

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. LXXVIII  
n. 5

## RELAZIONE

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

(Anno 2011)

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

Presentata dal Sottosegretario di Stato  
alla Presidenza del Consiglio dei ministri

(PELUFFO)

---

Trasmessa alla Presidenza il 10 dicembre 2012

---

**PAGINA BIANCA**

## I N D I C E

Introduzione .....	<i>Pag.</i>	5
1. La composizione della Commissione dall'istituzione ad oggi (1991-2011) .....	»	8
2. La struttura di supporto ai lavori della Commissione: il Dipartimento per il Coordinamento amministrativo .....	»	16
2.1 Il sito <i>internet</i> della Commissione .....	»	17
3. Sintesi sul ruolo e sull'attività della Commissione dal 2006 al 2011 .....	»	19
4. La natura giuridica della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi al vaglio del Consiglio di Stato .....	»	22
4.1 Relazione del Segretario Generale al Presidente del Consiglio dei Ministri per la richiesta di parere al Consiglio di Stato .....	»	22
4.2 Il parere reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 14 dicembre 2011 .....	»	32
5. Le raccomandazioni del GRECO - Gruppo di Stati contro la corruzione in materia di accesso .....	»	44
5.1 Elenco delle raccomandazioni .....	»	44
5.2 Primo e Secondo ciclo di valutazione congiunta - Rapport di Conformità sull'Italia adottato dal GRECO in occasione della 51 <sup>a</sup> Riunione plenaria (Strasburgo, 23-27 maggio 2011) .....	»	47
5.3 Le risposte della Commissione .....	»	48
5.3.1 <i>La risposta della Commissione per l'accesso dell'11 gennaio 2011</i> .....	»	48
5.3.2 <i>La risposta della Commissione del 10 maggio 2011</i> .....	»	49
5.3.3 <i>La risposta della Commissione per l'accesso al GRECO</i> .....	»	51
6. I ricorsi dinanzi alla Commissione per l'accesso .....	»	56

<i>6.1 La procedura . . . . .</i>	<i>Pag.</i>	<i>56</i>
<i>6.2 I ricorsi alla Commissione e le amministrazioni re-</i> <i>sistenti . . . . .</i>	<i>»</i>	<i>62</i>
<i>6.3 L'estensione della competenza della Commissione</i> <i>sui ricorsi presentati contro gli enti locali . . . . .</i>	<i>»</i>	<i>66</i>
<i>6.4 La distribuzione dei ricorsi per ambito territoriale .</i>	<i>»</i>	<i>66</i>
<i>7. Le funzioni consultive di proposta e di impulso della</i> <i>Commissione . . . . .</i>	<i>»</i>	<i>68</i>
<i>7.1 Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali e pro-</i> <i>vinciali . . . . .</i>	<i>»</i>	<i>71</i>
<i>8. Riepilogo dei pareri più rilevanti espressi nel 2011 . . .</i>	<i>»</i>	<i>74</i>
<i>9. Gli interventi della Commissione . . . . .</i>	<i>»</i>	<i>91</i>
<i>10. L'interpretazione del principio di trasparenza attraverso</i> <i>le decisioni più significative della Commissione rese</i> <i>nel 2011 . . . . .</i>	<i>»</i>	<i>92</i>
<i>11. Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale della</i> <i>Commissione . . . . .</i>	<i>»</i>	<i>107</i>
<b>INDICE DELLE FIGURE . . . . .</b>	<i>»</i>	<b>109</b>

## **Introduzione**

Il diritto d'accesso ai documenti amministrativi è uno dei capisaldi della riforma del 1990, frutto del lungo dibattito sviluppatosi a partire dagli anni settanta del secolo scorso al quale hanno dato un importante contributo sia la giurisprudenza sia la dottrina. In altri Paesi europei e specificatamente nei Paesi scandinavi quei principi hanno origini remote e si radicano nei primi atti ordinamentali e addirittura statutari. In Italia, prima della legge n. 241 del 1990, l'ordinamento era dominato dal principio di segretezza dell'azione amministrativa. In tale contesto, aveva costituito preciso compito della più avanzata dottrina giuridica anticipare l'esigenza della conoscibilità dei provvedimenti e porne il principio accanto a quelli di legalità, imparzialità e buon andamento, formalmente sanciti dall'articolo 97 della Carta Costituzionale. Con la legge sul procedimento amministrativo il legislatore ha di fatto segnato una svolta epocale nella concezione dell'azione della Pubblica Amministrazione, delineando il nuovo volto dell'esercizio dei pubblici poteri nello Stato democratico.

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, nonché dall'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi. In tale contesto, l'introduzione del principio di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, sancito dalla previsione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi di cui all'articolo 22 e ss. della legge 241/90, come già detto, strettamente funzionale all'attuazione dei precetti costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa fa sì che la segretezza dei documenti non può più essere intesa in senso soggettivo.

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

---

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

Con l'avvento della legge n. 241 del 1990 si può dire che sia cambiato il "DNA" stesso dell'Amministrazione pubblica che è tenuta non solo ad assicurare la piena trasparenza del proprio agire ma anche a mutare la propria organizzazione in modo da perseguire la massima efficienza ed imparzialità nella cura dell'interesse pubblico, rendendo sempre conoscibile l'iter formativo delle proprie decisioni amministrative, anche al fine di salvaguardare gli interessi privati coinvolti.

Al cittadino deve conseguentemente essere sempre garantita la possibilità di accedere a tutti i documenti in possesso della pubblica amministrazione, al fine di tutelare i propri interessi.

A seguito dell'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo del 1990 è stata la Commissione per l'accesso a rendere operanti i nuovi criteri di trasparenza, sopra brevemente descritti, che sono ormai entrati a far parte a pieno titolo della cosiddetta "costituzione materiale"<sup>2</sup>.

In più di venti anni di attività, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, vigilando, con le sue decisioni e i suoi pareri, sull'esercizio del diritto d'accesso, ha contribuito all'attuazione del nuovo principio e alla sua progressiva evoluzione, promuovendo l'affermarsi della trasparenza nella gestione della cosa pubblica, al fine di realizzare, in concreto, un miglioramento di qualità nel rapporto tra cittadino-utente e pubblica amministrazione.

Nel corso dell'anno 2011, il lavoro della Commissione per l'accesso, in particolare nell'ambito dell'attività giustiziale, ha registrato un forte incremento. Sono stati decisi circa cento ricorsi in più rispetto all'anno precedente (701 ricorsi contro i 603 del 2010). Ciò è in parte certamente dovuto agli effetti dell'aumento del contributo unificato previsto per i ricorsi al TAR in materia d'accesso, introdotto dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante "attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo" ma è certamente anche da ascriversi alla sempre maggiore snellezza della procedura amministrativa azionabile innanzi alla Commissione, ormai interamente informatizzata attraverso l'uso del fascicolo elettronico ed attivabile gratuitamente da parte dei cittadini attraverso l'inoltro di una semplice e-mail all'indirizzo di posta certificata della Commissione.

Il crescente successo del ricorso alla Commissione per l'accesso è anche un inequivocabile segnale del fatto che, nell'interpretazione delle regole di trasparenza si sono ormai consolidati i principi applicativi sanciti, oltre che dalla magistratura amministrativa, dalla Commissione, nella sua ultraventennale attività e si è diffusa tra i cittadini una piena consapevolezza dei compiti della stessa e delle potenzialità del ricorso contro il diniego di accesso esperibile in via amministrativa dinanzi alla

<sup>2</sup> Costantino Mortati definisce "Costituzione materiale" quell'insieme di principi ampiamente condivisi nella Nazione che formano il sostrato ideale economico e sociale sul quale si basano le regole fondamentali della comune convivenza.

Commissione per l'accesso. Si tratta di uno strumento che svolge una centrale funzione istituzionale dando l'opportunità a tutti i cittadini di soddisfare le proprie esigenze concrete di trasparenza.

Alla Commissione per l'accesso, nel corso del 2011, si sono rivolti centinaia di utenti appartenenti a tutte le categorie: insegnanti, militari, giornalisti, imprenditori, liberi professionisti, dipendenti pubblici, genitori, coniugi separati, rappresentanti sindacali, cittadini stranieri, pensionati, accomunati tutti dalla medesima richiesta di aiuto nella ricerca di chiarezza dinanzi alle residue opacità opposte dall'apparato burocratico. Ciascuno con la propria vicenda a volte semplice a volte particolarmente complessa, spesso, almeno per ciò che riguarda la soddisfazione della richiesta di accesso ai documenti, a lieto fine. I problemi affrontati e risolti nel corso dell'ultimo anno dalle decisioni e dai pareri della Commissione per l'accesso sono i più vari e i dati relativi saranno analiticamente esaminati nelle pagine seguenti. Tra i più importanti si possono annoverare: il diritto d'accesso alle informazioni ambientali sottoposto a una disciplina speciale preordinata a consentire un controllo diffuso sulla qualità dell'ambiente; la trasparenza garantita a livello locale attraverso un ampio e privilegiato diritto d'accesso riconosciuto ai cittadini e ai consiglieri comunali; il diritto d'accesso non solo nei confronti di pubbliche amministrazioni ma anche di enti privati, ai sensi dell'art. 22, co. 1, lett. e), con l'opportunità offerta agli utenti di esercitare un diritto d'accesso anche nei confronti di soggetti che rivestono una posizione privilegiata pur agendo in un regime di mercato; il bilanciamento tra la trasparenza e la tutela dei dati personali, anche in virtù di un costante rapporto con il Garante della *privacy*.

Come si osserverà nei grafici e nelle tabelle statistiche riportati nelle pagine che seguono, nel 2011 la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ha notevolmente incrementato rispetto ai precedenti anni, la propria attività sia in sede consultiva sia in sede di decisione dei ricorsi di cui all'articolo 24 della legge n. 241 del 1990. Si è, infatti, sempre più ampliata tra i cittadini e le pubbliche amministrazioni la consapevolezza delle competenze e dei compiti della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, grazie anche al potenziamento della informatizzazione e dematerializzazione dei lavori della Commissione.

In particolare, se si osservano i dati relativi al triennio 2009 – 2011, si riscontra un crescente incremento delle istanze che pervengono alla Commissione, mentre l'andamento tendenziale degli esiti delle decisioni resta pressoché omogeneo, confermando il trend positivo del rafforzamento dei principi di trasparenza nell'attività amministrativa, anche in ragione dell'intervento della Commissione, attraverso le proprie decisioni e i propri pareri.

## **1. La composizione della Commissione dall'istituzione ad oggi (1991-2011)**

La composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 27 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, ha subito una modifica per effetto della legge n. 15 del 2005 che ne ha sostanzialmente ridotto i componenti, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione.

Dal 1991, anno di costituzione, al 2005, la Commissione, nominata con decreto del Presidente della Repubblica, risultava composta da sedici membri, dei quali:

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

Con d.P.C.M. 15 luglio 2005, si è provveduto alla ricostituzione della Commissione ai sensi delle modifiche legislative intervenute, secondo la seguente composizione, oltre al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che la presiede di diritto:

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

A decorrere dal 2005, sono stati, altresì, nominati i cinque esperti a supporto della Commissione medesima, ai sensi dell'art. 27, comma 2, ultimo periodo.

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

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

---

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

Componenti:

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

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

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

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

---

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

Componenti:

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

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

---

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

Componenti:

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

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

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

**COMPOSIZIONE TRIENNIO 2002-2005**

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

---

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

Componenti:

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

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

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

**COMPOSIZIONE TRIENNIO 2005-2008**

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

---

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

Componenti:

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

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

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

## COMPOSIZIONE TRIENNIO 2008-2011

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

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

## COMPOSIZIONE TRIENNIO 2011-2014

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

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

## **2. La struttura di supporto ai lavori della Commissione: il Dipartimento per il coordinamento amministrativo**

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

In particolare, il Dipartimento fornisce il supporto tecnico amministrativo all'organismo, provvedendo, secondo l'art. 3, comma 2, del Regolamento interno citato, al coordinamento degli esperti, alla predisposizione di tutti gli elementi necessari per le attività e le deliberazioni della Commissione, all'organizzazione dell'archivio dei regolamenti di cui all'art. 11, comma 3, del d.P.R. n. 184 del 2006, al servizio di segreteria delle sedute della Commissione, alla massimizzazione delle deliberazioni, nonché allo svolgimento di ogni altra attività ad esso demandata da quest'ultima, tra le quali la predisposizione dello schema di relazione annuale al Parlamento sulla trasparenza dell'attività amministrativa.

Di particolare rilievo è altresì l'attività editoriale svolta dal Dipartimento attraverso la pubblicazione annuale dei volumi dedicati all'“Accesso ai documenti amministrativi”, e dei relativi supplementi quadriennali. Cura la pubblicazione di un massimario annuale delle pronunce e dei pareri resi dalla Commissione.

Nel 2011 è stata inoltre curata la ristampa aggiornata ed ampliata del volume “La disciplina dell'accesso”, pubblicato per la prima volta nel 2010, in occasione dei vent'anni della legge n. 241 del 1990, contenente tutta la normativa vigente in materia di accesso ai documenti amministrativi. Il volume, rappresenta un compendio utile agli addetti ai lavori ed al cittadino che voglia orientarsi in merito ai suoi diritti e agli strumenti di tutela che l'ordinamento riconosce, ed è stato distribuito in occasione della manifestazione del FORUMPA 2011, realizzata nel mese di maggio presso la Fiera di Roma.

Nel corso del 2011, il Dipartimento ha svolto la sua attività di supporto attraverso modalità completamente informatiche consolidando la completa dematerializzazione dei lavori della Commissione per l'accesso e l'eliminazione del cartaceo attraverso l'uso esclusivo del fascicolo elettronico e degli strumenti informatici, già avviati alla fine dell'anno 2009, e nel 2010. Ciò ha reso ancora più celere ed efficaci i lavori della Commissione, consentendo un notevole risparmio dei costi per l'amministrazione. La procedura elettronica posta in essere fa sì che le riunioni plenarie della Commissione per l'accesso si svolgano in modalità informatizzata presso la Sala della Biblioteca Chigiana, mediante la consultazione di un “fascicolo virtuale” in formato elettronico presso le postazioni informatiche messe a disposizione di ciascun componente.

Grazie all'abbandono definitivo del sistema classico di fascicolazione cartacea (che comportava la produzione, in occasione di ogni singola riunione, di un fascicolo cartaceo di seduta formato in media da mille- pagine che veniva riprodotto, sempre in cartaceo in venti copie distribuite ai componenti della Commissione e agli esperti), per ogni seduta della Commissione, si risparmiano, in media, ventimila fogli di carta. Se si considera che nel corso del 2011 la Commissione si è riunita ben 17 volte, il risparmio effettivo di carta per l'intero anno di attività è pari a circa 374.000 fogli, pari a circa 750 risme di carta.

## 2.1 Il sito internet della Commissione

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

Il sito raccoglie, anzitutto, i lavori della Commissione nelle varie sedute, nonché le pubblicazioni, la giurisprudenza e la normativa in materia di accesso ai documenti. Collegandosi al sito della Commissione, i cittadini e le amministrazioni coinvolte vengono a conoscenza, in tempo reale, delle convocazioni di ogni seduta plenaria e possono pertanto seguire l'iter delle relative richieste di parere e dei ricorsi presentati.

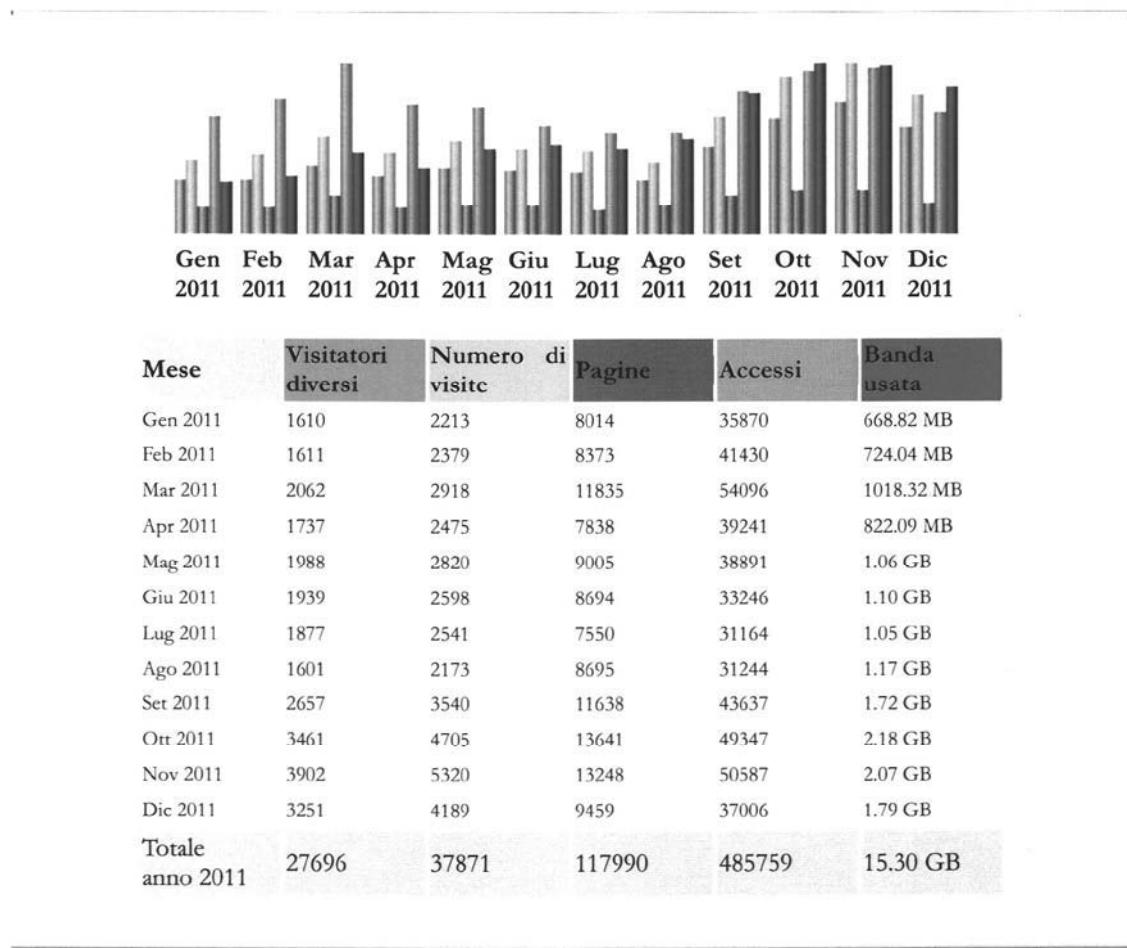
D'altra parte, in occasione di ogni adunanza è stato predisposto e prontamente pubblicato un comunicato stampa che riassume gli esiti delle decisioni e dei pareri più rilevanti.

Il forte successo del sito internet della Commissione presso gli utenti registrato nel 2010 è stato ribadito anche nel 2011 dall'elevatissimo e sempre crescente numero di visitatori e di accessi.

Nella **Figura 1**, si può osservare il riepilogo dei dati registrati nel corso dell'anno 2011.

**Figura 1: accessi al sito internet della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nell'anno 2011**

Riepilogo annuo 2011 accessi al sito della Commissione per l'accesso

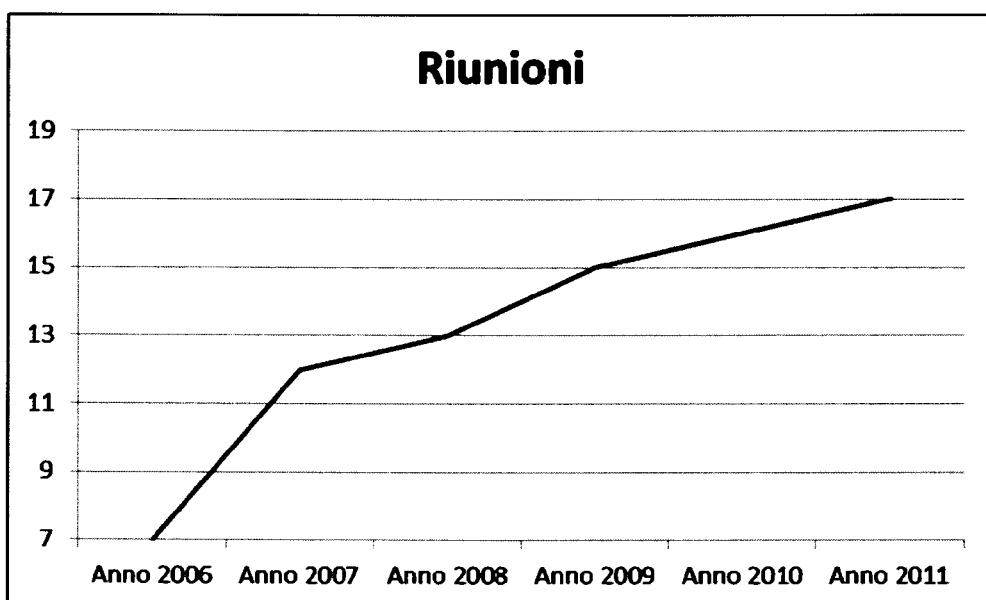


Dal grafico sopra riportato si evidenzia un dato sorprendente: il numero totale dei visitatori nell'anno 2011 (27.696 visitatori diversi) al sito web della Commissione è quasi raddoppiato rispetto a quelli registrati nel 2010 (14.722). Gli accessi, mensilmente, sono stati decine di migliaia, con picchi di 54.096 accessi nel mese di marzo e di 50.587 accessi nel mese di novembre 2011 (per un totale complessivo per l'anno 2011 di 485.759 accessi al sito) e le visite – cioè le esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito – sono più che raddoppiate, passando dalla media di oltre 1500 visite ogni mese, registrate nel 2010, ad una media di circa 3.200 visite al mese, nell'anno 2011, per un totale di 37.871 visite effettuate nel corso dell'anno. Il trend di interesse è in continuo aumento e anche il totale della banda usata nell'anno 2011 pari 15.30 GB è più del doppio rispetto a quella usata in totale nel 2010 (che era stata pari a 7.25 GB).

### 3. Sintesi sul ruolo e sull'attività della Commissione dal 2006 al 2011

Le attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, a partire dal 2006 hanno registrato una continua crescita, rappresentata dalla Figura 2 recante l'andamento delle riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2011.

Figura 2: riunioni della Commissione dal 2006 al 2011



Nel 2011 i lavori della Commissione per l'accesso sono notevolmente aumentati. Le sedute sono state 17 confermando il costante incremento annuale (nel 2010, si erano tenute 16 adunanze plenarie; 15 riunioni del 2009, 13 del 2008, 12 nel 2007 e 7 del 2006).

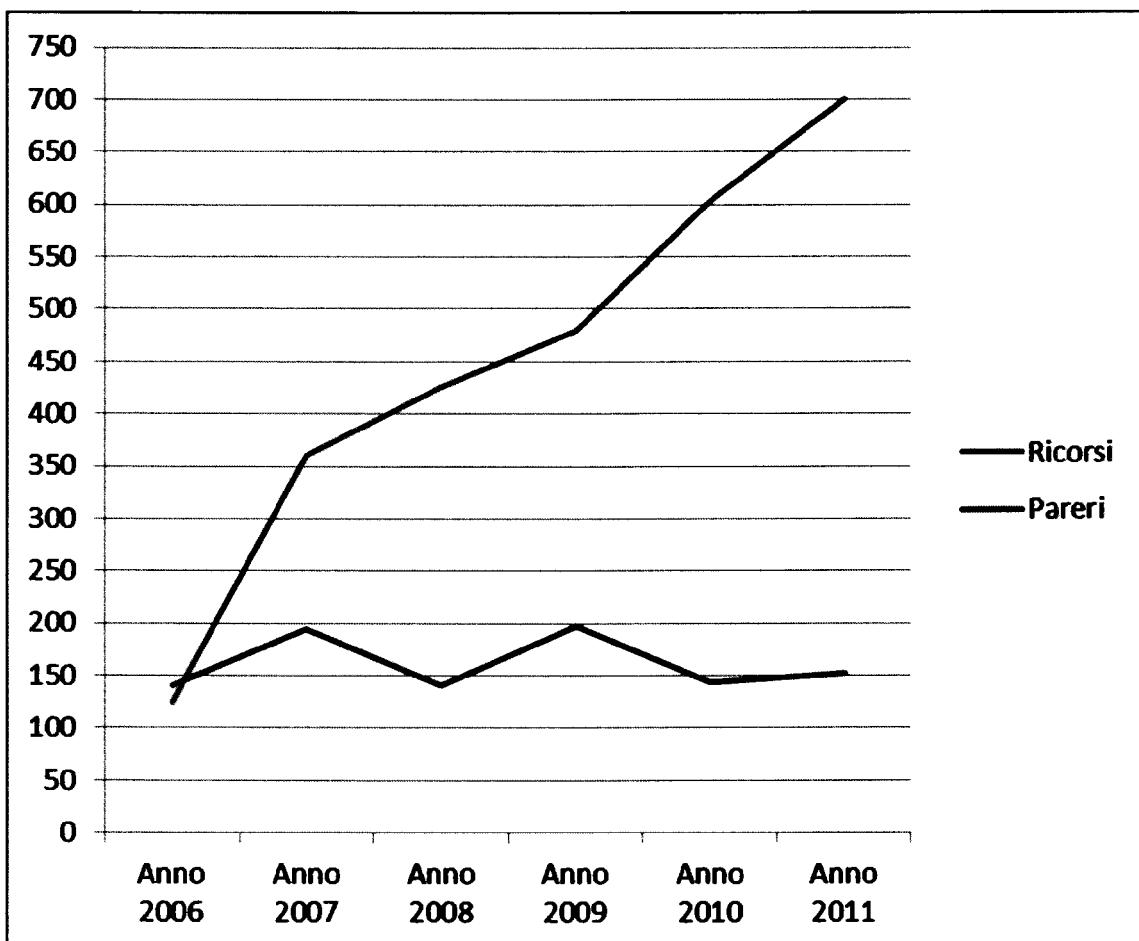
Le date in cui, nel corso dell'anno 2011, la Commissione si è riunita in adunanza plenaria sono: 11 gennaio; 1 febbraio; 22 febbraio; 15 marzo; 6 aprile; 19 aprile; 10 maggio; 31 maggio; 23 giugno; 7 luglio; 20 luglio; 13 settembre; 27 settembre, 11 ottobre; 8 novembre; 29 novembre, 20 dicembre.

Dal grafico di cui alla Figura 3 si osserva il dettaglio della costante crescita delle attività della Commissione. Partendo dal 2006 – anno nel quale si è aggiunta, alle originarie funzioni consultive della Commissione anche l'attività giustiziale di decisione dei ricorsi avverso i dinieghi di accesso – si nota che, sia i ricorsi sia i pareri registrano una crescita tendenziale fino a tutto il 2007 (anche se crescono più velocemente i ricorsi rispetto ai pareri). Dopo il 2007 si registra, invece, una decrescita delle richieste di parere che, nel 2008 toccano il massimo dislivello rispetto ai ricorsi che continuano a crescere costantemente. I pareri saranno, a loro volta, di nuovo in crescita nel 2009 per poi subire un'ulteriore netta flessione nel

2010 e quindi crescere lievemente nel 2011. All'andamento altalenante che caratterizza i pareri (sono state 140 le richieste di parere alla Commissione nel 2006, 194 le richieste di parere nel 2007; 141 le richieste di parere nel 2008; 197 nel 2009; 144 nel 2010 e 152 nel 2011) si contrappone un forte e costante incremento dei ricorsi.

La decrescita dei pareri è da attribuirsi in parte al potenziamento del Sito Internet della Commissione, arricchito con l'inserimento non solo del massimario della Commissione e delle principali pronunce del Consiglio di Stato e dei TAR in materia d'accesso, ma anche con l'inserimento di una serie di F.A.Q. la cui facile e rapida consultazione consente al cittadino di risolvere immediatamente i dubbi interpretativi o applicativi più frequenti senza necessità di interpellare formalmente la Commissione. A ciò si aggiunge la continua e attenta opera di informazione e consulenza – diretta sia ai cittadini che alle amministrazioni – svolta dalla Struttura di supporto attraverso la linea telefonica di *front line* (06/67796700) dedicata interamente alla Commissione per l'accesso.

In particolare, i ricorsi sono stati 701 nel 2011; 603 nel 2010; 479 nel 2009; 426 nel 2008, 361 nel 2007 e 125 nel 2006. Ciò testimonia la sempre maggiore rilevanza delle funzioni *giustiziali* svolte attraverso il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione, che è divenuto – anche grazie all'introduzione della possibilità di presentare i ricorsi a mezzo PEC – uno strumento diffusamente conosciuto ed utilizzato da sempre più cittadini per dirimere i contrasti e le controversie in materia d'accesso ai documenti con la pubblica amministrazione, prima di rivolgersi alla tutela in sede giurisdizionale del diritto d'accesso ai documenti, determinando di conseguenza anche un crescente connesso effetto deflattivo sul contenzioso dinanzi ai TAR in materia d'accesso (di cui si dirà più nel dettaglio nel capitolo).

**Figura 3: attività della Commissione dal 2006 al 2011**

## 4. La natura giuridica della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi al vaglio del Consiglio di Stato

### 4.1 Relazione del Segretario Generale al Presidente del Consiglio dei Ministri per la richiesta di parere al Consiglio di Stato

Oggetto: richiesta di parere concernente l'applicazione dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

#### 1. EVOLUZIONE STORICA DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 1991 a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo.

La formulazione originaria dell'articolo 27 della legge n. 241/90, istitutivo della Commissione, deriva dalle disposizioni contenute nello schema di disegno di legge sul diritto di accesso elaborato dalla sottocommissione Nigro a metà degli anni Ottanta, per la revisione dei procedimenti amministrativi e il miglioramento dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione.

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

Attualmente, tale organo è titolare di due importanti funzioni: quella di *vigilanza* e quella *giustiziale*. Confermando quanto già previsto dal testo originario della legge n. 241/90, la riforma del 2005 ha mantenuto il fondamentale compito della Commissione di vigilare "affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" (art. 27, comma 5, legge n. 241/90).

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

La Commissione svolge anche una importante *funzione propositiva* nei confronti del Governo, cui può evidenziare la necessità di modifiche dei testi legislativi e

regolamentari che siano utili a realizzare la più ampia garanzia del diritto di accesso, secondo quanto previsto dall'art. 27, comma 5.

Nell'ambito dei compiti di vigilanza rientra anche la *funzione di intervento* presso i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, cui sono rivolte istanze di accesso. Infatti, in ottemperanza a quanto disposto dall'attuale quadro normativo, tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.

Innovando la disciplina posta dall'originario testo della legge n. 241/90 e dal precedente regolamento sul diritto di accesso, l'art. 17, comma 1, lett. a), della legge n. 15/2005, ha profondamente modificato l'art. 25, comma 4, della legge n. 241/90, attribuendo alla Commissione, accanto alla funzione di vigilanza, una nuova e importante *funzione giustiziale*.

L'art. 25, comma 4 prevede, in particolare, che in caso di diniego ovvero di differimento dell'accesso opposto da amministrazioni statali, centrali o periferiche, il richiedente possa presentare, in alternativa alla presentazione del ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

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

Il procedimento è piuttosto snello e richiede un formalismo minimo. La decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato nel termine di trenta giorni – decorsi i quali si forma il silenzio-rigetto – e, sempre nel termine di trenta giorni dalla comunicazione della decisione, l'amministrazione (o il soggetto di diritto privato assoggettato alla normativa sull'accesso) che ha adottato il provvedimento impugnato può emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge, così impedendo (nuovamente) al cittadino la visione dei documenti richiesti e il cui accesso è stato dichiarato legittimo dalla Commissione. L'attribuzione di tale rilevante funzione ha imposto alla Commissione ritmi di lavoro molto più stringenti, anche al fine di evitare la formazione della fattispecie del cd. silenzio rigetto, circostanza mai verificatasi dalla entrata in vigore della legge n. 15 del 2005 ad oggi.

In ragione di ciò, il legislatore del 2005 ha anche introdotto la previsione di un compenso per i componenti, a fronte del notevole impegno richiesto. Infatti, il calendario dei lavori della Commissione prevede, fatta salva la pausa feriale estiva, un'adunanza plenaria ogni tre settimane, con un carico di lavoro corrispondente a circa quaranta ricorsi e dieci pareri all'ordine del giorno di ciascuna adunanza.

## 2. LA NATURA GIURIDICA DELL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

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

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

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

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

Inoltre, sempre ad avviso del Consiglio *"avverso tale conclusione non sussistono, del resto, neppure motivi di carattere più generale, dal momento che ritenere ammissibile anche un rimedio di tipo amministrativo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso del cittadino nei confronti dell'amministrazione, tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, mentre l'indirizzo opposto favorisce quella situazione di "silenzio ostilmente preordinato" a favorire l'opacità dell'azione Amministrativa, che la giurisprudenza di questo Consiglio ha da tempo stigmatizzato. Di conseguenza, attesa la dichiarata finalità*

*di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, la scelta interpretativa non può che essere nel senso dell'ammissibilità, tenuto anche conto della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, secondo cui l'autorità adita dovrebbe assicurare tutte le utilità di sua competenza senza che si debba ricorrere ad una sede superiore".*

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

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

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

Per ciò che riguarda la natura giuridica dell'organo, è riscontrabile una parziale discrasia fra le funzioni attribuite alla Commissione e la sua veste formale. Infatti la Commissione è nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è incardinata nella struttura burocratica della Presidenza. Tuttavia il fatto che l'orientamento della giurisprudenza sia concorde nel ritenere che il ricorso abbia natura di ricorso gerarchico improprio, non può che riflettersi sulla natura giuridica da riconoscere alla Commissione.

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

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

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

Del pari coerente con tali finalità appare la norma che equiordina la Commissione al Garante per la protezione dei dati personali (cioè ad una Autorità indipendente) in caso di interferenza fra i relativi procedimenti. Nei ricorsi presentati innanzi alla Commissione può essere richiesto il parere al Garante, e nel caso di ricorso presentato al Garante, può essere richiesto il parere alla Commissione. Il comma 4 dell'art. 25 della legge 241 del 1990 stabilisce infatti: *"Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interassi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione".*

Analizzando nel concreto le attività della Commissione, giova rilevare che a partire dal 2007 vi è stato un rafforzamento del ruolo giustiziale. Ad una parziale flessione nell'attività consultiva è corrisposto, infatti, un incremento nella decisione di ricorsi.

Si può notare infatti che nel 2009 i ricorsi sono stati 479 (rispetto ai 426 del 2008 e ai 361 del 2007) mentre le richieste di parere sono state 197. Per ciò che riguarda poi la deflazione del contenzioso innanzi al giudice amministrativo, è significativo il confronto tra l'esiguità del numero di ricorsi al T.A.R. per il 2009 e quelli presentati alla Commissione (8 ricorsi contro 479). Il numero delle decisioni, la totale gratuità e speditezza del procedimento, l'immediatezza della tutela hanno fatto sì che il ricorso alla Commissione si ponga in una posizione di sostanziale alternatività rispetto al ricorso al T.A.R.. Le funzioni giustiziali e di deflazione del contenzioso in materia di accesso sono state attuate pur in mancanza di quei poteri coercitivi, sostitutivi e sanzionatori necessari a rendere

effettiva la funzione di vigilanza svolta in qualità di "guardiana della trasparenza".

Inoltre, pur senza godere formalmente di piene garanzie di indipendenza e neutralità, la Commissione ha sempre svolto il suo compito in piena libertà e con imparzialità di giudizio, privilegiando interpretazioni estensive del diritto di accesso in coerenza con una funzione concepita come quella di garante del principio di trasparenza. Del resto, nel 2009, le impugnative davanti al T.A.R. delle decisioni della Commissione sono state 8, di cui nessuna è stata accolta.

Come mostrano i dati illustrati nella relazione delle attività della Commissione per il 2009, la percentuale di ricorsi per cui è stata dichiarata la cessata materia del contendere è più che raddoppiata (9% rispetto al 4% del 2008). Il fatto che le amministrazioni consentano l'accesso nelle more della decisione del ricorso può essere interpretato come una prova del fatto che la Commissione, pur non essendo dotata di poteri coercitivi, esercita tuttavia un'efficace *moral suasion* nei confronti delle amministrazioni, che sono incentivate a consentire l'accesso.

Al consolidarsi di alcuni principi e all'interpretazione delle regole di trasparenza hanno contribuito pertanto sia le sentenze dei giudici amministrativi, sia le decisioni della Commissione. Tale evoluzione non ha mancato di influenzare i più recenti interventi del legislatore, che hanno considerevolmente ampliato l'ambito e la portata del dovere di trasparenza delle pubbliche amministrazioni (si veda, da ultimo, il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 e in particolare l'art. 11).

Il ruolo attribuito alla Commissione dalla legge n. 241 del 1990 deve inoltre essere inquadrato nell'ambito del diritto dell'Unione europea e in particolare dell'obbligo di trasparenza rivolto ad attestare il rispetto delle norme fondamentali dell'UE, ed in particolare il rispetto dei principi di non discriminazione in base alla nazionalità e della parità di trattamento sanciti dagli articoli 12, 43 e 49 del Trattato. Nel quadro della normativa europea infatti le informazioni e i documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni costituiscono un'opportunità piuttosto che come un vincolo. La direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003 ha già da tempo invitato gli Stati ad un generale riutilizzo di tutti i documenti generalmente disponibili in possesso del settore pubblico", allo scopo sia di consentire "l'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza" sia di "consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazioni di posti di lavoro"; e, com'è noto, di recente si è giunti a prevedere che l'interesse pubblico alla trasparenza possa giustificare che i documenti dello Stato in possesso delle istituzioni europee siano resi accessibili a chiunque anche nell'ipotesi che lo Stato ne abbia negato la divulgazione. Il numero dei ricorsi decisi e la funzione di deflazione del

contenzioso mostrano quindi come la Commissione si ponga quale struttura unica e particolare nell'ordinamento giuridico italiano a garanzia del diritto di accesso dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione e dei soggetti privati gestori di pubblici servizi.

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

### 3. IL RIORDINO DEGLI ORGANISMI COLLEGIALI AI SENSI DELL'ART. 29 DEL D.L. N. 223 DEL 2006 E IL RIORDINO DELLA COMMISSIONE AI SENSI DELL'ART. 1, COMMA 1346, DELLA LEGGE N. 296 DEL 2006

Il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante *"Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha introdotto disposizioni volte al contenimento della spesa per commissioni, comitati ed altri organismi, anche monocratici, operanti nelle amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'art. 29 del decreto ha previsto una riduzione del trenta per cento della spesa complessiva sostenuta per tali organismi, rispetto a quella sostenuta nel 2005, da realizzarsi, pena la soppressione, con regolamenti di riordino da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per gli organismi previsti dalla legge o da regolamento e, per i restanti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente.

In attuazione di tale disposizione, nel corso del 2007, si è provveduto al riordino e alla contestuale riduzione di spesa di tutti gli organismi operanti presso le amministrazioni pubbliche, nell'ambito di un processo complessivamente valutato positivamente dalla Corte dei Conti nella Relazione concernente lo *"Stato di attuazione delle norme interne di riordino degli organismi collegiali"* approvata con deliberazione n. 8/2009/G del 26 febbraio 2009.

In proposito, con particolare riguardo agli organismi di competenza della Presidenza del Consiglio – riordinati con d.P.C.M. 4 maggio 2007 e d.P.R. 14 maggio 2007 – la stessa relazione della Corte evidenzia come la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi sia stata (esclusa dal processo di riordino in quanto) *"oggetto di specifica disciplina di riordino da parte della legge n. 296 del 2006, art. 1, c. 1346, che già prevede la riduzione di spesa del 20 per cento"*.

Le funzioni svolte e la peculiare natura giuridica hanno portato infatti il legislatore ad escludere che le previsioni contenute nel citato art. 29 fossero applicabili alla Commissione.

D'altra parte, il legislatore, nell'ambito di un generale principio di contenimento dei costi a carico delle finanze pubbliche e, più specificamente, di una razionalizzazione dei compiti della Commissione, ha ritenuto comunque opportuno, trascorsi due anni dalla riforma della legge n. 241 del 1990, prevedere una specifica norma di delega per il riordino e il contenimento dei costi dell'organismo.

L'art. 1, comma 1346 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ha infatti stabilito che: *"Con decreto del Presidente della Repubblica di cui all'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede al riordino della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi prevista dall'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in modo da assicurare un contenimento dei relativi costi non inferiore al 20 per cento delle spese sostenute nell'esercizio 2006, e prevedendo un riordino e una razionalizzazione delle relative funzioni, anche mediante soppressione di quelle che possono essere svolte da altri organi"*.

Con decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2007 n. 157, si è provveduto quindi, da un lato, alla razionalizzazione delle competenze della Commissione (eliminazione del potere sostitutivo nei confronti delle amministrazioni che non adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni, come originariamente previsti dall'art. 18, comma 1 della legge n. 241 del 1990) e, dall'altro, alla riduzione del compenso dei componenti.

#### 4. L'ART. 68 DEL D.L. 25 GIUGNO 2008, N. 112 E L'ART. 6, COMMA 1, DEL D.L. N. 78/2010

L'art. 68 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133, ha stabilito che gli organismi collegiali di cui sia riconosciuta l'utilità ai sensi dell'art. 29, comma 2 bis, del d.l. n. 223 del 2006, possano essere prorogati per un biennio.

Tale disposizione non è stata ritenuta applicabile alla Commissione per l'accesso, il cui riordino è stato operato invece, come riferito nel paragrafo

precedente, con il d.P.R. n. 157 del 2007, sulla base dell'art. 1, comma 1346, della legge finanziaria per il 2007.

Sulla base di tale specifica disposizione – e prescindendo quindi integralmente dall'ambito delineato con l'art. 68 del d.l. 112 del 2008 – sono stati emanati il d.P.C.M. 28 agosto 2008 (integrato con d.P.C.M. 27 marzo 2009) che ha ricostituito la Commissione per un triennio, nonché il d.P.C.M. 24 ottobre 2008 in materia di determinazione dei compensi.

L'art. 6, comma 1, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al fine di ottenere una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, ha disposto che la partecipazione agli organi collegiali di cui all'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008 sia onorifica e dia luogo soltanto al rimborso delle spese sostenute e ad un gettone di presenza non superiore a 30 euro.

Il dettato dell'art. 6, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 si inserisce quindi nel medesimo ambito delle precedenti disposizioni di razionalizzazione e riduzione della spesa degli organismi collegiali – segnatamente dell'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008 – che non sono mai stati considerati riferibili alla Commissione, proprio in virtù delle sue specifiche funzioni. La Commissione ha infatti un ruolo unico di applicazione del diritto a garanzia della legalità complessiva dell'azione amministrativa e a soddisfazione del superiore interesse generale alla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione.

A questo riguardo si sottolinea che è stata ritenuta applicabile anche alle controversie amministrative la disposizione dell'art. 6, della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che stabilisce che "ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge".

Nell'intento di preservare le garanzie stabilite per i cittadini nei confronti degli atti della pubblica amministrazione e di salvaguardare la continuità e l'ordinato svolgimento di tali funzioni essenziali, l'esigenza di evitare un'applicazione generalizzata della riduzione degli oneri e di escludere quindi alcuni organismi (ad esempio, la disposizione non si applica alle commissioni che svolgono funzioni giurisdizionali, oltre che ad una serie di altre strutture) sulla base della loro natura giuridica e delle particolari funzioni esercitate è stata, del resto, prevista dall'art. 6, comma 1, secondo periodo del d.l. n. 78 del 2010.

Si rappresenta, infine, che, in via cautelativa, la corresponsione degli emolumenti previsti a favore dei componenti della Commissione è stata interrotta, alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010.

## 5. CONCLUSIONI

Tenuto conto di quanto sopra premesso, in data 20 ottobre 2010 si chiedeva al Consiglio di Stato di voler chiarire *“se l’articolo 6, comma 1, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 12 – secondo cui la partecipazione agli organi collegiali di cui all’articolo 68, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è onorifica e può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente e non si applica alle commissioni che svolgono funzioni giurisdizionali – sia applicabile alla Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi”*.

#### **4.2 Il parere reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 14 dicembre 2011**

Nella data sopra indicata, il Consiglio di Stato – Adunanza della Commissione speciale del 14 dicembre 2011 – NUMERO AFFARE 04782/2010 – rendeva il seguente parere.

OGGETTO: Presidenza del Consiglio dei Ministri Segretariato Generale.

Applicazione dell'art. 6, comma 1, del decreto legge n. 78 del 2010 convertito in legge n. 122 del 2010, corresponsione emolumenti ai componenti della commissione per l'accesso ai documenti amministrativi;

#### **LA SEZIONE**

Vista la relazione 19463 P-2.4.5.2.2 del 20/10/2010 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato numero 77 del 9 novembre 2011 che deferisce ad una commissione speciale l'affare in oggetto;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato numero 83 del 25 novembre 2011 che deferisce ad una commissione speciale l'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Giancarlo Montedoro;

Premesso:

Con relazione del 20 ottobre 2010 prot. DICA 0019463 P-2.4.5.2.2. la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato Generale – Dipartimento per il coordinamento amministrativo, nelle forme di legge, chiedeva al Consiglio di Stato di voler chiarire se l'articolo 6 comma 1 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 12 – secondo cui la partecipazione agli organi collegiali di cui all'art. 68, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, è onorifica e può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente e non si applica alle commissioni che svolgono funzioni giurisdizionali- sia applicabile alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Tale quesito veniva posto dopo aver delineato la storia della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1991, a seguito dell' entrata in vigore della legge 7 agosto 1990 n. 241.

La formulazione originaria dell'art. 27 della legge n. 241 del 1990, istitutivo della Commissione, deriva dalle disposizioni contenute nello schema di disegno di legge, elaborato dalla Commissione Nigro, a metà degli anni ottanta, per la revisione dei procedimenti amministrativi ed il miglioramento dei rapporti fra cittadino e pubblica amministrazione.

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

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

Confermando quanto già previsto dal testo originario della legge n. 241 del 1990, la riforma del 2005 ha mantenuto il fondamentale compito della Commissione di vigilare "affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" (art. 27, comma 5, della legge n. 241 del 1990).

Tale attività si estrinseca in una funzione consultiva consistente nel formulare pareri sia sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'art. 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990, relativi alla determinazione dei documenti sottratti all'accesso, sia su quelli attinenti all'esercizio ed all'organizzazione del diritto di accesso.

Quest'attività si pone a metà strada fra il ruolo consultivo e quello propositivo, ed è finalizzata al coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e ad uniformare l'applicazione dei relativi principi. La Commissione esercita, altresì, la propria funzione consultiva anche sulle richieste di parere formulate da cittadini o da società e società private, nonché da altre amministrazioni.

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

Nell'ambito dei compiti di vigilanza rientra anche la funzione di intervento presso i soggetti di diritto pubblico e di diritto privato, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, cui sono rivolte istanze di accesso. Infatti, in ottemperanza a quanto disposto dall'attuale quadro normativo, tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato.

Innovando la disciplina posta dall'originario testo della legge n. 241 del 1990 e dal precedente regolamento sul diritto di accesso, l'art. 17 comma 1, letto a) della legge n. 15 del 2005, ha profondamente modificato l'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, attribuendo alla Commissione, accanto alla funzione di vigilanza, una nuova funzione di natura giustiziale.

L'art. 25, comma 4, prevede, in particolare, che, in caso di diniego ovvero di differimento dell'accesso proposto da amministrazioni statali, centrali o periferiche, il richiedente possa presentare, in alternativa alla presentazione del ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

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

Il procedimento è piuttosto snello e richiede un formalismo minimo. La decisione della Commissione è comunicata alle parti ed al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato nel termine di trenta giorni – decorsi i quali si forma il silenzio rigetto – e, sempre nel termine di trenta giorni dalla comunicazione della decisione, l'amministrazione (o il soggetto di diritto privato assoggettato alla normativa sull'accesso) che ha adottato il provvedimento impugnato può emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato da quanto previsto dall'art. 25, comma 4 della legge, così impedendo (nuovamente) al cittadino la visione dei documenti richiesti cd in relazione ai quali l'accesso è stato dichiarato legittimo dalla Commissione.

L'attribuzione di tale nuova funzione ha comportato un aggravio di lavoro per la Commissione ed a fronte di ciò il legislatore del 2005 ha introdotto la previsione di un compenso per i componenti.

La Commissione si riunisce, fatta salva la pausa feriale estiva, una volta ogni tre settimane, portando in adunanza circa quaranta ricorsi e dieci pareri.

Il rimedio esperibile innanzi la Commissione è stato qualificato come ricorso gerarchico improprio (CdS VI 27 maggio 2003 n. 2938; Tar Lazio Roma Sez. I, 5 maggio 2008 n. 3675).

La relazione ministeriale accenna anche ad una natura giuridica della Commissione come autorità amministrativa indipendente, pur non accedendo a tale tesi ma sottolineando la neutralità e la paragiurisdizionalità delle funzioni della Commissione e sottolinea il rafforzamento in fatto del suo ruolo giustiziale.

Il ruolo della Commissione troverebbe anche una sua copertura nell'ambito dell'ordinamento comunitario alla luce dei principi di trasparenza accolti anche in quell'ordinamento.

In relazione alle ipotesi di riordino degli organi collegiali di cui all'art. 29 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006 n. 248, la relazione sottolinea come la Commissione per l'accesso sia stata esclusa dal riordino in forza dell'articolo 1 comma 1346 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, che ha stabilito che: "Con decreto del Presidente della Repubblica di cui all'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400 da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede al riordino della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi prevista dall'art. 27 della legge 7 agosto 1990 n. 241, in modo da assicurare un contenimento dei relativi costi non inferiore al 20 per cento delle spese sostenute nell'esercizio del 2006, e prevedendo un riordino e una razionalizzazione delle relative funzioni, anche mediante la soppressione di quelle che possono essere svolte da altri organi.

Con decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2007 n. 157 si è provveduto, quindi, da un lato alla razionalizzazione delle competenze della Commissione (eliminazione del potere sostitutivo nei confronti delle pubbliche amministrazioni che non adottano misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni, come originariamente previsti dall'art. 18, comma 1, della legge n. 241 del 1990) e, dall'altro, alla riduzione del compenso dei componenti.

L'art. 68 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito in legge, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008 n. 133, ha stabilito che gli organismi collegiali di cui sia riconosciuta l'utilità ai sensi dell'art. 29, comma 2 bis del d.l. n. 223 del 2006, possano essere prorogati per un biennio.

Tale disposizione non è stata ritenuta applicabile alla Commissione per l'accesso, il cui riordino era stato operato ai sensi del citato d.P.R. n. 157 del 2007.

Sono quindi stati emanati il d.P.C.M. 28 agosto 2008 (integrato con d.P.C.M. 27 marzo 2009) che ha ricostituito la Commissione per un triennio nonché il d.P.C.M. 24 ottobre 2008 in materia di determinazione dei compensi.

L'art. 6, comma 1, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito in legge, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, al fine di ottenere una riduzione dei costi degli apparati amministrativi e degli organi collegiali, ha disposto che la partecipazione agli organi collegiali di cui all'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008, sia onorifica e dia luogo soltanto al rimborso delle spese sostenute e ad un gettone di presenza non superiore a trenta euro.

Ritiene la relazione che la suddetta disposizione non sia applicabile alla Commissione per l'accesso in forza delle sue specifiche funzioni essenziali a garanzia della legalità dell'amministrazione.

Con parere interlocutorio dell'1 dicembre 2010 la Sezione Prima ha chiesto l'avviso del Dicastero dell'Economia e delle Finanze e del DAGL, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In particolare il DAGL ha ritenuto che la norma di cui all'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 sia insuscettibile di incidere sulla commissione disciplinata da disposizioni che la riguardano in via diretta e che assumono la qualificazione di *lex specialis*.

In particolare nota il DAGL, che la disposizione di cui all'art. 6, comma 1 citata, si rivolge ad organismi collegiali di cui all'art. 68, del d.l. n. 112 del 2008, e segnatamente:

agli organismi istituiti in data antecedente al 30 giugno 2004 da disposizioni legislative od atti amministrativi la cui operatività è finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi o alla definizione di particolari attività previste dai provvedimenti di istituzione e che non abbiano ancora conseguito le predette finalità;

agli organismi istituiti successivamente alla data del 30 giugno 2004 che non operavano da almeno due anni antecedenti alla data di entrata in vigore del d.l. n. 112 del 2008;

agli organismi svolgenti funzioni riconducibili alle competenze previste dai regolamenti di organizzazione per gli uffici di struttura dirigenziale di I e II livello dell'amministrazione presso la quale gli stessi operano ricorrendo, ove vi siano competenze di più amministrazioni, alla conferenza di servizi.

In nessuna di dette categorie rientrerebbe la Commissione per l'accesso.

A tale Commissione sarebbe riferibile la diversa disciplina di cui all'art. 1 comma 1346 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 alla quale è stata data attuazione con il d.P.R. n. 157 del 2007.

In ultimo si sostiene che la Commissione sarebbe anche esclusa dalle eccezioni di cui allo stesso art. 6, comma 1, della legge n. 78/2010 quale commissione che svolge funzioni giustiziali da ritenersi equiparabili alle funzioni giurisdizionali (considerate causa di esclusione dalla partecipazione a mero titolo onorifico).

Il Ministero dell'Economia ha ritenuto che la Commissione sull'accesso fosse in origine ricompresa nell'ambito di applicazione dell'art. 29 della legge n. 223 del 2006, e che la specifica previsione di cui alla legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) non valesse ad esonerarla dalle successive previsioni di contenimento della spesa.

Ha ritenuto che il d.P.C.M. 28 agosto del 2008 di proroga della Commissione per un triennio non trovi una base giuridica sufficiente nell'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008 e che l'art. 6 comma 1 del d.l. n. 78 /2010 sia applicabile alla Commissione per l'accesso, assoggettata alle restrizioni previste per tutti gli organi collegiali, non essendo sufficienti funzioni giustiziali ad esonerarla dall'applicazione di tale articolo.

L'affare è stato in un primo momento rimesso all'Adunanza Generale ai sensi dell'art. 47 del R.D. 21 aprile 1942 n. 444 concernendo l'interpretazione dell'art. 6, comma 1, del d.l. n. 78/2010 questione di interesse generale o di massima che può costituire norma in casi simili e l'Adunanza lo ha rimesso alla Sezione per istruttoria ulteriore.

Successivamente, svolta istruttoria, l'affare è ora chiamato, insieme ad altri analoghi all'adunanza della Commissione speciale del 14 dicembre 2011.

Considerato:

Ritiene il Consiglio che al quesito vada data risposta nel senso che segue.

In particolare, occorre ricordare che l'art. 6 del d.l. n. 78/2010 prevede misure volte alla riduzione dei costi degli organi collegiali: si rende onorifica la partecipazione agli organi collegiali indicati dalla norma (art. 6, comma 1) o la partecipazione ad organi collegiali in enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche (art. 6, comma 2); si dispone la riduzione dei compensi dei componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati (art. 6, comma 3); si prevede che le indennità ed i gettoni dovuti al dipendente pubblico che sia autorizzato a partecipare all'amministrazione o a far parte di collegi sindacali sono corrisposti non al dipendente ma all'amministrazione di cui fa parte (art. 6 comma 4); si pone un limite al numero dei componenti degli organi di amministrazione o di controllo di tutti gli enti pubblici anche economici, e di tutti gli organi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato (art. 6 comma 5) si prevede la riduzione del 10% del compenso dei componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale delle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione e delle società possedute in maniera totalitaria dalle pubbliche amministrazioni nel predetto conto (art. 6 comma 6).

In tale contesto, è rilevante, ai fini del parere, la disposizione di cui all'art. 6 comma 1, che rende onorifica "la partecipazione agli organi collegiali di cui all'art. 68 comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133".

In particolare nota il DAGL che la disposizione di cui all'art. 6, comma 1 citata, si rivolge ad organismi collegiali di cui all'art. 68, del d.l. n. 112 del 2008, e segnatamente:

agli organismi istituiti in data antecedente al 30 giugno 2004 da disposizioni legislative od atti amministrativi la cui operatività è finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi o alla definizione di particolari attività previste dai provvedimenti di istituzione e che non abbiano ancora conseguito le predette finalità;

agli organismi istituiti successivamente alla data del 30 giugno 2004 che non operavano da almeno due anni antecedenti alla data di entrata in vigore del d.l. n. 112 del 2008;

agli organismi svolgenti funzioni riconducibili alle competenze previste dai regolamenti di organizzazione per gli uffici di struttura dirigenziale di I e II livello dell'amministrazione presso la quale gli stessi operano ricorrendo, ove vi siano competenze di più amministrazioni, alla conferenza di servizi.

Ritiene il Consiglio che la soluzione ermeneutica indicata dal DAGL, pur apprezzabile non possa essere condivisa risolvendosi, sostanzialmente, in *una interpretatio abrogans* della disposizione di cui all'art. 6, comma 1.

In particolare, non appare condivisibile l'assunto secondo il quale la norma di contenimento dei costi troverebbe applicazione con riferimento a quegli organi collegiali che il legislatore del 2008 aveva eccettuato dalla valutazione circa la perdurante utilità dei medesimi, da effettuarsi ai sensi dell'art. 29, comma 2 bis del d.l. n. 223 del 2006.

In tal modo infatti si finirebbe con l'identificare gli organi collegiali di cui all'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008, richiamati dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010, con gli organismi collegiali esclusi dalla proroga di cui al menzionato art. 29 del d.l. n. 223 del 2006, e, quindi, destinati alla cessazione o alla soppressione.

Il risultato interpretativo, del tutto incongruo, sarebbe quello di ritenere che il legislatore abbia voluto rendere onorifica la partecipazione ad organi destinati comunque a cessare.

Ciò contrasterebbe con la *ratio* delle disposizioni prese in considerazione. Occorre a tal fine ricordare che l'art. 29, comma 1, del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006 n. 248, ha previsto la riduzione del trenta per cento della spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per *organi collegiali ed altri organismi, anche monocratici, comunque denominati*, rispetto a quella sostenuta nel 2005.

All'uopo esso stabilisce che le "amministrazioni adottano con immediatezza, e comunque entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, le necessarie misure di adeguamento ai nuovi limiti di spesa. Tale riduzione si aggiunge a quella prevista dall'art. 1, comma 58, della legge 23 dicembre 2005 n. 266."

Per realizzare tali finalità di contenimento della spesa, le disposizioni di cui ai successivi commi impongono alle amministrazioni statali di procedere al riordino degli organismi, anche mediante soppressione o accorpamento di strutture, da attuarsi con regolamento di delegificazione per gli organismi previsti da legge o da regolamento o mediante d.P.C.M. su proposta del Ministro competente e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per gli altri organismi. In ogni caso occorre che gli organismi "sopravvissuti" al riordino abbiano un termine di durata non superiore a tre anni, con la previsione

che alla scadenza l'organismo è da intendersi automaticamente soppresso (art. 29, comma 2, lettera e -bis).

Il successivo comma 2 bis (aggiunto dalla legge di conversione) stabilisce che: "la Presidenza del Consiglio dei Ministri valuta, prima della scadenza del termine di durata degli organismi individuati dai provvedimenti previsti dai commi 2 e 3, di concerto con l'amministrazione di settore competente, la perdurante utilità dell'organismo proponendo le conseguenti iniziative per l'eventuale proroga di durata dello stesso".

Su tale disciplina si innesta l'art. 68 del decreto legge 25 giugno 2008, convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, il quale si è proposto di favorire il completamento del programma di riduzione degli organi collegiali già impostato dall'art. 29 del decreto legge n. 223 del 2006, da attuarsi con la realizzazione della graduale riduzione di tali organismi entro il triennio 2009/2011, fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandate nell'ambito delle attività istituzionali delle amministrazioni.

Conviene riportare il testo dell'art. 68 per intero; esso recita:

Ai fini dell'attuazione del comma 2-bis dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, improntato a criteri di rigorosa selezione, per la valutazione della perdurante utilità degli organismi collegiali operanti presso la Pubblica Amministrazione e per realizzare, entro il triennio 2009-2011, la graduale riduzione di tali organismi fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandate nell'ambito di quelle istituzionali delle Amministrazioni, vanno esclusi dalla proroga prevista dal comma 2-bis del citato articolo 29 del decreto-legge n. 223 del 2006 gli organismi collegiali:

istituiti in data antecedente al 30 giugno 2004 da disposizioni legislative od atti amministrativi la cui operatività è finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi o alla definizione di particolari attività previste dai provvedimenti di istituzione e non abbiano ancora conseguito le predette finalità;

istituiti successivamente alla data del 30 giugno 2004 che non operano da almeno due anni antecedenti alla data di entrata in vigore del presente decreto; svolgenti funzioni riconducibili alle competenze previste dai regolamenti di organizzazione per gli uffici di struttura dirigenziale di 1° e 2° livello dell'Amministrazione presso la quale gli stessi operano ricorrendo, ove vi siano competenze di più amministrazioni, alla conferenza di servizi (316).

2. Nei casi in cui, in attuazione del comma 2-bis dell'articolo 29 del citato decreto legge n. 223 del 2006 venga riconosciuta l'utilità degli organismi collegiali di cui al comma 1, la proroga è concessa per un periodo non superiore a due anni. In sede di concessione della proroga prevista dal citato comma 2-bis dovranno inoltre prevedersi ulteriori obiettivi di contenimento dei trattamenti economici da corrispondere ai componenti privilegiando i compensi collegati alla presenza rispetto a quelli forfetari od onnicomprensivi e stabilendo l'obbligo, a scadenza

dei contratti, di nominare componenti la cui Sede di servizio coincida con la località sede dell'organismo.

3. Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, sono individuati gli organismi collegiali ritenuti utili sulla base DCI criteri di cui ai precedenti commi, in modo tale da assicurare un ulteriore contenimento della spesa non inferiore a quello conseguito in attuazione del citato articolo 29 del decreto-legge n. 223 del 2006.

4. La riduzione di spesa prevista dal comma 1 dell'articolo 29 del citato decreto-legge n. 223 del 2006 riferita all'anno 2006 si applica agli organismi collegiali ivi presenti istituiti dopo la data di entrata in vigore del citato decreto-legge.

5. Al fine di eliminare duplicazioni organizzative e funzionali nonché di favorire una maggiore efficienza dei servizi e b razionalizzazione delle procedure, le strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico e di elevata specializzazione riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato centrali o periferiche, sono sopprese e le relative competenze sono trasferite alle Amministrazioni svolgenti funzioni omogenee.

6. In particolare sono sopprese le seguenti strutture:

a) Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione di cui all'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e successive modificazioni;

b) Alto Commissario per la lotta alla contraffazione di cui all'articolo 1-quater del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 e all'articolo 4-bis del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81;

c) Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 9 marzo 1971, n. 98.

6-bis. Le funzioni delle strutture di cui al comma 6, lettere a) e b), sono trasferite al Ministro competente che può delegare un sottosegretario di Stato.

7. Le amministrazioni interessate trasmettono al Dipartimento della Funzione Pubblica ed al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – i provvedimenti di attuazione del presente articolo.

8. Gli organi delle strutture sopprese ai sensi del presente articolo rimangono in carica per 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto al fine di gestire l'ordinato trasferimento delle funzioni. I risparmi derivanti dal presente articolo sono destinati al miglioramento dei saldi di finanza pubblica."

Deve quindi concludersi che "gli organismi collegiali di cui all'art. 68" menzionati dalla norma di cui all'art. 6 comma 1 del d.l. n. 78/2010, devono

essere identificati in quelli operanti presso la pubblica amministrazione, per i quali occorre effettuare la valutazione di perdurante utilità di cui all'art. 29, comma 2 bis, del d.l. n. 223 del 2006 e non in quelli esclusi da tale valutazione.

A tale esito pare necessario pervenire atteso che:

1) la disposizione di cui all'art. 68, comma 1 del d.l. n. 112 del 2008 è dettata per consentire l'attuazione del comma 2 bis del citato art. 29 del d.l. n. 223 del 2006 e non per escludere l'applicabilità di tale disposizione;

2) lo stesso articolo 68, al comma 2, reca una disciplina della proroga di tali organismi collegiali che completa la disciplina del comma 1 ed ad essa si connette con stretto nesso di consequenzialità logica e giuridica.

Ne consegue che, per evitare l'esito paradossale dell'interpretazione proposta dalla Presidenza del Consiglio, che sarebbe in contrasto con la ratio di riduzione dei costi amministrativi, occorre considerare il riferimento all'art. 68, comma 1 del d.l. n. 112 del 2008, contenuto nell'art. 6, comma 1 del d.l. n. 78/2010 come automaticamente esteso all'art. 29 del d.l. n. 223 del 2006, a sua volta richiamato dall'art. 68 comma 1, sicché l'ambito di applicazione della norma di cui all'art. 6 comma 1, è quello degli "organi collegiali ed altri organismi, anche monocratici, comunque denominati" originariamente posto dall'art. 29 più volte citato, quale disposizione con la quale è iniziato il processo di graduale riduzione degli organi collegiali ai fini di contenimento della spesa.

Giova anche ricordare che le norme in esame sono norme di carattere finanziario e di natura "emergenziale", dettate, come è noto, dalla situazione dei conti pubblici, connotata da un alto debito, volte a conseguire obiettivi di contenimento delle spese, rilevanti ai fini del rispetto dei parametri europei del Patto di stabilità e ad evitare crisi del debito sovrano mediante politiche pubbliche di rigore sicché i criteri ermeneutici che debbono essere adottati nell'interpretazione debbono tener conto dell'esigenza di garantire la costante adeguatezza delle norme allo scopo perseguito, di riduzione dei costi e della spesa pubblica, essenziale per la tenuta dei conti pubblici e dell'ordine economico dello Stato.

L'interpretazione accolta trova un precedente nella giurisprudenza consultiva della Sezione Seconda e, in particolare, nel parere reso nell'adunanza del 10 dicembre 2010, n. 00853/2011, datato 25 febbraio 2011 e si armonizza con la direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2010.

Da tale premessa logica, consegue che la Commissione per l'accesso rientra nel perimetro applicativo dell'art. 6, comma 1 del d.l. n. 78 del 2010.

Infatti essa è un organo collegiale o comunque un organismo considerato originariamente dal testo di cui all'art. 29 della legge n. 223 del 2006, come organismo del quale deve valutarsi la perdurante utilità (come puntualmente avvenuto con d.P.C.M. 8 maggio 2008 di proroga dell'organismo per un triennio, che tuttavia, a giudizio del Ministero dell'Economia non avrebbe rispettato l'art. 68 del d.l. n. 112 del 2008 che circoscrive la durata della proroga a due anni).

Né vale a sottrarre la Commissione dall'ambito applicativo ampio – così come prima ricostruito – dell'art. 6, comma 1, del d.l. n. 78/2010, la specifica disciplina di cui all'art. I, comma 1346 della legge n. 296/2006, che ha solo previsto una riduzione della spesa del venti per cento rispetto a quella sostenuta nel 2006, per l'esercizio finanziario del 2007 (riduzione conseguita con il d.P.R. 2 agosto 2007 n. 157), in deroga all'art. 29 della legge n. 223 del 2006 ma solo quanto alla misura del contenimento dei compensi non certo alla durata ed alla necessità di valutazione periodica della sua perdurante utilità (che costituiscono la ragione dell'art. 68, commi 1 e 2 del d.l. n. 112 del 2008, richiamato dall'art. 6 comma 1 del d.l. n. 78 del 2010 in esame).

La specifica riduzione del 20 per cento dei compensi, a fronte di una riduzione del 30 per cento prevista per gli altri organi collegiali, costituisce una limitata deroga all'art. 29 del d.l. n. 223 del 2006 ma non certo una ragione di esonero tout court della Commissione – in termini generali – dalla disciplina dettata dalle leggi finanziarie che si succedono nel tempo con finalità di crescente rigore.

Non si rinviene una base giuridica per tale esonero da concepirsi in termini generali a vantaggio della Commissione per l'accesso, pur dotata di rilevanti funzioni che, in passato, hanno consentito la previsione di deroghe specifiche alla disciplina generale che prevede il suo assoggettamento alla disciplina di contenimento dei costi.

Va anche considerato che l'art. 6, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 ha provveduto ad una riconsiderazione, a fini di contenimento dei costi degli apparati amministrativi, del fenomeno degli organi collegiali sancendone la regola generale dell'onorarietà.

Ci si trova di fronte ad una nuova qualificazione giuridica degli organi collegiali al fine di azzerarne, salvo espresse eccezioni, i costi finanziari ed a fronte di tale nuova qualificazione a nulla rileva la norma speciale di cui all'art. 1, comma 1346, della legge n. 296 del 2006.

Inoltre va considerato che le eccezioni previste dall'art. 6 comma 1 del d.l. n. 78 del 2010 alla nuova regola del carattere onorifico della partecipazione ad organi collegiali sono da ritenersi tassative e non suscettibili di interpretazioni analogiche proprio per le ragioni di contenimento della spesa prima ricordate.

Né può escludersi l'applicazione dell'art. 6 comma 1 in considerazione della funzione giustiziale svolta dalla Commissione, atteso che la previsione normativa – da ritenersi tassativa sul punto – eccettua espressamente solo le commissioni che svolgono funzioni giurisdizionali (ad es. le commissioni tributarie) e non le commissioni che svolgono funzioni giustiziali (pur potendosi ritenere che talvolta le disposizioni di carattere finanziario dettate dall'emergenza trascurano la peculiarità e la particolare rilevanza di alcune funzioni che meriterebbero una speciale considerazione del legislatore nell'interesse pubblico).

La natura giuridica di vero e proprio rimedio giustiziale o ricorso gerarchico improprio riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa alla richiesta di riesame dell'istanza di accesso avverso i provvedimenti di diniego o differimento

dell'accesso emessi dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato non conduce a ritenere inapplicabile l'art. 6 comma 1, citato.

Infatti l'art. 6, comma 1, è una norma di carattere finanziario, che mira ad ottenere risultati certi di contenimento della spesa pubblica per gli organi collegiali, e ciò realizza mediane una previsione di carattere generale e di limitate e tassative eccezioni.

L'equiparazione di funzioni giustiziali non menzionate esplicitamente dalla disposizione relativa alle funzioni giurisdizionali, fatte oggetto di espressa eccezione, appare impropria e, di fronte al tenore chiaro della disposizione, non priva di un tasso di arbitrarietà interpretativa.

Tuttavia non può disconoscersi che la Commissione per l'accesso abbia svolto una funzione rilevante e qualificata a costi contenuti (pari a 182.290 euro complessivi).

Sotto tale profilo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri valuterà in futuro se adottare iniziative normative di propria competenza volte opportunamente a considerare le peculiarità e, soprattutto, la collocazione ordinamentale della Commissione per l'accesso, in relazione alle funzioni alla stessa attribuite nell'ambito del sistema di accesso e di trasparenza delle amministrazioni pubbliche.

In tal senso è il parere della Commissione speciale.

P.Q.M.

Esprime parere nel senso di cui in parte motiva.

L'ESTENSORE  
Giancarlo Montedoro

IL PRESIDENTE  
Alessandro Pajno

IL SEGRETARIO  
Licia Grassucci

-----  
-----

In conclusione, i componenti della Commissione, in assenza di ulteriori iniziative della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a far data dalla entrata in vigore del D.L. n. 78/2010 non percepiscono alcun compenso.

## 5. Le raccomandazioni del GRECO – Gruppo di Stati contro la corruzione in materia di accesso

Il gruppo di lavoro denominato GRECO, istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa si riunisce periodicamente per aiutare gli Stati membri nella lotta contro la corruzione, assicurando che rispettino le norme del Consiglio d'Europa di contrasto alla corruzione e ciò, soprattutto, attraverso un meccanismo di valutazione reciproca tra gli Stati che fanno parte del GRECO.

La Valutazione dell'Italia, nell'ambito del 1° e 2° ciclo congiunto di valutazione si è conclusa con l'adozione di 22 raccomandazioni contenute nel rapporto di valutazione adottato alla 43<sup>a</sup> riunione plenaria del 29 giugno – 2 luglio 2009.

Nell'ambito della procedura di conformità, volta appunto a valutare la conformità o meno delle misure adottate per adempiere alle 22 raccomandazioni, il GRECO, dopo aver concluso che l'Italia ha adempiuto a meno della metà delle raccomandazioni, ha richiesto, delle informazioni suppletive per le 13 raccomandazioni che sono state ritenute adempiute solo parzialmente (I, III, V, VIII, X, XVI) o non adempiute (XI, XV, XVII, XVIII, XIX, XX e XXI).

Successivamente nel corso della 51<sup>a</sup> riunione plenaria tenutasi a Strasburgo dal 23 al 27 maggio 2011, il GRECO ha chiesto ulteriori informazioni all'Italia.

### 5.1 Elenco delle raccomandazioni

Di seguito si riporta l'elenco completo delle raccomandazioni che il GRECO ha ritenuto inadempiute, tra le quali, quella relativa all'ambito di specifica competenza della Commissione è la numero XI.

#### RACCOMANDAZIONI RITENUTE ADEMPIUTE SOLO PARZIALMENTE

I. Che il SAeT od altre autorità competenti, con la partecipazione della società civile, elaborino ed articolino pubblicamente una politica anticorruzione che prenda in considerazione la prevenzione, l'individuazione, l'investigazione ed il perseguimento della corruzione, e preveda il monitoraggio e la valutazione della sua efficacia (paragrafo 23);

III. Di istituire un programma globale di formazione specializzata per gli agenti di polizia allo scopo di condividere le conoscenze e le cognizioni comuni afferenti ai modi di fronteggiare la corruzione e i reati finanziari ad essa connessi (paragrafo 52);

V. Allo scopo di garantire che si possa giungere ad una decisione nel merito sui casi (di corruzione) entro un tempo ragionevole, (i) di intraprendere uno studio sulla percentuale di contrazione dei procedimenti per corruzione in seguito a

prescrizione al fine di determinare la portata e le ragioni di eventuali problemi che possano derivarne; (ii) di adottare un piano ad hoc per affrontare e risolvere, entro un determinato arco di tempo, i problemi identificati da tale studio; (iii) di rendere pubblici i risultati di tale analisi (paragrafo 57);

**VIII.** Di adottare misure idonee al fine di consentire di valutare l'efficacia, in concreto, dell'attività svolta in relazione ai proventi della corruzione dalle autorità preposte all'applicazione della legge, in particolare per quanto riguarda l'applicazione di misure provvisorie e di ordini di confisca, inclusi quelli emessi nell'ambito della cooperazione internazionale (paragrafo 85);

**X.** Che un ente, sia esso il Servizio Anti-corruzione e Trasparenza (SAeT) o un altro, abbia l'autorità e le risorse necessarie per valutare in modo sistematico l'efficienza dei sistemi amministrativi generali ideati per aiutare a prevenire e scoprire la corruzione, per rendere pubbliche tali valutazioni, e per suggerire modifiche sulla base di tali valutazioni (paragrafo 141);

**XVI.** Che venga adottato uno standard chiaro ed esecutivo relativo ai conflitti di interesse per ogni individuo che svolga una funzione nella Pubblica Amministrazione (inclusi Dirigenti e Consulenti) ad ogni livello gestionale e (ii) che venga istituito o adattato (a seconda dei casi) un sistema finanziario trasparente o dei sistemi applicabili a coloro che occupano nella Pubblica Amministrazione posizioni in cui vi sia maggior rischio di conflitti di interesse, in modo da aiutare a prevenire e a individuare gli stessi potenziali conflitti di interesse (paragrafo 154).

**RACCOMANDAZIONI RITENUTE NON ADEMPIUTE:**

**XI.** Che per quanto riguarda l'accesso alle informazioni: (1) sia svolta una valutazione e siano adottate misure appropriate volte ad assicurare che le amministrazioni locali rispettino i requisiti previsti per l'accesso alle informazioni da loro detenute; (2) che sia svolta una valutazione della legge volta a determinare se il requisito della motivazione non stia indebitamente limitando la possibilità del pubblico di valutare le funzioni amministrative laddove la conoscenza di un modello o pratica di singole decisioni potrebbe fornire informazioni rilevanti rispetto ad un'eventuale corruzione e di rendere pubbliche tale valutazione e eventuali raccomandazioni, e (3) che, al fine di evitare ricorsi davanti ai tribunali amministrativi già operati di arretrati, va considerata la possibilità di dare alla Commissione sull'Accesso alle Informazioni il potere di ordinare all'organo amministrativo, a seguito di un'udienza, di far accedere alle informazioni richieste (paragrafo 144);

**XV.** Che per i membri del Governo sia emesso un "Codice di Condotta", annunciato pubblicamente, che sia adottato professionalmente e, se possibile, che sia esecutivo; raccomanda inoltre che tale codice di condotta includa delle

ragionevoli restrizioni sull'accettazione dei doni (diversi da quelli connessi con il protocollo) (paragrafo 151);

**XVII.** Che vengano adottate e messe in atto delle idonee restrizioni relative ai conflitti di interesse che possono verificarsi quando entrano nel servizio pubblico – nonché [quando] da esso escono -, individui che svolgono funzioni esecutive (Pubblica Amministrazione) (paragrafo 155);

**XVIII.** Che venga istituito un adeguato sistema di protezione per coloro che, in buona fede, denuncino sospetti di corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione ('informatori', cc.dd. *whistleblowers*) (paragrafo 156);

**XIX.** Che la responsabilità degli enti sia estesa fino a comprendere i reati di corruzione attiva nel settore privato (paragrafo 183);

**XX.** Di considerare la possibilità di imporre il divieto di ricoprire cariche dirigenziali a tutte le persone giuridiche condannate per gravi reati di corruzione indipendentemente dal fatto che tali reati siano stati commessi insieme all'abuso di potere o alla violazione dei doveri inerenti un determinato ufficio (paragrafo 185);

**XXI.** Di rivedere e rafforzare i requisiti di contabilità per tutte le forme di società (quotate e non quotate) e di garantire che le pene previste siano efficaci, proporzionate e dissuasive (paragrafo 192).

**5.2 Primo e Secondo ciclo di valutazione congiunta – Rapporto di Conformità sull'Italia Adottato dal GRECO in occasione della 51a Riunione plenaria (Strasburgo, 23-27 maggio 2011)**

Secrétariat du GRECO – Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg

## INTRODUZIONE

[O M I S S I S]

## ANALISI

[O M I S S I S]

## RACCOMANDAZIONE XI

59. *Il GRECO ha raccomandato che, per quanto riguarda l'accesso alle informazioni: (i) venga effettuata una valutazione e che vengano adottate misure appropriate per garantire che le amministrazioni locali rispettino gli obblighi per l'accesso alle informazioni di loro competenza; (ii) che venga effettuata una valutazione della legge per stabilire se l'obbligo della motivazione stia ingiustificatamente limitando la capacità del pubblico di giudicare le azioni amministrative quando la conoscenza di un sistema o di pratiche di decisioni*

*individuali fornirebbe informazioni essenziali per quanto riguarda eventuali casi di corruzione e rendere pubblica questa valutazione e qualsiasi raccomandazione, e (iii) che, al fine di evitare un ricorso ai già intasati tribunali amministrativi, si consideri di investire la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, dell'autorità per ordinare all'organismo amministrativo, dopo averlo ascoltato, di fornire l'accesso alle informazioni richieste.*

60. Le autorità italiane hanno evidenziato l'importanza della riforma Brunetta per la trasparenza della pubblica amministrazione e le numerose attività per avviare procedimenti amministrativi e aprire dossier per consentire al grande pubblico una consultazione più semplice, più utile e veloce, anche attraverso iniziative di *e-government* compreso il cosiddetto sistema pubblico di connettività. Per quanto riguarda l'accesso alle informazioni detenute dalle autorità locali, ciò è regolamentato dalla legge. Rispetto all'obbligo della motivazione al momento della richiesta di dati accessibili al pubblico ma non pubblicati, si tratta di una questione sottoposta a una valutazione politica che sarà in definitiva affrontata attraverso emendamenti legislativi, se necessario; attualmente, l'obbligo della motivazione non è più applicabile in relazione alle informazioni in materia ambientale e paesaggistica, nonché ai documenti amministrativi in possesso delle autorità locali. In relazione alla raccomandazione di investire la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dell'autorità di ordinare all'organismo amministrativo interessato, dopo averlo consultato, di fornire l'accesso alle informazioni richieste, la Commissione ha ripetutamente chiesto al Governo e al Parlamento di autorizzare tale meccanismo, ma questa richiesta non ha ancora ricevuto esito favorevole. Detto questo, la Commissione è stata investita di poteri decisionali, il che si traduce in un incremento del numero di denunce dei cittadini trattate direttamente dalla Commissione, senza dover ricorrere ai tribunali amministrativi (tranne se la pubblica amministrazione coinvolta non si conforma alla decisione della Commissione di concedere l'accesso ai documenti).

61. Il GRECO prende atto delle attività svolte per migliorare la trasparenza delle informazioni amministrative e facilitare l'accesso del pubblico a tali informazioni attraverso, tra l'altro, un maggiore ricorso alle risorse del sito web e altri mezzi. Queste misure erano già in corso ed erano già state segnalate al momento dell'adozione del Rapporto del primo e secondo ciclo di valutazione congiunti; le autorità devono senza dubbio essere lodate per le attività intraprese negli ultimi due anni per proseguire i loro sforzi in questo settore. Ciò detto, la raccomandazione XI mirava a risolvere alcuni particolari carenze individuate in relazione all'attuazione della legge 241/90 sull'Accesso ai documenti amministrativi (come indicato ai punti 143 e 144 del Rapporto del primo e secondo ciclo di valutazione congiunti). Il GRECO prende atto con rammarico che non è stata adottata, o persino prevista, alcuna misura, per attuare una

qualunque azione concreta di cui alla raccomandazione XI.

62. Il GRECO conclude che la raccomandazione XI non è stata attuata.

[O M I S S I S]

### 5.3 Le risposte della Commissione

#### 5.3.1. La risposta della Commissione per l'accesso dell'11 gennaio 2011

Al Dipartimento Funzione Pubblica Ufficio S.A.eT.  
Servizio Anticorruzione e Trasparenza  
saet@palazzochigi.it

OGGETTO: Raccomandazione n. 11 del GRECO.

In riscontro alla richiesta di codesto Dipartimento, si forniscono di seguito le informazioni di competenza, in ordine alla raccomandazione n. 11 del GRECO. Quanto all'esigenza di adottare le misure appropriate per far sì che le amministrazioni locali assicurino l'accessibilità alle informazioni di cui dispongono di cui alla lettera i) della raccomandazione, si segnala che essa è stata già soddisfatta a livello legislativo, con diversi interventi del legislatore.

L'eventuale limitazione totale o parziale dell'obbligo di motivazione delle istanze di accesso ai documenti amministrativi, di cui alla lettera ii) della raccomandazione, costituisce materia riservata alla valutazione politica di esclusiva spettanza del legislatore, in sede di regolamentazione generale dell'istituto.

Si segnala, peraltro, che il legislatore ha provveduto in tal senso in relazione all'accesso ai documenti delle amministrazioni comunali e provinciali nonché a quelli relativi alla materia ambientale.

Quanto all'esigenza rappresentata alla lettera iii) della raccomandazione, si rappresenta che la Commissione nelle sue relazioni annuali ha reiteratamente chiesto a Governo e Parlamento di valutare l'opportunità di soddisfarla nel senso indicato nella raccomandazione.

Ad ogni buon conto, si segnala la circostanza che, a partire dal momento in cui sono stati attribuiti alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi poteri giustiziali, si è registrato un netto decremento del contenzioso giurisdizionale nella predetta materia.

Roma, 11 gennaio 2011

IL PRESIDENTE  
Firmato Gianni Letta

### 5.3.2 La risposta della Commissione del 10 maggio 2011

Al Dipartimento Funzione Pubblica  
Ufficio S.A.eT. – Servizio Anticorruzione e Trasparenza  
saet@palazzochigi.it

OGGETTO: Raccomandazione n. 11 del GRECO.

In riscontro alla richiesta di codesto Dipartimento relativa al testo del report riferito alla raccomandazione n. 11 del GRECO, pervenuta in inglese a mezzo email il 20 aprile u.s. ed in versione italiana a mezzo Fax il 28.4.2011, si segnalano, di seguito, come richiesto, le necessarie precisazioni e correzioni in ordine al testo inserito nel report in inglese inviato dal GRECO.

Si osserva al riguardo che il testo riportato alla pagina 12, paragrafo 58, della raccomandazione GRECO n. 11, così come formulato, non solo non appare aderente al testo italiano delle risposte già fornite, in data 11 gennaio 2011, dalla Commissione per l'accesso in ordine alla raccomandazione GRECO n. 11, ma risulta essere fuorviante ed errato. Sarebbe pertanto opportuno sostituirlo integralmente.

Innanzitutto, già la denominazione della Commissione riportata quale: "Commissione sull'acceso alle informazioni" è errata. La denominazione esatta è: "Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Trattasi di una differenza sostanziale e non solo formale. Inoltre, occorre precisare che già dal 2006 il legislatore italiano ha attribuito alla Commissione per l'accesso (e al Difensore civico per gli enti locali) proprie funzioni giustiziali, esercitate ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 e degli articoli 11 e 12 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, attraverso le quali viene assicurata al cittadino la tutela amministrativa avverso i dinieghi di accesso agli atti. La tutela in sede giurisdizionale nella medesima materia dell'accesso è invece riservata alla competenza esclusiva del T.A.R. attraverso una specifica procedura abbreviata. (Si suggerisce di trasmettere al GRECO anche il testo integrale delle succitate disposizioni legislative, al fine di far comprendere l'esatta portata delle funzioni giustiziali della Commissione per l'accesso).

Premesso quanto sopra, con specifico riferimento alla raccomandazione GRECO n. 11, in particolare si osserva:

Quanto all'esigenza di adottare le misure appropriate per far sì che le amministrazioni locali assicurino l'accessibilità alle informazioni di cui dispongono di cui alla lettera i) della raccomandazione, tale esigenza è stata già pienamente soddisfatta a livello legislativo, con diversi interventi del legislatore italiano. Ai sensi della legislazione vigente (vedi, in particolare art. 10 del T.U.E.L.) tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici

ed è assicurato ai cittadini un diritto di accesso agli atti amministrativi pressoché illimitato e incondizionabile. Inoltre si sottolinea che l'esercizio del diritto di accesso, ai sensi del citato articolo 10, non è subordinato, per quanto riguarda atti, documenti ed informazioni in possesso di enti locali, ad alcun particolare requisito soggettivo in capo all'accendente.

La limitazione totale o parziale dell'obbligo di motivazione delle istanze di accesso ai documenti amministrativi, di cui alla lettera ii) della raccomandazione costituisce materia riservata alla valutazione politica di esclusiva spettanza del legislatore, in sede di regolamentazione generale dell'istituto. Si segnala, peraltro, che il legislatore italiano ha già ampiamente provveduto in tal senso, in relazione all'accesso ai documenti delle amministrazioni comunali e provinciali e a quelli relativi alla materia ambientale.

Quanto all'esigenza rappresentata alla lettera iii) della raccomandazione, si rappresenta che la Commissione per l'accesso, nelle sue relazioni annuali ha reiteratamente chiesto a Governo e Parlamento di valutare l'opportunità di soddisfarla nel senso di dotare la Commissione anche di poteri inerenti l'ottemperanza delle proprie decisioni di cui è sfornita. Ad ogni buon conto, si segnala la circostanza che, a partire dal 2006, sono stati attribuiti alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi poteri giustiziali. È cioè possibile ricorrere alla Commissione per impugnare, in via amministrativa, i dinieghi di accesso agli atti. In particolare, ai sensi del vigente articolo 25 della legge n. 241 del 1990, il cittadino ha la possibilità di esperire ricorso (trattasi di una tipologia di ricorso amministrativo gerarchico improprio) alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi per il riesame dei casi di diniego di accesso. In caso di inottemperanza da parte delle amministrazioni pubbliche soccombenti alle decisioni della Commissione per l'accesso, la Commissione stessa non è dotata di poteri coercitivi ed occorre rivolgersi al T.A.R.. Dal 2006 ad oggi, grazie all'attività giustiziale della Commissione, si è registrato un netto decremento del contenzioso giurisdizionale (cioè dinanzi ai TAR) nella predetta materia dell'accesso. Si allega, per maggiore chiarezza, un prospetto riepilogativo recante i dati relativi all'attività giustiziale della Commissione per l'accesso, con indicazione della percentuale delle pronunce della Commissione stessa impugnate dinanzi ai TAR.

Alla luce di quanto sopra riportato, le raccomandazioni in materia di accesso agli atti di cui ai punti i), ii), e iii), paiono, contrariamente a quanto affermato nel report del GRECO, pienamente attuate.

Roma, 10 maggio 2011

IL PRESIDENTE  
Firmato Gianni Letta

### 5.3.3 L'ulteriore risposta della Commissione per l'accesso al GRECO

Al Ministero della Giustizia  
Ufficio per i Coordinamento dell'attività internazionale  
Via Arenula 70  
00186 Roma  
ucai@giustizia.it

OGGETTO: Raccomandazione XI del GRECO nn. 59, 60 e 61 (pagine 9 e 10 del primo e secondo ciclo di valutazione congiunti – Rapporto di Conformità sull'Italia – Adottato dal GRECO in occasione della 51° Riunione plenaria a Strasburgo 23-27 maggio 2011).

In riscontro alla richiesta di codesto Ufficio di cui alle e-mail del 28 settembre 2012, e del 17 ottobre u.s., relativamente alla raccomandazione n. XI del GRECO di cui all'oggetto, si forniscono di seguito gli elementi di risposta e le precisazioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Si osserva in primo luogo che al fine della corretta e piena attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di accesso ai documenti amministrativi, dal 2006 il legislatore italiano ha attribuito alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (e al Difensore civico per gli enti locali) proprie specifiche funzioni giustiziali, esercitate ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 e degli articoli 11 e 12 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, attraverso le quali viene assicurata al cittadino una piena ed adeguata tutela amministrativa avverso i dinieghi di accesso agli atti<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Si riporta, di seguito, tra virgolette, il testo vigente delle succitate disposizioni legislative, utile al fine di far comprendere l'esatta portata delle funzioni giustiziali esercitate dalla Commissione per l'accesso:

a) Articolo 25 della legge n. 241 del 1990

*Articolo 25*

*Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi*

*1. 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.*

*2. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.*

*3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.*

*4. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente.*

Si tratta di uno strumento efficace (del tutto simile al ricorso alla Commissione per l'accesso francese, da cui è stato mutuato l'istituto italiano) e

*e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interassi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.*

*5. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo."*

**b) Articoli 11 e 12 del Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006 n. 184**

**"Articolo 11**  
*Commissione per l'accesso*

1. Nell'esercizio della vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, la Commissione per l'accesso, di cui all'articolo 27 della legge:

a) esprime pareri per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso;

b) decide i ricorsi di cui all'articolo 12.

2. Il Governo può acquisire il parere della Commissione per l'accesso ai fini dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, delle sue modificazioni e della predisposizione di normative comunque attinenti al diritto di accesso.

3. Presso la Commissione per l'accesso opera l'archivio degli atti concernenti la disciplina del diritto di accesso previsti dall'articolo 24, comma 2, della legge. A tale fine, i soggetti di cui all'articolo 23 della legge trasmettono per via telematica alla Commissione per l'accesso i suddetti atti e ogni loro successiva modificazione."

**"Articolo 12**

*Tutela amministrativa dinanzi la Commissione per l'accesso*

1. Il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso, ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso, sono trasmessi mediante raccomandata con avviso di ricevimento indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Il ricorso può essere trasmesso anche a mezzo fax o per via telematica, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente.

2. Il ricorso, notificato agli eventuali controinteressati con le modalità di cui all'articolo 3, è presentato nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta d'accesso. Nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione i controinteressati possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni.

3. Il ricorso contiene: a) le generalità del ricorrente; b) la sommaria esposizione dell'interesse al ricorso; c) la sommaria esposizione dei fatti; d) l'indicazione dell'indirizzo al quale dovranno pervenire, anche a mezzo fax o per via telematica, le decisioni della Commissione.

4. Al ricorso sono allegati: a) il provvedimento impugnato, salvo il caso di impugnazione di silenzio rigetto;

b) le ricevute dell'avvenuta spedizione, con raccomandata con avviso di ricevimento, di copia del ricorso ai controinteressati, ove individuati già in sede di presentazione della richiesta di accesso.

5. Ove la Commissione ravvisi l'esistenza di controinteressati, non già individuati nel corso del procedimento, notifica ad essi il ricorso.

semplicissimo da azionare da parte del cittadino che consente, sia a livello delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sia a livello delle amministrazioni locali, un'immediata e concreta tutela del diritto d'accesso. In particolare, il ricorso amministrativo innanzi alla Commissione o al Difensore civico è esercitabile gratuitamente attraverso il semplice invio, anche a mezzo fax o posta elettronica, di un'istanza di riesame dei provvedimenti di diniego d'accesso taciti od espressi. Il cittadino può utilizzare la modulistica presente sul sito Internet della Commissione per l'accesso (www.commissioneaccesso.it) e le formalità sono ridotte al minimo. La Commissione decide pronunciandosi entro il termine di trenta giorni dalla richiesta di riesame, ordinando all'amministrazione resistente, in caso di accoglimento del ricorso, di riesaminare il proprio diniego concedendo l'accesso ai documenti chiesti. Dal 2006 ad oggi, sono stati presentati alla Commissione per l'accesso ben 3493 ricorsi, tutti decisi entro i termini previsti per legge.

Premesso quanto sopra, in particolare si osserva:

**1 –** Quanto all'esigenza rappresentata dal GRECO di adottare le misure appropriate per far sì che le amministrazioni locali assicurino l'accessibilità alle informazioni di cui dispongono di cui alla lettera i) della raccomandazione, occorre rappresentare non solo che tal esigenza è già pienamente soddisfatta a livello legislativo (ai sensi della legislazione vigente tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici ed è assicurato ai

---

6. Le sedute della Commissione sono valide con la presenza di almeno sette componenti. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti. La Commissione si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso o dal decorso del termine di cui al comma 2. Scaduto tale termine, il ricorso si intende respinto. Nel caso in cui venga richiesto il parere del Garante per la protezione dei dati personali il termine è prorogato di venti giorni. Decorsi inutilmente tali termini, il ricorso si intende respinto.

7. Le sedute della Commissione non sono pubbliche. La Commissione:

a) dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente;

b) dichiara inammissibile il ricorso proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera b), della legge;

c) dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4;

d) esamina e decide il ricorso in ogni altro caso.

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

9. La decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato entro lo stesso termine di cui al comma 6. Nel termine di trenta giorni, il soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato può emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge.

10. La disciplina di cui al presente articolo si applica, in quanto compatibile, al ricorso al difensore civico previsto dall'articolo 25, comma 4, della legge.”

cittadini un diritto<sup>4</sup> di accesso agli atti amministrativi pressoché illimitato e incondizionabile e l'esercizio del diritto di accesso non è subordinato, per quanto riguarda atti, documenti ed informazioni in possesso di enti locali, ad alcun particolare requisito soggettivo in capo all'accadente) ma che, inoltre, a livello di tutela in sede amministrativa, la Commissione per l'accesso, con un proprio orientamento giurisprudenziale ormai consolidato da più di un anno, ha esteso la propria competenza fino ad esaminare e decidere anche i ricorsi presentati dai cittadini contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni locali, nel caso di assenza dei Difensori civici regionali e provinciali competenti per territorio.

2 – Si ribadisce con riferimento alla limitazione totale o parziale dell'obbligo di motivazione delle istanze di accesso ai documenti amministrativi, di cui alla **lettera ii) della raccomandazione** che in sede di regolamentazione generale dell'istituto il legislatore italiano ha già ampiamente provveduto in tal senso, sia in relazione all'accesso ai documenti delle amministrazioni comunali e provinciali<sup>5</sup> sia a quelli relativi alla materia ambientale<sup>6</sup> nonché a tutti i documenti attinenti all'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione pubblica<sup>7</sup>. In proposito si osserva che la Commissione per l'accesso nelle proprie decisioni segue il costante orientamento di ritenere comunque sempre prevalente il diritto d'accesso rispetto alle contrapposte esigenze di riservatezza,

<sup>4</sup> Vedi, in particolare, l'articolo 10 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali -T.U.E.L. di cui di seguito si riporta integralmente il testo tra virgolette: *'Articolo 10 - Diritto di accesso e di informazione 1. 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 vietи 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. 2. Il regolamento 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; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione. 3. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni'*

<sup>5</sup> Vedi articolo 10 del d.lgs. n.267 del 2000, riportato alla nota 2

<sup>6</sup> Per la materia ambientale, vedi l'articolo 3-sexies del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, di seguito riportato tra virgolette: *'Articolo 3-sexies Diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo 1. In attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e delle previsioni della Convenzione di Aarhus, ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale'*.

<sup>7</sup> Vedi articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che stabilisce, al comma 1, il principio di **accessibilità totale**, anche attraverso lo strumento della pubblicazione, sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, di tutte le informazioni concernenti ogni aspetto organizzativo, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali, e all'utilizzo delle risorse per il perseguitamento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

ogni qual volta l'accesso sia necessario per la tutela della propria posizione giuridica<sup>8</sup>.

3 – Quanto all'esigenza rappresentata alla **lettera iii) della accomandazione GRECO**, si osserva che la Commissione per l'accesso, nelle sue relazioni annuali ha reiteratamente chiesto a Governo e Parlamento di valutare l'opportunità di dotare la Commissione anche di poteri inerenti l'ottemperanza delle proprie decisioni di cui oggi è sfornita, essendo nell'ordinamento italiano, il potere d'ottemperanza riservato al TAR. Ad ogni buon conto, si sottolinea al riguardo che, pur non avendo la Commissione poteri coercitivi né sanzionatori nei confronti delle amministrazioni inadempienti e soccombenti – di esclusiva spettanza dell'autorità giurisdizionale – (peraltro anche l'omonima Commissione per l'accesso francese è priva di tali poteri), l'efficacia di tale strumento di tutela, in sede amministrativa, del diritto d'accesso dei cittadini è ben testimoniata dal fatto che solo il 2,17% delle decisioni della Commissione per l'accesso hanno successivamente dato origine a ricorsi in sede giurisdizionale al TAR (vedi grafico allegato sub. 1).

Inoltre, si osserva che comunque la tutela in sede giurisdizionale nella medesima materia dell'accesso, riservata alla competenza esclusiva del T.A.R., si espleta attraverso una specifica procedura abbreviata, che consente, tra l'altro, ai cittadini di stare in giudizio senza l'assistenza di un avvocato.

Si allega, per maggiore chiarezza, un prospetto riepilogativo recante i dati relativi all'attività giustiziale della Commissione per l'accesso, con indicazione della percentuale delle pronunce della Commissione stessa impugnate dinanzi ai TAR.

Alla luce di quanto sopra riportato, le raccomandazioni in materia di accesso agli atti di cui ai punti i), ii), e iii), paiono, contrariamente a quanto affermato erroneamente dal GRECO, pienamente attuate.

Roma, 23 ottobre 2012

Per IL PRESIDENTE

Firmato: Ignazio Francesco Caramazza

---

<sup>8</sup> Vedasi in proposito le massime riportate in sintesi, allegate sub 2

## 6. I ricorsi dinanzi alla Commissione per l'accesso

### 6.1. La procedura

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

La richiesta di riesame del diniego deve essere inoltrata alla Commissione, nonchè all'amministrazione resistente. La procedura è molto snella, richiede un minimo formalismo ed è interamente disciplinata dal citato articolo 25, e dagli articoli 11 e 12 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

Il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento d'accesso ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso, è gratuito e non richiede particolari formalismi. È trasmesso mediante raccomandata o a mezzo Fax ovvero per via telematica alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Nel 2011, si è verificato un forte incremento dell'utilizzo della PEC da parte dei cittadini per l'invio delle richieste di parere e dei ricorsi alla Commissione.

Il ricorso deve essere necessariamente notificato agli eventuali controinteressati, a pena di inammissibilità, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica, è deve essere presentato, a pena di irricevibilità, nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta d'accesso. I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, possono presentare alla Commissione le loro controdeduzioni (art. 12, c. 2 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184).

Nel termine di 30 giorni dalla presentazione del ricorso, la Commissione deve emettere la propria decisione. Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto. Al riguardo, si segnala che la Commissione si è, sino ad oggi, sempre pronunciata espressamente, su tutti i ricorsi presentati e che mai ha fatto formare il silenzio-rigetto per inutile decorso del tempo.

Anche nell'anno 2011, la Commissione, nonostante il cospicuo aumento del numero dei ricorsi presentati – evidenziato nella **Figura 3** – è comunque riuscita a decidere tempestivamente tutti i ricorsi. Per raggiungere tale obiettivo le sedute sono state convocate a non più di tre settimane di distanza l'una dall'altra, con un carico di lavoro sempre crescente come risulta dalla **Figura 4** recante la tabella

riepilogativa dei lavori della Commissione nel corso dell'anno 2011, dalla quale si evince che la Commissione si è riunita 17 volte ed ha esaminato un totale di 701 ricorsi e 152 pareri, per una media di 41 ricorsi e 9 pareri a seduta, con picchi di oltre 50 ricorsi a seduta nei mesi di aprile e settembre 2011.

Figura 4: dettaglio dei lavori della Commissione nel 2011

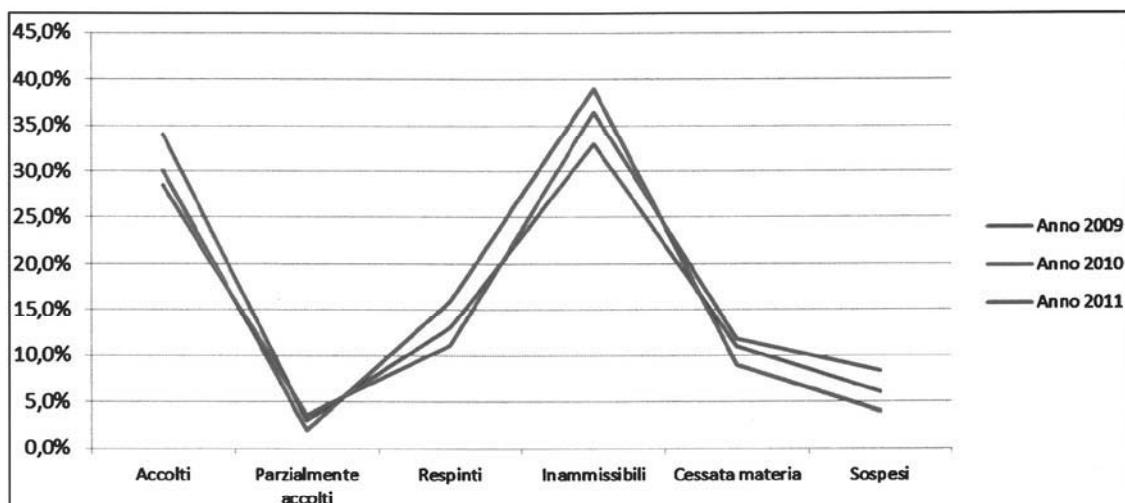
n.	Data	Pareri	Ricorsi	Fuori Sacco 4.0		
		Totale	Totale	Pareri	Ricorsi	Totale
1	11/01/2011	<b>10</b>	<b>32</b>	<b>3</b>		<b>3</b>
2	01/02/2011	<b>9</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
3	22/02/2011	<b>9</b>	<b>32</b>		<b>3</b>	<b>3</b>
4	15/03/2011	<b>9</b>	<b>40</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
5	06/04/2011	<b>11</b>	<b>51</b>			
6	19/04/2011	<b>7</b>	<b>40</b>			
7	10/05/2011	<b>9</b>	<b>38</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
8	31/05/2011	<b>8</b>	<b>47</b>			
9	23/06/2011	<b>10</b>	<b>46</b>	<b>1</b>		<b>1</b>
10	07/07/2011	<b>10</b>	<b>37</b>			
11	20/07/2011	<b>7</b>	<b>26</b>			
12	13/09/2011	<b>8</b>	<b>50</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
13	27/09/2011	<b>1</b>	<b>54</b>			
14	11/10/2011	<b>5</b>	<b>34</b>		<b>5</b>	<b>5</b>
15	08/11/2011	<b>6</b>	<b>47</b>			
16	29/11/2011	<b>13</b>	<b>37</b>	<b>1</b>		<b>1</b>
17	20/12/2011	<b>10</b>	<b>41</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
TOTALE		<b>142</b>	<b>687</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>24</b>

Totale Generale Pareri	Totale Generale Ricorsi
<b>152</b>	<b>701</b>

L'informatizzazione e la dematerializzazione dei lavori della Commissione, attraverso la creazione del fascicolo elettronico avviata nel 2009 e completata nel 2010 hanno reso più agili e spediti i lavori della Commissione, consentendo di raggiungere nel 2011 livelli sempre maggiori di efficienza e produttività. Inoltre, la pubblicazione sul sito dedicato delle decisioni e dei pareri della Commissione ha costituito un efficace strumento per diffondere il principio di trasparenza tra le amministrazioni e tra i cittadini. Le decisioni e i pareri, infatti, costituiscono oggetto di pubblicazioni specifiche e sono liberamente consultabili da parte dei cittadini sul sito web: [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

Nella **Figura 5** è messo a confronto l'esito dei ricorsi negli anni 2009, 2010 e 2011.

**Figura 5: andamento dei ricorsi nel triennio 2009-2011**



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

In particolare, nel 2010, il totale dei ricorsi inammissibili era salito rispetto al dato registrato, negli anni 2009 e 2008, mentre si osserva un deciso decremento delle pronunce di inammissibilità nel 2011 che, se rapportato anche al notevole

innalzamento del totale dei ricorsi esaminati nel corso dell’anno, costituisce un segnale certamente positivo, indice anche di una sempre maggiore consapevolezza in capo ai cittadini ricorrenti delle corrette modalità di utilizzo dello strumento di tutela amministrativa offerto dal ricorso alla Commissione, che anche grazie alle semplificazioni procedurali offerte dall’uso degli strumenti telematici (sito internet e PEC) ha consentito alla Commissione di poter decidere nel merito un numero sempre crescente di ricorsi. Si osserva, inoltre, un aumento delle dichiarazioni di improcedibilità per cessazione della materia del contendere (nel 2011 sono state l’11,8%, contro il 9% del 2010 e l’11% del 2009). Deve osservarsi al riguardo che ciò denota la crescente propensione delle amministrazioni resistenti a concedere l’accesso agli atti in pendenza del ricorso alla Commissione per l’accesso. Il fatto che le amministrazioni consentano l’accesso nelle more della decisione del ricorso può certamente essere interpretato come un indicatore del crescente livello di *moral suasion* esercitata dalla Commissione per l’accesso nei confronti delle amministrazioni resistenti, incentivate a consentire l’accesso, prima ancora di aspettare l’esito del ricorso proposto contro di loro. Ciò realizza, di fatto, un positivo effetto di immediata tutela sostanziale del diritto d’accesso, già nella fase prodromica del procedimento innanzi alla Commissione stessa.

Le seguenti Figure 6 e 7 mostrano nel dettaglio l’andamento degli esiti dei ricorsi nell’anno 2011.

Nel 2011 i ricorsi dichiarati inammissibili sono stati 214 su un totale di 701 ricorsi decisi nel corso dell’anno, per una percentuale pari al 36,5%, in netta decrescita rispetto al dato registrato nell’anno 2010, pari al 39%. Il numero ancora relativamente alto di inammissibilità è dato dal fatto che al loro interno sono comunque ricompresi sia tutti i casi in cui la Commissione si è dichiarata incompetente (ricorsi presentati avverso i dinieghi di accesso degli Enti locali, in presenza di difensore civico provinciale o regionale), sia i vari casi di inammissibilità previsti dall’articolo 12, comma 7, lettere b) e c) del d.P.R. n. 184 del 2006 (ricorso proposto da soggetto non legittimato, o privo dell’interesse previsto dall’articolo 22, comma 1, lettera b), della legge n. 241 del 1990; ricorso privo di uno dei requisiti di cui al comma 3 dell’articolo 12 del citato d.P.R. o privo di uno degli allegati elencati al comma 4 dello stesso articolo 12) nonché, per esigenze di semplificazione, anche i ricorsi dichiarati irricevibile perché presentati tardivamente (pari al 6% dei ricorsi presentati). In particolare tra le cause di inammissibilità più ricorrenti si annoverano la mancata notifica ai controinteressati, la mancata allegazione del provvedimento impugnato, la carenza assoluta di prospettazione della vicenda oggetto di gravame.

I ricorsi accolti sono stati in totale 200 cui si possono sommare – al fine di un computo complessivo delle decisioni favorevoli all’accesso ai documenti da parte dei cittadini ricorrenti – non solo quelli parzialmente accolti pari a 26 ma anche gli 83 ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere,

avendo comunque in tali casi l'amministrazione interamente soddisfatto la pretesa di parte ricorrente, concedendo l'accesso ai chiesti documenti nelle more della trattazione del ricorso dinanzi alla Commissione. Il dato complessivo porta ad una percentuale di esiti favorevoli al ricorrente pari al 44% dei casi.

Le decisioni interlocutorie, di sospensione dei termini per incombenze istruttorie (nei quali sono ricompresi anche quelli sospesi per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) sono stati nel 2011 in totale solo 58, pari a circa l'8% del totale delle decisioni. Il dato sembra dunque confermare l'acquisita consapevolezza delle corrette procedure da parte sia dei cittadini ricorrenti che delle amministrazioni resistenti.

Figura 6: esito dei ricorsi nel 2011

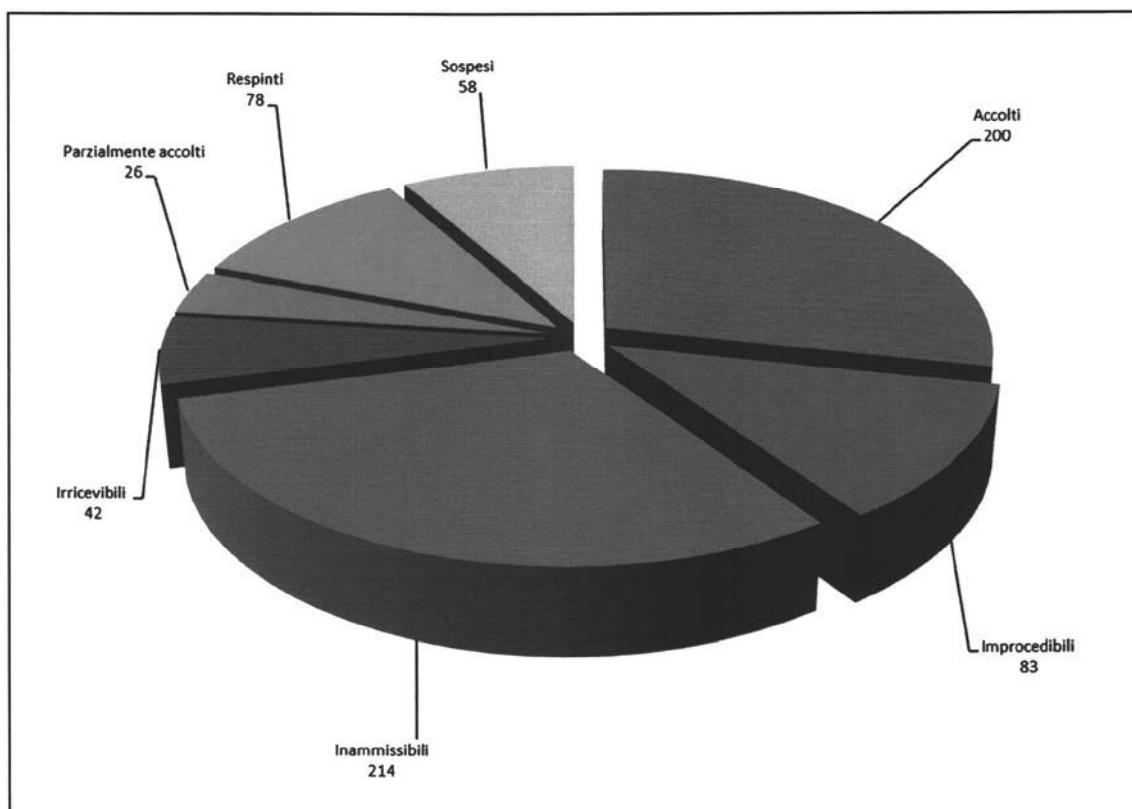
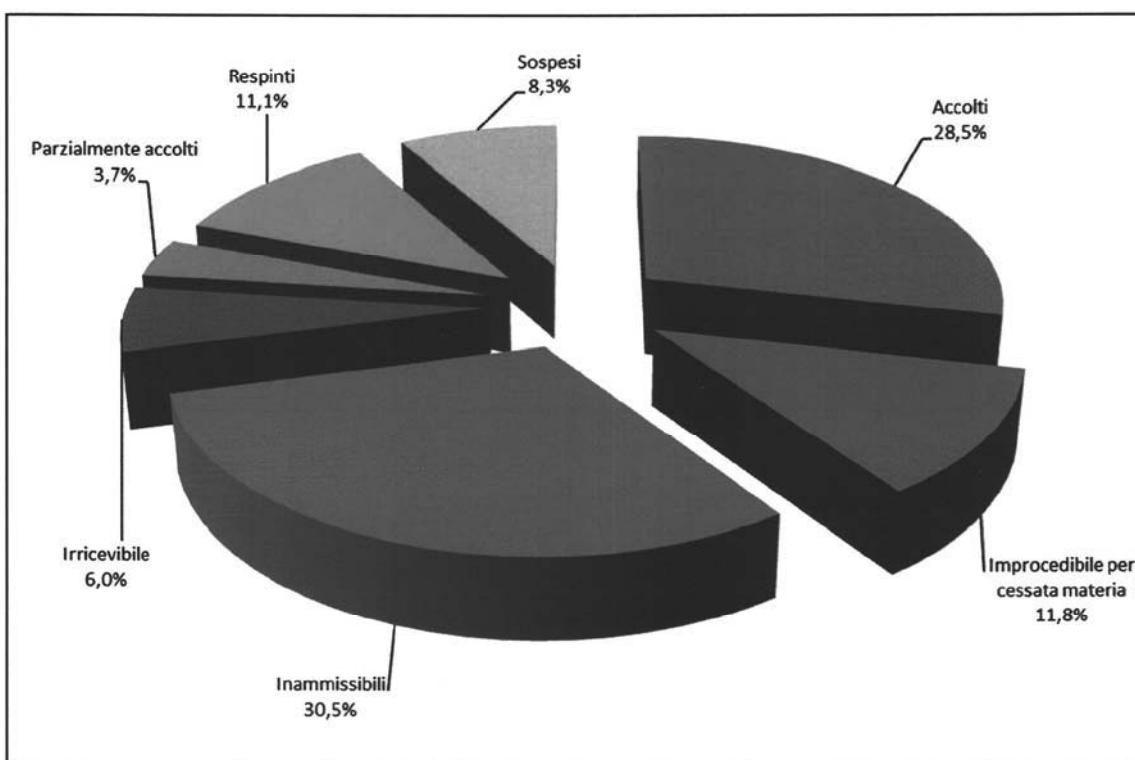


Figura 7: esito dei ricorsi nell'anno 2011 in percentuale



Esaminando nel dettaglio la **Figura 7** si evince che la quota dei ricorsi dichiarati improcedibili, per cessata materia del contendere, è aumentata fortemente in proporzione al numero totale dei ricorsi trattati ed è risultata nel 2011 pari all'11,8%, mentre nel 2010 si era attestata al 9%. È invece in netta diminuzione la percentuale dei ricorsi respinti, pari al 11% nel 2011, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009.

I ricorsi sospesi, per incombenze istruttorie (nei quali sono ricompresi anche quelli sospesi per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) sono lievemente aumentati nel corso dell'anno 2011 e si attestano all'8,3% rispetto al 4% dell'anno 2010 e al 6% del 2009.

Nel 2011 i ricorsi accolti sono stati il 28,5% cui si aggiungono quelli accolti parzialmente pari al 3,7%, mentre nel 2010, i ricorsi accolti erano il 30% cui andava aggiunto un 2% dei ricorsi accolti solo parzialmente.

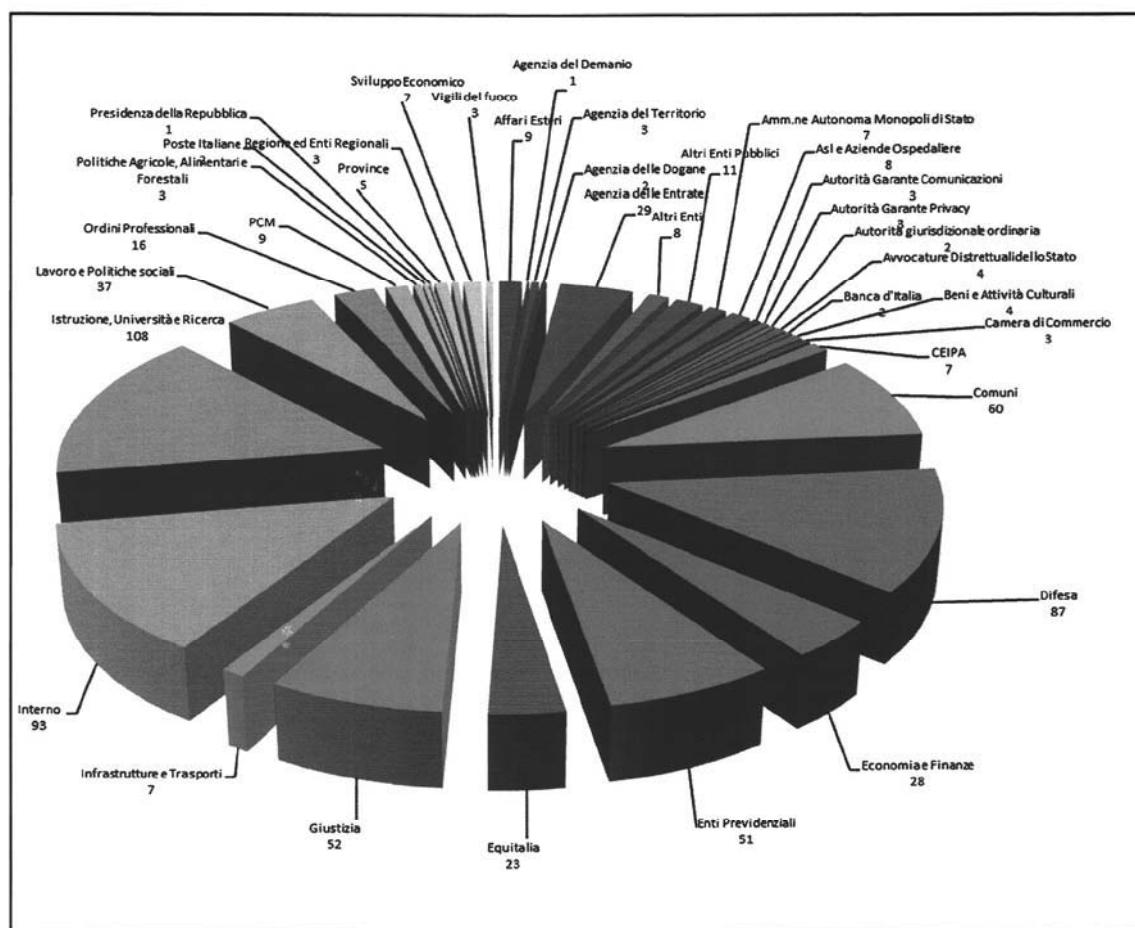
Risulta diminuita sensibilmente, rispetto allo scorso anno, la quota di ricorsi dichiarati inammissibili (che comprende la varietà delle fattispecie che possono concludersi con l'inammissibilità: ad esempio l'incompetenza, la mancata notifica ai controinteressati, la mancata allegazione del provvedimento impugnato, la carenza assoluta di prospettazione della vicenda oggetto di gravame, ecc. e in cui, per semplicità, sono stati ricompresi anche quelli

dichiarati irricevibili per tardività) pari in totale nell'anno 2011 al 36,5%, contro il 39% registrato nel 2010.

#### 6.2. I ricorsi alla Commissione e le amministrazioni resistenti

Anche nell'anno 2011, i ricorsi presentati alla Commissione sono rivolti avverso i dinieghi d'accesso (espressi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni<sup>9</sup>.

Figura 8: amministrazioni resistenti rispetto al totale dei ricorsi

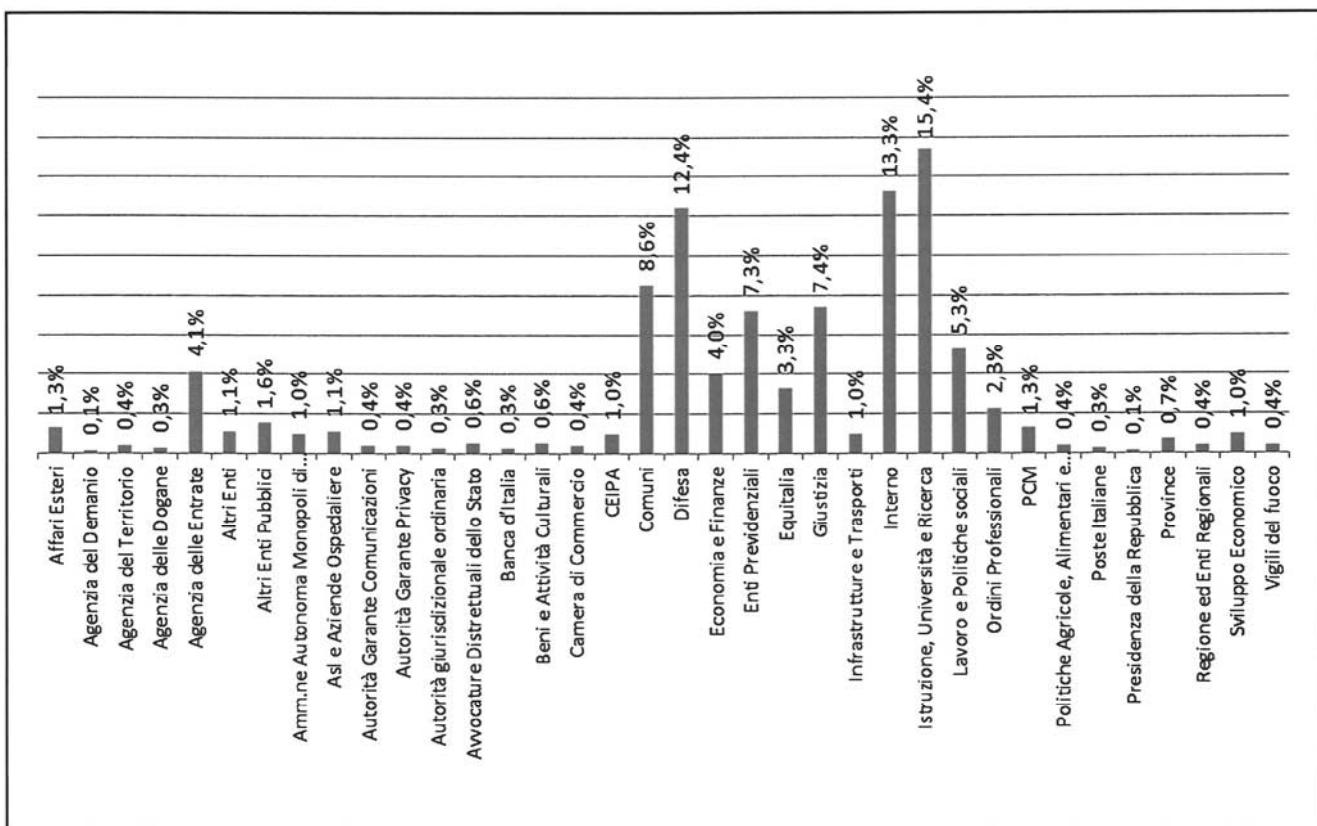


<sup>9</sup> Ancorché la Commissione per l'accesso abbia una competenza limitata, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Nella **Figura 8** sono riportate in maniera particolareggiata tutte le amministrazioni contro le quali i cittadini hanno rivolto ricorso nell'anno 2011, con indicazione esatta del numero dei ricorsi presentati.

Esaminando il grafico si nota che le amministrazioni nei cui confronti sono presenti il maggior numero di ricorsi sono, nell'ordine, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, con 108 ricorsi, il Ministero dell'interno con 93 e il Ministero della Difesa con 87 ricorsi. Seguono il Ministero della giustizia con 52 ricorsi, il Ministero del lavoro con 37 ricorsi, il Ministero dell'economia e delle finanze con 28 ricorsi, le Agenzie delle entrate con 29 ricorsi. Particolarmente numerosi sono i ricorsi presentati avverso i Comuni (60) e gli Enti previdenziali (51) e contro Equitalia SPA, pari a 23. Seguono gli ordini professionali con sedici ricorsi.

**Figura 9: percentuale di ricorsi per amministrazione resistenti**



Come si evince dalla **Figura 9**, nel 2011 per il Ministero dell'Istruzione, Università e ricerca la percentuale di ricorsi è del 15,4%, in netta diminuzione rispetto all'anno 2010 (17,7%) e 2009 (20%). Questo dato comprende le scuole, le università, gli uffici scolastici regionali e provinciali e gli enti di ricerca.

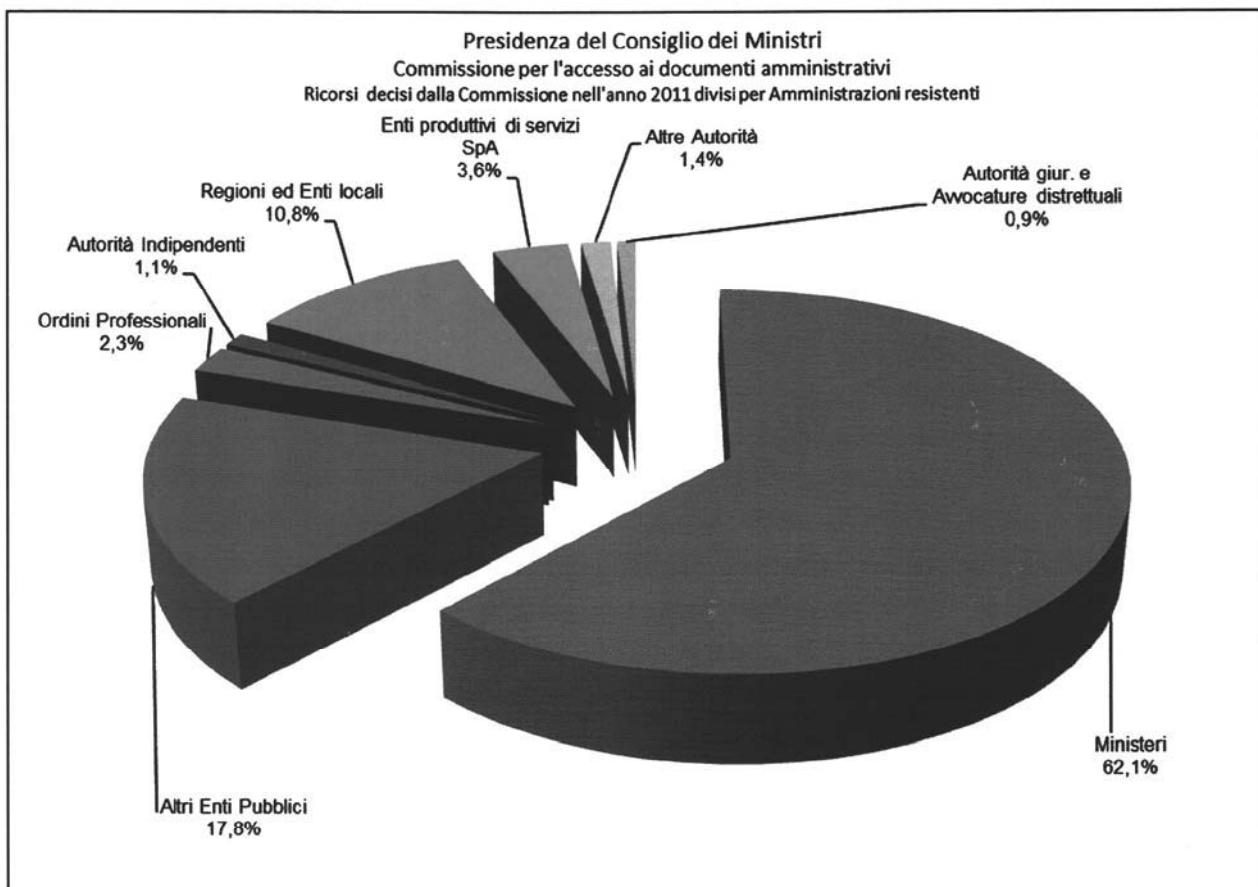
Risulta nettamente diminuita anche la percentuale dei ricorsi contro il Ministero della Difesa pari al 12,4% (rispetto al 16,83% del 2010 e al 16% del 2009).

Continuano a diminuire percentualmente i ricorsi nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze che passano nel 2011 al 4% contro il 5,12% del 2010 e il 12% del 2009.

Un aumento di ricorsi si registra invece nei confronti del Ministero dell'Interno 13,3% nel 2011, rispetto al 12,38% del 2010 e al 9% del 2009.

I ricorsi contro il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali risultano nel 2011 pari al 5,3%, in netto aumento rispetto al 3,96% dell'anno 2010 (nel 2009 erano 5%). A questo dato può essere accostato anche quello relativo agli enti previdenziali per i quali parimenti si osserva un incremento del numero dei ricorsi pari al 7,3% nel 2011, contro il 4,29% del 2010, comunque inferiori rispetto al dato del 2009 pari all'8%.

Figura 10: categorie di amministrazioni resistenti nel 2011

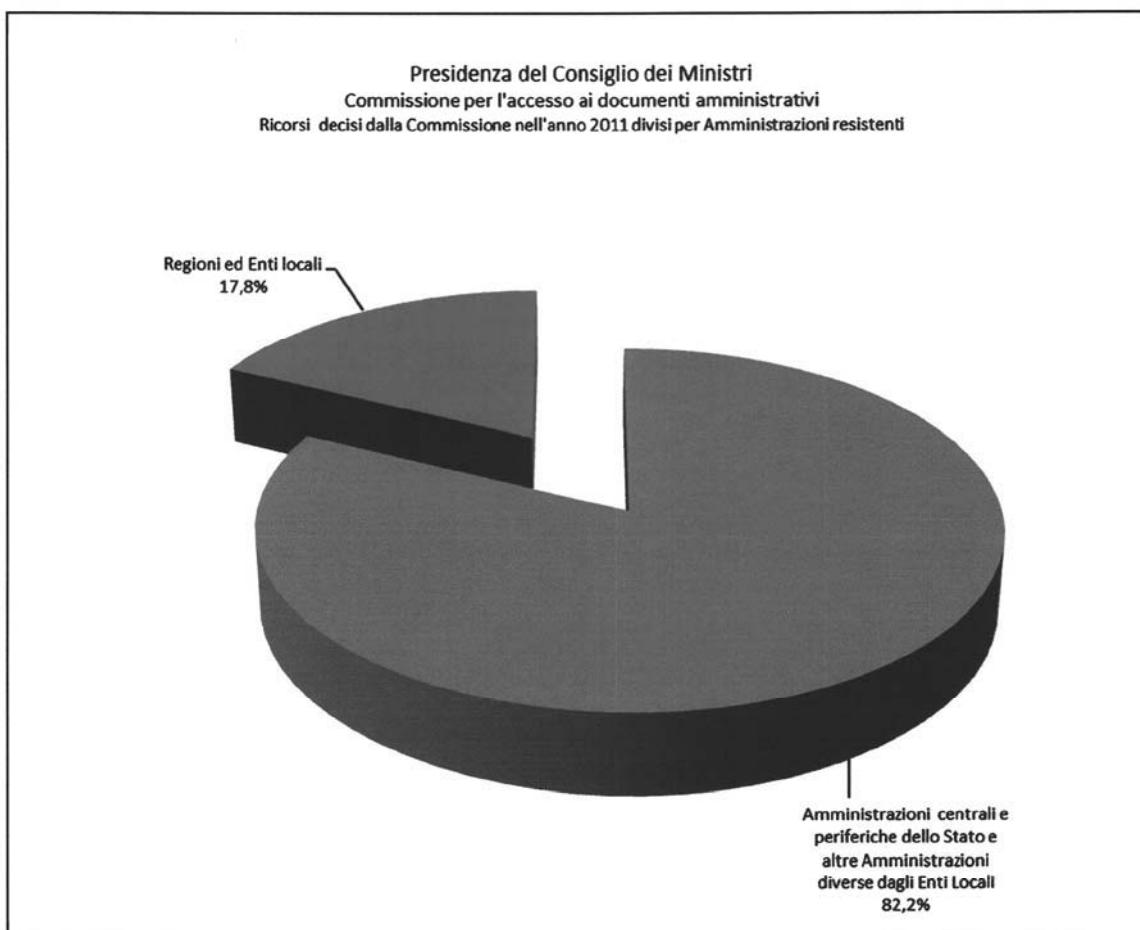


Osservando la **Figura 10** si nota una netta diminuzione della percentuale di ricorsi presentati nei confronti delle autorità indipendenti, pari nel 2011 solo all'1,1%, rispetto all'anno 2010 in cui si era registrato il 2% di ricorsi.

La percentuale di ricorsi rivolta contro i ministeri è scesa nel 2011 al 62,1% contro il 68% del 2010, ma resta, comunque, decisamente la quota maggiore di ricorsi in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro le altre amministrazioni.

Nei confronti degli altri enti pubblici non ministeriali la quota di ricorsi presentati nel 2011 è stata pari al 17,8% contro il 18% registrato nel 2010. Contro gli ordini professionali sono stati rivolti nel 2011 il 2,3 % dei ricorsi a fronte dell'1,9% nel 2010. Infine i ricorsi presentati contro le autorità giurisdizionali e le avvocature distrettuali dello Stato sono stati complessivamente pari allo 0,9%, nel 2011. Come si evince dalla **Figura 11**, mentre contro Regioni ed Enti locali nel complesso, sono stati presentati alla Commissione per l'accesso il 10,8% dei ricorsi, l'89,2% dei ricorsi presentati è rivolto nei confronti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e delle altre amministrazioni diverse dagli enti locali.

**Figura 11: ricorsi contro Amministrazioni statali ed enti locali**



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

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

Nelle **Figure 8, 9 e 10** si può notare che il 10,8% dei ricorsi presentati nell'anno 2011 alla Commissione per l'accesso, è rivolto contro Enti locali (Comuni 8,6%; A.S.L. 1,1%; Province 0,7%; Regioni e altri enti regionali 0,4%). Rispetto al 2010 si è registrato un lieve aumento in termini percentuali (i ricorsi avverso Regioni, Province, Enti locali e ASL erano stati nel totale pari al 10% nel 2010), cui ha fatto però riscontro un consistente aumento numerico dei ricorsi effettivamente presentati contro gli enti locali, dato l'aumento complessivo dei ricorsi decisi nel 2011. Si tratta di ricorsi di cui la Commissione fino al 2010 dichiarava l'inammissibilità per incompetenza, senza mai entrare nel merito, essendo gli stessi rimessi alla cognizione del difensore civico ai sensi del citato articolo 24 della legge n. 241 del 1990.

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

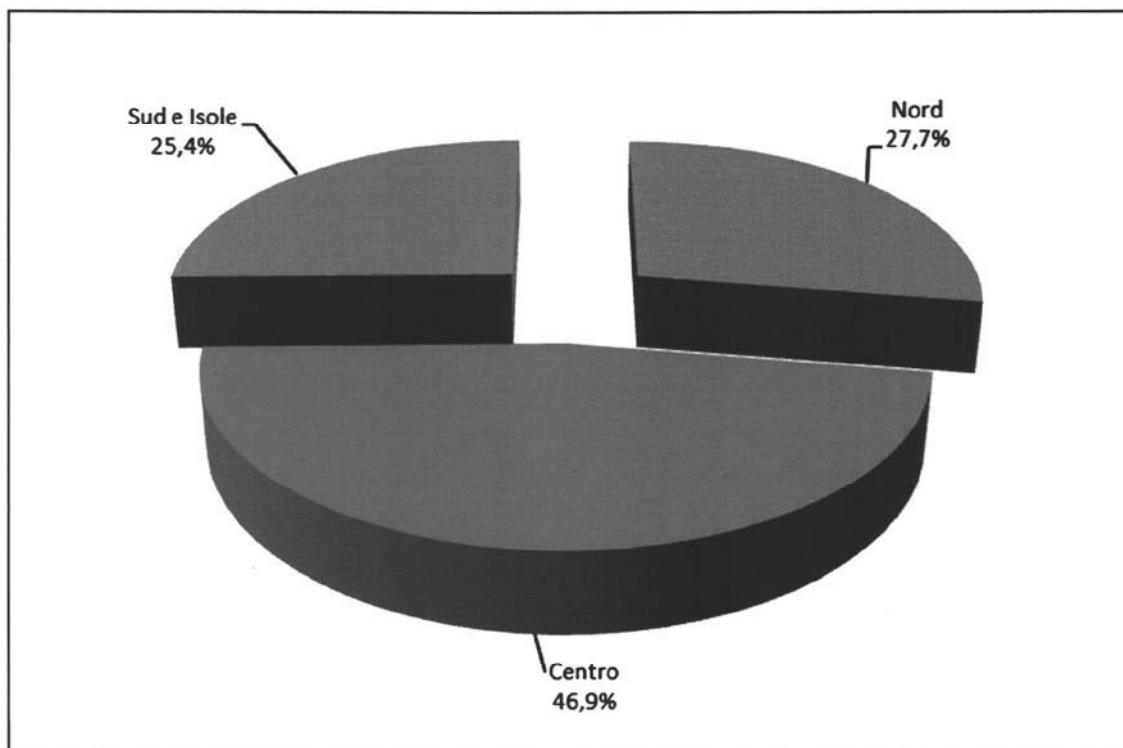
La Commissione resta, inoltre, un punto di riferimento fondamentale anche per il diritto di accesso a livello di Enti locali forniti di difensore civico, continuando ad esprimersi in tale ambito in sede consultiva e orientando gli organi di governo delle amministrazioni locali specialmente con riferimento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

### 6.4 La distribuzione dei ricorsi per ambito territoriale

Nel 2011, come nei precedenti anni 2010, 2009 e 2008, si conferma una distribuzione quasi omogenea dei ricorsi per aree geografiche, con una lieve prevalenza del Centro, dovuta in parte alla presenza delle sedi centrali delle amministrazioni Ministeriali.

Come si può notare nella **Figura 12**, nel 2011 la maggiore percentuale dei ricorsi è stata presentata al centro nella misura del 46%. Sud e isole totalizzano il 25,4% e il Nord il 27,7%.

**Figura 12: distribuzione geografica dei ricorsi**

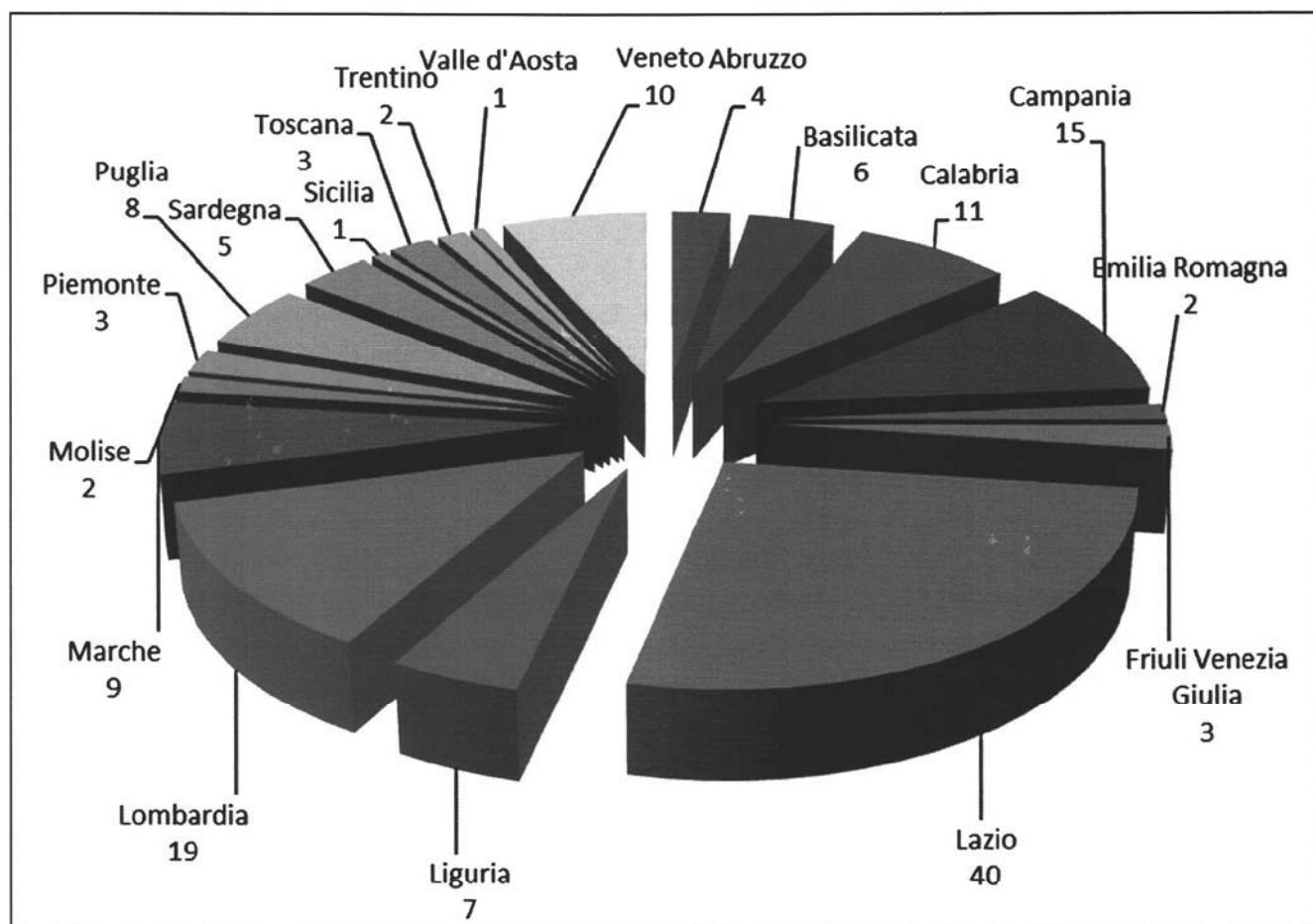


Se si considerano le percentuali in comparazione con il 2010 e 2009, nell'anno 2011, risulta aumentata la percentuale di ricorsi presentata al Centro pari al 46,9% (rispetto al 38% del 2010 e al 36% del 2009) mentre è diminuita quella relativa al Sud e isole: il 25,4% (rispetto al 32% nell'anno 2010) ed è diminuita anche quella del Nord pari al 27,7% (pari invece al 30% nel 2010).

## 7. Le funzioni consultive di proposta e di impulso della Commissione

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

Figura 13: distribuzione dei pareri per Regione anno 2011



Dalle **Figure 13 e 14**, che illustrano la distribuzione dei pareri per Regione nell'anno 2011, si può notare che il maggiore numero dei pareri, in percentuale, è richiesto nel Lazio: il 26,3% (contro il 17% del 2010), seguito dalla Lombardia: il 13,2% (contro il 16% del 2010), dalla Campania: il 9,9% (contro l'8% nel 2010) e dalla Calabria con il 7,2%. Seguono il Veneto, con il 6,6%, la Puglia con il 5,3%, le Marche con il 5,9%, la Liguria con il 4,6% e la Basilicata con il 3,9%. Quindi l'Abruzzo con il 2,6% e Toscana, Piemonte e Friuli Venezia Giulia, ciascuna a quota 2%. Quindi abbiamo l'Emilia Romagna, il Trentino, e il Molise con l'1,3% di richieste ed infine Sicilia e Val d'Aosta con lo 0,7% di richieste. La spiegazione delle variazioni, anche considerevoli, da una regione all'altra può essere ricollegata al numero degli abitanti delle regioni più popolose, come il Lazio e la Lombardia, che totalizzano il maggior numero di pareri, al luogo in cui si trova l'amministrazione interessata (spesso un'amministrazione centrale dello Stato che ha sede a Roma) ma anche alla conoscenza e diffusione di altre forme di tutela (ad esempio l'istituto del difensore civico).

**Figura 14: percentuale delle richieste di parere per Regione anno 2011**

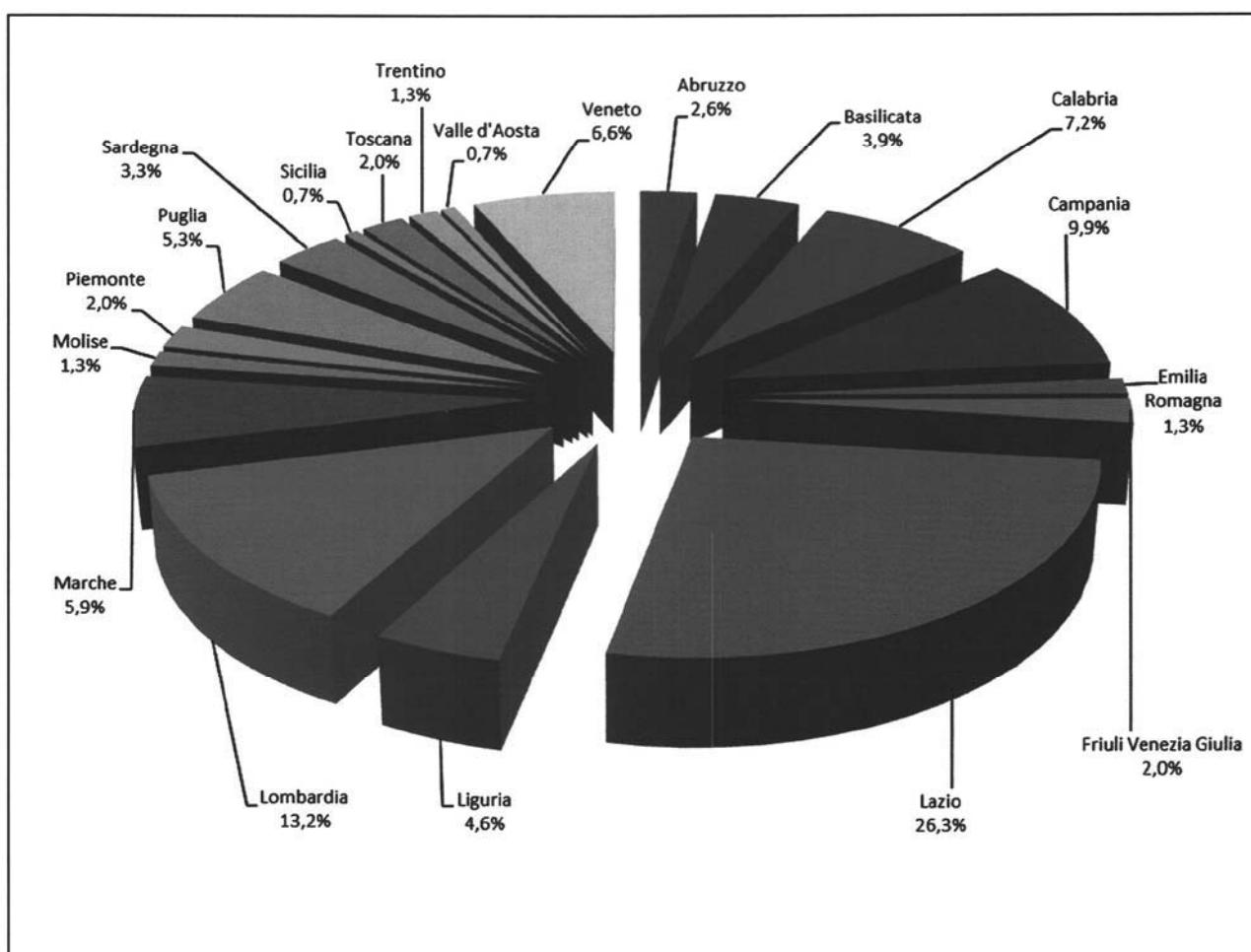
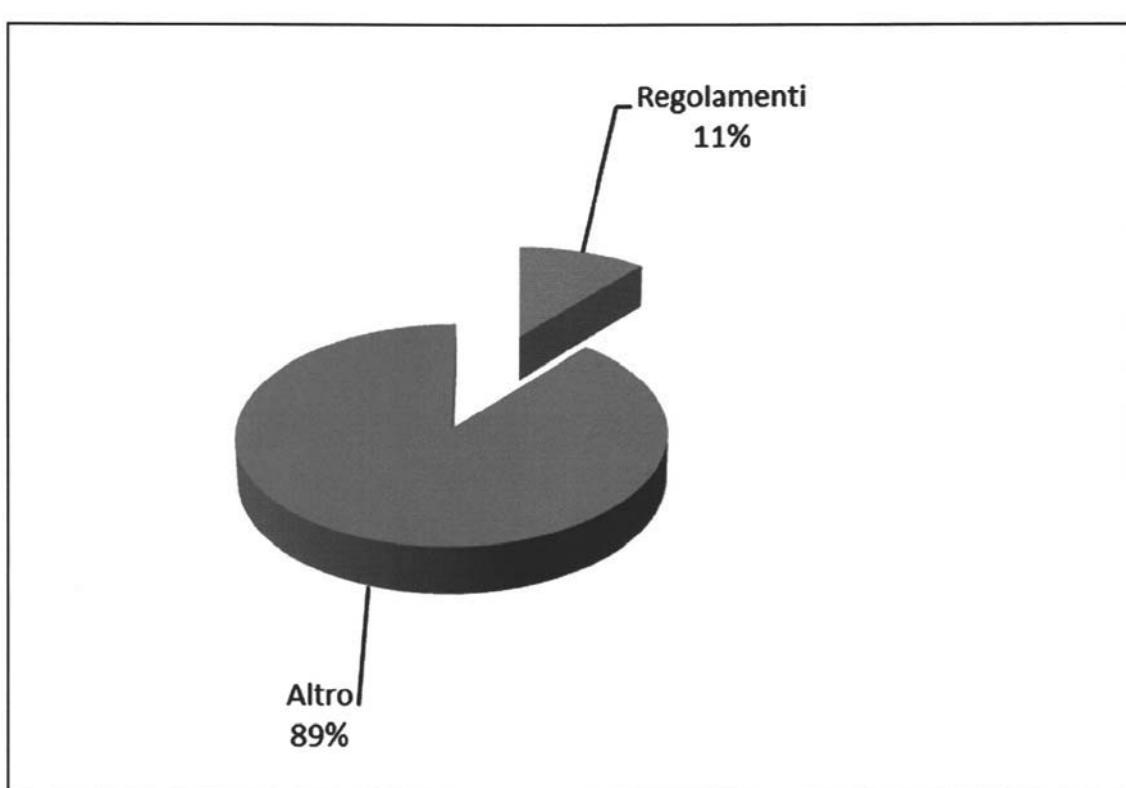


Figura 15: pareri resi sui regolamenti rispetto al totale

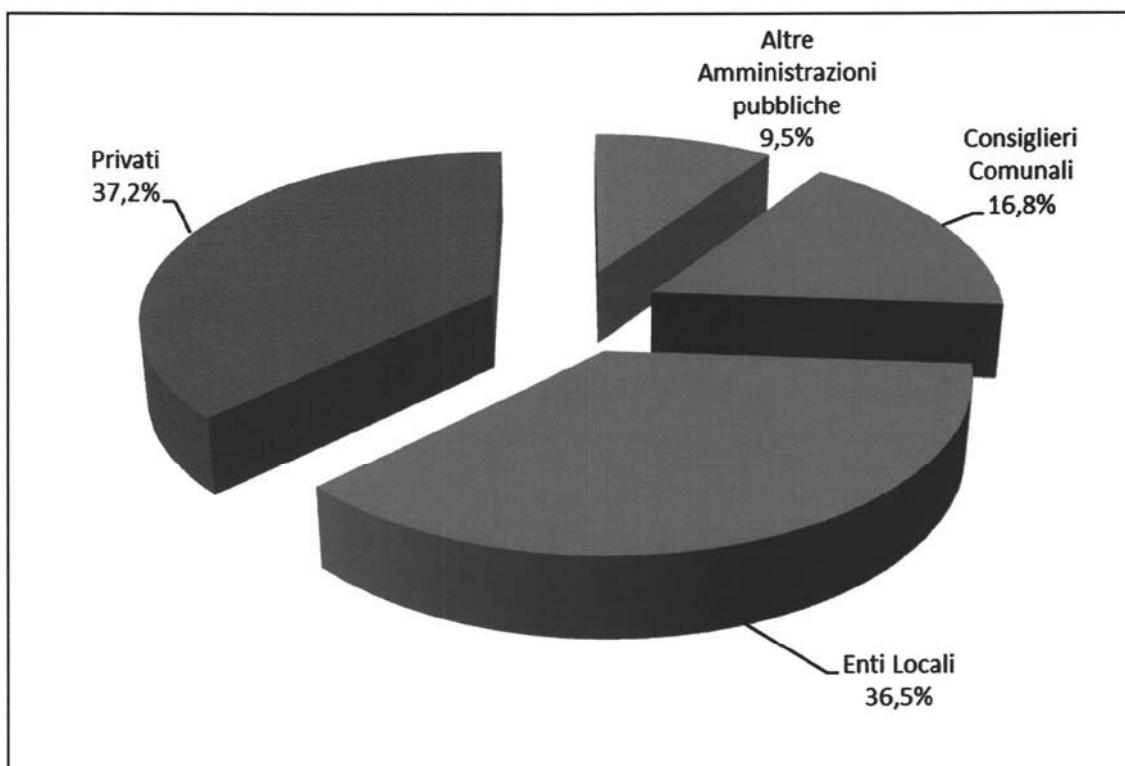


La Commissione esprime un parere sulla conformità del regolamento alla disciplina vigente, suggerendo di modificare alcune disposizioni, o in alcuni casi di espungerle quando siano da considerare superflue o ripetitive rispetto alla disciplina in vigore.

Come si può vedere dalla **Figura 15**, sul totale delle richieste di parere, l'11% è costituito dal parere sui regolamenti che disciplinano le modalità di accesso ai documenti amministrativi.

Per il 2011 la percentuale dei pareri sui regolamenti, rispetto al totale delle richieste di parere è aumentata rispetto allo scorso anno (nel 2010 era pari all'8%).

Figura 16: soggetti richiedenti il parere della Commissione nel 2011



In particolare, come è illustrato dalla **Figura 16**, nel 2011 continuano ad essere in maggioranza i privati con il 37,2% delle richieste (anche se in flessione rispetto al 41% del 2010) e gli Enti locali con il 36,5% (39% nel 2010) a chiedere il parere della Commissione.

Tuttavia, rispetto al 2010, si registra una minore preponderanza di tali richieste rispetto al totale, sia in valore percentuale che in numeri assoluti, a vantaggio di un aumento delle istanze di parere da parte dei Consiglieri comunali, da cui nel 2011 proviene il 16,8% delle richieste (contro il 3% del 2010). Anche per le pubbliche amministrazioni diverse dagli Enti locali che, in totale, toccano nel 2011 solo il 9,5% delle richieste (contro un complessivo 15% registrato nel 2010), si registra un sensibile calo di pareri.

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

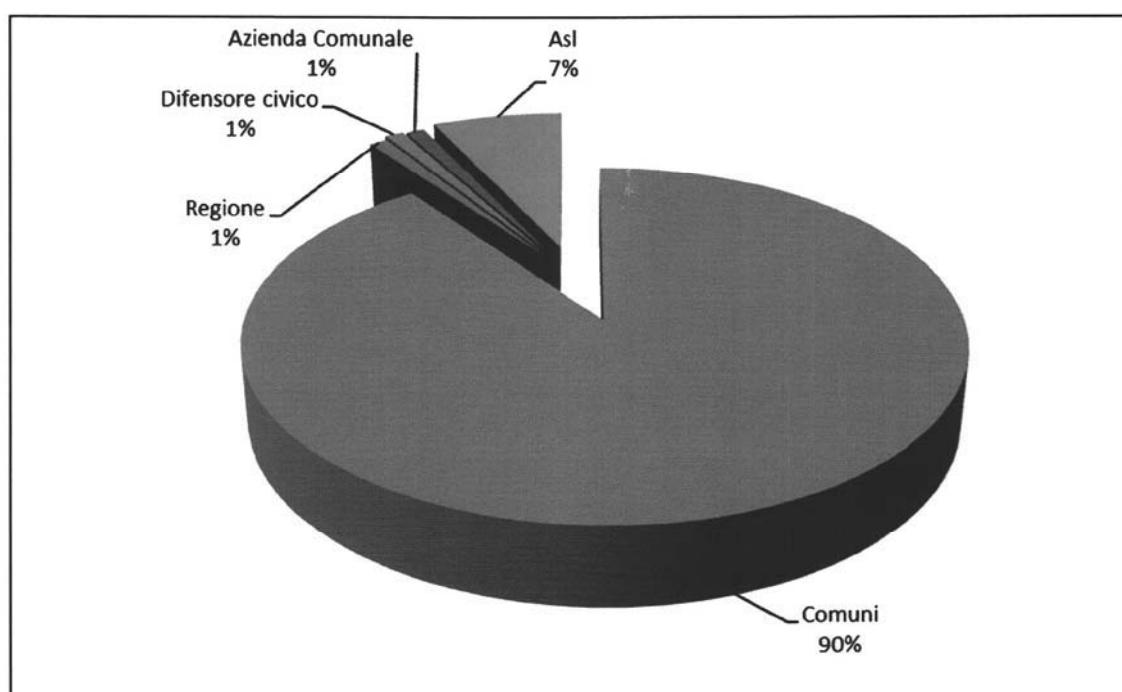
Il dato più rilevante riscontrato nei grafici sull'andamento dei pareri nel corso dell'anno 2011, di cui alle figure che precedono, è costituito certamente dal consistente aumento dei pareri richiesti dai Consiglieri comunali e provinciali,

salito in un anno di quasi 14 punti percentuali (dal 3% del 2010 al 16,8 % del 2011).

Al riguardo si osserva che, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. Sul punto si è formato un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale della Commissione per l'accesso, secondo cui il consigliere comunale, quando dichiara di esercitare il diritto d'accesso in rapporto alle sue funzioni, non è tenuto a specificare né i motivi della richiesta, né l'interesse alla stessa e non può incontrare limiti di sorta all'esercizio di tale amplissimo diritto d'accesso.

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

Figura 17: suddivisione delle richieste di pareri pervenute da Regioni ed enti locali



**La Figura 17** mostra che, nell'ambito degli enti locali, la porzione maggiore delle richieste di parere proviene dai Comuni (90%), mentre considerevolmente meno rilevanti sono i pareri richiesti dalle aziende comunali (1%), dalle aziende sanitarie locali (7%) e dai difensori civici (1%). Dalle Regioni proviene l'1% delle richieste di parere.

## 8. Riepilogo dei pareri più rilevanti espressi nel 2011

A completamento del presente paragrafo, dedicato alle funzioni consultive della Commissione per l'accesso, si riportano di seguito, in sintesi, alcuni tra i pareri più significativi resi nel corso dell'anno 2011.

**8.1** Un Comune ha chiesto un parere in ordine all'accesso a fatture di pagamento e documenti di regolarità contributiva di imprese aggiudicatarie di appalti pubblici, da parte di Società cooperativa con sede nel Comune medesimo. L'ente civico istante riferisce che una società cooperativa ha chiesto il rilascio delle determinazioni di aggiudicazione, delle fatture di pagamento e relativi documenti unici di regolarità contributiva (c.d. durc) delle imprese affidatarie di appalti di lavori comunali a far data dall'1 maggio 2010 in poi. Pur confermando l'accessibilità alle determinate di aggiudicazione (trattandosi peraltro di atti pubblici), l'amministrazione comunale manifesta alla Commissione alcune perplessità sulla ostensione delle fatture e relativi "durc". Ritiene in proposito la Commissione che, nella specie, poiché la società istante ha sede nel Comune, non rileva l'eventuale difetto di motivazione dell'istanza e l'istanza di accesso deve essere accolta alla luce del disposto di cui all'articolo 10, T.U. enti locali che riconosce ai cittadini residenti il diritto di accesso a tutti gli atti dell'amministrazione comunale. (Commissione, parere dell'11 gennaio 2011)

**8.2** Un consigliere comunale di minoranza ha rivolto richiesta di parere in ordine alle modalità d'esercizio del diritto d'accesso, ex art. 43 TUEL, chiedendo in particolare se sia legittimo accedere agli atti istituzionali del Comune, mediante uso di tecnologie informatiche e se si possa ottenere dall'amministrazione il rilascio in formato digitale (a mezzo pec) delle deliberazioni consiliari e di Giunta e dei relativi atti preparatori. In base al quadro normativo vigente, e alla ormai generalizzata diffusione degli strumenti informatici presso i soggetti pubblici e privati. La Commissione ritiene che l'accesso telematico "deve" essere sempre consentito, soprattutto ove richiesto, non solo nei reciproci rapporti posti in essere tra le pubbliche amministrazioni medesime ed in quelli da esse intrattenuti con l'utenza privata ma anche nei rapporti tra le stesse amministrazioni locali e i componenti eletti nei loro organi consiliari. Il diritto di accesso telematico va garantito anche alla luce del generale dovere della Pubblica Amministrazione di ispirare la propria attività al principio di buon andamento e conseguente economicità e proficuità dell'azione (ex art. 97 Cost.) nonché del principio di leale cooperazione istituzionale tra soggetti pubblici (art. 120 Cost.). (Commissione, parere dell'11 gennaio 2011)

**8.3** Il responsabile dell'area entrate e tributi del Comune chiede il parere della Commissione in ordine alla problematica relativa all'accesso di un consigliere comunale agli elenchi dei contribuenti locali e dei cittadini morosi nel pagamento dei tributi comunali e in particolare se si possa continuare a fornire ad un consigliere comunale – che ne abbia fatto un uso improprio divulgandoli anche a mezzo stampa – gli elenchi dei contribuenti morosi nel pagamento dei tributi

comunali. La Commissione osserva che la disposizione contenuta nell'art. 43, comma 2, TUEL riconosce al consigliere comunale il diritto di ottenere dagli uffici comunali "tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del proprio mandato" e gli impone l'obbligo del segreto "nei casi specificamente determinati dalla legge". Indipendentemente dall'inclusione della divulgazione dei contribuenti morosi fra i casi soggetti al segreto, gli Uffici comunali non possono limitare in alcun caso il diritto di accesso del consigliere comunale, ancorché possa sussistere il pericolo della divulgazione di dati di cui il medesimo entri in possesso. La responsabilità di aver messo in condizione il consigliere comunale di conoscere dati sensibili cede di fronte al diritto di accesso incondizionato del medesimo, ma può essere invocata dal terzo eventualmente danneggiato solo nei confronti di chi (consigliere comunale) del suo diritto abbia fatto un uso *contra legem*. (Commissione, parere dell'11 gennaio 2011)

**8.4** Un'Azienda Sanitaria Locale ha posto un quesito relativo all'accesso del genitore alla documentazione sanitaria concernente scelte della figlia minorenne in ordine alla procreazione responsabile. Un genitore, avendo trovato nella camera della figlia minorenne la confezione di un farmaco contraccettivo già utilizzato, ha chiesto alla ASL di accedere a "qualsiasi tipo di documentazione sanitaria relativa ad accessi di pronto soccorso, ginecologia, continuità assistenziale", risalente ad un arco di tempo di poco più di un mese, concernente la figlia, motivando tale richiesta con l'esigenza di sincerarsi che il farmaco fosse stato prescritto da un medico. L'Azienda Sanitaria ha precisato che, in effetti, il farmaco era stato prescritto dal locale consultorio ed ha chiesto il parere della Commissione in ordine alla richiesta d'accesso. Al riguardo, la Commissione osserva che l'art. 2, ultimo comma, della legge n. 194/78 dispone: *"La somministrazione su prescrizione medica, nelle strutture sanitarie e nei consultori, dei mezzi necessari per conseguire le finalità liberamente scelte in ordine alla procreazione responsabile è consentita anche ai minori"*; e pertanto consente al minore di rivolgersi alle strutture sanitarie e ai consultori senza che i genitori ne siano informati. Il motivo della norma è evidente: garantire l'anonimato al minore che non voglia o non possa mettere a parte i genitori dei suoi problemi e si rivolga alle strutture autorizzate per evitare che lo stesso possa rivolgersi clandestinamente a soggetti privi delle necessarie garanzie di serietà e di professionalità, il cui intervento potrebbe provocare gravi danni alla salute fisio-psichica del minore. Dalla *ratio* della norma si desume che il genitore non possa accedere alla documentazione richiesta; e ciò neppure con il consenso della figlia, per l'evidente probabilità che la volontà della minore venga coartata. Del resto, la giustificazione data dal genitore a sostegno dell'interesse all'accesso è palesemente contraddittoria: perché, nell'eventualità che il farmaco non fosse stato prescritto dalla ASL quest'ultima – ovviamente – non sarebbe in possesso di alcuna documentazione amministrativa al riguardo. Per tali considerazioni la Commissione ritiene che, sotto il profilo strettamente giuridico, la domanda

d'accesso debba essere respinta. Considerato peraltro che la questione investe anche preminenti profili tecnici, relativi alla tutela fisiopsichica della salute del minore, la Commissione ha ritenuto opportuno acquisire al riguardo il parere del Garante per la protezione dei dati personali. Il Garante per la protezione dei dati personali, ha comunicato di condividere le osservazioni della Commissione, secondo cui il genitore non ha titolo ad accedere alla documentazione sanitaria concernente scelte di una figlia minorenne in ordine alla procreazione responsabile. (Commissione, parere dell'11 gennaio 2011)

**8.5** È illegittimo da parte di un Comune subordinare il rilascio di copia di documenti attinenti ad una procedura espropriativa al pagamento dei diritti di bollo, imponendo il rilascio di copie necessariamente autenticate. La richiesta dell'Ente comunale appare contraria al dettato normativo vigente. La previsione del rilascio esclusivo di copie autenticate, con pagamento in forma obbligatoria delle marche da bollo, anche quando il soggetto che vi abbia interesse chieda copia semplice dei documenti stessi, si pone in netto contrasto con l'art. 25, co. 1, legge n. 241/90 secondo cui *"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"* nonché con la previsione di cui all'art. 7, c. 6 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 che prevede: *"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"*. Tali previsioni vanno integrate con le specifiche disposizioni in materia di bollo (ex d.P.R. n. 642/1972), come interpretate dall'Agenzia delle Entrate, la quale ha affermato che l'imposta di bollo non è dovuta qualora oggetto dell'istanza di accesso sia, oltreché l'esame degli atti, anche il rilascio di copie semplici (non conformi) degli stessi (Risoluzione n. 151/E del 5 ottobre 2001). (Commissione, parere del 1 febbraio 2011)

**8.6** È riconosciuto, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, il diritto del consigliere comunale ad accedere alle fatture di una società mista partecipata dal Comune. È illegittimo il diniego opposto alla richiesta di un consigliere comunale di minoranza volta ad avere copia delle fatture emesse e del bilancio di una società mista a prevalente partecipazione comunale. Il quesito va affrontato e risolto alla luce del disposto contenuto nell'art. 43, comma 2 del TUEL che riconosce al consigliere comunale (e provinciale) il *"diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato"*. La dizione letterale della disposizione richiamata, sulla quale si è formata una giurisprudenza consolidata, non lascia alcun dubbio sul diritto del consigliere comunale (e provinciale) ad accedere, in funzione del proprio *munus* pubblico, a qualunque documento e/o informazione relativi ad aziende ed enti dipendenti dal Comune (o dalla Provincia), come nel

caso di specie di società mista a prevalente capitale pubblico. (Commissione, parere dell'1 febbraio 2011)

**8.7** La Commissione ritiene illegittimo il silenzio-rifiuto dell'amministrazione comunale opposto alla richiesta – rivolta dal rappresentante di un condominio – di accesso agli atti, notizie ed informazioni, relativi ad una domanda di rimborso IVA, ai sensi della legge n. 449/1997, art. 12, per interventi di riparazione e miglioramento sismico. Infatti, l'art. 10, comma 2, TUEL assicura al cittadino (e a qualunque altro soggetto giuridico avente residenza nel Comune) il più ampio diritto di accesso ed assicura allo stesso l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure che comunque lo riguardi. Nel caso di specie, pertanto, oltre, al generale diritto di accesso del cittadino agli atti comunali si aggiunge l'interesse diretto del Condominio, rappresentato dal richiedente, a conoscere lo stato della pratica relativa alla domanda di rimborso in questione, rafforzato dalla necessità di attivare le iniziative finalizzate alla tutela dei diritti e dei legittimi interessi dei condomini. (Commissione, parere del 1 febbraio 2011)

**8.8** Sono pienamente accessibili, da parte di consiglieri comunali, i documenti concernenti imposte e tasse ed, in particolare, le liste dei contribuenti comunali morosi o meno. La Commissione si è già espressa, anche recentemente, in senso positivo riconoscendo sia al cittadino ex art. 10 del TUEL (parere del 16.11.2010), sia, e tanto più, al consigliere comunale ex art. 43 dello stesso TUEL (parere dell'11.01.2011) il diritto di accesso ai documenti suddetti, atteso che la salvaguardia della privacy è recessiva rispetto al diritto del cittadino e, *a fortiori* del consigliere comunale, di vigilare sulla correttezza dell'azione dell'amministrazione comunale, salvo la responsabilità degli stessi derivante da una diffusione *contra legem* dei dati acquisiti. (Commissione, parere dell'1 febbraio 2011)

**8.9** Un cittadino che – avendo già ottenuto una favorevole decisione, che gli riconosce il diritto d'accesso in esito al ricorso alla Commissione ex articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990 (regolarmente notificato ai controinteressati) – lamenta la mancata ottemperanza dell'amministrazione resistente alla pronuncia. Secondo quanto riferisce il richiedente, a dire della stessa p.a. resistente, occorrerebbe nuovamente informare i controinteressati ai fini di eventuali opposizioni. Ha osservato, inoltre, che l'amministrazione non deve informare ulteriormente i controinteressati né attendere un'eventuale opposizione da parte loro, in quanto gli obblighi di comunicazione ai controinteressati, previsti dagli artt. 3 e 12 del d.P.R. n. 184/2006, devono essere assolti nell'ambito del procedimento amministrativo di accesso ovvero nel procedimento giustiziale innanzi alla Commissione. Resta fermo che, in caso di perdurante ritardo dell'amministrazione nel concedere l'accesso, pur dopo una decisione favorevole al cittadino in sede di ricorso, la Commissione per l'accesso – nell'esercizio della propria attività consultiva o giustiziale – non può obbligare

l'amministrazione resistente, difettando in capo alla prima poteri ordinatori nei confronti della p.a. (ex art. 25 legge n. 241/90), fatta salva l'eventuale possibilità del cittadino di adire il competente Giudice amministrativo, dotato di poteri coercitivi per dare attuazione concreta al diritto di accesso. (Commissione, parere del 22 febbraio 2011)

**8.10** In materia di concorsi pubblici, il diritto di accesso del concorrente è pieno e non può essere condizionato all'assenso del controinteressato il quale, consapevole di partecipare ad una procedura a contenuto comparativo e selettivo, non può opporre motivi di riservatezza a tutela della propria posizione giuridica, se non nei casi specificatamente previsti dalla legge (v., per esempio, la normativa sulla partecipazione a gara per l'assegnazione di appalti pubblici). (Commissione, parere del 22 febbraio 2011)

**8.11** Non sono accessibili le informazioni che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto in materia di informazioni ambientali dal d.lgs. n. 196/2003. Ne deriva che l'amministrazione non è tenuta a svolgere alcuna attività diretta ad individuare il documento nel quale l'interessato può rinvenire le informazioni desiderate. Ha osservato, inoltre, che ai sensi dell'art. 25, comma 2, legge n. 241/90, ripreso anche dall'art. 2, comma 2, d.P.R. n. 184/2006, la richiesta di accesso, oltre che motivata, deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente. (Commissione, parere del 22 febbraio 2011)

**8.12** La Commissione osserva che, ai sensi della vigente normativa (d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 428, d.P.C.M. 31 ottobre 2000, d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, d.P.C.M. 14 ottobre 2003), ogni Comune deve provvedere a realizzare il protocollo informatico, al quale possono liberamente accedere i consiglieri comunali, i quali pertanto – tramite tale protocollo – possono prendere visione in via informatica di tutte le determinazioni e le delibere adottate dall'ente; ciò in ottemperanza al principio generale di economicità dell'azione amministrativa, che riduce allo stretto necessario la redazione in forma cartacea dei documenti amministrativi. (Commissione, parere del 22 febbraio 2011)

**8.13** Lo Sportello Unico per l'edilizia di un Comune che ha chiesto un parere in ordine ad una richiesta di accesso ai documenti relativi alla D.I.A. di un cittadino residente avente ad oggetto opere per eliminazione di barriere architettoniche in un'abitazione civile. Riferiva l'amministrazione che a tale richiesta d'accesso si era opposto il controinteressato, eccependo che, trattandosi di dati inerenti il figlio minorenne disabile, verrebbe a mancare un interesse diretto e concreto ad accedere. L'opposizione all'accesso, nei limiti di quanto richiesto, non pare accoglibile, in quanto, secondo l'orientamento della Commissione, inaugurato con la direttiva 10 febbraio 1996 e che sembra più aderente all'art. 10 TUEL ("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 vietи l'esibizione...") il diritto di accesso agli atti degli enti locali non è condizionato alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. Il principio fondamentale che informa l'orientamento della Commissione sull'applicazione del citato art. 10, TUEL è quello di "specialità:" il legislatore ha, cioè, adottato una disciplina specifica per gli enti locali versata nel TUEL approvato con il d.lgs. n. 267/2000. Tale specialità comporta, in linea generale, che le norme contenute nella legge n. 241/90 si applicano al TUEL solo in via suppletiva, ove necessario, e nei limiti in cui siano con esso compatibile. (Commissione, parere del 15 marzo 2011)

**8.14** Un cittadino, intenzionato ad offrire in vendita un proprio terreno agricolo ai terzi confinanti, titolari del diritto di prelazione agraria, ha chiesto di conoscere se, a parere della Commissione, sia possibile ottenere dalla P.A. (Agenzia del Territorio o delle Entrate) i dati relativi al domicilio dei proprietari degli immobili confinanti, dato necessario per poter inviare a questi ultimi l'offerta di acquisto del terreno. Al riguardo, l'istante segnala di aver potuto reperire, tramite visure catastali, soltanto l'identità anagrafica ed il codice fiscale dei confinanti e se sia possibile ottenere dalle amministrazioni indicate un'informazione (cioè il domicilio fiscale di un soggetto) ricavandola da altri dati già in possesso dell'istante (e cioè identità anagrafica e c.f.). Osserva la Commissione che, ai sensi dell'art. 22 comma 4 della legge n. 241/90, (e salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196 in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono) "non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo", così come definito dall'art. 22 comma 1 lettera d) della legge n. 241/90. Inoltre, l'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 184/2006 dispone che "la pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso". (Commissione, parere del 15 marzo 2011)

**8.15** Una associazione rappresenta di aver chiesto alla polizia locale del Comune in cui la stessa ha la propria sede, di visionare ed estrarre copia dell'incartamento inerente un ricorso giurisdizionale amministrativo e di aver ottenuto un diniego di accesso. Osserva la Commissione che il diritto di accesso (in termini di visione ed estrazione di copia) agli atti degli enti locali del cittadino-residente ex art. 10 d.lgs. n. 267/2000 non è condizionato (diversamente a quanto l'art. 22, comma 1, lett. b, legge n. 241/90 prescrive per l'accesso ai documenti di amministrazioni centrali dello Stato) alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace

e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. È indubbio che anche l'associazione, con sede nello stesso comune destinatario dell'istanza di accesso, possa avvalersi del diritto sancito dell'art. 10, co 2, d.lgs. n. 267/2000, qualificandosi come "cittadino residente", con la conseguenza che sotto tale profilo il diniego di accesso appare illegittimo. (Commissione, parere del 10 maggio 2011)

**8.16** Un Comune ha chiesto un parere della commissione relativamente all'accesso agli atti inerenti l'erogazione di contributi economici ad associazioni. La Commissione osserva che, nel caso in cui l'istante sia un cittadino residente nel Comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 – che richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto – bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente. Il cittadino residente può accedere a tutti gli atti amministrativi dell'ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento alla sussistenza di un interesse personale e concreto e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta. (Commissione, parere del 10 maggio 2011)

**8.17** In tema di diritto d'accesso dei consiglieri comunali, la Commissione ribadisce che l'amministrazione comunale deve garantire a tutti indistintamente i consiglieri parità di condizioni di accesso e di informazione, attesa la parità delle funzioni da ciascuno di essi esercitate. Eventuali disparità di trattamento devono quindi ritenersi *contra legem*. Inoltre, tutti gli atti formati o detenuti dagli uffici comunali sono accessibili dal consigliere comunale, senza alcuna distinzione di settore o di materia, con la sola eccezione di quelli di natura strettamente personale e non utilizzati nell'attività amministrativa e il consigliere comunale ha diritto di accedere sia al protocollo informatico ed all'archivio informatico sia all'archivio cartaceo del Comune ed ha il diritto di ottenere dagli uffici del Comune tutti i documenti amministrativi e tutte le informazioni da lui ritenute utili per l'espletamento del proprio mandato che non possa agevolmente ottenere direttamente in via informatica, eventualmente avvalendosi della collaborazione degli uffici stessi. (Commissione, parere del 10 maggio 2011)

**8.18** In ordine al diritto di un'Azienda ad accedere agli accertamenti ispettivi del Servizio Ispezione del Lavoro, la Commissione osserva che l'Azienda istante dopo essere stata sottoposta ad accertamenti da parte dell'Ispettorato del Lavoro, a conclusione dei quali erano stati notificati processi verbali di accertamento e

contestazione di illecito amministrativo, chiedeva l'accesso ad una serie di documenti amministrativi, fra i quali le dichiarazioni di due lavoratori e la denuncia di un altro lavoratore, poi dimessosi. In virtù dell'orientamento più recente del Consiglio di Stato, si deve affermare che le finalità delle disposizioni preclusive del diritto di accesso alla documentazione – fondate su un particolare aspetto della riservatezza, quello cioè attinente all'esigenza di preservare l'identità dei dipendenti autori delle dichiarazioni allo scopo di sottrarli a potenziali azioni discriminatorie, pressioni indebite o ritorsioni da parte del datore di lavoro – recedono a fronte dell'esigenza contrapposta di tutela della difesa dei propri interessi giuridici. La prevalenza del diritto di difesa (da parte dei datori di lavoro), in proiezione giurisdizionale, dei propri interessi giuridicamente rilevanti non necessita di specificazioni ulteriori in ordine alle concrete esigenze di difesa perseguitate, allorquando tale specificazione sia sufficientemente contenuta nell'allegazione che la conoscenza delle dichiarazioni è necessaria per approntare la difesa in sede di azione di accertamento della legittimità dell'operato dell'amministrazione. Alla luce della richiamata giurisprudenza del giudice amministrativo e di fronte alla motivata richiesta di accesso della società istante finalizzata alla difesa dei propri interessi giuridici il diniego opposto dall'amministrazione non appare sorretto da giuridico fondamento. (Commissione, parere del 10 maggio 2011)

**8.19** Una Azienda sanitaria locale chiede un parere alla Commissione circa l'istanza d'accesso di un avvocato – qualificandosi difensore di uno straniero, assunto come domestico alle dipendenze di un cittadino italiano – che aveva chiesto l'acquisizione di certificazione medica attestante il ricovero ospedaliero del datore di lavoro (a partire da una certa data) con indicazione della condizione patologica, al fine di comprovare l'impedimento di quest'ultimo a presentarsi in Prefettura per il perfezionamento della pratica di regolarizzazione avviata dal lavoratore straniero. Rileva la Commissione che quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale – come nella specie ove si tratta di certificati di ricovero ospedaliero e quindi inerenti alla salute del paziente – il trattamento stesso è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile (Cons. Stato, Sez. V, 28-09-2010, n. 7166). Nel caso di specie, pare indubbio che il lavoratore straniero – che ha specificamente motivato la richiesta di accesso alla certificazione di ricovero del proprio datore di lavoro al fine di giustificare la mancata comparizione di quest'ultimo presso gli uffici competenti al perfezionamento della procedura di regolarizzazione – agisca a tutela di diritti, come quello al lavoro ed alla difesa delle proprie ragioni, ai quali può essere riconosciuto rango almeno pari a quello relativo alla riservatezza dei dati concernenti lo stato di salute del controinteressato. Deve, pertanto, essere

garantito il diritto di accesso alla documentazione richiesta. (Commissione, parere 31 maggio 2011)

**8.20** Un Comune ha rivolto un quesito alla Commissione relativamente all'accesso agli atti inerenti le pratiche edilizie. In particolare, il Comune istante, a seguito dell'incremento delle istanze di accesso alle pratiche edilizie da parte di cittadini che si ritengono pregiudicati nei propri interessi dai permessi edilizi, ha formulato a una serie di quesiti, inerenti ai presupposti e ai limiti del diritto di accesso, onde verificare la correttezza della procedura seguita. In particolare, l'amministrazione ha chiesto di conoscere: 1) se i titolari della concessioni e i progettisti siano qualificabili come controinteressati; 2) se tutti gli elaborati progettuali allegati alla pratica siano accessibili; 3) quali potrebbero essere i motivi di opposizioni all'accesso; 4) se sia sufficiente, ai fini dell'accesso, una presunta lesione degli interessi; 5) se un numero troppo ampio di richieste di accesso si configuri quale controllo generalizzato dell'operato della pa. Quanto al primo quesito, posto che in linea generale la qualità di controinteressato va individuata con riferimento alla titolarità di un interesse analogo e contrario a quello che legittima l'accesso, senza dubbio sussiste un interesse contrario all'accesso in capo ai titolari della concessione edilizia ed anche in capo ai progettisti. Circa il secondo quesito, si rileva che tutti gli elaborati progettuali allegati alla pratica possono essere rilasciati in copia. I restanti tre quesiti possono essere trattati congiuntamente, presupponendo a monte la definizione dei distinti regimi giuridici dell'accesso. Come è noto, infatti, il diritto di accesso agli atti degli enti locali del cittadino-residente ex art. 10, co. 1, TUEL non è condizionato, diversamente a quanto l'art. 22, comma 1, lett. b, legge n. 241/90 prescrive per l'accesso ai documenti di amministrazioni centrali dello Stato, alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. (Commissione, parere 31 maggio 2011)

**8.21** Un Cittadino ha posto un quesito relativamente all'accesso alla documentazione reddituale della consorte presso l'Agenzia delle Entrate. L'istante, al fine di dimostrare le fonti di reddito della moglie nell'ambito della procedura giudiziale di divorzio, ha chiesto all'Agenzia delle Entrate di prendere visione del contratto di locazione stipulato dal coniuge. Poiché l'Agenzia è rimasta silente, ha chiesto parere a questa Commissione circa la fondatezza della propria pretesa. Ritiene questa Commissione che sussistono tutti gli elementi (interesse diretto attuale e concreto e necessità di tutela giudiziaria della propria posizione giuridica) per poter accedere ai documenti richiesti all'Agenzia delle Entrate, non solo sotto forma di visione ma anche di estrazione di copia. Del resto, costituisce giurisprudenza consolidata quella secondo la quale il diritto di accesso ai documenti amministrativi è prevalente rispetto alla tutela della privacy del terzo,

quando sussista l'esigenza dell'accendente di curare e difendere i propri interessi giuridici, come del resto prevede l'art. 24, comma 7, legge n. 241/90. Tuttavia, l'amministrazione investita della richiesta di accesso – trattandosi di documenti concernenti una terza persona controinteressata – dovrà avere cura di notificare tale istanza a quest'ultima, avvertendola che un'eventuale sua opposizione dovrà recedere a fronte del diritto dell'istante. (Commissione, parere 31 maggio 2011)

**8.22 Un Comune ha rivolto richiesta di parere in ordine all'accesso agli atti di gara e di incarichi esterni, per lavori e progettazioni, da parte di un consigliere comunale di un altro comune,** diverso da quello ai cui atti richiede d'accedere. L'Ente istante, dubitando che il consigliere di un Comune possa avvalersi della prerogativa ex art. 43 TUEL per accedere ad atti e notizie inerenti all'attività di altro e diverso comune, chiede di conoscere quale sia la rilevanza del convenzionamento dei servizi tecnici, ai fini del regime giuridico cui assoggettare le richieste di accesso del consigliere di un diverso comune. La Commissione osserva che lo speciale diritto di accesso ex art. 43 TUEL è riconosciuto al singolo consigliere comunale ai fini del sindacato ispettivo sull'azione amministrativa del Comune che rappresenta e non anche di altro e diverso comune, essendo del tutto irrilevante la circostanza che i due comuni cogestiscono il servizio tecnico mediante un'unità di personale. Ne consegue l'inapplicabilità, alla fattispecie, della prerogativa di accesso riconosciuta al consigliere comunale. Resta ferma la possibilità che la richiesta di accesso, avanzata da un consigliere di un comune diverso da quello istante, sia valutata non in base alla disciplina contenuta nel Capo V della legge n. 241/90 che attribuisce tale diritto espressamente ed esclusivamente ai soggetti privati bensì più correttamente alla stregua del principio di leale cooperazione istituzionale che informa di sé i rapporti tra pubbliche amministrazioni ex art. 22, comma 5 e dell'art. 5, co. 4, del d.P.R. n. 184/2006 in cui si stabilisce che *"l'acquisizione di documenti da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'art. 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale"*. (Commissione, parere 20 luglio 2011)

**8.23 Un Ente locale ha posto un quesito relativo alla pubblicazione in albo pretorio di delibere consiliari e all'accesso agli elenchi firme, allegati alle mozioni e interrogazioni di consiglieri comunali.** La Commissione ha osservato che l'eventuale pubblicazione in albo pretorio dell'elenco contenente dati personali, non esclude comunque il rispetto delle vigenti disposizioni in materia di accesso ai documenti. (Commissione, parere 20 luglio 2011)

**8.24 La Commissione ha espresso un parere sul quesito proposto da un Comune in ordine alla necessità o meno di comunicare ai controinteressati l'istanza di accesso presentata ai sensi dell'art. 391-quater cod. proc. pen.** In

particolare, il Comune istante chiede il parere in ordine alla necessità di comunicare ai controinteressati (ex art. 3, d.P.R. n. 184/06) la domanda di accesso formulata i sensi dell'art. 391-quater cod. proc. pen. da un avvocato per conto del suo cliente ed avente ad oggetto il rilascio di copia della documentazione relativa a pratiche edilizie appartenenti a terzi e non riconducibili al procedimento penale in cui il suo assistito è coinvolto. Ritiene la Commissione che la notifica ai controinteressati ex art. 3, d.P.R. n. 184/2006 è un atto dovuto dall'amministrazione in ogni caso in cui la richiesta di accesso coinvolga la tutela della riservatezza del terzo, il quale ha il diritto di presentare o meno una motivata opposizione all'accesso entro dieci giorni dalla comunicazione. Questa procedura, la cui osservanza non può dipendere dal giudizio sulla sua fondatezza che la stessa amministrazione maturi anche in virtù di consolidata giurisprudenza, può essere superata nei casi in cui la legge stabilisca l'obbligo di ostensione del documento richiesto o il consenso dell'autorità giudiziaria e in quelli in cui il soggetto terzo, pur individuato nel documento, rivesta la posizione di controinteressato solo in senso formale (è l'ipotesi della richiesta di accesso di un candidato di una procedura concorsuale ad accedere a verbali o elaborati di altri candidati della stessa procedura). Nel caso di specie, sembra ricorrere la prima ipotesi considerato che l'art. 391quater cod. proc. pen. – secondo cui "Ai fini delle indagini difensive, il difensore può chiedere i documenti in possesso della pubblica amministrazione e di estrarne copia" – prevede, al terzo comma, che in caso di rifiuto al rilascio da parte della P.A. si applicano gli artt. 367 e 368 cod. proc. pen., che devolvono al P.M. (art. 367) e al GIP (art. 368) la decisione su richieste istruttorie nel corso delle indagini preliminari. Non è, dunque, il terzo controinteressato che può opporsi alla domanda di accesso, ma solo l'autorità giudiziaria può valutarne l'ammissibilità. (Commissione, parere 20 luglio 2011)

8.25 la Commissione si è espressa sul quesito in ordine al diritto di un sindacato ad accedere ad informazioni in ordine ad incarichi ministeriali ricoperti da magistrati amministrativi di un Tar di fronte al quale pendono ricorsi promossi da propri iscritti, allo specifico scopo di utilizzarle, per il tramite dei relativi procuratori, ai sensi e per gli effetti degli artt. 51 e ss. c.p.c., così come richiamati dagli artt. 17 e 18 cod. pro. amm.. Ad avviso della Commissione, nel caso di specie il Sindacato non ha diritto di accesso alle informazioni richieste. Sottolinea la Commissione che secondo consolidata giurisprudenza, l'Organizzazione sindacale è legittimata a proporre istanza di accesso solo nell'interesse di se stessa e non dei singoli iscritti, la tutela dei cui diritti è demandata ai medesimi interessati. Inoltre, oggetto di istanza di accesso può essere solo un documento (secondo la definizione data dall'art. 22, comma 1, lett. d), legge n. 241/90) e non un'informazione; il concetto è ribadito dal successivo comma 4 dello stesso articolo che stabilisce la non accessibilità alle informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo,

salvo l'ipotesi di informazione in materia ambientale. (Commissione, parere 20 luglio 2011)

**8.26** La Commissione ha ribadito che i diritti di ricerca e visura possono essere richiesti legittimamente dall'ente locale in quanto – secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr. C.d.S., Sez. V, 25 ottobre 1999, n. 1709), alla quale si è allineata anche quella di questa Commissione (cfr. parere 1 luglio 2008) – per costo non deve intendersi solo quello di riproduzione del documento, ma anche tutti gli altri costi sostenuti dall'Amministrazione (quali, per esempio, quelli concernenti la ricerca dei documenti e/o l'istruzione della pratica), ma in questo caso l'importo (che non può essere predeterminato a livello generale, ma deve costituire oggetto di responsabile valutazione da parte di ogni singola amministrazione) deve essere equo e non esoso, in quanto la richiesta di un importo elevato costituisce un limite all'esercizio del diritto di accesso. In particolare, costi tariffati per l'accesso eccessivi (nel caso di specie l'Amministrazione chiedeva per diritti di ricerca la somma di euro 50,00 o euro 70,00 a seconda del numero delle pratiche) sono da ritenersi illegittimi, in quanto si atteggiano a irragionevole e sproporzionata misura volta a scoraggiare l'accendente dall'esercitare un diritto soggettivo. Illegittima è anche la richiesta di versamento indipendentemente dal numero dei documenti richiesti e dall'esito dell'istanza di accesso. Ciò si pone in netto contrasto con l'art. 25, comma 1 della legge n. 241 del 1990 secondo cui "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", nonché con la previsione di cui all'art. 7, c. 6 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 che prevede: "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 i costi indicati si atteggiano a irragionevole e sproporzionata misura volta a scoraggiare l'accendente dall'esercitare un diritto soggettivo. (Commissione, parere 13 settembre 2011)

**8.27** La Commissione ha confermato il proprio consolidato orientamento, secondo cui il diritto di accesso agli atti degli enti locali da parte del cittadino-residente non è condizionato (diversamente da quanto l'art. 22, comma 1, lett. b, legge n. 241/90 prescrive per l'accesso ai documenti di amministrazioni centrali dello Stato) dalla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino stesso all'attività amministrativa dell'ente locale di residenza e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. Non è, pertanto, possibile in alcun modo subordinare il diritto di accesso del cittadino-residente alla dimostrazione della titolarità di un interesse giuridicamente rilevante. Viceversa è possibile negare l'accesso volto

ad ottenere non meglio precisati "chiarimenti" sui motivi di adozione di delibere comunali, già rese accessibili all'istante. (Commissione, parere 13 settembre 2011)

**8.28** La Commissione ha risposto alla richiesta di parere di un funzionario comunale circa le reiterate richieste di accesso agli atti del bilancio, provenienti da un consigliere comunale, adducendo, in particolare, dubbi sulla **legittimità dell'istanza d'accesso alle indennità del Sindaco negli ultimi dieci anni** (1999 – 2011) in quanto, per il numero di atti richiesti e per l'ampiezza della richiesta, la stessa si tradurrebbe in un eccessivo e minuzioso controllo dell'ente, estraneo alla funzione di controllo dei consiglieri e determinerebbe un rischio di paralisi delle ordinarie attività amministrative. La Commissione ha osservato anzitutto che, secondo l'articolo 11 del d.lgs. n. 150 del 2009, la **trasparenza amministrativa** – che sta assumendo tendenzialmente portata generale, tanto che rientra, nei livelli essenziali delle prestazioni disciplinate nella Costituzione (articolo 117, comma 2, lett. m) – è intesa come **accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e dell'utilizzo delle risorse per il perseguitamento delle funzioni istituzionali**. In tale ottica, è stato imposto ad ogni amministrazione l'obbligo di pubblicare sul proprio sito internet istituzionale, tra l'altro, i curricula e le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo (vedi art. 11, comma 8 lett. h). **Tale ampio regime di pubblicità delle informazioni inerenti la situazione reddituale dei titolari di cariche elettive attribuisce, di conseguenza, anche il diritto di accedere ai documenti formati dalla pubblica amministrazione e a qualsiasi informazione concernente indennità e altri emolumenti corrisposti dall'Amministrazione a favore del Sindaco e degli assessori.** Ciò è, peraltro, conforme all'articolo 43 del d.lgs. n. 267 del 2000 che attribuisce ai Consiglieri comunali un diritto pieno e non comprimibile ad accedere a tutte le notizie e le informazioni in possesso degli uffici, utili all'espletamento del proprio mandato, che è quello di controllare l'attività degli organi istituzionali del Comune. In secondo luogo, in conformità al consolidato orientamento giurisprudenziale amministrativo (cfr., fra le molte, C.d.S., Sez. V, 22 maggio 2007, n. 929), riguardo le modalità d'accesso alle informazioni e alla documentazione richieste dai consiglieri comunali ex art. 43 TUEL, la Commissione ha ribadito che il diritto di accesso agli atti di un consigliere comunale non può subire compressioni per pretese esigenze di natura burocratica dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale, con l'unico limite di poter esaudire la richiesta (qualora essa sia di una certa gravità) secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività di tipo corrente: ciò in ragione del fatto che il consigliere comunale non può abusare del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento pregiudicando la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico con richieste non contenute entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza che possano aggravare l'ordinaria attività amministrativa. Pertanto, nella fattispecie, **la Commissione ha ritenuto che la richiesta di accesso in questione rientri senza**

**dubbio nelle facoltà di esercizio del munus del consigliere comunale, sia sufficientemente specifica e possa essere evasa, senza aggravare l'ordinaria attività amministrativa, anche avvalendosi dei sistemi telematici o di supporti informatici.** (Commissione, parere 13 settembre 2011)

**8.29** La Commissione ha risposto ad un cittadino che poneva un quesito circa la **modalità di presentazione della domanda di accesso ai documenti amministrativi** (effettuata tramite un legale di fiducia) e, in particolare, se la stessa necessiti di una procura generale, speciale ovvero di una semplice delega. Al riguardo, la Commissione osserva che l'art. 5, co. 2 del d.P.R. n. 184/2006 precisa che *"il richiedente deve... dimostrare..., ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato"*; l'art. 6, co. 1 dello stesso decreto dispone, tra l'altro, che *"qualora... sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi ....l'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale..."*. Alla stregua delle citate disposizioni, la Commissione è del parere che una semplice delega ad un legale soddisfi il requisito minimo essenziale per legittimare terzi alla richiesta di accesso ai documenti amministrativi, fermo restando che, ove sorgano dubbi sulla legittimazione dell'istante o comunque sulla titolarità del potere di rappresentanza in capo ad esso, l'amministrazione ben potrà invitare l'interessato a regolarizzare l'istanza. (Commissione, parere 27 settembre 2011)

**8.30** In tema d'accesso dei consiglieri comunali, la Commissione ha confermato che gli atti ancora da adottare sono comunque accessibili in base all'art. 24, comma 1, lett. d), legge n. 241/90 che ricomprende anche gli atti interni (relativi o meno ad uno specifico procedimento) e, per consolidato orientamento del giudice amministrativo, sono accessibili ai consiglieri comunali gli atti preparatori, le relazioni o pareri informali e persino *"i brogliacci di giunta"*. Inoltre, quanto agli atti adottati successivamente ad una certa data o a intere categorie di documenti, si rammenta che, seppur anche le richieste di accesso ai documenti avanzate dai Consiglieri comunali ai sensi dell'art. 43, co. 2, d.lgs. n. 267/2000 debbano rispettare il limite di carattere generale – valido per qualsiasi richiesta di accesso agli atti – della non genericità della richiesta medesima (cfr. C.d.S., Sez. V, n. 4471 del 2.9.2005 e n. 6293 del 13.11.2002) non è generica l'istanza relativa all'accesso a tutti gli atti precedenti e successivi a quelli specificamente indicati qualora nell'istanza siano indicati gli elementi necessari e sufficienti alla puntuale identificazione dei documenti richiesti. (Commissione, parere 27 settembre 2011)

**8.31** La Commissione ha risposto alla richiesta di parere di un Comune in ordine al diritto d'accesso all'ordinanza di sgombero di appartamento, da parte del proprietario confinante. In particolare si chiedeva alla Commissione se il proprietario di un appartamento confinante con altro, dichiarato inabitabile ed antigienico, possa ottenere il rilascio di copia dell'ordinanza di sgombero. In particolare, l'Ente Locale dubitava della legittimità all'accesso della

documentazione richiesta ritenendo non sussistente un interesse giuridicamente rilevante in capo all'istante. In proposito la Commissione ha osservato che è noto che la diversità di posizione tra cittadino residente e quello non residente nel Comune dà luogo ad un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art. 22 della legge n. 241/90 (arg. ex T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 12-04-2005, n. 2067; T.A.R. Marche, 12-10-2001, n. 1133). Qualora l'istante risieda nel territorio del Comune, si deve ritenere che possa accedere a tutti i documenti dell'ente locale, senza essere condizionato alla titolarità di una situazione giuridica differenziata né alla necessità di motivare la sua istanza con riferimento ad uno specifico interesse all'accesso, atteso che l'esercizio di tale diritto, secondo la costante giurisprudenza amministrativa e le pronunce della stessa Commissione, è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. Nel caso contrario, ossia qualora l'istante non fosse cittadino residente, l'accesso potrà essere consentito previa dimostrazione della titolarità di una situazione giuridicamente rilevante e sufficientemente qualificata ex art. 22, co. 1, lett. b, della legge n. 241/90. (Commissione, parere 27 settembre 2011)

**8.32** La Commissione ha espresso il proprio parere sul quesito posto da un Comune che ha manifestato dubbi sul diritto di accesso di un consigliere comunale agli elenchi anagrafici dei cittadini in quanto si tratterebbe, di atti che, essendo compiuti dal Sindaco quale Ufficiale del Governo, sarebbero esclusi, a dire dell'amministrazione comunale, dal diritto riconosciuto ai consiglieri. La Commissione ricorda che, secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato (del Giudice amministrativo e della Commissione) in tema di diritto di accesso dei consiglieri comunali, ex art. 43, co. 2, TUEL è riconosciuta al consigliere comunale e provinciale un'ampia potestà di accesso a tutte le notizie ed informazioni, non comprimibile in nessun caso e per alcun motivo, essendo sufficiente che la richiesta di accesso attenga a informazioni inerenti allo svolgimento del mandato consiliare. Né, tanto meno, rileva in senso contrario il fatto che le informazioni richieste concernano dati riservati trattati dal Sindaco nell'esercizio delle funzioni di Ufficiale di Governo (ai sensi dell'art. 54, comma 3, TUEL in materia di tenuta dei registri di stato civile e di popolazione). Infatti, ai sensi dell'art. 43, comma 2, TUEL ai consiglieri comunali è imposto l'obbligo di non divulgare il contenuto delle informazioni e degli atti segreti o riservati ai quali ha avuto accesso, incorrendo in caso negativo in responsabilità personale, ma nessun documento o atto può essere loro sottratto in ragione della sua eventuale segretezza o riservatezza. Alla luce di quanto esposto, la Commissione ritiene sussistere il diritto del consigliere comunale di accedere agli elenchi e alle cancellazioni anagrafiche richieste al fine di esercitare le prerogative connesse

all'esercizio del proprio mandato politico. (Commissione, parere 20 dicembre 2011)

**8.33** La Commissione ha risposto ad **un cittadino che chiede se il diritto di accesso ad una delibera comunale dell'Ente locale di residenza sia assoggettata al regime giuridico previsto dalla legge n. 241/90 ovvero a quello contenuto nell'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000**, poiché l'Ente acceduto lo ha invitato a specificare l'interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso. A parere della Commissione l'istanza di accesso, provenendo da un cittadino residente nel Comune destinatario della richiesta, è indubbiamente assoggettata alla disciplina dell'art. 10 del TUEL, che configura il diritto di accesso alla stregua di un'azione popolare. Il diritto all'accesso al cittadino residente deve essere garantito senza la dimostrazione di alcuno specifico interesse. (Commissione, parere 20 dicembre 2011)

**8.34** Un insegnante, **partecipante ad una selezione per l'attribuzione di incarichi di insegnamento** presso un istituto scolastico comprensivo statale che ha rappresentato alla Commissione che – a fronte dell'istanza **volta ad acquisire copia di una relazione ispettiva redatta per la verifica di eventuali irregolarità della procedura** – l'Amministrazione l'aveva rigettata per inesistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso, preordinato, secondo l'ente, soltanto ad un mero controllo generalizzato della P.A.. Viene pertanto chiesto alla Commissione un parere sulla legittimità del diniego di accesso, rappresentando l'istante di avere personalmente segnalato le irregolarità commesse nella gestione della gara e di voler valutare eventuali ricorsi. La Commissione ritiene che sia illegittima la motivazione addotta dalla p.a. per negare l'accesso. Infatti, l'istante, come partecipante alla gara ed autrice delle segnalazioni di irregolarità a base del procedimento ispettivo, ha indubbiamente un interesse giuridicamente rilevante a verificare, mediante l'esame della documentazione richiesta, la correttezza dello svolgimento della procedura da parte dell'Istituto scolastico, tanto più che deve essere garantito l'accesso agli atti relativi a procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. (Commissione, parere 20 dicembre 2011)

**8.35** Un Comune che ha chiesto alla Commissione un parere su quali siano le **modalità più opportune per individuare eventuali controinteressati all'accesso ad una concessione cimiteriale intestata ad un soggetto deceduto**, sottolineando come il richiedente sia una nipote non erede del de cuius e sia in atto una disputa familiare per l'utilizzo dello spazio cimiteriale oggetto di concessione. La Commissione rappresenta che **se l'istante fosse un cittadino residente nel comune, sarebbe applicabile la speciale disciplina dell'art. 10 TUEL che non fa menzione alcuna della necessità di individuare controinteressati**, con la conseguenza che sarebbe ultronea la ricerca di controinteressati, imperniata su disposizioni normative che non si applicano. Anche nel caso in cui l'istanza

provenisse da cittadino non residente nel Comune – con applicazione della disciplina generale ex lege n. 241/90 e conseguente obbligo della p.a. di valutare di volta in volta eventuali controinteressati all'accesso in base alla natura del documento richiesto, tenendo anche conto del contenuto di atti connessi (ex art. 22 co. 1, lett. c) legge n. 241/90, art. 3 e 7 d.P.R. n. 184/2006) – prevarrebbe comunque il diritto di accesso rispetto alla riservatezza opposta da terzi controinteressati, quando (come pare nella specie) il diritto di accesso sia esercitato per la cura o la difesa di un interesse giuridico ai sensi dell'art. 24, co. 7 della legge n. 241/90. (Commissione, parere 20 dicembre 2011)

## 9. Gli interventi della Commissione

Accanto all'attività consultiva, descritta nel capitolo che precede e a quella giustiziale, su cui si è relazionato nel capitolo 6, l'articolo 27, comma 5 della legge n. 241 del 1990 affida alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi le funzioni di intervento e monitoraggio sull'applicazione del principio di trasparenza e del diritto di accesso, nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni.

Tali funzioni di intervento sono svolte dalla Commissione attraverso la specifica richiesta, rivolta all'amministrazione ritenuta (su segnalazione del cittadino-utente) poco trasparente, di fornire tutte le informazioni e i chiarimenti necessari, entro un termine pari a trenta giorni.

Nel 2011 gli interventi della Commissione per l'accesso presso le amministrazioni sono stati, nel corso del 2011 **in totale 22**, in netto aumento rispetto all'anno 2010 in cui se ne contavano in tutto 13.

La procedura seguita normalmente dalla Commissione è molto semplice. La richiesta, firmata dal Presidente della Commissione, è inviata all'amministrazione sollecitandola a far pervenire, entro 30 giorni dettagliati chiarimenti ai fini della definizione della pratica e sottolineando che ai sensi dell'art. 27, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la Commissione ha il compito di vigilare "affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" con il rispetto dei limiti fissati dalla legge e che ai sensi del comma 6, "*tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato*".

Solitamente le amministrazioni interpellate rispondono nei termini e l'intervento si conclude con la trasmissione al cittadino richiedente delle informazione e degli atti acquisiti dalla Commissione.

Pur non disponendo la Commissione di poteri coercitivi né sanzionatori, solitamente, all'intervento segue la concreta adozione dell'atto richiesto, in corretta applicazione della legislazione in materia d'accesso e trasparenza, salvo quando l'amministrazione interpellata non faccia presente l'impossibilità di dar corso alla richiesta della Commissione, perché questa era già stata soddisfatta pienamente o perché il richiedente non aveva rappresentato correttamente i fatti, o, ancora, perché la richiesta d'accesso avrebbe potuto costituire una forma di controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione.

## 10. L'interpretazione del principio di trasparenza attraverso le decisioni più significative della Commissione rese nel 2011

Nel 2011 la Commissione per l'accesso ha deciso 701 ricorsi. Si è avuto, come illustrato nella **Figura 2**, un forte incremento dell'attività giustiziale rispetto all'anno precedente (nel 2010 le decisioni sono state 603).

Per il dettaglio sugli esiti dei ricorsi, si rimanda alle **Figure 3 e 4, 5 e seguenti**.

Di seguito si riportano, in sintesi, alcune tra le decisioni recanti gli orientamenti più significativi, adottate nel corso dell'anno.

**10.1** La Commissione ha accolto il ricorso di un genitore che – al fine di tutelare la posizione giuridica della propria figlia che aveva partecipato all'esame di Stato – dopo aver consultato gli elaborati scritti relativi al predetto esame, aveva rivolto all'Amministrazione un'istanza di accesso alla scheda personale originale della di lui figlia, chiedendo la rimozione della ricopertura del verbale d'esame (tramite lembo di carta incollato ai quattro angoli), a dire del ricorrente illegittimamente opposto dall'Amministrazione scolastica resistente. Il Presidente della Commissione d'esame aveva comunicato all'Istituto scolastico l'impossibilità di rimuovere il talloncino riportante la valutazione finale della candidata, sovrapposta alla precedente valutazione – che si affermava essere erronea, in quanto non corrispondente all'effettiva valutazione delle prove d'esame della candidata – assumendo che la rimozione del talloncino in questione avrebbe danneggiato la pagina del verbale contenente non solo la valutazione della candidata accedente, ma anche la valutazione di altri candidati. Il diniego in questione appare illegittimo alla stregua del disposto dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 443/2000, a norma del quale, qualora risulti necessario apportare variazioni al testo originario di un atto pubblico, si deve provvedere in modo tale che la precedente stesura resti comunque leggibile. Non vi è dubbio che l'odierno ricorrente, quale titolare della potestà genitoriale nei confronti della propria figlia minore, abbia un interesse diretto concreto ed attuale ad accedere alla originaria stesura del verbale, nella parte relativa alla valutazione della stessa, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/90. (Commissione, decisione dell'11 gennaio 2011)

**10.2** In tema di accesso endoprocedimentale, la Commissione ha accolto il ricorso di un cittadino destinatario di cartelle esattoriali, che ha chiesto di potere accedere alle cartelle medesime ed alla connessa relata di notifica, nonché agli avvisi di cui all'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973 e della connessa relata di notifica. Parte resistente ha concesso l'accesso solo ad una parte degli avvisi di cui al citato articolo 50 del d.P.R. n. 602 del 1973. Il ricorrente ha, pertanto, invitato l'amministrazione resistente a volere concedere l'accesso anche agli altri documenti. Il ricorso è stato ritenuto fondato dalla Commissione ed accolto. Il ricorrente, quale destinatario delle cartelle esattoriali, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 241 del 2990 è titolare di un interesse endoprocedimentale ad accedere ai chiesti documenti, senza che sia

necessaria la specificazione della motivazione alla base della propria richiesta. (Commissione, decisione dell'11 gennaio 2011)

**10.3** La Commissione ha accolto il ricorso di un brigadiere dei carabinieri in congedo che ha chiesto all'amministrazione resistente di potere accedere al decreto con il quale il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri ha annullato il precedente decreto di pensione, per errore materiale. Parte resistente aveva differito l'accesso al chiesto documento al momento del visto di legittimità della Corte dei Conti ed aveva precisato che ne avrebbe inviato copia al Ministero della Difesa, con contestuale comunicazione all'interessato, appena munito del visto di registrazione della ragioneria. Il ricorso è stato ritenuto fondato ed accolto, in quanto il contenuto del chiesto documento è stato determinato, trovandosi il medesimo nella fase di integrazione dell'efficacia; il decreto di pensione è pertanto accessibile dal suo destinatario, anche in considerazione del disposto dell'art. 22, comma 1, lett. d) della legge n. 241 del 1990, secondo il quale sono accessibili anche "gli atti interni o non relativi ad uno specifico provvedimento." (Commissione, decisione dell'11 gennaio 2011)

**10.4** È stato accolto un ricorso volto ad ottenere dall'amministrazione resistente la possibilità di accedere ai documenti relativi ad un incidente stradale occorso all'accidente, al fine di poter avanzare richiesta di risarcimento dei danni subiti. Parte resistente ha negato il chiesto accesso ritenendo che i chiesti documenti fossero atti giudiziari sottoposti alla disciplina di cui agli artt. 116 e 243 del c.p.p. La Commissione ha accolto il ricorso, in quanto, sulla base dei chiarimenti forniti da parte resistente, si evince che, nel caso di specie, l'Amministrazione detentrice degli atti richiesti non ha esercitato poteri di polizia giudiziaria ma il solo il potere-dovere di trasmettere all'autorità giudiziaria, ex art. 347 c.p.p., una *notitia criminis*, nell'esercizio delle proprie istituzionali competenze amministrative. Ne consegue che il documento richiesto dal ricorrente non è coperto dal segreto istruttorio (*rectius*: delle indagini preliminari) ed è, pertanto, pienamente *ostensibile*. Il Consiglio di Stato ha avuto occasione di precisare che, solo nel caso in cui la denuncia sia stata presentata dalla pubblica amministrazione nell'esercizio delle sue funzioni di polizia giudiziaria, ad essa specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria, in quanto tali, soggetti al segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 c.p.p. e, conseguentemente sottratti all'accesso, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 241/90. Nel caso in cui, invece, la denuncia sia stata presentata all'autorità giudiziaria dalla pubblica amministrazione, nell'esercizio delle proprie istituzionali funzioni amministrative, non si ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 329 c.p.p. (C.d.S., VI, sent. n. 22/99; C.d.S., VI Sez., sent. n. 7389/2006). (Commissione, decisione dell'11 gennaio 2011)

**10.5** La Commissione ha riconosciuto il diritto ad accedere a tutti gli atti e documenti relativi al procedimento di emersione dal lavoro irregolare, ed, in particolare, ai documenti presupposti nell'atto di rigetto dell'istanza di emersione. Il ricorso è stato accolto, in quanto non è apparso dubbio che il procedimento di

emersione dal lavoro irregolare sia destinato a incidere nella sfera giuridica del ricorrente; la spettanza del diritto ad accedere ai documenti richiesti, si fonda, dunque, sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90. (Commissione, decisione del 1 febbraio 2011)

**10.6** La Commissione ha inoltre accolto il ricorso di un tifoso che aveva presentato richiesta di accesso ai documenti del procedimento a conclusione del quale era stata adottata nei confronti dell'istante la misura del D.A.SPO (divieto di accesso alle manifestazioni sportive). Parte resistente aveva negato l'accesso, comunicando semplicemente che la fase istruttoria del procedimento si era conclusa con conseguente comminazione della misura interdittiva di cui sopra. La Commissione osserva, in primo luogo, che l'impugnato provvedimento nulla dice in merito alla sussistenza di eventuali ragioni ostative all'accesso. Invero, limitarsi a comunicare la conclusione della fase istruttoria del procedimento che ha poi portato all'adozione del D.A.SPO, costituisce profilo assolutamente ininfluente in merito a quanto domandato dall'odierno ricorrente; tanto più che è palese la conoscenza della detta chiusura procedimentale avendo il ricorrente impugnato la misura interdittiva comminatagli. Anche la circostanza, riportata da parte resistente, che il ricorrente aveva già esercitato l'accesso essendogli stato consentito di visionare i video posti a fondamento del procedimento sanzionatorio a suo carico, appare destituita di giuridico fondamento. Ciò in quanto l'esercizio di quell'accesso non preclude che l'istante presenti altra e più ampia domanda ostensiva, questa volta riferita a tutti i documenti formati e detenuti dall'amministrazione a causa del procedimento stesso. D'altronde, trattandosi di accesso endoprocedimentale, regolato dall'art. 10 della legge n. 241 del 90, nessun dubbio sussiste sulla legittimazione del ricorrente alla conoscenza dei documenti richiesti. Per tali motivi la Commissione ha accolto il ricorso. (Commissione, decisione del 1 febbraio 2011)

**10.7** La Commissione ha riconosciuto il diritto d'accesso di cittadini stranieri che abbiano presentato istanza di accesso agli atti del **procedimento relativo all'ottenimento della cittadinanza italiana**, senza ricevere risposta dall'amministrazione nei trenta giorni successivi. Il ricorso è stato ritenuto fondato ed accolto, atteso che l'istanza di accesso concerne documentazione relativa allo stesso richiedente e per la quale, non si scorgono motivi idonei ad escludere il diritto di cui agli articoli 22 e ss. della legge n. 241 del 1990. Infatti, essendo indubbio che un procedimento di concessione della cittadinanza è destinato a incidere nella sfera giuridica del richiedente, la spettanza al ricorrente del diritto ad accedere ai documenti chiesti si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90. (Commissione, decisione del 1 febbraio 2011)

**10.8** In tema di accesso endoprocedimentale, la Commissione ha riconosciuto il diritto ad accedere agli atti e documenti del procedimento attivato a seguito

della presentazione della richiesta di liquidazione dell'indennità di prima sistemazione, ex artt. 18 e ss. della legge n. 836/1973. Il ricorso è stato accolto, in quanto, trattandosi di un procedimento destinato a concludersi con l'adozione di un atto incidente nella sfera giuridica del ricorrente, questi ha certamente diritto ad accedere ai documenti richiesti, ai sensi del combinato disposto degli articoli 7, comma 1 e 10, comma 1 della legge n. 241/90. (Commissione, decisione del 22 febbraio 2011)

**10.9** La Commissione ha accolto il ricorso di un cittadino che chiedeva di estrarre copia dei documenti relativi al procedimento concernente la concessione del Distintivo di onore "ferito in servizio" e che si era visto opporre un diniego basato sull'asserita mancanza di interesse all'accesso configurato quale forma di controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione. Il ricorso è stato accolto in ragione della sussistenza di un qualificato interesse all'accesso in capo al ricorrente, essendo i documenti oggetto dell'istanza d'accesso relativi al procedimento concernente la posizione giuridica dello stesso richiedente. Il limite opposto da parte resistente, di cui all'art. 24, comma 3 della legge n. 241/90, non trova applicazione, essendo riferibile a quelle modalità di esercizio del diritto di accesso c.d. informativo o esoprocedimentale e non, come nel caso di specie, al diritto di accesso partecipativo di cui alle medesima legge. (Commissione, decisione del 22 febbraio 2011)

**10.10** La Commissione, ha rilevato l'inammissibilità delle richieste dei cittadini volte ad ottenere un ordine espresso di ostensione di documenti nei confronti delle amministrazioni già risultate soccombenti, a seguito di un ricorso ex articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, in considerazione del fatto che la Commissione stessa è sfornita di poteri atti ad assicurare l'ottemperanza dell'Amministrazione resistente a precedenti proprie decisioni. (Commissione, decisione del 22 febbraio 2011)

**10.11** In tema di accesso endoprocedimentale, la Commissione ha accolto il ricorso di un cittadino che si era visto negare l'**accesso ai documenti relativi al procedimento inerente la propria domanda d'invenzione, conclusasi con il diniego della concessione del brevetto**. Il ricorso è fondato ed è stato accolto, in quanto il ricorrente, quale destinatario del provvedimento con cui è stata negata la concessione del brevetto, è titolare di un interesse endoprocedimentale a conoscere i documenti del relativo procedimento, senza che sia necessaria la specificazione dell'interesse sotteso all'istanza. (Commissione, decisione del 15 marzo 2011)

**10.12** Sempre in tema di accesso endoprocedimentale, la Commissione ha accolto il ricorso di un cittadino straniero – al quale era stato comunicato, dalla Questura della Provincia di residenza, l'avvio del **procedimento preordinato al diniego di rilascio di permesso di soggiorno**, in quanto non in possesso di uno dei requisiti previsti dalla legge – la cui domanda di accesso ai documenti

amministrativi concernenti il suddetto procedimento, non aveva avuto risposta nei trenta giorni successivi. Ad avviso della Commissione non sussistono dubbi sulla legittimazione del ricorrente, atteso che la documentazione oggetto della richiesta di accesso lo riguarda direttamente e che l'accesso, nella fattispecie in esame, è del tipo endoprocedimentale, per il quale l'orientamento del Giudice Amministrativo è costante nel senso che il soggetto la cui posizione giuridica è incisa da un provvedimento amministrativo, null'altro deve dimostrare, per legittimare l'actio ad exhibendum nei confronti degli atti e documenti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento stesso. (Commissione, decisione del 15 marzo 2011)

**10.13** La Commissione ha accolto il ricorso di un dipendente pubblico che, avendo chiesto all'Amministrazione di appartenenza, l'accesso ai documenti posti a fondamento della valutazione di inidoneità del medesimo a ricoprire l'incarico di dirigente di seconda fascia, ha lamentato la mancata risposta dell'Amministrazione stessa. I documenti chiesti incidono nella sfera giuridica dell'istante, in quanto tali o in quanto temporalmente e logicamente presupposti e pertanto la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90. (Commissione, decisione del 15 marzo 2011)

**10.14** La Commissione ha accolto il ricorso di un Segretario provinciale sindacale che avendo chiesto alla direzione di una Casa circondariale di reclusione di accedere al contratto integrale relativo alla mensa ordinaria di servizio, completo di allegati e integrazioni, al fine di valutare la correttezza dell'abolizione del servizio mensa per il personale del carcere, si era visto negare l'accesso. Il ricorso è stato accolto, in quanto il Sindacato ha un interesse qualificato e differenziato ad accedere ai documenti relativi al servizio mensa interno alla struttura carceraria, poiché l'interesse è riferibile all'associazione in quanto tale e con riferimento agli scopi da essa perseguiti. (Commissione, decisione del 15 marzo 2011)

**10.15** La Commissione ha respinto il ricorso di un detenuto presso una Casa di reclusione che aveva inoltrato all'Amministrazione penitenziaria formale istanza di accesso agli atti del procedimento sfociato nell'adozione dell'atto con cui il Direttore della Casa di reclusione aveva sospeso, a tempo indeterminato, l'uso da parte del ricorrente di un personal computer precedentemente in uso al detenuto stesso, presso la biblioteca dell'Istituto di reclusione. L'Amministrazione rigettava parzialmente l'istanza di accesso, non consentendo l'accesso alla relazione di servizio sottoscritta dal Comandante di Reparto della Casa di reclusione, in quanto sottratta al diritto di accesso a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica degli Istituti penitenziari. La Commissione ritiene di dover condividere l'assunto dell'Amministrazione che le relazioni di servizio – oltre alle informazioni ed altri atti o documenti contenenti notizie la cui conoscenza sia di pregiudizio concreto ed effettivo alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica degli istituti

penitenziari e dell'attività di prevenzione e repressione della criminalità – sia sottratta all'accesso, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), del D.M. n. 115 del 25.1.1996, norma regolamentare dalla cui applicazione la Commissione non può prescindere. (Commissione, decisione del 10 maggio 2011)

**10.16** La Commissione ha accolto il ricorso di un dipendente pubblico che, avendo partecipato alla selezione interna indetta dalla amministrazione di appartenenza per l'attribuzione delle posizioni organizzative, rivolgeva un'istanza all'amministrazione stessa al fine di ottenere l'accesso alle domande e ai curricula dei partecipanti alla predetta selezione, nonché ai verbali del colloquio. L'Amministrazione comunicava l'accoglimento dell'istanza di accesso, trasmettendo copie integrali dei verbali del nucleo di valutazione, nonché la domanda di partecipazione contenente anche il curriculum personale del funzionario al quale era stata attribuita la posizione organizzativa per la quale il ricorrente aveva dichiarato la preferenza al momento della partecipazione alla selezione. Il ricorrente quindi adiva la Commissione, dolendosi della mancata ostensione dei verbali del colloquio, nonché delle domande-curricula degli altri partecipanti al concorso interno che avevano espresso la loro preferenza per posizioni organizzative diverse. Ad avviso della Commissione, dall'esame del bando di selezione risulta la fondatezza dell'assunto del ricorrente, secondo il quale l'eventuale indicazione della preferenza di una sede da parte dei singoli partecipanti, non essendo vincolante per l'Amministrazione, non preclude la facoltà di assegnare una sede diversa da quella indicata in via preferenziale, una volta accertata l'idoneità di un candidato. Da ciò consegue l'interesse ad accedere a tutta la documentazione richiesta, ivi compresa quella relativa ai candidati che avevano espresso la loro preferenza per sedi diverse da quella prescelta dal ricorrente. Appare indubbia anche la sussistenza del diritto ad accedere anche ai verbali relativi al colloquio. Inoltre la fondatezza del ricorso può essere affermata anche sulla base della natura di atti endoprocedimentali dei documenti richiesti, ai sensi del combinato disposto degli articoli 7 e 10 della legge n. 241/90. (Commissione, decisione del 10 maggio 2011)

**10.17** La Commissione ha accolto il ricorso di un cittadino che dopo avere ricevuto la comunicazione con la quale l'Ispettorato del Lavoro lo informava di avere diritto al recupero dei contributi e dei premi, rivolgeva diverse istanze volte a sollecitare l'aggiornamento della propria posizione contributiva e chiedeva all'INPS di fornire copia della decisione relativa alla sua posizione contributiva. Ad avviso della Commissione, il ricorrente è titolare di un interesse endoprocedimentale ad accedere al provvedimento conclusivo della richiesta di aggiornamento della propria posizione contributiva, senza che sia necessaria la specificazione della motivazione a sostegno della propria istanza. (Commissione, decisione del 10 maggio 2011)

**10.18** La Commissione ha accolto il ricorso di un dipendente pubblico che, avendo partecipato ad una procedura selettiva per l'attribuzione di una fascia

**retributiva superiore, indetta dall'amministrazione di appartenenza e non essendo risultato vincitore, al fine di controllare la correttezza della procedura di attribuzione dei punteggi, ha chiesto copia di tutti i documenti relativi alla procedura selettiva medesima, compresi i verbali della commissione esaminatrice e le domande di partecipazione, con i connessi allegati, depositate dai concorrenti risultati vincitori.** Osserva la Commissione che sussiste in capo al ricorrente, ai sensi dell'art. 10 della legge 241/90, l'interesse a ottenere copia degli atti relativi a una prova selettiva cui ha partecipato. Tuttavia, qualora la mole dei documenti richiesti sia elevata, rientra nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l'esigenza di assicurare l'adempimento dell'attività ordinaria dell'amministrazione. (Commissione, decisione del 10 maggio 2011)

**10.19** la Commissione ha accolto il ricorso di una cittadina che essendo stata informata dall'amministrazione resistente dell'invio di una sentenza di riconoscimento della filiazione naturale emessa nei suoi confronti da una Corte di Giustizia straniera, chiedeva di poter accedere a tutta la documentazione inviata relativa al predetto riconoscimento giudiziale, in vista dell'instaurando giudizio per rendere efficace in Italia la sentenza in questione. L'interessata adiva la Commissione perché fosse riesaminata la legittimità del silenzio-rigetto formatosi sulla predetta istanza di accesso. Il ricorso è stato ritenuto meritevole di accoglimento. Sussiste indubbiamente l'interesse della ricorrente ad accedere alla documentazione trasmessa dall'Amministrazione al Tribunale, al fine di esercitare il suo diritto di difesa nell'instaurando giudizio per conferire efficacia in Italia della sentenza di riconoscimento della filiazione naturale emessa nei confronti della ricorrente. (Commissione, decisione del 31 maggio 2011)

**10.20** La Commissione ha anche accolto il ricorso di un cittadino che, in qualità di proprietario di un terreno confinante con altro terreno dove insisteva un cantiere edile, chiedeva alle autorità competenti di effettuare una verifica atteso che la DIA risultava scaduta già da qualche mese. Successivamente chiedeva di poter accedere alla relazione stilata dopo il sopralluogo. Parte resistente rigettava la domanda di accesso sul presupposto che la relazione oggetto dell'istanza ostensiva costituisca atto giudiziario e come tale sottratto all'accesso. Contro tale determinazione presentava ricorso alla commissione che lo ha accolto, in quanto sulla legittimazione del ricorrente non sussistono dubbi, stante la qualità di proprietario del terreno confinante con quello dove insisteva il cantiere edile oggetto di accertamenti da parte dell'autorità. Il diniego dell'amministrazione, invero, si fonda sull'asserita natura di atto giudiziario della relazione predisposta all'esito del sopralluogo. Al riguardo si osserva che le relazioni di servizio, di per sé, costituiscono atti amministrativi accessibili qualora, come nel caso di specie, colui che ne faccia richiesta sia titolare di un interesse diretto, concreto e attuale. (Commissione, decisione del 31 maggio 2011)

**10.21** La Commissione ha esaminato il ricorso di un **Sindacato di categoria che aveva chiesto all'Amministrazione resistente di poter accedere alla richiesta di commissariamento dell'Ordine Regionale di Geologi della Sicilia**. Il gravame presentato dall'O.S. è supportato da un interesse sufficientemente qualificato che pertiene al sindacato in quanto tale. Al riguardo ha osservato la Commissione che tra i soggetti formalmente legittimati a presentare istanza di accesso la legge n. 241/90 contempla anche gli enti esponenziali di interessi diffusi quali, appunto, le organizzazioni sindacali. Per costoro la legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso è subordinata alla circostanza che con la domanda ostensiva si intendano tutelare interessi del sindacato in quanto tale e non situazioni giuridiche soggettive dei singoli iscritti. Nel caso di specie, tenuto conto della natura della documentazione richiesta inerente al commissariamento dell'ordine regionale siciliano geologi che ha indubbie ricadute sulla categoria professionale rappresentata, il ricorso appare fondato e va accolto. (Commissione, decisione del 31 maggio 2011)

**10.22** La Commissione ha accolto il ricorso di dipendente pubblico che, dopo aver rivolto all'Amministrazione un'istanza di accesso ai documenti inerenti il procedimento amministrativo conclusosi con l'irrogazione della sanzione disciplinare del richiamo scritto emesso nei suoi confronti, chiedendo altresì di visionare gli atti non reperiti nel fascicolo visionato presso l'Ufficio del personale della propria amministrazione di appartenenza, ricorreva avverso il silenzio-rigetto su tale istanza di accesso. Il ricorso è fondato, in quanto il ricorrente, nella sua qualità di soggetto destinatario degli effetti del provvedimento conclusivo del procedimento disciplinare attivato nei suoi confronti è certamente legittimato ad accedere ai documenti richiesti, trattandosi di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto degli artt. 7, comma 1 e 10, comma 1, lettera a) della legge n. 241/90. (Commissione, decisione del 31 maggio 2011)

**10.23** La Commissione ha accolto il ricorso di un dipendente che, avendo partecipato alla procedura per la progressione economica nell'ambito del medesimo profilo professionale, ha chiesto di potere prendere visione dei documenti del procedimento e, a seguito di avere copia di quelli non ancora in suo possesso. Ciò al fine di potere tutelare i propri diritti ed interessi nelle sedi competenti. Avverso il silenzio rigetto ha presentato ricorso, che la Commissione ha accolto, in quanto il ricorrente, quale partecipante alla procedura selettiva indicata nella narrativa in fatto, è titolare di un interesse endoprocedimentale, ad accedere ai chiesti documenti e, trattandosi di un accesso esercitato ai sensi dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990, non è necessaria l'esposizione delle ragioni alla base dell'istanza. (Commissione, decisione del 31 maggio 2011)

**10.24** La Commissione ha accolto il ricorso di un cittadino straniero che non essendosi ancora definito il procedimento di rinnovo del suo permesso di soggiorno, ha chiesto di potere accedere ai documenti del proprio fascicolo.

Avverso il silenzio rigetto ha presentato ricorso. il ricorrente è titolare di un interesse endoprocedimentale, ad accedere ai chiesti documenti. Inoltre, secondo il costante orientamento della giurisprudenza e di questa Commissione, trattandosi di un accesso esercitato ai sensi dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990, non è necessaria l'esposizione delle ragioni alla base dell'istanza. (Commissione, decisione del 31 maggio 2011)

**10.25** La commissione ha accolto il ricorso di una cittadina che ha chiesto di accedere ai documenti relativi all'iscrizione di ipoteca ai propri danni; iscrizione, peraltro, conseguente a cartella esattoriale successivamente annullata. L'amministrazione resistente non ha fornito riscontro alla domanda di accesso nei trenta giorni successivi. Il ricorso è stato ritenuto fondato, in quanto non v'è dubbio alcuno sulla sussistenza in capo all'istante di una situazione giuridicamente qualificata e collegata ai documenti cui si è chiesto di accedere, avendo parte resistente iscritto ipoteca ai danni dell'odierna ricorrente. La richiesta di accesso, inoltre, è stata formulata dalla ricorrente per esigenze di tipo difensivo le quali rientrano tra quelle paradigmaticamente riconosciute come rilevanti sul piano giuridico ai fini dell'esercizio del diritto di cui al Capo V della legge n. 241 del 1990. (Commissione, decisione del 31 maggio 2011)

**10.26** La Commissione ha confermato il costante orientamento secondo cui l'interesse alla tutela della riservatezza del contribuente, in relazione alle informazioni ed ai dati contenuti nella dichiarazione dei redditi, non può non recedere qualora la conoscenza di tali dati da parte dell'accendente sia necessaria ai fini della cura e della difesa dei propri interessi in giudizio intentato nei suoi confronti dall'ex coniuge che abbia chiesto la rimozione del suo obbligo di corrispondere alla ricorrente ed ai figli l'assegno di mantenimento divorzile. (Commissione, decisione del 13 settembre 2011)

**10.27** La Commissione ha riconosciuto il diritto d'accesso di un genitore che, dopo essere stato convocato dai docenti della figlia ha chiesto di potere accedere ad una serie di documenti approvati dagli organi collegiali dell'istituto scolastico e ai registri dei professori. In particolare, nel caso di specie, il genitore della studentessa afferma che i chiesti documenti sono indispensabili per conoscere le ragioni alla base della bocciatura della figlia. L'amministrazione resistente nega parzialmente l'accesso, precisando di non concedere l'accesso ai registri dei professori al fine di conoscere le valutazioni dei compagni di classe, atteso che la funzione docente non è diretta alla scelta dei più meritevoli secondo una graduatoria di valore, ma alla formazione degli alunni ed alla verifica dei risultati da ciascuno conseguiti. La Commissione accoglie il ricorso ritenendo di non discostarsi dal proprio precedente orientamento secondo il quale i registri di classe sono accessibili "al fine di verificare l'operato della commissione esaminatrice, ossia se vi sia stata una omogenea applicazione dei criteri di valutazione degli studenti o se siano stati utilizzati specifici ed uniformi criteri di valutazione e di attribuzione

*del punteggio. In altri termini, i predetti documenti sono necessari al fine di poter appurare se vi sia stata disparità di trattamento nei confronti del ricorrente, e, in caso affermativo, accedere le vie giurisdizionali*" (vedi decisione della Commissione del 19 settembre 2006). Al riguardo si osserva che la giurisprudenza, proprio in tema di accesso agli elaborati degli alunni della medesima classe, ha affermato la legittimità della richiesta di accesso ai registri di classe ed ai temi degli altri alunni, sia pure in forma anonima, poiché attraverso i citati documenti i ricorrenti possono giudicare la correttezza delle valutazioni compiute dalla commissione rispetto agli altri studenti ed, eventualmente, consentire all'istante di adire le vie giurisdizionali. (Commissione, decisione del 13 settembre 2011)

**10.28** In tema d'accesso endoprocedimentale, la Commissione **ha accolto il ricorso di un'Organizzazione Sindacale** che, avendo chiesto, per conto di alcuni dipendenti ministeriali, all'amministrazione resistente **l'accesso a copia dell'elenco delle sedi di assegnazione degli istanti, nonché degli atti di nomina e immissione in ruolo, con indicazione della sede conferita**, a motivo del fatto che il Ministero resistente ha stretto un accordo, fra gli altri, con la stessa Federazione Sindacale, in cui si impegna a stabilizzare il personale in servizio, prima di assumere nuovi dipendenti ed essendo previste nuove assunzioni, i suddetti lavoratori hanno per ciò interesse al trasferimento. Il gravame è stato accolto in quanto non appare dubbio che i documenti chiesti, qualora effettivamente esistenti, incidono nella sfera giuridica degli istanti, poiché la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art.7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90. (Commissione, decisione del 13 settembre 2011)

**10.29** La Commissione ha accolto il ricorso di un dipendente pubblico che, avendo rivolto un'istanza per ottenere **l'accesso alla documentazione relativa al servizio svolto fuori sede** per ottenere la corresponsione dell'indennità di missione, impugnava il silenzio-rigetto formatosi su tale istanza è indubbio che il ricorrente vanti un interesse diretto concreto ed attuale ad accedere ai documenti richiesti, che ineriscono alle missioni da lui svolte. (Commissione, decisione del 27 settembre 2011)

**10.30** La Commissione, ha accolto il ricorso di **un pensionato, che avendo chiesto all'amministrazione resistente di potere avere copia del decreto della pensione di cui è titolare e del decreto del T.F.R.** – al fine di verificare la correttezza del calcolo della propria liquidazione – ha impugnato il silenzio rigetto formatosi sull'istanza d'accesso. Nel caso di specie, l'accesso domandato presenta tutte le caratteristiche proprie dell'accesso endoprocedimentale, previsto e disciplinato dall'art. 10 della legge n. 241 del 1990, per il quale il fatto della partecipazione di un soggetto ad un procedimento gli conferisce, per ciò, solo la legittimazione a prendere visione ed estrarre copia di tutti i documenti in esso formati o prodotti senza bisogno di dover dimostrare la propria legittimazione sul versante della

titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale all'ostensione documentale. In questo senso il diritto di accesso partecipativo assolve finalità di controllo sulla regolarità dell'azione amministrativa al fine di garantirne la trasparenza, configurandosi, quindi, quale strumento di controllo democratico dell'agire delle figure soggettive pubbliche. (Commissione, decisione del 27 settembre 2011)

**10.31** La Commissione ha riconosciuto il **diritto d'accesso di consigliere comunale** che avendo chiesto all'amministrazione resistente di potere accedere ad una delibera di Giunta, si è visto dal Comune resistente negare il chiesto accesso, in quanto, ad avviso dell'Ente locale, la chiesta delibera avendo ad oggetto il conferimento di un incarico legale farebbe venir meno il collegamento tra i chiesti documenti e il generico fine di giustizia dichiarato nella motivazione dell'istanza d'accesso. La Commissione si è dichiarata competente a decidere il gravame, in quanto è competente a decidere, in via suppletiva, i ricorsi presentati contro tutte le determinazioni in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi, adottate dalle amministrazioni locali, nel caso in cui il difensore civico sia inesistente. Nel merito, il ricorso è stato accolto, in quanto, ai sensi dell'art. 124 del T.U.E.L. le delibere degli organi di governo del Comune e della Provincia, quali tra l'altro la Giunta Comunale, dovendo tutte essere pubblicate nell'albo pretorio, sono pertanto pubbliche e, dunque, accessibili a tutti i cittadini. Nessuna preclusione sussiste, dunque, all'accessibilità della delibera in questione e il diniego d'accesso appare certamente illegittimo. (Commissione, decisione del 27 settembre 2011)

**10.32** La Commissione ha accolto il ricorso di un cittadino che in occasione dell'esercizio del diritto di accesso presso gli Uffici di una Prefettura, veniva a conoscenza di un provvedimento di parte resistente con il quale si rigettava la richiesta di emersione di lavoro irregolare a suo tempo presentata. Il ricorrente presentava quindi formale istanza di accesso agli atti del procedimento che aveva portato al suddetto provvedimento negativo. Parte resistente non forniva riscontro alla domanda ostensiva nei trenta giorni successivi alla sua presentazione. Ad avviso della Commissione, si tratta di accesso della specie endoprocedimentale, disciplinato dall'art. 10 della legge n. 241 del 1990, atteso che i documenti chiesti riguardano un procedimento di diretto interesse per il ricorrente e non può esservi dubbio alcuno sulla titolarità dell'interesse ad accedere. (Commissione, decisione del 27 settembre 2011)

**10.33** La Commissione ha accolto il ricorso di un dipendente pubblico che, a seguito di infortunio sul lavoro e conseguente accertamento istruttivo, disposto dall'amministrazione resistente, ha chiesto di poter accedere agli atti del procedimento istruttivo per poter agire per il riconoscimento del danno differenziale patito come conseguenza dell'infortunio. Parte resistente ha negato il chiesto accesso, asserendo che i relativi documenti non possano essere rilasciati se non a seguito di ordine dell'autorità giudiziaria. Nessun dubbio sulla

legittimazione del ricorrente, atteso che la documentazione oggetto della richiesta di accesso lo riguarda direttamente, trattandosi di documentazione formata da parte resistente all'esito del procedimento ispettivo conseguente all'infortunio patito dal ricorrente medesimo. Prive di pregio, pertanto, appaiono le motivazioni addotte da parte resistente che ritiene i documenti ostensibili solo dietro ordine dell'autorità giudiziaria. (Commissione, decisione del 27 settembre 2011)

**10.34** La Commissione ha accolto un ricorso di un cittadino titolare di una azienda agricola, che avendo chiesto all'amministrazione resistente di poter accedere ai documenti riguardanti l'azienda e relativi alla concessione di contributi agro-ambientali, ha impugnato il silenzio rigetto dell'amministrazione. Ad avviso della Commissione, non vi è nessun dubbio sulla titolarità di una situazione legittimante l'accesso ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 241 del 1990. La documentazione richiesta, infatti, concerne l'azienda di cui l'istante è titolare e la cui conoscenza appare strumentale alla comprensione delle ragioni che hanno portato l'amministrazione a bloccare la posizione dell'azienda medesima ai fini della concessione dei contributi richiesti. (Commissione, decisione del 27 settembre 2011)

**10.35** La Commissione ha respinto il ricorso avverso il diniego d'accesso ai documenti inerenti una segnalazione di un Comando dei Carabinieri con cui era stata informata la scala gerarchica degli accertamenti svolti sul conto del carabiniere accedente, in merito ad alcune lagnanze esposte al Comandante. A sostegno della sua istanza, l'accedente deduceva la sua esigenza di esercitare il suo diritto di difesa nell'ambito del procedimento disciplinare instaurato nei suoi confronti. L'Amministrazione rigettava l'istanza di accesso in questione, sul presupposto che i documenti richiesti fossero esclusi dall'accesso, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 241/90. La Commissione ha respinto il ricorso in quanto la documentazione che costituisce l'oggetto dell'istanza di accesso del ricorrente inerisce all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria concernenti i fatti denunciati da coloro i quali si erano lagnati dell'operato del ricorrente, segnalati dall'Amministrazione all'autorità giudiziaria. Ne consegue la sottrazione al diritto di accesso di siffatti documenti, in quanto coperti dal segreto delle indagini preliminari, ai sensi del combinato disposto dell'art. 24, comma 1, della legge n. 241/90 e dell'art. 329 c.p.p.. (Commissione, decisione del 29 novembre 2011)

**10.36** La Commissione ha accolto il ricorso di un cittadino che avendo presentato richiesta di accesso agli atti del procedimento concernente il rinnovo della propria licenza di porto di fucile uso caccia, si è visto opporre un silenzio rigetto. Il ricorso è fondato e va accolto. Quanto alla titolarità di situazione legittimante l'accesso, la scrivente Commissione non nutre nessun dubbio sulla sua sussistenza in capo al ricorrente atteso che i documenti oggetto della richiesta

di accesso riguardano il ricorrente stesso e che l'accesso nella fattispecie in esame è del tipo endoprocedimentale, per il quale l'orientamento del giudice amministrativo è costante nel senso che "...il soggetto la cui posizione giuridica è incisa da un provvedimento amministrativo, null'altro deve dimostrare, per legittimare l'actio ad exhibendum nei confronti degli atti e documenti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento stesso, posto che, in questo caso, l'interesse «giuridicamente rilevante», risulta già normativamente qualificato dagli art. 9 e 10 legge n. 241 del 1990. Nel caso di specie, inoltre, non sembrano ricorrere fattispecie di esclusione e quindi l'accesso deve essere consentito" (così, Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2068). (Commissione, decisione del 29 novembre 2011)

**10.37** La Commissione ha accolto il ricorso di due insegnanti che – avendo fatto parte del Consiglio di classe che aveva deliberato a maggioranza la bocciatura di un loro alunno, il quale, a seguito della convocazione di un consiglio di classe straordinario era risultato promosso, alla stregua dall'integrazione del verbale di tale riunione straordinaria del consiglio di classe operata dal Dirigente scolastico – chiedevano di poter accedere a tutti gli atti adottati riguardanti l'alunno in questione e la classe dallo stesso frequentata, compresa la relazione trasmessa all'Avvocatura dello Stato dalla Dirigente scolastica. A sostegno della loro istanza di accesso i ricorrenti facevano valere il loro interesse personale, diretto concreto ed attuale, quali insegnanti, ad accedere ai documenti richiesti, anche al fine di tutelare i loro diritti in sede giudiziaria. Il ricorso è stato accolto nei limiti appresso indicati. Si deve riconoscere la spettanza alle ricorrenti di un interesse diretto, concreto ed attuale ad accedere agli atti concernenti la posizione dell'alunno di cui trattasi, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/90, trattandosi di un interesse corrispondente al loro diritto al regolare svolgimento della loro funzione di docenti facenti parte del consiglio di classe che aveva deliberato la bocciatura di tale alunno e che si era opposto alla convocazione straordinaria del Consiglio di classe da parte del Dirigente scolastico, sul rilievo della regolarità degli scrutini. Non spetta, invece, l'accesso alla relazione inviata dalla Dirigente scolastica all'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c) del d.P.C.M. n. 200/1996, che sottrae all'accesso la corrispondenza inerente gli affari contenziosi trattati dall'Avvocatura dello Stato ed i pareri resi dalla stessa in relazioni a liti in potenza o in atto. (Commissione, decisione del 20 dicembre 2011)

**10.38** La Commissione ha anche accolto il ricorso di un cittadino straniero, titolare di carta di soggiorno che ha presentato agli uffici della Prefettura di residenza, domanda per l'ottenimento della cittadinanza italiana. A seguito di tale presentazione, presso gli uffici competenti, non veniva dato seguito alla suddetta domanda nei termini previsti dalla legislazione vigente in materia di ottenimento della cittadinanza italiana. Pertanto l'istante formulava domanda di accesso tesa a conoscere una serie di informazioni relative alla propria pratica. Sul ricorso

presentato dal ricorrente avverso il silenzio dell'Amministrazione, la Commissione preliminarmente rileva che parte delle richieste contenute nella domanda di accesso sembrano riferirsi a informazioni più che a documenti (stato di avanzamento della pratica e ragioni del ritardo nell'evasione della stessa). Rispetto ad esse, la Commissione osserva che la disciplina del diritto di accesso non trova applicazione. Quanto ai documenti contenuti nel fascicolo della pratica aperta in ordine alla posizione dell'odierno ricorrente, non vi è dubbio che essi debbano essere rilasciati, trattandosi di accesso della specie endoprocedimentale, disciplinato dall'art. 10 della legge n. 241 del 1990. (Commissione, decisione del 20 dicembre 2011)

**10.39 La Commissione ha accolto il ricorso di un cittadino che avendo chiesto all'Agenzia delle entrate copia dei contratti di locazione di un appartamento ad uso abitativo, stipulati dalla proprietaria dello stesso, necessitando di tali documenti per dimostrare che tale immobile, da cui è stato sfrattato, è stato locato a terzi estranei al nucleo familiare della proprietaria, contrariamente a quanto dichiarato dalla stessa per legittimare la disdetta dell'originario contratto di locazione, al fine di ottenere il conseguente indennizzo, per come previsto dalla legge in materia.** L'Amministrazione, pur riconoscendo l'interesse all'accesso, ha negato l'ostensione documentale, sul presupposto della necessità di una richiesta dell'Autorità giudiziaria, per come disposto dall'art. 18 c. 3 del T.U. 131/86 sull'imposta di registro, il quale stabilisce che il rilascio di copie a persone diverse dalle parti contraenti, dai loro aventi causa o da coloro nel cui interesse la registrazione è stata eseguita può avvenire soltanto su autorizzazione del pretore competente. Non è apparso alla Commissione convincente il diniego operato da parte resistente sulla base del disposto del d.PR. n. 131/86: va infatti considerato come l'introduzione della legge n. 241/90 abbia in tutto ridisciplinato l'intera materia, innovando la ratio stessa del diritto di accesso nei sensi della 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. In ossequio all'efficacia di tale Legge l'amministrazione cui sia indirizzata la richiesta di accesso, nel decidere se rilasciare o meno i documenti oggetto della richiesta, deve limitarsi a verificare la sussistenza di un interesse sufficientemente differenziato rispetto a quello del quisque de populo, e che non sussistano altri interessi meritevoli di tutela che, ai sensi dell'art. 24 legge n. 241/90, si frappongano all'accoglimento della richiesta. Nel caso in questione l'interesse dell'istante, ai fini della tutela dei propri interessi giuridici, è pacifico. Per quanto riguarda invece l'esistenza di interessi contrapposti all'esercizio del diritto di accesso, e in particolare quello alla riservatezza della parte controinteressata, va rammentato che il diritto di accesso è prevalente sull'esigenza di riservatezza del terzo ognqualvolta venga in rilievo per la cura o difesa di interessi giuridici del richiedente: lo stesso decreto 29 ottobre 1996 n. 603 del Ministero delle finanze, recante disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso

in attuazione della legge n. 241/90, che pure all'art. 5 c. 1 lett. e) esclude dall'accesso gli "atti registrati che non sono soggetti ad obbligo di trascrizione né ad altra forma di pubblicità verso terzi", quali i contratti di locazione, ne garantisce peraltro l'accessibilità qualora la conoscenza degli stessi sia necessaria per la cura o la difesa degli interessi giuridicamente rilevanti propri di coloro che ne fanno motivata richiesta. Pertanto il ricorso è stato accolto. (Commissione, decisione del 20 dicembre 2011)

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

Il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 25 della legge n. 241 del 190 e 12 del d.P.R. n. 184 del 2006 costituisce un rimedio amministrativo, in tutto assimilabile al ricorso gerarchico improprio, in quanto rivolto ad un organo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.<sup>10</sup>

Tale strumento di tutela offerto al cittadino, non solo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso nei confronti dell'amministrazione pubblica, ma tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come del resto illustra la **Figura 17**, dalla quale risulta che su un totale di 3.493 ricorsi trattati dalla Commissione dal 2006 ad oggi, solo 76 decisioni sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR.

In particolare nel corso del 2011, su 701 ricorsi, solo 18 decisioni sono state successivamente oggetto di impugnativa dinanzi al TAR.

Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR è nel complesso del 2,14%.

Nel corso dell'anno 2011, si è registrato un lieve incremento del tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione che si è attestato sul 2,56%.

L'incremento è stato generato, soprattutto, dalle impugnative rivolte avverso le decisioni della Commissione di rigetto delle richieste di riesame di diniego d'accesso in applicazione dei vigenti regolamenti amministrativi di esclusione dall'accesso, non avendo la Commissione stessa il potere di disapplicare né di annullare le norme regolamentari, anche se di dubbia legittimità.

<sup>10</sup> Tale assunto è ormai assodato, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato. Vedi tra le tante in tal senso Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, secondo cui: "non sussiste in astratto alcun motivo giuridico per escluder che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.) E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'articolo 25 della legge della legge n.241 del 1990 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anche esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)." Anche il T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675 ha aderito alla tesi che assegna a tale rimedio natura di ricorso amministrativo, osservando che le norme di legge e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale, osservando in particolare che: "il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'actio ad exhibendum in quanto, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante".

Figura: 18: gli effetti deflattivi dell'attività giustiziale della Commissione

RICORSI DECISI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO			
EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO IN MATERIA D'ACCESSO DINANZI AL TAR			
RICORSI decisi dalla COMMISSIONE		RICORSI AL TAR	RAPPORTO TRA RICORSI AL TAR E DECISIONI DELLA COMMISSIONE
ANNO 2006 (2°sem.)	125	2	1,60%
ANNO 2007	361	7	1,94%
ANNO 2008	426	10	2,35%
ANNO 2009	479	8	1,67%
ANNO 2010	603	15	2,49%
ANNO 2011	701	18	2,56%
ANNO 2012 al 30 ottobre	846	16	1,89%
<b>TOTALE</b>	<b>3541</b>	<b>76</b>	<b>2,14%</b>

## INDICE DELLE FIGURE

Figura 1: accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2011

Figura 2: riunioni della Commissione dal 2006 al 2011

Figura 3: attività della Commissione dal 2006 al 2011

Figura 4: dettaglio dei lavori della Commissione nel 2011

Figura 5: andamento dei ricorsi nel triennio 2009-2011

Figura 6: esito dei ricorsi nel 2011

Figura 7: esito dei ricorsi nell'anno 2011 in percentuale

Figura 8: amministrazioni resistenti rispetto al totale dei ricorsi

Figura 9: percentuale di ricorsi per amministrazione resistente

Figura 10: categorie di amministrazioni resistenti nel 2011

Figura 11: ricorsi contro Amministrazioni statali ed enti locali

Figura 12: distribuzione geografica dei ricorsi

Figura 13: distribuzione dei pareri per Regione anno 2011

Figura 14: percentuale delle richieste di parere per Regione anno 2011

Figura 15: pareri resi sui regolamenti rispetto al totale

Figura 16: soggetti richiedenti il parere della Commissione nel 2011

Figura 17: suddivisione delle richieste di parere pervenute da Regioni ed enti locali

Figura 18: gli effetti deflattivi dell'attività giudiziale della Commissione