimersi nel 2017 anche sulla specifica questione della **competenza della Commissione in ordine ai ricorsi avverso i provvedimenti di diniego espresso o tacito dei Consigli degli Ordini professionali** richiamando i propri precedenti pareri e la giurisprudenza amministrativa e precisando che “la potenziale efficacia su tutto il territorio nazionale dell'attività degli Ordini è idonea a radicare la competenza della Commissione per la tutela giustiziale, anziché quella del Difensore civico”. Inoltre, la stessa Commissione ha precisato, in modo specifico su una fattispecie inerente l'accesso agli atti del Consiglio degli ordine degli psicologi che *“La natura giuridica di ente pubblico non economico riconosciuta agli Ordini professionali sottintende l'attribuzione di un ruolo di certificazione della presenza in capo all'iscritto di tutti i requisiti oggettivi e soggettivi richiesti per l'esercizio della specifica professione ed un costante controllo sulla permanenza degli stessi nel corso del tempo a tutela della collettività. Tale ruolo è ancor più rilevante quando si esercita una professione che può incidere sulla salute mentale del paziente. Avendo presente tale fondamentale funzione dell'Ordine professionale non può essere opposto alcun impedimento all'accesso sia ad informazioni relative all'iscrizione di un suo aderente (che qualunque cittadino potrebbe chiedere) sia alla eventuale attivazione e conclusione di un procedimento conseguente ad un esposto-denuncia che direttamente lo coinvolge”*.¹¹⁵

E' stato poi affermato sempre dalla Commissione che deve essere riconosciuta al cittadino-utente la tutela del **diritto all'accesso nei confronti del privato gestore di un pubblico servizio**. Tale forma di tutela ha ragion d'essere allorché il soggetto accedente si presenta, appunto, come utente o comunque come membro della collettività, interessato, come tale, a quel pubblico servizio, e ,quindi, anche al modo nel quale esso viene organizzato, disciplinato e gestito. Solo in questo caso, infatti, vi è quella “soggezione di fatto” che ha indotto il legislatore della l. 241/1990 ad escogitare gli opportuni strumenti di compensazione (Vedi in tal senso: Ordinanza del Consiglio di Stato n. 4028/2015).

¹¹⁴ Decisione della Commissione per l'accesso resa nella seduta del 7 settembre 2017.

¹¹⁵ Decisione della Commissione per l'accesso resa nella seduta del 24 marzo 2017.

La Commissione ha chiarito che non ha ragion d'essere, invece, la tutela del diritto di accesso, quando il rapporto intercorrente fra chi chiede l'accesso e il privato gestore del pubblico servizio (come in caso lavoro subordinato, contratto d'opera professionale, ecc.) non è in alcun modo influenzato o qualificato dai profili pubblicistici eventualmente rinvenibili nell'attività del gestore. Ciò non perché la posizione del lavoratore subordinato o del prestatore d'opera o del fornitore di beni e servizi sia meno meritevole di tutela rispetto a quella del cittadino/utente, ma perché è qualitativamente diversa e altrettanto diversi (e in genere non meno efficaci sul piano pratico) sono gli strumenti di tutela apprestati dall'ordinamento.

Per quel che riguarda invece **l'accesso da parte delle Organizzazioni sindacali**, la Commissione ha avuto modo di affermare che le stesse possono esercitare il diritto di accesso, per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato, quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro dei singoli iscritti, nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione. Le organizzazioni sindacali sono, pertanto, legittimate ad agire a tutela sia degli interessi delle organizzazioni stesse sia degli interessi giuridicamente rilevanti degli appartenenti alla categoria rappresentata (tra le altre cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 20/11/2013, n. 5511). Inoltre nel corso dell'anno 2017 la Commissione ha avuto modo di precisare che la tematica dell'accessibilità alle organizzazioni sindacali dei nominativi (e dei compensi) retribuiti con il Fondo di istituto è stato oggetto di fervido dibattito negli ultimi anni. Come noto alle Organizzazioni sindacali e alle RSU è riconosciuto un diritto preliminare di informazione, ma anche uno di controllo successivo alla contrattazione, ai fini della verifica che gli impegni assunti siano rispettosi del contratto e a tutela, in generale, dei diritti dei lavoratori.

Proprio con riferimento al problema dell'accessibilità dei nominativi il Garante della Privacy aveva previsto che l'amministrazione potesse fornire alle organizzazioni sindacali solo dati numerici o aggregati ma ciò *“Ad esclusione dei casi in cui il contratto collettivo applicabile preveda espressamente che l'informazione sindacale abbia ad oggetto anche dati nominativi del personale per verificare la corretta attuazione di taluni atti organizzativi”*.

Orbene tale informativa è prevista dall'art. 6 del CCNL che espressamente prevede quali oggetto di informazione successiva: i *nominativi del personale utilizzato nelle attività e progetti retribuiti con il fondo di istituto* e la *verifica dell'attuazione della contrattazione collettiva integrativa di istituto sull'utilizzo delle risorse*.

*Pertanto deve riconoscersi il diritto all'accesso richiesto in capo alla ricorrente nella sua dichiarata qualità di rappresentante sindacale - mentre tale diritto deve ritenersi escluso con riferimento alla mera qualità di rappresentante del Consiglio di istituto.*¹¹⁶

Sulla tematica dell'**Accesso alle informazioni ambientali** - per le quali il D.Lgs. 195 del 19 agosto 2005 - che ha recepito la direttiva europea 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale abrogando la previgente disciplina di cui al D.Lgs. n. 39 del 1997 - stabilisce una *legittimazione molto ampia*, nel 2017 la Commissione per l'accesso ha avuto modo di chiarire che **deve considerarsi informazione ambientale qualsiasi informazione contenuta in provvedimenti amministrativi ma anche in atti endo-procedimentali** (lettere, relazioni, nastri, video, pareri etc.) **che abbiano attinenza con l'ambiente, intendendo con ciò sia lo stato dell'ambiente sia le attività, i provvedimenti ed le decisioni della pubblica amministrazione che abbiano un qualche effetto sull'ambiente.** «Informazione ambientale» è una nozione molto ampia che comprende qualsiasi informazione disponibile concernente lo stato degli elementi dell'ambiente e fattori quali, l'energia che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente.¹¹⁷

Infine, la Commissione ha chiarito che, fuori dalle ipotesi di connessione evidente tra diritto all'accesso ad una certa documentazione ed esercizio proficuo del diritto di difesa, incombe sempre sull'accedente l'onere di dimostrare la specifica connessione della propria sfera giuridica con gli atti e i documenti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi e ciò anche ricorrendo all'allegazione di elementi induttivi, ma testualmente espressi e univocamente connessi alla conoscenza necessaria alla linea difensiva nonché logicamente intellegibili, in termini di consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili. In concreto, laddove venga in rilievo una richiesta di **accesso a documenti amministrativi contenenti dati sensibili per motivi di difesa legale,**

¹¹⁶ Decisione della Commissione per l'accesso del 15 giugno 2017.

¹¹⁷ Decisione della Commissione per l'accesso del 15 novembre 2017.

l'accesso è consentito solo nei limiti in cui sia strettamente indispensabile alla difesa medesima, come stabilito dall'art. 24, comma 7, secondo periodo, della legge n. 241 del 1990 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2013, nr. 1568).

La stessa Commissione ha poi chiarito che, in via generale, **le necessità difensive** - riconducibili ai principi tutelati dall'art. 24 della Costituzione - sono ritenute prioritarie ed in tal senso il dettato normativo richiede che **l'accesso sia comunque garantito a chi debba acquisire la conoscenza di determinati atti per la cura dei propri interessi giuridicamente protetti**; (cfr. Cons. St., sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5515).

5. SELEZIONE DELLE DECISIONI PIÙ RILEVANTI RESE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2017

Nelle pagine che seguono si riportano integralmente i testi di alcune decisioni, scelte tra quelle più rilevanti, **adottate dalla Commissione per l'accesso, nel corso dell'anno 2017.**

Le decisioni selezionate sono riportate in ordine cronologico, per argomento, con indicazione della tematica principale tratta.

Dal testo delle decisioni sono stati espunti tutti i dati personali.

5.1 ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE DI UN'ASSOCIAZIONE

Ricorrente: Associazione Nazionale ...

contro

Amministrazione resistente: Prefettura di Bergamo- Ufficio Territoriale del Governo

FATTO

Il sig., legale rappresentante della Associazione Nazionale, in data 3 dicembre 2016, ha presentato formale istanza di accesso alla Prefettura di Bergamo- Ufficio Territoriale del Governo, chiedendo l'ostensione della circolare datata 7/11/16 prot. 557/PAS/U/016953/10089 D.G.G.

Tale circolare, citata in un precedente provvedimento indirizzato alla medesima associazione, consentiva il rilascio delle nomine di guardie particolari giurate zoofile in favore dell'Associazione ricorrente, nomine precedentemente denegate.

Con provvedimento del 14 dicembre 2016 la Prefettura di Bergamo rigettava la predetta istanza di accesso sull'assunto che l'atto richiesto fosse un atto interno di contenuto normativo.

Avverso tale diniego il sig. ha adito, con ricorso del 21 dicembre 2016, la Commissione affinché la stessa valutasse la legittimità del comportamento dell'amministrazione adita, ex art. 25 legge 241/'90, e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Con riferimento al gravame presentato dall'Associazione Nazionale, la Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto sulla base delle seguenti argomentazioni. La circolare richiesta in ostensione non può qualificarsi quale atto meramente interno, in quanto la stessa è stata richiamata in un precedente provvedimento dell'amministrazione adita, indirizzato alla associazione istante. Tale circolare deve essere, pertanto, considerata quale "atto amministrativo" a tutti gli effetti e, pertanto, anche con riferimento e per le finalità di cui alla normativa della legge 241/'90. Inoltre l'accesso de quo deve qualificarsi come "endoprocedimentale", accesso previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/'90, poiché la circolare oggetto di richiesta ostensiva si pone quale atto della procedura di rilascio delle nomine di guardie particolari giurate zoofile in favore dell'Associazione istante.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 7 febbraio 2017)

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”

Ricorrenti:;;.....

contro

Amministrazione resistente: MIUR - Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca

FATTO

I ricorrenti hanno presentato, per il tramite dell'avvocato, un'istanza di accesso, datata 14 novembre 2016, rivolta al MIUR e avente ad oggetto documentazione inerente i test di accesso ai corsi di laurea in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria, per l'anno accademico 2016-2017.

I medesimi, in qualità di partecipanti ai test e risultati “non idonei”, richiedevano in particolare l'ostensione della documentazione relativa alla scelta e alla predisposizione dei quiz, nonché l'indicazione dei soggetti ausiliari di cui si è avvalso il MIUR per tale predisposizione. Richiedevano, altresì, la documentazione dalla quale si evincessero le misure adottate per la salvaguardia della trasparenza nonché del segreto professionale e d'ufficio della procedura selettiva.

Motivavano la richiesta de qua con la necessità di verificare la legittimità del procedimento concorsuale al fine della eventuale tutela giurisdizionale dei propri diritti.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta richiesta d'accesso, gli istanti per il tramite dell'avvocato, hanno adito la Commissione con ricorso del 22 dicembre 2016, affinché riesaminasse il caso.

DIRITTO

Sul gravame presentato la Commissione ritiene che debba dirsi certamente sussistente il diritto dei ricorrenti ad accedere agli atti della procedura selettiva alla quale i medesimi hanno partecipato, vantando un interesse endoprocedimentale in tal senso, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90.

Il concorrente di un concorso o di una procedura selettiva è, infatti, portatore di un interesse differenziato rispetto a quello della generalità dei consociati, strumentale alla tutela della partecipazione alla procedura concorsuale ed è pertanto sicuramente legittimato ad avere visione dei relativi atti. L'amministrazione adita dovrà pertanto ostendere la documentazione richiesta ove materialmente formata ed esistente.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 7 febbraio 2017)

5.3 OBBLIGO DI NOTIFICA AI CONTROINTERESSATI

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Casa di Reclusione di Milano -

FATTO

Il sig., sovrintendente del Corpo di Polizia Penitenziaria presso la casa di Reclusione di Milano -, presentava alla medesima amministrazione un'istanza di accesso datata 17 novembre 2016.

L'istante, avendo redatto una relazione disciplinare sul sig., assistente di polizia penitenziaria, richiedeva l'accesso alla Relazione di servizio del Comandante di Reparto riguardante la propria relazione, nonché alla decisione presa dall'Autorità Dirigente nei confronti del sig., in conseguenza del rapporto elevato dall'istante medesimo.

L'Amministrazione adita rigettava l'istanza con provvedimento del 9 dicembre 2016, deducendo la carenza di un interesse diretto e concreto all'accesso e ritenendo che tale richiesta di accesso agli atti del procedimento disciplinare, esulando questo dalla competenza dell'istante, si sostanziasse in un controllo sull'operato dell'amministrazione.

Avverso tale provvedimento il sig. ha presentato, nei termini, ricorso a questa Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

In via preliminare la Commissione rileva la presenza di un controinteressato ravvisabile nel sig., cui i documenti richiesti in ostensione direttamente si riferiscono.

Pertanto, trattandosi di soggetto individuabile già al momento della presentazione dell'istanza di accesso, il ricorrente avrebbe dovuto provvedere alla notifica nei suoi confronti secondo il disposto di cui all'art. 12, comma 4, lettera *b*). Non avendo assolto l'incombente, il ricorso deve dichiararsi inammissibile.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dichiara il ricorso, inammissibile ai sensi dell'art. 12, comma 7, lettera *c*) del d.P.R. n. 184/2006.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 7 febbraio 2017)