

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXVIII  
n. 2

## RELAZIONE

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

(Anno 2022)

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

*Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*  
**(MANTOVANO)**

*Trasmessa alla Presidenza il 15 novembre 2024*

**PAGINA BIANCA**

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

**COMMISSIONE PER L'ACCESSO  
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI**

Relazione per l'anno 2022 sulla trasparenza  
dell'attività della pubblica Amministrazione  
(*legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 27, comma 5*)



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

**PAGINA BIANCA**

**Relazione per l'anno 2022 sulla trasparenza  
dell'attività della pubblica Amministrazione  
(l. 7 agosto 1990, n. 241, art. 27, comma 5)**

**PAGINA BIANCA**

## **INDICE**

**INDICE DELLE FIGURE**

- Figura 1 – Lavori della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2022
- Figura 2 - Dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2022
- Figura 3 - Andamento ricorsi dal 2009 al 2022
- Figura 4 – Esiti percentuali dei ricorsi a raffronto dal 2009 al 2022
- Figura 5 - Esiti dei ricorsi in percentuale nell'anno 2022
- Figura 6 - Ricorsi accolti dal 2009 al 2022
- Figura 7 - Ricorsi parzialmente accolti dal 2009 al 2022
- Figura 8 - Ricorsi respinti dal 2009 al 2022
- Figura 9 - Inammissibili dal 2009 al 2022
- Figura 10 - Ricorsi improcedibili per cessata materia del contendere
- Figura 11 - Ordinanze istruttorie dal 2009 al 2022
- Figura 12 - Ricorsi irricevibili dal 2009 al 2022
- Figura 13 - Numero ricorsi presentati nel 2022 per categorie di amministrazioni resistenti
- Figura 14 - Amministrazioni resistenti
- Figura 15 - Incidenza percentuale sul totale dei ricorsi per amministrazione nel 2022
- Figura 16 - Ricorsi per amministrazione
- Figura 17 – Ricorsi contro le amministrazioni del comparto istruzione e Università nel 2022
- Figura 18 - Ricorsi contro le articolazioni del Ministero dell'università e ricerca nel 2022
- Figura 19 - Ricorsi contro le amministrazioni del Comparto Pubblica Istruzione
- Figura 20 – Ripartizione dei ricorsi nel settore della Difesa nel 2022
- Figura 21 - Ricorsi contro il Ministero dell'Interno nel 2022
- Figura 22 - Ricorsi contro l'Amministrazione della Giustizia nel 2022

Figura 23 - Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2022

Figura 24 - I ricorsi nel setto economia e finanze nel 2022

Figura 25 - Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2022

Figura 26 - Ricorsi contro i dinieghi di accesso del settore degli enti previdenziale nel 2022

Figura 27 – Ricorsi avverso gli Enti locali nel 2022

Figura 28 -Effetti deflattivi sul contenzioso in materia di accesso dal 2006 al 2022

Figura 29 - Andamento dei pareri della Commissione dal 2006 al 2022

Figura 30 - Distribuzione geografica delle richieste di parere in percentuale nel 2022

Figura 31 – percentuale di Pareri sui regolamenti nel 2022 rispetto al totale

Figura 32 - percentuale di pareri per macro- categoria di richiedenti nel 2022

Figura 33 – percentuale di pareri per singola categoria di richiedente nell'anno 2022

Figura 34 - suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2022

Figura 35 - Gli interventi della Commissione dal 2006 al 2022

## INTRODUZIONE

Il principio di trasparenza ha una duplice valenza, configurandosi contemporaneamente sia quale obiettivo che il legislatore si pone di realizzare a tutti i livelli dell'ordinamento, sia in termini di canone operativo, al quale le pubbliche amministrazioni non possono sottrarsi legittimamente.

La trasparenza assume lo spessore di vera e propria priorità: rappresenta la regola generale dell'azione amministrativa e, in tale ambito, l'accesso ai documenti amministrativi rende, di fatto, conoscibili questi ultimi. Ne deriva la duplice natura del diritto d'accesso che, da un lato garantisce al privato cittadino la tutela di specifiche situazioni giuridicamente rilevanti nei confronti della P.A. e, dall'altro, è funzionale ad assicurare la concretizzazione dei principi generali di imparzialità e legalità.

A tutela del diritto d'accesso sopra descritto, ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della l. n. 241 del 1990, è consentito al cittadino di rivolgersi, in via amministrativa, alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

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

conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione, attraverso l'esercizio della propria attività consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della stessa l. n. 241 del 1990.

La Commissione per l'accesso, inoltre, redige una relazione annuale sulla trasparenza dell'attività della pubblica Amministrazione, che comunica alle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi del comma 5 del citato articolo 27 della l. 241 del 1990.

La presente relazione illustra l'attività svolta dalla Commissione per l'accesso nel corso dell'anno 2022.

Nell'anno in considerazione la Commissione si è riunita in seduta plenaria 12 volte. I dati relativi ai ricorsi esaminati dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2022, descritti nel dettaglio nei capitoli che seguono, mostrano un numero esorbitante di gravami trattati nel corso dell'anno 2022, pari a 1709.<sup>1</sup>

La percentuale maggiore di ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso nel 2022 è rivolta avverso i dinieghi di accesso delle amministrazioni ministeriali, nelle loro diverse articolazioni, centrali e periferiche. Seguono per quantità di ricorsi, in ordine di grandezza, le agenzie fiscali, gli enti locali, gli enti previdenziali.

Nei capitoli che seguono saranno esaminati i dati relativi alla decisione della Commissione per l'accesso adottate nell'anno 2022, con particolare riguardo sia ai differenti esiti, sia alle amministrazioni resistenti, sia alle aree geografiche di appartenenza. Inoltre, in appendice alla presente relazione, sono

---

<sup>1</sup> Nell'anno anno 2021, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si è riunita 14 volte. Nel corso dell'anno 2021, la Commissione ha esaminato 1.874 ricorsi, a fronte dei 1.356 ricorsi esaminati nel 2020 ed ha trattato 43 richieste di parere, a fronte dei 36 pareri del 2020.

riportati i pareri e alcune tra le decisioni più significative della Commissione per l'accesso dell'anno 2022.

Attraverso i pareri e le decisioni, la Commissione interpreta la normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi, delimitando i limiti del diritto di accesso ai documenti amministrativi e le modalità di esercizio del diritto, riconosciuto ai portatori di un interesse diretto, concreto ed attuale, collegato ai documenti richiesti. Diritto che, in tale ambito, gode nell'ordinamento di una tutela, per certi versi, maggiore rispetto alla tutela offerta dalla nuova figura dell'accesso civico generalizzato, introdotta dal d.lgs. n. 97 del 2016, che, pur se più ampio sotto il profilo soggettivo, incontra però i limiti oggettivi e tassativi previsti dall'art. 5-bis del d.lgs n. 33 del 2013.

Tanto è vero che, ai sensi dell'articolo 24, comma 7, della citata l. n. 241 del 1990, l'accesso ai documenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici deve essere sempre garantito ai richiedenti, prevalendo tale esigenza anche rispetto ai casi di esclusione previsti dai commi 1 e 2 dell'articolo 24 della l. n. 241 del 1990, nonché rispetto alle contrapposte esigenze di riservatezza, anche nel caso in cui i documenti contengano dati sensibili e giudiziari, purché l'accesso sia consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini di cui all'articolo 60 del d.lgs. n. 196 del 2013, in caso di dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale.

Nell'anno 2022, il tasso di ricorsi al TAR avverso le decisioni della Commissione per l'accesso è stato pari appena allo 0,52 per cento<sup>2</sup>. Nel corso dell'intero anno, sul totale di 1.709 ricorsi

---

<sup>2</sup> Vedi per il dettaglio il Capitolo 5 di questa relazione

esaminati, solo 9 decisioni della Commissione sono state impugnate davanti al Giudice amministrativo. Ciò denota il forte effetto deflattivo dell'attività giustiziale della Commissione sul contenzioso giurisdizionale in materia di accesso ai documenti.

## **1. LA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI**

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata istituita, a seguito dell'entrata in vigore della l. 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, quale organismo preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione.

La l. 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della l. n. 241 del 1990, ha conferito maggiore incisività al ruolo della Commissione stessa, accrescendone i compiti ed attribuendole nuove funzioni giustiziali.

In particolare, il nuovo assetto delle funzioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, preposta, ai sensi degli articoli 25 e 27 della l. n. 241 del 1990, alla tutela in sede amministrativa dei cittadini nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato che neghino espressamente o tacitamente l'accesso ai documenti amministrativi, è volto a garantire l'esercizio del diritto di accesso a tutti i soggetti che vi abbiano interesse diretto, concreto ed attuale ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera b) della citata l. n. 241 del 1990.

Successivamente, sono intervenute diverse modifiche normative nella materia. *In primis*, il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e, successivamente, il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha introdotto il c.d. accesso civico

generalizzato, quale diritto riconosciuto a tutti i cittadini, a prescindere dall'esistenza di un interesse differenziato e specifico, legittimante l'accesso, nell'ottica di una sempre maggiore vicinanza della Pubblica Amministrazione alle esigenze degli utenti, attraverso la piena affermazione del principio di trasparenza, indispensabile per realizzare una Pubblica Amministrazione imparziale ed efficiente, funzionale alla gestione ottimale della cosa pubblica.

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

A seguito dell'entrata in vigore del succitato istituto dell'accesso civico generalizzato è rimasto, tuttavia, inalterato l'assetto ordinamentale originario del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, così come disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della l. n. 241 del 1990 e dal decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, ciò, in quanto, ai sensi del nuovo dispositivo introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, sono espressamente mantenute in vigore “*le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della l. 7 agosto 1990, n. 241*”

ed è pertanto confermata la piena competenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in tale ambito<sup>3</sup>.

In particolare, l'articolo 22 della l. n. 241 del 1990 prevede il diritto di accesso ai documenti amministrativi spettante in capo a tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, con espressa esclusione delle informazioni in possesso di una Pubblica Amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso ai dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono. La stessa l. n. 241 del 1990, all'articolo 24, comma 3, esclude dal diritto d'accesso ogni finalità di controllo generalizzato del pubblico operato, stabilendo espressamente che “*non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.*”

---

<sup>3</sup> Vedi articolo 4, comma 7, del decreto legislativo n. 33 del 2013. Vedi anche articolo 5, comma 11, del d.lgs 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita : “*Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della l. 7 agosto 1990, n. 241*”

### 1.1 COMPONENTI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Ai sensi dell'art. 27 della l. 7 agosto 1990, n. 241, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; i componenti sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, ed è presieduta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

A partire dal 1991, anno della sua prima costituzione, la sua composizione, è stata oggetto di diverse modifiche. La prima è intervenuta in applicazione della l. n. 15 del 2005 che ne ha ridotto il numero dei componenti, nell'intento di razionalizzare e semplificare la sua attività.

Dal 1991 al 2005, la Commissione risultava costituita oltre che dal Presidente, 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 organi di autogoverno;
- quattro fra i professori di ruolo in materia giuridico – amministrativa, designati dal Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca;
- quattro fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici.

Successivamente, ricostituita con dpcm 15 luglio 2005, ai sensi delle modifiche legislative intervenute, risultava composta, oltre che dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che la presiede di diritto, dai seguenti componenti:

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

Sempre a decorrere dall'anno 2005, sono stati nominati, per la prima volta, i cinque esperti a supporto della Commissione medesima, ai sensi dell'art. 27, comma 2, ultimo periodo della citata l. n. 241 del 1990.

Da ultimo, a seguito delle modifiche introdotte all'articolo 27 della l. n. 241 del 1990, dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, recante “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*”, nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione, è stata prevista un'ulteriore riduzione a soli dieci membri – oltre al Presidente - dei componenti della Commissione. In particolare, l'articolo 47 – bis della citata l. 9 agosto 2013, n. 98, recante la rubrica “*Misure per garantire la piena funzionalità e semplificare l'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*”, ha apportato, all'articolo 27, comma 2,

della l. n. 241 del 1990, che disciplina la composizione della Commissione per l'accesso, le seguenti modificazioni:

- le parole: "è composta da dodici membri" sono sostituite dalle seguenti: "è composta da dieci membri";
- dopo le parole: "quattro scelti fra il personale di cui alla l. 2 aprile 1979, n. 97," sono inserite le seguenti: "*anche in quiescenza*";
- le parole: "*due fra i professori di ruolo*" sono sostituite dalle seguenti: "*e uno scelto fra i professori di ruolo*";
- le parole: "*e uno fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici*" sono soppresse.

Lo stesso articolo 47-bis della l. n. 98 del 2013 ha inserito, dopo il comma 2, dell'articolo 27 della l. n. 241 del 1990, il comma 2-bis che recita: "*La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti, per tre sedute consecutive, ne determina la decadenza*". Il citato articolo 47-bis, inoltre, al comma 2, prevede che la Commissione per l'accesso, così come da ultimo modificata, è ricostituita entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della l. n. 98 del 2013. Fino alla data di nuova costituzione, la Commissione continua ad operare nella precedente composizione. Quindi, il comma 3, sempre dell'articolo 47-bis, ha soppresso il primo periodo del comma 6 dell'articolo 12 del regolamento di cui al dPR del 12 aprile 2006, n. 184, abrogando il *quorum* di sette componenti, precedentemente previsto, per la regolarità delle sedute.

Ai sensi dell'articolo 27 della l. n. 241 del 1990, la Commissione per l'accesso è nominata con decreto del Presidente della Repubblica e dura in carica tre anni.

In particolare, negli ultimi anni, è stata ricostituita con dpcm 21 novembre 2013, integrato con dpcm 17 gennaio 2014 e con dpcm 29 aprile 2015; con dpcm 29 dicembre 2016, integrato con [dpcm 27 gennaio 2017](#) e con dpcm 21 luglio 2017; quindi con dpcm 17 gennaio 2020, integrato con dpcm 6 aprile 2020 e dpcm 4 agosto 2020 e da ultimo, con dpcm 10 gennaio 2023, integrato con dpcm 4 maggio 2023.

## 1.2. COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE DAL 1991 AL 2022

Di seguito si riportano le diverse composizioni delle Commissioni per l'accesso succedutesi dalla sua prima istituzione, sino ad oggi.

---

### **Prima Commissione TRIENNIO 1991- 1994**

dpcm 31 maggio 1991 (integrato con dpcm 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;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Segretario Generale dell'Avvocatura Generale dello Stato;
- 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;
- 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 l. 241 del 1990) i quattro membri parlamentari sono stati sostituiti, con dpcm 9 febbraio 1993, con i seguenti:

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

---

**Seconda Commissione TRIENNIO 1994-1997**

dpcm 24 novembre 1994

---

**Presidente :**

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
dott. Gianni LETTA

**Componenti :**

- Sen Luigi ROVEDA;
- Sen. Antonella BRUNO GANERI;
- On. Mario FERRARA;
- On. Vincenzo NESPOLI;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Segretario Generale dell'Avvocatura dello Stato;
- Prof. Carlo MEZZANOTTE, Ordinario di Diritto Costituzionale presso la Libera Università Internazionale Studi Sociali;
- Dott. Silvino COVELLI, Presidente di Sezione della Corte dei conti;
- 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.

---

## **Terza Commissione TRIENNIO 1998- 2001**

dpcm 17 marzo 1998

---

### **Presidente :**

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
On. Errico LETTA

### **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 dpcm 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.

---

### **Quarta Commissione TRIENNIO 2002- 2005**

dpcm 24 maggio 2002 (integrato con dpcm 8 novembre 2002 e con  
dpcm 29 novembre 2002)

---

#### **Presidente :**

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
dott. Gianni LETTA

#### **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 dpcm 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 della Commissione, in sostituzione del Dott. Alberto STANCANELLI dimissionario.

Con dpcm 29 novembre 2002, il Sen. Luciano MODICA è stato nominato componente della Commissione, in sostituzione del Sen. Aleandro LONGHI, dimissionario.

---

**Quinta Commissione TRIENNIO 2005- 2008**

dpcm 15 luglio 2005 (integrato con dpcm 22 settembre 2006, con  
dpcm 3 agosto 2007 e con dpcm 23/11 novembre 2007)

---

**Presidente :**

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
*pro tempore*, con funzioni di Presidente della Commissione

**Componenti:**

- 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;
- Sen. Luciano MAGNALBÒ;
- Sen. Luciano MODICA;
- On. Gianclaudio BRESSA;
- On. Pierantonio ZANETTIN;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Cons. Tommaso ALIBRANDI, Presidente di sezione del Consiglio di Stato;
- 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 dpcm 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.

**Sesta Commissione TRIENNIO 2008- 2011**

dpcm 28 agosto 2008 (integrato con dpcm 27 marzo 2009)

---

**Presidente :**

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri,  
dott. Gianni LETTA.

**Componenti :**

- 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;
- Sen. Gennaro CORONELLA;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO;
- On. Daniela SBROLLINI;
- On. Roberto SPECIALE;
- Avv. Ignazio F. CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Cons. Salvatore GIACCHETTI, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato;
- Cons. Ivan DE MUSSO, Consigliere della Corte dei conti;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto amministrativo nella facoltà di Giurisprudenza e direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa;

- Dott. Marco MANCINI, Magistrato ordinario (nominato con dpcm 27 marzo 2009).

---

## **Settima Commissione TRIENNIO 2011- 2014**

dpcm 8/9/2011

---

### **Presidente :**

Sottosegretario di Stato Cons. Paolo PELUFFO.

### **Componenti :**

- 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;
- Sen. Gennaro CORONELLA;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO;
- On. Daniela SBROLLINI;
- On. Roberto SPECIALE;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Pres. Cesare MASTROCOLA, presidente di sezione TAR Abruzzo;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto amministrativo nella facoltà di Giurisprudenza e direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa;
- Dott. Marco MANCINI, Magistrato ordinario;
- Cons DELIETO VOLLARO, Consigliere della Corte dei conti

**PAGINA BIANCA**

---

## **Ottava Commissione TRIENNIO 2013- 2016**

dpcm 21/11/2013

---

### **Presidente :**

Sottosegretario di Stato Pres. Filippo PATRONI GRIFFI.

(Dall'insediamento del Governo Renzi è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato On. Graziano DEL RIO e componente in rappresentanza del Dipartimento del Coordinamento amministrativo il Cons. Elisa GRANDE, in quanto nuovo capo del Dipartimento medesimo)

### **Componenti :**

- 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;
- Sen. Enrico PICCINELLI;
- Sen. Claudio MOSCARDELLI;
- On. Laura CASTELLI;
- On. Gian Mario FRAGOMELI;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Pres. Michele PERRELLI, presidente TAR Basilicata (Potenza);
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Cons. DE CARLI, Consigliere della Corte dei conti;
- Cons. PALMIERI, Magistrato ordinario, designato dal CSM.

**Nona Commissione TRIENNIO 2016- 2019**

[dpcm 29 dicembre 2016](#), integrato con [dpcm 27 gennaio 2017](#),  
con [dpcm 1 febbraio 2017](#) e con [dpcm 21 luglio 2017](#)

---

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato On. Claudio DE VINCENZI (dall'insediamento del Governo Gentiloni è divenuta Presidente la Sottosegretaria di Stato On. Avv. Maria Elena BOSCHI. Successivamente, dall'insediamento del Governo Conte è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato On. Giancarlo GIORGETTI. Quindi, da ultimo, dal 5 settembre 2019, è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato On. Riccardo FRACCARO)

**Componenti:**

- Cons. Annalisa CIPOLLONE, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto (dall'11 luglio 2018 è divenuto componente, in rappresentanza del Dipartimento del Coordinamento amministrativo, il Cons. Paola PADUANO, in quanto nuovo Capo del Dipartimento medesimo. In data 4 ottobre 2019 è subentrato quale componente il Cons. Maria BARILÀ, nuovo Capo del Dipartimento medesimo);
- Sen. Enrico PICCINELLI (cessato in 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- Sen. Claudio MOSCARDELLI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);

- On. Laura CASTELLI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);
- On. Gian Mario FRAGOMELI (cessato in data 23 marzo 2018 a seguito dello scioglimento delle Camere);<sup>4</sup>
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Cons. Eugenio MUSUMECI, Consigliere della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia;
- Cons. Giampiero LO PRESTI, Consigliere di Tribunale Amministrativo regionale del Lazio;
- Prof. Aristide POLICE, Ordinario di Diritto amministrativo, presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Cons. Pietro Maurizio ARCURI, magistrato ordinario, Sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

---

<sup>4</sup>In data 11 febbraio 2019 sono stati designati, rispettivamente dai Presidenti di Camera e Senato: le senatrici Fiammetta MODENA e Maria SAPONARA e i deputati Fabio BERARDINI e Lisa NOJA.

**Decima Commissione TRIENNIO 2019- 2022**

[dpcm 13 dicembre 2019](#), integrato con [dpcm 17 gennaio 2020](#), con  
[dpcm 6 aprile 2020](#) e con [dpcm 4 agosto 2020](#)

---

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato On. Riccardo FRACCARO  
(Dall'insediamento del Governo Draghi è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato Pres. Roberto GAROFOLI)

**Componenti:**

- Cons. Maria BARILÀ, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto (dal 10 marzo 2021 è divenuto componente in rappresentanza del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, l'Avvocato di Stato, Sergio FIORENTINO);
- Sen. Fiammetta MODENA (designata dal Presidente del Senato della Repubblica);
- Sen. Maria SAPONARA (designata dal Presidente del Senato della Repubblica);
- On. Fabio BERARDINI (designata dal Presidente della Camera dei deputati);
- On. Lisa NOJA (designata dal Presidente della Camera dei deputati);

- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Pres. Gabriella DE MICHELE, Presidente di TAR in quiescenza (nominata in sostituzione di Giovanni SABBATO, Consigliere di Stato, il quale ha rinunciato all'incarico in data 20 gennaio 2020);
- Dott.ssa Raffaella MIRANDA, Primo referendario della Corte dei conti;
- Pres. Giovanni GIACALONE, Sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione ;
- Prof. Fiorenzo LIGUORI, Professore ordinario presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi “Federico II” di Napoli.

---

**Undicesima commissione TRIENNIO 2022-2025**

dpcm 10 gennaio 2023 integrato con dpcm 4 maggio 2023

---

**Presidente:**

Dott. ALFREDO MANTOVANO, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri,

**Componenti:**

- Cons. Elisa GRANDE, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri che fornisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto;
- On. Stefania ASCARI (designata dal Presidente della Camera dei deputati);
- On. Paolo Emilio RUSSO (designato dal Presidente della Camera dei deputati)<sup>5</sup>;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, in quiescenza, componente designato dall'Avvocatura Generale dello Stato (a seguito delle Dimissioni del 19 dicembre 2023 dell'Avv. Ignazio Francesco Caramazza, è stata nominata su designazione dell'Avvocatura Generale dello Stato, l'Avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia);

---

<sup>5</sup> Il Presidente del Senato della Repubblica non ha ancora designato i due Senatori che, non appena individuati, saranno inseriti tra componenti della 11<sup>a</sup>Commissione.

- Pres. Carlo SALTELLI, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;
- Pres. Enrico TORRI, presidente di sezione della Corte dei conti, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti;
- Prof. Antonio IANNUZZI, professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università Roma 3, componente designato dal Ministro dell'Università e della ricerca;
- Dott.ssa Valentina CINGANO, magistrato ordinario presso il Tribunale di Genova, seconda sezione penale.

## **2. IL RUOLO E LE FUNZIONI DELLA COMMISSIONE**

Nella sua prima istituzione a partire dal 1991, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si configurava come organo collegiale al quale potevano rivolgersi privati cittadini e amministrazioni per richiedere pareri e interventi ai fini dell'attuazione del principio della piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione.

La l. 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della l. n. 241 del 1990, ha attribuito alla Commissione per l'accesso nuovi poteri, dotandola di funzioni giustiziali, attraverso l'introduzione dello strumento di tutela in sede amministrativa avverso le determinazioni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato concernenti l'esercizio del diritto di accesso, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, come modificato dalla suddetta l. n. 15 del 2005.

Compito della Commissione è quello di vigilare sull'attuazione del principio di piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione. A tutela del principio di piena trasparenza e conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione, oltre all'attività giustiziale, la Commissione svolge, ai sensi dell'articolo 27 della l. n. 241 del 1990, attività consultiva e di vigilanza in materia di accesso ai documenti amministrativi, nei limiti fissati dalla suddetta legge e successive modifiche e integrazioni.

In particolare, la l. 11 febbraio 2005, n.15 recante “Modifiche ed integrazioni alla l. 7 agosto 1990, n. 241 concernenti norme generali sull’azione amministrativa” all’art. 17, ha sostituito il comma 4 dell’articolo 25 della l. n. 241 del 1990 ed ha introdotto,

avverso gli atti di diniego dell'accesso, espresso o tacito delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione per l'accesso.

Ai sensi della succitata norma, nei casi di diniego, limitazione o differimento dell'accesso, entro trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta di accesso, il cittadino può presentare istanza di riesame alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi o ricorso al tribunale amministrativo regionale competente per territorio.

Nel caso di presentazione dell'istanza di riesame alla Commissione per l'accesso, il termine per ricorrere al TAR, contro il diniego di accesso, decorre dalla data di ricevimento, da parte del ricorrente, dell'esito dell'istanza di riesame inviata alla Commissione stessa.

## 2.1 IL RICORSO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

Il procedimento innanzi alla Commissione per l'accesso prevede tempi particolarmente rapidi (i ricorsi a norma dell'articolo 25, comma 4 della l. n.241 del 1990 devono essere decisi entro 30 giorni dalla presentazione) e garantisce il rispetto del contraddittorio, attraverso l'obbligo di allegazione al ricorso della prova della avvenuta notifica del ricorso stesso ai controinteressati all'accesso, ove conosciuti o conoscibili da parte del ricorrente, a pena di inammissibilità del gravame. Le sedute della Commissione non sono pubbliche. Le parti possono adire la Commissione senza necessità dell'assistenza del difensore.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi è riconosciuto a tutti i soggetti privati al fine di tutelare i propri interessi e di verificare la razionalità e la coerenza delle scelte effettuate dalla pubblica amministrazione.

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

Con l'entrata in vigore della l. 11 febbraio 2005, n. 15 e del dpR 12 aprile 2006, n. 184 che ha disciplinato le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi, le funzioni della Commissione, stabilite in origine dalla l. 241 del 1990, sono state fortemente ampliate e le sono stati affidati nuovi compiti e il lavoro della Commissione si è fortemente intensificato.

In particolare, come detto in base alle succitate norme è previsto che l'accendente possa presentare, in alternativa al ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, avverso le determinazioni (dienego, espresso o tacito, o differimento) concernenti il diritto di accesso, adottate dalle amministrazioni statali (centrali o periferiche) o dai soggetti ad esse equiparati.

Il ricorso deve essere presentato, a pena di irricevibilità (vedi articolo 12, comma 7, lett. a) del dpR 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, mediante invio di una raccomandata con avviso di ricevimento, nonché a mezzo fax o per via telematica in conformità con la normativa vigente (art. 12, comma 1, dpR n. 184 del 2006).

Le parti possono adire la Commissione senza necessità dell'assistenza del difensore.

La Commissione, in caso di accoglimento del ricorso, chiede all'Amministrazione soccombente di riesaminare il provvedimento di diniego e di concedere l'accesso ai documenti richiesti.

Le sedute della Commissione si svolgono con cadenza mensile, (ad eccezione del mese di agosto che ne vede sospesi i lavori), il procedimento è veloce ed agevole e 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.

La Commissione, attraverso le proprie decisioni, contribuisce al confronto tra i privati cittadini e la Pubblica Amministrazione, concorrendo a realizzare concretamente i principi di trasparenza e imparzialità, sanciti dalla Costituzione, oltre che dalla l. n. 241 del 1990.

Le decisioni assunte dalla Commissione per l'accesso, inoltre, in ragione della varietà delle fattispecie esaminate, costituiscono precedenti che influenzano e orientano l'attività delle Pubbliche Amministrazioni fornendo un utile punto di riferimento in materia di accesso ai documenti amministrativi.

In base ad un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, il ricorso alla Commissione per l'accesso, è classificabile quale ricorso gerarchico improvvisto, poiché è presentato dinanzi ad un organo amministrativo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

A questo proposito è utile citare la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, intervenuta poco prima del

varo della riforma del 2005, secondo cui non sussiste “*in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.). E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'art. 25 della l. 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 l. stessa (anch'esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)*”<sup>6</sup>.

Sempre il Consiglio di Stato nella medesima sentenza ebbe modo di osservare:

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

---

<sup>6</sup> L'Atto del Senato n. 1281, al quale fa riferimento la sentenza, divenuto poi la l. 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*”

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

Anche il TAR 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 l. e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale<sup>7</sup>.

Da tale orientamento giurisprudenziale, concorde nel ritenere che il ricorso abbia natura di ricorso gerarchico impropprio, discende la connotazione giuridica della Commissione per l'accesso che si configura quale organo collegiale con funzioni giustiziali.

Per tale ragione, parte della dottrina ha colto una apparente, parziale discrasia tra le funzioni esercitate dalla Commissione e la sua veste formale.

La Commissione è, infatti, nominata dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è incardinata nella struttura burocratica della Presidenza del Consiglio di ministri, ed opera presso il Dipartimento del Coordinamento amministrativo che ne costituisce la struttura di supporto organizzativo.

---

<sup>7</sup> Il T.A.R. Lazio, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675, in particolare, ha osservato che: “il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'actio ad exhibendum in quanto, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante”. Ha aggiunto, inoltre che: “verificata la rituale introduzione del rimedio da parte del giudice anche dell'originario provvedimento impeditivo dell'accesso - se, beninteso, la relativa domanda faccia parte del petitum - ciò potendosi desumere: a) dal tenore dei ridetti commi 4 e 5 dell'art. 25, dai quali risulta che l'azione giurisdizionale ha ad oggetto le "determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso" ancorché sia stata previamente adita la Commissione; b) in via sistematica, dalle finalità di semplificazione e di favor 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.”

La posizione di assoluta imparzialità nell'esercizio delle sue funzioni, nonché la sua stessa composizione<sup>8</sup>, rendono la Commissione, di fatto, più rappresentativa dello Stato-Comunità che non dello Stato-Apparato. In base a tali presupposti, è stata anche ipotizzata da parte della dottrina la sua configurazione come autorità indipendente.

Tuttavia, la riforma del 2005, pur avendo introdotto mutamenti che potenziano fortemente le caratteristiche di neutralità e le funzioni para-giurisdizionali della Commissione, non ha riconosciuto esplicitamente la natura di autorità indipendente della stessa. In tale prospettiva, alla Commissione sono state assegnate funzioni giustiziali con finalità deflattive del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo in materia di accesso.

Coerentemente con tali finalità, inoltre, la riforma del 2005 ha equiordinato la Commissione per l'accesso ai documenti al Garante per la protezione dei dati personali, che in effetti è una autorità indipendente, prevedendo, in caso di interferenza fra i relativi procedimenti, la sospensione dei termini.

In particolare, nei ricorsi presentati innanzi alla Commissione, può essere richiesto il parere al Garante per la protezione dei dati personali e, nel caso di ricorso presentato al Garante, può essere richiesto il parere alla Commissione per l'accesso<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Vedi il capitolo 1 della presente relazione che descrive nel dettaglio la composizione della Commissione per l'accesso.

<sup>9</sup> Il comma 4 dell'art. 25 della l. n. 241 del 1990 stabilisce in particolare che: «Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica Amministrazione, 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».

Come già visto nel dettaglio nel Capitolo 1 di questa relazione, la l. del 2005 ha modificato la composizione della Commissione per l'accesso, riducendo da quattro ad uno i membri rappresentanti del potere esecutivo e da quattro a due i membri rappresentanti dell'accademia, lasciando invariata la rappresentanza dei poteri legislativo e giudiziario e la competenza alla loro designazione, con conseguente potenziamento delle caratteristiche di neutralità ed imparzialità della Commissione per l'accesso. Altre modifiche nella composizione della Commissione sono intervenute nell'anno 2013, quando sono stati ridotti da due ad uno i professori universitari ed è stata esclusa la presenza di un dirigente ministeriale.

Nonostante la progressiva riduzione del numero dei suoi componenti, negli ultimi anni, il ruolo giustiziale della Commissione per l'accesso si è andato sempre più rafforzando e, ad una parziale flessione nell'attività consultiva, è corrisposto un incremento del numero dei ricorsi decisi per anno.

Le richieste di parere pervenute alla Commissione, ai sensi dell'articolo 27 della l. n. 241 del 1990, nel 2022 sono state 46, a fronte delle 41 del 2021 e delle 36 del 2020. Nel 2019 i pareri richiesti sono stati 72; nel 2018 sono stati 53 e nel 2017 erano stati 72.

A rendere il ricorso alla Commissione in posizione di sostanziale alternatività rispetto al ricorso al TAR concorrono la totale gratuità e celerità del procedimento, il numero elevato di decisioni e l'immediatezza della tutela.

Dunque, la Commissione, pur non godendo formalmente di piene garanzie d'indipendenza e neutralità, svolge il suo compito in piena libertà e con totale imparzialità di giudizio, privilegiando interpretazioni estensive del diritto di accesso, sempre in linea con

la funzione di garante del principio di trasparenza, sia pure nella limitata accezione di cui alla l. n. 241 del 1990.

Tuttavia, la Commissione per l'accesso opera in totale assenza di poteri coercitivi, sostitutivi e sanzionatori che sarebbero invece necessari e auspicabili al fine di rendere ancora più efficace la sua funzione di vigilanza sull'esercizio del diritto di accesso.

L'elevato numero dei ricorsi decisi e la funzione di deflazione del contenzioso mostrano che la Commissione per l'accesso si configura quale organismo particolare, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, a garanzia del diritto di accesso dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione e dei soggetti privati gestori di pubblici servizi. Da qui l'eccezionalità del ruolo della Commissione per l'accesso che ha sinora costituito – con minima spesa per l'erario (i componenti della Commissione non percepiscono alcun compenso) e a costo zero per gli interessati – una sede amministrativa giustiziale di impulso alla cultura e all'effettività non solo del diritto di accesso, ma anche delle situazioni ad esso collegate quali la trasparenza e la tutela dei dati personali.

Va osservato inoltre che il ruolo attribuito alla Commissione dalla l. n. 241 del 1990 deve essere inquadrato nell'ambito del diritto dell'Unione europea e, in particolare, dell'obbligo di trasparenza volto a provare il rispetto delle norme e dei principi fondamentali dell'UE, quali quelli di non discriminazione in base alla nazionalità e della parità di trattamento, sancito dal Trattato sul funzionamento dell'unione europea.

A riprova che, nel contesto europeo, le informazioni e i documenti in possesso delle Pubbliche Amministrazioni costituiscono un'opportunità piuttosto che un vincolo, la direttiva

2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003, ha esortato gli Stati ad un generale riutilizzo di tutti i documenti 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 creazione di posti di lavoro*”. Tale direttiva ha subito nel tempo sostanziali modifiche fino ad arrivare alla Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, che, rispondendo all’esigenza di maggiore chiarezza, ha proceduto alla refusione della precedente. Nella nuova Direttiva è riportato che La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (la «Carta») stabilisce che “*ogni persona ha diritto alla libertà di espressione che include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera*”, e che “*.....la fornitura di tali informazioni, che comprendono dati dinamici, in un formato elettronico di uso comune consente ai cittadini e alle persone giuridiche di individuare nuovi modi di utilizzarle e di creare prodotti e servizi nuovi e innovativi. Nel quadro degli sforzi da essi profusi per rendere i dati facilmente disponibili per il riutilizzo, gli Stati membri e gli enti pubblici hanno la possibilità di ottenere e ricevere adeguato sostegno finanziario a titolo dei pertinenti fondi e programmi dell’Unione, assicurando un ampio uso delle tecnologie digitali o la trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici*”.

La pubblicazione sul sito *internet* della Commissione accesso delle decisioni e dei pareri resi, previa omissione dei dati personali,

costituisce un efficace strumento di diffusione del principio di trasparenza tra le amministrazioni e i cittadini.

## 2.2 IL PROCEDIMENTO DINANZI ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

Per avviare la procedura, il ricorso deve essere presentato, a pena d'irricevibilità, nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta d'accesso.

Il ricorso deve essere notificato, pena l'inammissibilità, agli eventuali controinteressati, mediante l'invio di una copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica, a mezzo posta elettronica certificata.

I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, possono presentare alla Commissione per l'accesso le loro controdeduzioni<sup>10</sup>.

Nel termine di 30 giorni dalla presentazione del ricorso, la Commissione deve emettere la propria decisione.

Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto.

Sul punto, occorre segnalare che la Commissione per l'accesso si è sempre pronunciata, su tutti i ricorsi presentati e che mai ha fatto formare, nel corso di questi primi 15 anni di attività giustiziale<sup>11</sup>, il silenzio-rigetto per decorso del tempo.

La Commissione, ai sensi dell'articolo 12, del d.p.R. n. 184 del 2006, una volta esaminato il ricorso, può adottare le seguenti decisioni:

- a) accoglimento - in tal caso l'Amministrazione adita può concedere l'accesso in ottemperanza alle indicazioni della

---

<sup>10</sup> Ai sensi dell'articolo 12, c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

<sup>11</sup> L'attività giustiziale è stata esercitata dalla Commissione per l'accesso a partire dall'anno 2006, con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 184 del 2006.

Commissione oppure può, come previsto dall'articolo 25, comma 4 della l. n. 241 del 1990, confermare il diniego con motivazione, entro trenta giorni dalla decisione della Commissione stessa;

- b) accoglimento parziale;
- c) inammissibilità - nei casi di ricorsi proposti da soggetti non legittimati o comunque privi dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera b), della l. 241 del 1990:
  - nei casi di ricorsi privi dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4, lettera d) del medesimo articolo 12;
  - per incompetenza - nei casi di ricorsi aventi ad oggetto richieste di riesame di dinieghi di accesso degli enti locali, negli ambiti territoriali in cui è presente il difensore civico, anche a livello regionale, oppure nei casi di richieste di riesame di diniego di accesso civico e di diniego di accesso civico generalizzato, che esulano dalla competenza della Commissione per l'accesso, per espressa previsione di legge<sup>12</sup>;
- d) improcedibilità - la Commissione dichiara il ricorso improcedibile per cessata materia del contendere qualora l'Amministrazione adita abbia concesso l'accesso nelle more del procedimento istaurato;
- e) irricevibilità – la Commissione dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente;

---

12 Ai sensi del d.lgs. n.33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 è prevista per tali gravami rivolti avverso i dinieghi di accesso civico, unicamente la competenza è del responsabile della trasparenza e dell'anticorruzione presso l'Amministrazione che detiene il documento e del difensore civico, in sede amministrativa, oltre che del T.A.R. in sede giurisdizionale.

f) rigetto — la Commissione respinge il ricorso qualora l'Amministrazione abbia legittimamente negato o differito l'accesso.

La Commissione può inoltre valutare la sospensione dei termini per incombenze istruttorie (ordinanze istruttorie).

La Commissione, infine, esamina e decide nel merito il ricorso in ogni altro caso non classificabile tra i precedenti.

Va ricordato che, lo stesso articolo 12, del dpR n.184 del 2016 succitato, stabilisce che la decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non precludono 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.

Inoltre, come verrà illustrato nei seguenti paragrafi della presente relazione, per un'alta percentuale di ricorsi, nell'anno 2022, è stata dichiarata l'improcedibilità per cessazione della materia del contendere.

Tale dato rivela che le amministrazioni resistenti, molto spesso, consentono l'accesso ai ricorrenti nelle more dello svolgimento del procedimento innanzi alla Commissione per l'accesso, senza attendere la decisione nel merito, rendendo disponibili i documenti chiesti, nel corso della trattazione del ricorso.

Inoltre, si osserva che, in caso di decisioni di accoglimento, la maggior parte delle amministrazioni concede l'accesso in ottemperanza alle indicazioni della Commissione.

Ciò a riprova del fatto che, pur in assenza di poteri coercitivi e sanzionatori, l'attività giustiziale della Commissione esercita un'efficace *moral suasion* nei confronti delle amministrazioni, che sono incentivate a consentire l'accesso.

**PAGINA BIANCA**

### 2.3 I POTERI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO - CARENZA DI STRUMENTI COERCITIVI E/O SANZIONATORI IN CAPO ALLA COMMISSIONE IN CASO DI INADEMPIENZA O INERZIA DELL'AMMINISTRAZIONE RESISTENTE A SEGUITO DELL'ACCOGLIMENTO DEL RICORSO

In caso di accoglimento del ricorso da parte della Commissione per l'accesso, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 25, comma 4, della l. n. 241 del 1990 e 12, comma 9 del dPR n. 184 del 2006, grava sull'Amministrazione resistente l'onere del riesame del diniego, entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della decisione, nei sensi e nei limiti indicati nella decisione stessa. All'esito del riesame, l'Amministrazione che ha adottato il provvedimento di diniego d'accesso (tacito o espresso) impugnato, se non vorrà conformarsi alla decisione, potrà emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato.

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

Qualora l'Amministrazione resistente non emani il provvedimento motivato, confermativo del diniego entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione della Commissione per l'accesso, sempre ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della citata l., l'accesso è consentito.

L'eventuale silenzio dell'Amministrazione acquista, dunque, valore di silenzio assenso e l'accesso ai documenti non potrà più essere impedito.

In caso d'inadempienza da parte dell'Amministrazione, tuttavia, la Commissione per l'accesso, come detto, è sprovvista di efficaci poteri coercitivi e per ottenere l'ottemperanza all'obbligo di concedere l'accesso, il ricorrente dovrà necessariamente rivolgersi al TAR.

L'inottemperanza dell'Amministrazione è un'evidente criticità più volte rilevata dalla Commissione per l'accesso nel corso degli anni.

Anche nel 2021, come negli anni precedenti, le decisioni della Commissione hanno confermato il difetto di poteri ordinatori in capo alla Commissione indicando la competenza specifica del giudice amministrativo.

In particolare, la Commissione ha ribadito che: in caso di perdurante ritardo dell'Amministrazione nel concedere l'accesso, pur dopo una decisione favorevole al cittadino in sede di ricorso, la Commissione - nell'esercizio della propria attività consultiva o giustiziale - non può obbligare l'Amministrazione, difettando in capo alla prima poteri ordinatori nei confronti della P.A. (ex art. 25 l. n 241 del 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.

In proposito, la Commissione sottolinea che tale carenza di poteri, di fatto, in molti casi, finisce con l'invalidare la piena efficacia dello strumento di tutela amministrativa, costringendo il ricorrente, per ottenere l'accesso, a doversi comunque rivolgere all'autorità giurisdizionale.

**Per tali motivi, nel momento in cui riferisce al Parlamento, la Commissione per l'accesso, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di impulso attribuiti ai sensi**

**dell'articolo 27 della l. n. 241 del 1990 ritiene necessario sollecitare un intervento del legislatore finalizzato a dotarla dei necessari poteri coercitivi, sostitutivi o sanzionatori, utili ad ottenere dalle amministrazioni inadempienti l'effettivo accesso alla documentazione richiesta, in caso di accoglimento dei ricorsi.**

Tale esigenza, che trova ulteriore riscontro nei dati raccolti nella relazione sull'attività svolta nell'anno 2022 che verranno esaminati nei seguenti capitoli, è già stata ripetutamente segnalata dalla Commissione anche nelle relazioni al Parlamento degli anni precedenti.

Occorre, in proposito, ribadire che la legge delega n. 124 del 2015 e il conseguente d.lgs. n. 97 del 2016, hanno introdotto nuovi principi in materia di accesso civico, inteso come diritto ad una accessibilità allargata da parte di tutti i soggetti privati non solo ai documenti e ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, ma anche a tutte le informazioni, ai dati e ai documenti in possesso dell'Amministrazione non rientranti negli obblighi di pubblicazione e a prescindere dalla titolarità di un specifico interesse differenziato in capo al richiedente, purché la conoscenza di tali dati non determini pregiudizio per uno degli interessi superiori dello Stato, elencati, all'articolo 5 del citato d.lgs. n. 97 del 2016, come cause di esclusione dall'accesso civico generalizzato e fatta salva la facoltà dei soggetti controinteressati all'accesso - cui l'Amministrazione è tenuta a notificare le richieste di accesso civico generalizzato - di opporsi a tutela del proprio diritto alla riservatezza. In tale ultimo caso l'Amministrazione che detiene i dati o i documenti, prima di decidere se concedere l'accesso dovrà sentire il parere del Garante per la protezione dei dati personali.

Tale decreto legislativo, tuttavia, ha lasciato totalmente immutata la disciplina di cui al titolo V della l. n. 241 del 1990, che viene espressamente richiamata come disciplina vigente per l'accesso ai documenti amministrativi da parte dei soggetti interessati, senza prevedere nuovi e più efficaci poteri in capo alla Commissione per l'accesso. Al riguardo, si osserva, che l'articolo 7 della citata legge delega prevedeva l'introduzione di sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza, contemplando alla lettera g) l'individuazione dei soggetti competenti ad irrogarle.

## 2.4 RICORSO PER REVOCAZIONE AVVERSO LE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

L'articolo 25, comma 4 della l. n 241 del 1990, stabilisce che le decisioni della Commissione per l'accesso possono essere impugnate unicamente innanzi al TAR entro 30 giorni, tuttavia, al fine di attuare una sempre più marcata deflazione del contenzioso amministrativo in materia di accesso, la Commissione, secondo un suo consolidato orientamento, ammette che le vengano presentati ricorsi per revocazione delle proprie decisioni, nei casi e nei limiti dell'errore revocatorio.

Nel corso dell'anno 2022, la Commissione ha consolidato l'utilizzo dello strumento revocatorio attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 395 n. 4 c.p.c. .

Nelle decisioni revocatorie adottate dalla Commissione nel corso dell'anno 2022, si è continuato, naturalmente, ad osservare il principio per cui la revocazione ad istanza di parte è un mezzo di impugnazione a critica vincolata, in quanto la legge stabilisce a priori, ex art. 395 c.p.c., i motivi per cui può essere proposta.

In particolare, la Commissione nelle proprie pronunce ha evidenziato che la revocazione presenta una netta distinzione tra fase rescindente, che mira a togliere di mezzo la decisione, e fase rescissoria che mira a sostituire la decisione revocata con un'altra decisione di merito.

Entrambe queste fasi sono affidate al medesimo giudice, confluendo anche nella medesima decisione.

Dall'esame dei motivi e della identificazione dei provvedimenti impugnabili si deduce che la causa che determina l'errore della

sentenza è esterna al processo o al procedimento logico-giuridico di formazione della sentenza.

## 2.5 I LAVORI DELLA COMMISSIONE DAL 2006 AL 2022

La Commissione continua a svolgere, in modo sempre più intenso, la propria attività di vigilanza ed impulso nell'ambito dell'applicazione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, sia in sede consultiva, attraverso l'adozione di pareri in materia d'accesso, sia, soprattutto, in sede giustiziale, attraverso le decisioni dei ricorsi amministrativi presentati dai cittadini, ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della l. n. 241 del 1990, avverso i dinieghi d'accesso delle pubbliche amministrazioni.

Come si vedrà nel dettaglio nei capitoli che seguono, nell'anno 2022, si è registrato un numero elevato di ricorsi presentati avverso i provvedimenti di diniego d'accesso agli atti, non solo delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ma anche degli Enti locali, nei confronti dei quali la Commissione ha ritenuto, in linea con l'orientamento espresso già negli anni precedenti, di dover estendere la propria competenza in caso di mancanza totale del difensore civico, sia a livello provinciale sia regionale, al fine di evitare un vuoto di tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa, in tali ambiti territoriali.

In particolare, le seguenti figure rappresentano l'andamento delle sedute della Commissione dall'anno 2006 al 2022, nonché dei ricorsi decisi e dei pareri istruiti.

**Figura 1 – Lavori della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2022**

Come stabilito dal regolamento 28 giugno 2006 della Commissione, articolo 3, comma 1, in osservanza dell'art. 33 del dpcm 1° marzo 2012 e successive modificazioni, la Commissione per l'accesso, opera presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo che provvede a fornirle il necessario supporto tecnico-amministrativo all'Organo.

A partire dal 2009 il Dipartimento ha completamente informatizzato i lavori della Commissione.

Dal 2016, è stata inoltre implementata una pagina *web* dedicata alla Commissione. Al fine di migliorare le prestazioni offerte sia al cittadino ricorrente, sia alle amministrazioni resistenti. Tale pagina *web*, oltre a fornire informazioni generali sulla Commissione (storia, funzioni, composizione ecc.), contiene la cronologia delle riunioni plenarie, una selezione delle decisioni e dei pareri resi, nonché un massimario non ufficiale di pronunce rese in materia di accesso redatto dalla struttura di supporto, così da fornire una panoramica completa dell'orientamento della Commissione sulle principali tematiche trattate in materia di accesso.

Dal sito *web*, inoltre, è possibile scaricare sia il modulo di richiesta del riesame del diniego/differimento all'accesso agli atti, sia il modulo per la notifica del ricorso ai controinteressati da parte del ricorrente.

Mettendo a disposizione del cittadino ogni informazione riguardante l'attività della Commissione, si è voluto innanzitutto osservare il principio della massima trasparenza e disponibilità dei dati e, obiettivo non meno importante, si è voluto agevolare quanto più possibile il ricorso da parte del soggetto privato alla tutela amministrativa che lo Stato fornisce in modo totalmente gratuito. A tale proposito occorre purtroppo segnalare che la totale gratuità di questo importante servizio, alimenta fenomeni di “ricorrenti seriali” (già osservati negli anni precedenti e ulteriormente amplificatisi nel corso dell'anno 2022) con presentazione da parte di singoli cittadini di numeri sempre crescenti di ricorsi, meramente emulativi, contro diverse amministrazioni (il più assiduo di tali ricorrenti seriali ha totalizzato ad oggi circa 600 ricorsi), ciò ha posto nel 2022 un grave carico ai lavori della Commissione. **Al fine di evitare tale inconveniente, come già segnalato nelle relazioni al Parlamento degli anni precedenti, si ritiene utile suggerire l'introduzione di una riforma normativa che preveda il pagamento, in marche da bollo, di una somma anche simbolica (pari a 10 o 20 euro a ricorso) da parte dei ricorrenti, quale concorso alle spese.**

La Commissione, come detto, svolge la sua attività presso il Dipartimento per il Coordinamento amministrativo avvalendosi di una segreteria composta da un dirigente di seconda fascia e da sei funzionari.

Tale *staff* fornisce il supporto necessario su ogni linea di attività istituzionale, in particolare, seguendo tutte le fasi dell'istruttoria dei ricorsi e dei pareri, si occupa:

- della ricezione dei ricorsi;

- dell'invio delle richieste di memorie delle decisioni a mezzo PEC ai ricorrenti ed alle Amministrazioni resistenti;
- della preparazione dei fascicoli informatici;
- dell'inserimento di tutti i ricorsi e dei documenti allegati, nonché delle memorie difensive pervenute dalle Amministrazioni resistenti, nel sito *internet owncloud* della PCM, riservato ai componenti della Commissione per la lavorazione *on line* dei fascicoli;
- della raccolta dei documenti da sottoporre all'esame della Commissione.

Il servizio cura inoltre:

- l'organizzazione logistica delle riunioni e la redazione dei verbali;
- la tenuta dell'archivio elettronico dei regolamenti consistente nella raccolta e archiviazione telematica degli atti regolamentari delle pubbliche amministrazioni relativi alla disciplina del diritto d'accesso (articolo 11, comma 3 del d.P.R n. 184 del 2006);
- la tenuta e l'aggiornamento di tutte le banche dati dei ricorsi e dei pareri per la trattazione in Commissione;
- l'aggiornamento del sito *internet* della Commissione per l'accesso [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it);
- ogni altra attività demandata alla Segreteria della Commissione per l'accesso.

L'auspicio è che, in considerazione del diminuito numero dei componenti della Commissione per l'accesso e del conseguente aumento del carico di lavoro, con conseguente, connessa necessità di una sempre maggiore assistenza da parte della struttura di supporto, possano, per il futuro, essere implementati gli organici

attualmente in forza presso tale settore nonché il numero degli esperti assegnati alla Commissione per l'accesso. Al riguardo, come già evidenziato nelle precedenti relazioni al Parlamento **si ribadisce la necessità di implementare la composizione della Commissione, di almeno tre membri aggiuntivi, ampliandone la composizione attraverso apposita modifica dell'articolo 27 della l. n. 241 del 1990 e di ampliare altresì il numero massimo di esperti attualmente previsto, portandoli possibilmente dai 5 attuali ad almeno 8. Inoltre, data la grande quantità di ricorsi da trattare, si ritiene possa essere utile prevedere anche una riforma normativa che ampli il termine di 30 giorni dalla ricezione, attualmente previsto dall'articolo 25, comma 4 della l. n. 241 del 1990, per la decisione dei ricorsi da parte della Commissione per l'accesso.**

Nel corso del 2022, come già avvenuto negli anni precedenti, la Commissione ha svolto la sua attività quasi esclusivamente con modalità informatiche, ottenendo una sempre maggiore speditezza ed efficienza dei propri lavori, oltre ad un notevole risparmio dei costi per l'Amministrazione derivante dalla completa abolizione della documentazione cartacea. Il processo di dematerializzazione avviato nel 2010 ha segnato un cambiamento significativo nella gestione dei documenti all'interno delle strutture amministrative. In particolare, la struttura di supporto della Commissione ha cominciato ad utilizzare sistemi di archiviazione e conservazione dei flussi documentali in forma digitale. Ciò ha comportato una graduale sostituzione del classico sistema di fascicolazione cartacea con un approccio completamente digitale. La procedura prevede, per ogni ricorso pervenuto, la creazione di un fascicolo

elettronico, di conseguenza l'attività istruttoria inherente ogni singola seduta della Commissione (assegnazione dei ricorsi e dei quesiti ai relatori e agli esperti, predisposizione delle proposte di decisione e di parere, studio ed esame dei documenti e delle memorie inviate dai ricorrenti e dalle amministrazioni resistenti, ecc..), avviene unicamente in formato elettronico con dematerializzazione di migliaia di documenti.

Tutte le riunioni plenarie si svolgono in modalità totalmente informatizzata e appositi PC portatili collegati in rete per la consultazione dei fascicoli elettronici sono messi a disposizione di ciascuno dei componenti della Commissione.

Nel sito *internet* istituzionale [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it), curato direttamente dalla struttura di supporto alla Commissione per l'accesso, sono pubblicati - nel rispetto delle esigenze di riservatezza dei dati sensibili, contenuti nelle decisioni e nei pareri, che vengono accuratamente rimossi dal testo - tutti i lavori della Commissione per l'accesso, nonché la modulistica utile per la proposizione dei ricorsi, le pubblicazioni della Commissione, la giurisprudenza e la normativa in materia di accesso ai documenti.

Sul sito è anche presente l'archivio degli atti concernenti la disciplina del diritto d'accesso, previsti dall'articolo 24, comma 2, della l. n. 241 del 1990, trasmessi per via telematica alla Commissione e raccolti in ordine alfabetico secondo le amministrazioni emananti.

Collegandosi al sito è possibile per i cittadini e le amministrazioni coinvolte conoscere, in tempo reale, le convocazioni di ogni seduta plenaria della Commissione per l'accesso in cui sono trattate le richieste di parere e i ricorsi

presentati dai cittadini avverso gli atti di differimento e i dinieghi di accesso, espressi o taciti delle amministrazioni.

## 2.6 L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2022

I lavori svolti dalla Commissione per l'accesso, distinti per singola riunione plenaria, sono descritti nel dettaglio dalla figura seguente figura 2.

**Figura 2 - Dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2022****ANNO 2022**

	RIUNIONI	PARERI	RICORSI	FUORI ORDINE	REGOLAMENTI	DIFENSORI CIVICO	FOIA
1	20/01/2022	1	109	3		6	
2	16/02/2022	1	143	4		13	
3	10/03/2022	4	115	8		5	
4	06/04/2022	5	127	6		3	
5	05/05/2022	4	111	2		7	
6	31/05/2022	4	123	5		5	
7	22/06/2022	4	110	3		10	
8	12/07/2022	5	110	4		8	
9	22/09/2022	6	139	7		19	
10	12/10/2022	8	156	1		1	
11	16/11/2022	2	174	4		15	
12	15/12/2022	2	138	6		9	

46	1555	53	0	101	0
----	------	----	---	-----	---

TOTALE  
GENERALI  
RICORSI

1709

**PAGINA BIANCA**

La tabella che precede, come si è detto, sintetizza i lavori svolti dalla Commissione per singola adunanza plenaria. La voce “Difensore civico” indica i ricorsi presentati alla Commissione per l’accesso avverso i dinieghi espressi o taciti o i differimenti di accesso da parte di Enti locali che la Commissione per l’accesso ha trasmesso per competenza ai difensori civici competenti per territorio.

Nell’anno 2022 ne sono stati trasmessi al difensore civico in totale 101. La voce “Fuori ordine” indica invece i ricorsi pervenuti alla Commissione per l’accesso in prossimità delle date delle sedute plenarie, che sono stati aggiunti in trattazione per la decisione, fuori sacco rispetto all’ordine del giorno originario. Nel 2022, in totale sono 53.

### **3. RICORSI ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2022**

Nel corso del 2022 la Commissione per l'accesso ha esaminato **1.709 ricorsi** rivolti contro provvedimenti di diniego d'accesso (espressi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali.

Riguardo questi ultimi, occorre precisare nuovamente che sebbene la Commissione abbia una competenza limitata alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ai sensi dell'articolo 25 della l. n. 241 del 1990, la stessa ha ritenuto di riconoscere la propria competenza in caso di ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso di amministrazioni locali negli ambiti territoriali in cui sia completamente assente il difensore civico sia a livello provinciale sia a livello regionale, al fine di garantire comunque ai cittadini la tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa.

Nei paragrafi che seguono, saranno descritti, nel dettaglio, l'andamento degli esiti dei ricorsi e il numero di ricorsi ricevuti dalla Commissione nel 2022, suddivisi per Amministrazione resistente.

#### **3.1 GLI ESITI DEI RICORSI**

Nell'apposito paragrafo della presente relazione, sono state descritte le varie tipologie delle pronunce rese dalla Commissione.

Come si è già accennato, infatti, i ricorsi possono essere dichiarati irricevibili, improcedibili per cessata materia del contendere, inammissibili, respinti, accolti o parzialmente accolti.

Inoltre, la Commissione può valutare la sospensione dei termini per incombenze istruttorie (ordinanze istruttorie).

Le due seguenti figure mettono a confronto le percentuali dei diversi esiti dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso negli ultimi anni.

**Figura 3 - Andamento ricorsi dal 2009 al 2022**

**Figura 4 – Esiti percentuali dei ricorsi a raffronto dal 2009 al 2022**

Anno	Accolti	Parzialmente accolti	Respingenti	Inammissibili	improcedibili per cessata materia del contendere	ordinanze istruttorie	Irricevibili per tardività
2009	<b>34,00 %</b>	<b>3,00%</b>	13,00 %	<b>27,50%</b>	<b>11,00%</b>	<b>6,00%</b>	5,50%
2010	<b>30,00 %</b>	<b>2,00%</b>	16,00 %	<b>32,30%</b>	<b>9,00%</b>	<b>4,00%</b>	6,70%
2011	<b>28,50 %</b>	<b>3,80%</b>	11,10 %	<b>30,50%</b>	<b>11,80%</b>	<b>8,30%</b>	6,00%
2012	<b>26,70 %</b>	<b>2,50%</b>	21,30 %	<b>23,00%</b>	<b>9,80%</b>	<b>6,00%</b>	10,70%
2013	<b>29,00 %</b>	<b>5,30%</b>	8,30%	<b>33,10%</b>	<b>10,90%</b>	<b>5,40%</b>	8,00%
2014	<b>24,40 %</b>	<b>6,10%</b>	8,00%	<b>34,30%</b>	<b>12,40%</b>	<b>5,60%</b>	9,20%
2015	<b>23,20 %</b>	<b>5,10%</b>	8,90%	<b>33,00%</b>	<b>12,10%</b>	<b>10,10 %</b>	7,60%
2016	<b>23,00 %</b>	<b>6,90%</b>	8,20%	<b>27,20%</b>	<b>19,00%</b>	<b>8,00%</b>	7,70%
2017	<b>29,30 %</b>	<b>7,60%</b>	5,50%	<b>23,80%</b>	<b>13,90%</b>	<b>13,60 %</b>	6,30%
2018	<b>24,30 %</b>	<b>8,70%</b>	6,10%	<b>27,10%</b>	<b>18,20%</b>	<b>9,50%</b>	6,10%
2019	<b>24,80 %</b>	<b>6,00%</b>	10,80 %	<b>25,40%</b>	<b>12,20%</b>	<b>13,90 %</b>	6,90%
2020	<b>22,63 %</b>	<b>6,85%</b>	10,90 %	<b>23,70%</b>	<b>15,69%</b>	<b>13,38 %</b>	6,85%
2021	<b>25,74 %</b>	<b>4,71%</b>	9,54%	<b>24,68%</b>	<b>18,85%</b>	<b>10,25 %</b>	6,24%
2022	<b>26,10 %</b>	<b>5,35%</b>	14,30 %	<b>19,93%</b>	<b>17,88%</b>	<b>10,03 %</b>	6,41%

Osservando la figura n. 4, che descrive l'andamento degli esiti dei ricorsi decisi dalla Commissione per l'accesso nell'arco temporale 2009-2022, si può notare che il numero più alto nel 2022 è quello delle decisioni di accoglimento, pari al 26,10%, in aumento rispetto al 2021 in cui avevano raggiunto il 25,74 per cento, contro il 22,63 per cento del 2020.

Seguono, in ordine di grandezza, le decisioni di inammissibilità, pari al 19,93 per cento, che nel 2021 si erano attestate al 24,68 per cento. Tale, forte numero delle

inammissibilità è da ritenersi collegato soprattutto al fatto che al loro interno sono compresi tutti i casi di inammissibilità previsti ai sensi dell'articolo 12, comma 7, lettere b) e c) del dpR n. 184 del 2006 (ricorso proposto da soggetto non legittimato, o privo dell'interesse ad accedere o ricorso mancante di uno degli allegati elencati al comma 4, dello stesso articolo 12 del dpR 184 del 2006 citato) nonché tutte le pronunce di incompetenza, emesse dalla Commissione con riferimento ai ricorsi presentati avverso i dinieghi di accesso degli enti locali, in ambiti territoriali in cui sia presente il difensore civico, o avverso i dinieghi di accesso civico generalizzato.

Nel 2022 crescono gli accoglimenti parziali, pari al 5,35 per cento. Il dato si era attestato nel 2021, al 4,71 per cento. Nel 2020, le decisioni di accoglimento parziale risultavano pari al 6,85 per cento del totale.

Le pronunce di improcedibilità per cessata materia del contendere, nel 2022 sono lievemente diminuite rispetto all'anno precedente, attestandosi al 10,03 per cento. Nell'anno 2021 erano invece cresciute rispetto all'anno precedente, risultando pari al 18,85 per cento. Sul totale delle decisioni del 2020, quelle di improcedibilità per cessata materia del contendere risultavano pari al 15,69 per cento.

Crescono lievemente nel 2022 le decisioni di irricevibilità per tardività, pari al 6,41 per cento. Nel 2021, i ricorsi dichiarati irricevibili erano pari al 6,24 per cento. Nel 2020 erano stati pari al 6,85 per cento del totale.

Le ordinanze interlocutorie della Commissione per l'accesso, di interruzione dei termini per incombenze istruttorie (nelle quali sono ricomprese anche le sospensioni per notifica ai

controinteressati non conoscibili dal ricorrente), nel 2022 sono pari al 17,88 per cento. Nel 2021 erano pari al 10,25 per cento, in diminuzione rispetto al 2020, in cui erano state pari al 13,38 per cento.

Nel 2022, si registra infine un aumento percentuale dei ricorsi respinti. In particolare, sono stati respinti il 14,3 per cento dei ricorsi. I ricorsi respinti erano il 9,54 per cento nel 2021, in lieve calo rispetto all'anno 2020, in cui erano stati pari al 10,9 per cento.

Analizzando complessivamente i dati relativi agli esiti dei ricorsi sopra riportati è interessante considerare che la somma degli esiti favorevoli al ricorrente (accolti, parzialmente accolti e improcedibili per cessata materia del contendere) nell'anno 2022 è pari al 49,33 per cento. Nel 2021, aveva raggiungendo la quota del 49,29 per cento, a fronte di una percentuale pari al 45,2 per cento, misurata nel 2020.

Infine, per quanto riguarda la percentuale totale dei ricorsi decisi nel merito, cioè di quelli respinti sommati a quelli accolti o comunque favorevolmente risolti in quanto parzialmente accolti, dall'esame delle figure sopra riportate, si evince che nel 2022 si registra un forte aumento del dato, che si attesta al 45,75 per cento. Nel 2021, il totale delle pronunce nel merito era pari al 39,95 per cento, nel 2020 risultava pari al 40,4 per cento del totale delle decisioni della Commissione per l'accesso.

### 3.2 GLI ESITI NEL 2022

Nella figura che segue è rappresentata, nel dettaglio, l'incidenza percentuale delle varie tipologie di esiti dei ricorsi registrata nel 2022.

**Figura 5 - Esiti dei ricorsi in percentuale nell'anno 2022**

Nel 2022, i ricorsi accolti sono stati pari al 26,10 per cento segnando un aumento rispetto al 2021 quando il tasso di accoglimento era stato del 25,74 per cento. Le pronunce di accoglimento parziale sono state pari al 5,35 per cento a fronte del 4,71 per cento registrato nel 2021.

I ricorsi respinti sono stati pari al 14,3. Quelli inammissibili sono stati il 19,33 per cento. Gli improcedibili per cessata materia del contendere sono stati pari al 17,88 per cento. Le ordinanze istruttorie sono state pari al 10,03 per cento. I ricorsi irricevibili per tardività hanno totalizzato il 6,41 per cento.

### 3.3. GLI ESITI A RAFFRONTO DAL 2009 AL 2022

Nelle seguenti figure vengono raffrontati, singolarmente per ogni tipologia di decisione, gli esiti dei ricorsi dal 2009 al 2022.

**Figura 6 - Ricorsi accolti dal 2009 al 2022**

Osservando i dati riportati nel grafico di cui alla figura precedente, si può notare un lieve incremento percentuale dei

ricorsi accolti nel 2022 pari al 26,10 per cento, rispetto al precedente anno 2021 in cui erano pari al 22,63 per cento.

Nell'anno 2020 il dato era al 22,63 per cento, a fronte del 24,85 per cento registrato nel 2019. Nel 2018 il dato era pari al 24,3 per cento, nel 2017 al 29,3 in aumento rispetto all'anno precedente.

La percentuale più alta in assoluto degli accoglimenti si è verificata nel 2009 con il 34 per cento, quella più bassa nel 2020 con il 22,63 per cento.

**Figura 7 - Ricorsi parzialmente accolti dal 2009 al 2022**

Il grafico di cui alla figura sopra riportata, mostra che i ricorsi parzialmente accolti sono stati nel 2022 in aumento rispetto all'anno precedente raggiungendo un valore pari al 5,35 per cento. Nel 2021 erano pari al 4,71 per cento, in calo di oltre il 2 per cento rispetto all'anno 2020, in cui si erano attestati al 6,85 per cento del totale, in leggero aumento rispetto al 2019, quando rappresentavano il 6 per cento del totale. Nel 2018 hanno raggiunto il valore più alto attestandosi all'8,70 per cento delle decisioni. Il valore più basso è stato registrato nel 2010, anno in cui i ricorsi parzialmente accolti erano pari al 2 per cento.

La figura seguente descrive i ricorsi respinti dal 2009 al 2022.

**Figura 8 - Ricorsi respinti dal 2009 al 2022**

Nel 2022, i ricorsi rigettati dalla Commissione per l'accesso sono stati pari al 14,3 per cento. Nel precedente 2021 erano stati respinti dalla Commissione per l'accesso il 9,54 per cento dei ricorsi; nel 2020 sono stati respinti il 10,9 per cento dei ricorsi, nel 2019 il 10,11 per cento; nel 2018 il 6,1 per cento, nel 2017 il 5,5 per cento e nel 2016 l'8,2 per cento, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2015 in cui si era registrato l'8,9 per cento di decisioni di rigetto; nell'anno 2014 erano state l'8 per cento del totale, già in diminuzione rispetto ai ricorsi respinti nell'anno 2013 pari all'8,3 per cento. Nel 2012 i ricorsi respinti erano stati pari al 21,3 per cento e nel 2011 pari all'11,1 per cento, contro il 16 per cento del 2010, e il 13 per cento del 2009.

La tendenziale bassa incidenza percentuale dei rigetti è un dato certamente positivo e denota la crescente efficacia del ricorso alla Commissione per l'accesso per tutela degli interessi sostanziali dell'accendente.

Attraverso l'analisi degli esiti dei ricorsi, esaminati negli ultimi anni di attività, emerge dunque il ruolo sempre più incisivo svolto dalla Commissione nell'ambito del diritto all'accesso. A decretare l'efficacia di tale strumento contribuisce il numero sempre crescente di soggetti privati che vi si rivolgono, segno di una maggiore interattività e fiducia nei confronti delle istituzioni, e, parallelamente, il maggiore livello di trasparenza raggiunto dalle

Amministrazioni, anche grazie all’azione di “ravvedimento” svolto dalla Commissione.

La figura seguente descrive l’andamento dei ricorsi dichiarati inammissibili, comprese le pronunce di incompetenza.

#### **Figura 9 - Inammissibili dal 2009 al 2022**

Nel 2022, le inammissibilità si sono attestate al 19,33 per cento, in netta diminuzione rispetto all’anno precedente, invertendo la tendenza registratasi nell’anno 2021, in cui le pronunce di inammissibilità erano state pari al 24,68 per cento, in aumento di circa un punto percentuale rispetto al 2020, che le aveva viste attestate al 23,70 per cento del totale; nel 2019 erano pari al 25,38 per cento, nel 2018 al 27,1 per cento. Nel 2017 erano il 23,8 per cento, nel 2016 il 27,2 per cento contro il 33 per cento registrato nel 2015 ed il 34,3 per cento nel 2014. Nel 2013 le inammissibilità erano pari al 33,1 per cento. Inoltre, osservando i dati emerge che, nell’anno 2010, il totale dei ricorsi inammissibili era salito rispetto al dato registrato nell’anno 2009, mentre si osservava un decremento delle pronunce d’inammissibilità nel 2011, ancora più accentuato nel 2012. Nel corso degli ultimi anni, ed in particolar modo nel 2022, i ricorsi dichiarati inammissibili sono tendenzialmente diminuiti. La flessione delle pronunce di inammissibilità è, in parte, dovuta al fatto che, la Commissione per l’accesso ha dato mandato alla propria Segreteria di trasmettere d’ufficio, direttamente ai Difensori civici competenti, i ricorsi rivolti avverso i dinieghi di accesso degli Enti locali –

effettivamente dotati di Difensori civici nel proprio ambito territoriale o in quello superiore – senza necessità di pronunciare in tali casi la propria incompetenza con esplicita decisione di inammissibilità.

La figura seguente descrive l'andamento dei ricorsi dichiarati improcedibili.

**Figura 10 - Ricorsi improcedibili per cessata materia del contendere**

Nell'anno 2022, le decisioni di improcedibilità per cessata materia del contendere sono lievemente calate rispetto all'anno precedente, fermandosi al 17,88 per cento. Nel 2021 erano state pari al 18,85 per cento. Nel 2020, erano pari al 15,69 per cento del totale, nel 2019 erano pari al 12,2 per cento, nel 2018 al 18,2 per cento. Nel 2017 erano pari al 13,9 per cento. Nel 2016 erano il 19 per cento, in forte aumento rispetto all'anno precedente, in cui si era invece registrata una diminuzione dello 0,3 per cento delle pronunce di improcedibilità per cessata materia del contendere, in lievissimo calo rispetto al 2014, anno che invece aveva fatto registrare un aumento percentuale delle improcedibilità rispetto al 2013 (nel 2014 le improcedibilità erano pari al 12,4 per cento e nel 2013 al 10,9 per cento).

Il consistente numero dei ricorsi dichiarati improcedibili per cessazione della materia del contendere denota la forte propensione delle Amministrazioni a concedere l'accesso ai documenti richiesti, in pendenza del gravame alla Commissione per l'accesso.

La figura seguente descrive l'andamento delle ordinanze interlocutorie della Commissione per l'accesso di interruzione dei termini per incombenze istruttorie (nelle quali sono ricomprese anche le sospensioni per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente).

**Figura 11 - Ordinanze istruttorie dal 2009 al 2022**

Nel corso dell'anno 2022 le ordinanze istruttorie sono lievissimamente diminuite rispetto all'anno precedente fermandosi al 10,03 per cento a fronte del 10,25 per cento delle decisioni registrato nel 2021. Nel 2020 tali pronunce sono state pari al 13,38 per cento, nel 2019 al 13,9 per cento, nel 2018 al 9,5 per cento. Nel 2017 sono state il 13,6 per cento e nell'anno 2016 erano pari all'8 per cento. Nel 2015 il dato era pari al 10,1 per cento, mentre nel 2014 erano pari al 5,6 per cento, e nell'anno 2013 il dato registrato era stato pari al 5,4 per cento.

La figura seguente descrive l'andamento dei ricorsi dichiarati irricevibili per tardività che nel 2022 sono pari al 6,41 per cento. Nel precedente anno 2021, erano pari al 6,24 per cento delle decisioni.

**Figura 12 - Ricorsi irricevibili dal 2009 al 2022**

Nel 2020 sono stati il 6,85 per cento, in linea con il 2019, nel 2018 erano il 6,1 per cento. Il dato relativo a tale tipologia di decisione si è mantenuto piuttosto uniforme nel tempo, oscillando dal 5,5 per cento registrato nel 2009 al 10,7 per cento del 2012 anno nel quale le decisioni di irricevibilità hanno avuto la maggiore incidenza percentuale raggiunta nel decennio.

#### 4 RICORSI NELL'ANNO 2022 PER AMMINISTRAZIONE RESISTENTE

Al fine di fornire un quadro sintetico della distribuzione dei ricorsi tra le varie Amministrazioni resistenti, si è proceduto ad una classificazione in macrocategorie delle stesse.

La tabella e il grafico, riportati nelle due figure che seguono, descrivono le macrocategorie individuate e la distribuzione dei ricorsi per ognuna di esse nel 2022.

In particolare, si ricava che nell'anno 2022 il numero maggiore di ricorsi è rivolto, al pari degli anni precedenti, contro le Amministrazioni ministeriali che totalizzano il 48,3 per cento dei gravami. Nell'anno 2021 il dato era pari al 66,57 per cento. Nel 2020 tale dato era stato leggermente inferiore attestandosi al 59,26 per cento.

L'elevato numero di ricorsi contro le Amministrazioni ministeriali è da mettere in relazione all'ampiezza della categoria che comprende tutti i ministeri e le loro articolazioni centrali e periferiche. Seguono, nell'ordine, come numero di ricorsi presentati alla Commissione, quelli contro le regioni e gli enti locali pari nel 2022 al 18,1%. Quindi, subito dopo, in ordine di grandezza si posizionano nell'anno in riferimento le Agenzie fiscali che totalizzano il 14,5 per cento dei ricorsi. Gli Enti previdenziali totalizzano nel 2022 il 7 per cento dei ricorsi. Le SPA e gli enti produttori di servizi contano il 2,7 per cento dei ricorsi.

Contro gli Ordini professionali è rivolto l'1,9 per cento. Gli enti pubblici, le fondazioni e le onlus, in totale raggiungono l'1,1 per cento dei ricorsi. Altri enti pubblici lo 0,8 per cento.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Nell'anno 2021 il dato medesimo era stato pari al 6,42 per cento. Nel 2021 gli Enti locali avevano totalizzato il 5,90 per cento dei ricorsi. Quindi seguivano le Agenzie fiscali con il 5,07 per cento. Gli Enti pubblici, le Fondazioni e le Federazioni sportive, sommati assieme, totalizzano nel complesso il 3,77 per cento dei ricorsi. Gli Enti del settore della salute totalizzano nel 2021 il 3,66 per cento dei ricorsi. Seguono con il 2,83 per cento complessivo le Agenzie diverse dalle agenzie fiscali e le Autorità indipendenti sommate assieme. Gli Ordini professionali totalizzano il 2,48 per cento dei ricorsi nel 2021. Avverso i dinieghi di accesso delle S.P.A di servizi e delle altre aziende, comprese le aziende turistiche, sono rivolti nel 2021 il 2,06 per cento dei ricorsi. Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri sono rivolti lo 0,65 per cento dei ricorsi. Infine, contro i dinieghi di accesso ai documenti degli Organi di giustizia amministrativa, sono stati presentati alla Commissione per l'accesso nel 2021 appena lo 0,18 per cento dei ricorsi.

**Figura 13 - Numero ricorsi presentati nel 2022 per categorie di amministrazioni resistenti**

PCM	9
Ministeri	825
Autorità giurisdizionali	19
Enti previdenziali	120
Autorità indipendenti	59
Agenzie fiscali	264
Regioni - Enti locali	310
Ordini professionali	33
Enti pubblici- fondazioni - onlus	19
Enti produttori di servizi - S.p.A.	46
Altri enti	5
<b>TOTALE:1</b>	
<b>709</b>	

#### 4.1. LE AMMINISTRAZIONI RESISTENTI NEL 2022

La figura che segue mostra, attraverso un diagramma a “torta”, il peso percentuale sul totale dei ricorsi avverso i dinieghi di accesso delle varie categorie di amministrazioni resistenti fin qui descritte.

**Figura 14- Amministrazioni resistenti**

#### 4.2. I RICORSI CONTRO I MINISTERI

Come rappresentato nelle figure precedenti, i ricorsi contro i ministeri rappresentano, nell'anno 2022, il 48,3 per cento del totale dei ricorsi presentati nel corso dell'intero anno in esame alla Commissione per l'accesso.

Anche negli anni precedenti, la quota maggiore, in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro tutte le amministrazioni, è indirizzata sempre avverso i dinieghi di accesso dei Ministeri.<sup>14</sup>

Le tavelle riportate nella due figure che seguono mostrano l'incidenza percentuale di ogni singolo dicastero sul totale dei ricorsi presentati nell'anno 2022 conto la Commissione per l'accesso.

---

<sup>14</sup> In particolare, nell'anno 2021 il dato era pari al 66,57 per cento, nel 2020 tali ricorsi erano stati pari al 59,3 per cento del totale e nel 2019 ne rappresentavano il 62,9 per cento.

**Figura 15 - Incidenza percentuale sul totale dei ricorsi per  
amministrazione nel 2022**

Figura 16 - Ricorsi per amministrazione

	Percentuale ricorsi per Amministrazione resistente	n. ricorsi
Corte dei conti	0,1%	1
Avvocatura dello Stato	0,1%	2
Altre Autorità giurisdizionali	0,9%	16
Min. Affari Esteri	1,4%	21
Agenzia delle Dogane	0,2%	4
C.R.I.	0,1%	2
Min. Cultura	1,2%	17
Min Università e ricerca	0,6%	11
Autorità Garante Comunicazioni	0,1%	1
Min. Infrastrutture e Trasporti	2,1%	35
Min. Agricoltura sovranità alimentare e foreste	0,4%	6
Min. Imprese e made in Italy	0,3%	5
Presidenza della Repubblica	0,1%	2
Altri enti locali	0,5%	9
Min. Ambiente e sicurezza energetica	0,4%	7
Vigili del fuoco	0,6%	7
Altre Agenzie	0,6%	10
Altri Enti Pubblici	1,3%	19
PCM	0,5%	9
Poste Italiane	0,2%	4
Equitalia	0,1%	2
Altri Enti Previdenziali	0,6%	11
Min. Salute	1,6%	24
Autorità garante protezione dei dati personali	0,9%	15
Regione ed Enti Regionali	1,9%	30
Ordini Professionali	2,0%	33
ASL e Aziende Ospedaliere	4,9%	74
Min. Economia e Finanze	1,4%	20
Altri Enti	0,3%	5
Min. Lavoro e Politiche sociali	1,7%	25
Min. Giustizia	3,9%	51
INPS	6,4%	109
Agenzia delle Entrate	7,1%	122
Comuni	10,3%	187
Min. Difesa	12,5%	185
Min. Istruzione e merito	13,5%	251
Min. Interno	16,6%	331
SPA ed Enti produttori di servizi	2,6%	46
	100%	1709

Nell'anno 2022, la percentuale più alta di ricorsi, nell'ambito delle Amministrazioni ministeriali, pari al 16,6 per cento, è rivolta contro i dinieghi di accesso del Ministero dell'interno.

Seguono il Ministero dell'istruzione e del merito con il 13,5 per cento, quindi il Ministero della difesa con il 12,5 per cento dei ricorsi e il Ministero della giustizia con 3,9 per cento. Si posizionano subito dopo il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il 2,1 per cento dei ricorsi e il Ministero del lavoro con l'1,7 per cento di ricorsi. Una percentuale di ricorsi pari all'1,6 per cento è rivolta contro i dinieghi di accesso del Ministero della salute. Segue, in ordine di grandezza, la quota dei ricorsi rivolti contro il Ministero dell'economia e delle finanze pari all'1,4 per cento ed il Ministero degli affari esteri con uguale percentuale dell'1,4.

Su quote di ricorsi ancora più basse, si posizionano il Ministero della cultura con l'1,2 per cento, il Ministero dell'Università e della ricerca con lo 0,6 per cento e la Presidenza del Consiglio dei ministri con lo 0,5 per cento dei ricorsi. Da ultimi seguono il Ministero agricoltura, sovranità alimentare e politiche agricole con lo 0,4 e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica con medesima percentuale di ricorsi dello 0,4 per cento. In ultimissima posizione troviamo il Ministero delle imprese e del made in Italy con appena lo 0,3 per cento di ricorsi.

#### 4.3. RICORSI CONTRO LE AMMINISTRAZIONI DEL SETTORE ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Anche nel 2022, come già avvenuto nel 2021, nel 2020 e nel 2019, il Ministero dell'istruzione e del merito, e il Ministero dell'università e della ricerca hanno totalizzato nel complesso un'alta percentuale dei ricorsi, pari nel complesso al 14,1 per cento

La figura che segue mostra la suddivisione dei ricorsi per le diverse articolazioni del comparto in esame.

**Figura 17 – Ricorsi contro le amministrazioni del comparto istruzione e Università nel 2022**

In particolare, nell'anno 2022, il 4,2 per cento dei ricorsi del settore è rivolto contro il Ministero dell'università e della ricerca, nelle sue varie articolazioni e il 95,8 per cento contro il Ministero dell'istruzione e del merito, nelle sue diverse articolazioni centrali e periferiche.

Nella seguente figura sono rappresentati, nel dettaglio, le percentuali di ricorsi presentati contro le varie articolazioni del settore università e ricerca.

In particolare, il 73,68 per cento dei gravami è stato presentato nel 2022 contro le Università, il 10,53 per cento dei ricorsi è rivolto contro le università telematiche e il 7,89 contro il Ministero dell'università e della ricerca. Stessa percentuale del 2,63 per

cento cadauno è rivolta contro gli Istituti politecnici, i Conservatori e le Accademie delle belle arti.

**Figura 18 - Ricorsi contro le articolazioni del Ministero dell'università e ricerca nel 2022**

Nella figura che segue sono rappresentati i ricorsi contro le diverse articolazioni delle Amministrazioni del comparto della pubblica istruzione e del merito che, nel loro complesso, hanno rappresentato il 13,5 per cento del totale dei ricorsi rivolti alla Commissione nel 2022.

Nell'ambito del settore dell'istruzione, il 52 per cento dei ricorsi è rivolto contro le Scuole secondarie di secondo grado, il 32 per cento dei ricorsi è rivolto contro gli Uffici scolastici regionali, il 5 per cento contro gli Uffici scolastici provinciali ed il 2 per cento è rivolto contro gli Uffici scolastici territoriali. Contro gli istituti scolastici comprensivi è rivolto il 3 per cento dei ricorsi. Contro gli Uffici scolastici territoriali il 2 per cento. Il 3 per cento dei ricorsi sono rivolti contro il Ministero.

**Figura 19 - Ricorsi contro le amministrazioni del Comparto Pubblica Istruzione**

#### 4.4. RICORSI CONTRO IL SETTORE DELLA DIFESA NEL 2022

All'interno del settore della difesa sono ricompresi i ricorsi riguardanti diversi reparti dell'amministrazione della difesa. La figura che segue mostra le diverse percentuali dei ricorsi pervenuti, distinte per ciascun'articolazione del comparto in esame.

**Figura 20 – Ripartizione dei ricorsi nel settore della Difesa nel 2022**

Anche nel 2022, come negli anni passati, l'Arma dei carabinieri è l'amministrazione che ha fatto registrare il maggior numero di ricorsi nell'ambito del comparto, pari nell'anno in esame, al 72,43 per cento dei gravami del settore Difesa.<sup>15</sup>

Il 14,59 per cento è rivolto contro gli uffici del ministero; il 4,32 per cento contro l'esercito; il 3,24 per cento contro la Marina militare, l'1,08 contro il corpo dei paracadutisti e lo 0,54 contro il Dipartimento di medicina legale militare.

---

<sup>15</sup> Nell'anno 2021 i ricorsi contro l'Arma dei carabinieri erano pari al 43 per cento. Nell'anno 2020, i ricorsi contro i Carabinieri erano stati pari al 55,3 per cento di quelli inoltrati al comparto Difesa, si osserva una flessione del dieci per cento. I restanti ricorsi rivolti nel 2021 contro la Difesa sono distribuiti tra il Ministero (che totalizza il 20 per cento); l'Aeronautica militare con il 18 per cento dei gravami, l'Esercito con l'8 per cento dei ricorsi, la Marina militare con il 6 per cento, il settore della medicina militare con il 3 per cento ed in fine i Paracadutisti con il 2 per cento dei ricorsi. Anche nel 2020, come negli anni passati, l'Arma dei carabinieri era l'Amministrazione che aveva fatto registrare il maggior numero di ricorsi, pari al 55,3 per cento di quelli inoltrati al comparto Difesa. Il resto dei ricorsi era distribuito tra l'Esercito (18,9 per cento), il Ministero (15,1 per cento); l'Aeronautica militare (5 per cento); il settore della medicina militare (3,8 per cento); la Marina militare (1,2 per cento) ed infine la Magistratura militare (1 per cento). Nel 2019, era stato rivolto contro l'Arma dei carabinieri il 57,1 per cento dei ricorsi. Il 14,3 per cento contro il Ministero, il 13,5 per cento contro l'Esercito, il 5,2 per cento contro l'Aeronautica militare, il 5,3 per cento contro la Marina militare, il 2,3 per cento contro la Magistratura militare ed infine, sempre il 2,3 per cento contro il Dipartimento militare di medicina legale.

#### 4.5. I RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'INTERNO

Nella seguente figura è descritta la dinamica dei ricorsi contro il Ministero dell'Interno nelle sue varie articolazioni centrali e periferiche, nel corso del 2022.

**Figura 21 - Ricorsi contro il Ministero dell'Interno nel 2022**

Contro i dinieghi all'accesso delle prefetture sono stati presentati il 59,21 per cento dei ricorsi nell'anno 2022. Il 20,24 per cento dei gravami, nell'anno di riferimento, è rivolto contro le questure. Seguono per numero i ricorsi rivolti contro il Ministero dell'Interno, pari al 10,88 per cento e i ricorsi contro la Polizia di Stato pari al 4,53 per cento dei ricorsi. Il 2,42 per cento dei ricorsi è contro i commissariati e l'1,81 per cento è contro i Vigili del Fuoco. Appena lo 0,91 per cento è contro la Polizia stradale.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Nel 2021, contro i dinieghi all'accesso delle prefetture sono stati presentati il 50 per cento dei ricorsi nell'anno 2021. Il 19 per cento dei gravami, nell'anno di riferimenti, è rivolto contro le questure. Seguono per numero i ricorsi rivolti contro il Ministero dell'interno, pari al 15 per cento e i ricorsi contro i vigili del fuoco, pari all'8 per cento. Il 4 per cento dei ricorsi è contro la Polizia e il 3 per cento contro i Commissariati. Appena l'1 per cento contro la Polizia stradale. Nel 2020, i dinieghi all'accesso da parte della Polizia di Stato avevano prodotto il 46,4 per cento dei ricorsi pervenuti alla Commissione riguardanti il Ministero dell'interno, l'11,6 per cento era stato prodotto dai dinieghi da parte della sede centrale del Ministero, il 33,9 per cento da quelli opposti dalle prefetture ed infine, l'8 per cento da quelli del corpo dei Vigili del fuoco. Nel 2019 la Polizia di stato era stata oggetto del 36,6 per cento dei ricorsi; il Ministero del 29,1 per cento; le prefetture del 22,1 per cento ed i Vigili del fuoco del 12,2 per cento.

#### 4.6. I RICORSI CONTRO LE DIVERSE ARTICOLAZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

La voce “Ministero della giustizia” che, come illustrato in precedenza è oggetto nel 2022 del 3,9 per cento del totale dei ricorsi inoltrati alla Commissione per l’accesso, comprende al suo interno diverse articolazioni.

Nella seguente figura, è rappresentata l’incidenza percentuale dei ricorsi per ciascuna di esse, nell’anno 2022.<sup>17</sup>

**Figura 22 - Ricorsi contro l’Amministrazione della Giustizia nel 2022**



<sup>17</sup> Nell’anno 2021, il 24 per cento dei ricorsi è rivolto contro le Case circondariali. Il 22 per cento è contro il Ministero. Il 13 per cento dei gravami è contro i Tribunali, il 10 per cento contro le Corti di appello, il 9 per cento contro le Case di reclusione. Una identica percentuale del 9 per cento di ricorsi è rivolta contro le Procure della Repubblica. Il 3 per cento dei ricorsi è contro gli Uffici di sorveglianza ed, infine, l’1 per cento è contro i Giudici di pace. Nel 2020 si era registrato un aumento dei ricorsi rivolti contro i dinieghi di accesso ai documenti amministrativi delle Case circondariali che erano stati pari al 58,7 per cento, mentre nel 2019 ammontavano al 23 per cento. Parallelamente diminuivano nel 2020 i ricorsi contro i dinieghi del Ministero della giustizia che sono stati nel 2020, pari al 26,1 per cento ed ammontavano al 42,6 per cento nel 2019. Seguivano nel 2020 i ricorsi avverso i dinieghi all’accesso documentale da parte delle Procure della Repubblica, pari all’8 per cento circa (18 per cento nel 2019); quelli avverso le Corti d’appello pari al 4,3 per cento (8,2 per cento nel 2019) e quelli avverso i tribunali pari al 2,2 per cento, in forte calo rispetto al 2018 quando ammontavano al 9,2 per cento.

#### 4.7. I RICORSI CONTRO IL MINISTERO DEL LAVORO

Nell'anno 2022, come riportato in precedenza, contro il Ministero del lavoro sono stati presentati il 7 per cento dei ricorsi.

Nella figura che segue, sono rappresentati in percentuale i ricorsi inoltrati alla Commissione per l'accesso contro le diverse articolazioni in cui è diviso il Dicastero in esame.<sup>18</sup>

**Figura 23 - Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2022**

Dal diagramma si osserva che, nell'anno 2022, la quasi totalità dei ricorsi, pari all'88 per cento, riguarda gli Ispettorati territoriali (tale dato era pari al 97 per cento nel 2021 e al 96,6 per cento nel 2020) ed il 12 per cento dei ricorsi è contro i dinieghi di accesso delle Agenzie regionali. Nessun ricorso è stato rivolto nell'anno 2022 contro gli uffici della sede centrale del Ministero.

---

<sup>18</sup> . Nel 2021, il 3 per cento dei ricorsi era rivolti contro il Ministero del lavoro.

#### 4.8. I RICORSI AVVERSO I DINIEGHI NEL SETTORE FINANZE NEL 2022

Nella seguente figura sono riportati i ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso nel settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze nel corso dell'anno 2022.

**Figura 24 - I ricorsi nel setto economia e finanze nel 2022**

Si osserva che una quota pari al 87,18 per cento dei ricorsi è contro le Agenzie fiscali.<sup>19</sup> I ricorsi avverso la Guardia di finanza sono pari al 5,13 per cento. Contro il Ministero è rivolto il 5,77 per cento dei ricorsi. Si registra, infine, l'1,92 per cento di ricorsi contro le Ragionerie territoriali dello Stato.

---

19 Nell'anno 2021, si osserva che una quota pari al 69 per cento dei ricorsi è contro le Agenzie delle entrate. I ricorsi avverso la Guardia di finanza sono pari al 17 per cento, in aumento rispetto all' 2020 in cui erano stati pari al 14,9 per cento. Contro il Ministero è rivolto il 13 per cento dei ricorsi (era il 13, 9 nel 2020). Si registra, infine, l'1 per cento di ricorsi contro le Ragionerie territoriali dello Stato Nel 2020 il 66,3 per cento dei ricorsi nel settore in esame era rivolto contro l'Agenzia delle entrate. Il dato era rimasto sostanzialmente stabile rispetto al 2019 quando era pari al 66,7 per cento.

#### 4.9. I RICORSI CONTRO I DINIEGHI DI ACCESSO DEL SETTORE SANITARIO

Nel diagramma di cui alla sottostante figura sono riportate le percentuali dei ricorsi inoltrati alla Commissione contro i dinieghi di accesso delle varie strutture facenti parte del settore sanitario.

**Figura 25 - Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2022**

Nel settore sanitario, nel 2022, il 70,41 per cento dei ricorsi è rivolto contro le Aziende Sanitarie Locali. I ricorsi contro la sede centrale del Ministero della salute sono pari al 23,47 per cento. Contro i Policlinici universitari è rivolto il 3,06 per cento dei ricorsi. Seguono, i ricorsi contro le Aziende ospedaliere con il 2,04 per cento e quelli contro i distretti sanitari, con una quota pari all' 1,02 per cento.

#### 4.10. I RICORSI AVVERSO LE AMMINISTRAZIONI DEL SETTORE PREVIDENZIALE

Il settore previdenziale comprende l'INPS, l'INAIL e le Casse di previdenza e assistenza. La figura che segue mostra la suddivisione in percentuale dei ricorsi tra i vari enti nel 2022.

**Figura 26 - Ricorsi contro i dinieghi di accesso del settore degli enti previdenziale nel 2022**

Come mostrato nella figura sopra riportata, nel 2022 il 90,38 per cento dei ricorsi del settore in esame è rivolto contro l'INPS. Il 5 per cento contro l'INAIL e il 4,17 per cento contro le Casse previdenziali dei professionisti.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Nel 2021, il 92,66 per cento dei ricorsi del settore in esame è rivolto contro l'INPS. Il 4,59 per cento contro l'INAIL e il 2,75 per cento contro le Casse previdenziali dei professionisti. Nel 2020, contro i dinieghi all'eccesso del settore delle Casse previdenziali e assistenziali, erano stati presentati il 10,4 per cento dei ricorsi totali. Di questi l'85,7 per cento erano stati rivolti avverso i dinieghi all'accesso da parte dell'Inps; il 9,5 per cento per quelli dell'INAIL; il 3,2 per cento non stati inoltrati alla Commissione avverso i dinieghi dell'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri (EMPAM), l'uno per cento avverso quelli della Cassa Nazionale Previdenza e Assistenza per gli Ingegneri e Architetti, (INARCASSA) e, sempre l'1 per cento contro Enti gestori di Fondi pensione. Rispetto al totale generale dei ricorsi presentati alla Commissione nel 2020, l'INPS è stato oggetto dell'8,9 per cento dei ricorsi, nel 2019 tale dato era pari al 6 per cento.

#### 4.11. I RICORSI AVVERSO GLI ENTI LOCALI

Come è noto, la competenza a decidere sui ricorsi rivolti avverso i dinieghi d'accesso degli Enti locali, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della l. n. 241 del 1990, è riservata al Difensore civico, ciò nonostante, nei casi di assenza totale ed accertata di Difensore civico, sia a livello comunale, provinciale e regionale, la Commissione per l'accesso interviene decidendo i ricorsi nel merito, al fine di evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa del diritto di accesso in tali ambiti territoriali.

In particolare, nel 2022, come rappresentato nella seguente figura, il 62,3 per cento dei ricorsi in tale ambito è stato presentato contro i dinieghi di accesso dei comuni e degli Enti comunali. Il 28,7 per cento contro le Regioni, le ASL ed altri Enti regionali ed in fine il 9 per cento contro altri Enti locali non ricompresi nei primi due gruppi.

**Figura 27 – Ricorsi avverso gli Enti locali nel 2022**

4.12. L'ESTENSIONE DELLA COMPETENZA DELLA COMMISSIONE SUI RICORSI PRESENTATI CONTRO GLI ENTI LOCALI IN CASO DI CARENZA DI DIFENSORE CIVICO SIA IN AMBITO LOCALE CHE IN AMBITO REGIONALE

La prassi interpretativa seguita dalla Commissione per l'accesso, già a partire dal 2011 e confermata anche negli ultimi anni, è necessariamente estensiva in considerazione sia dell'abolizione della figura del Difensore civico a livello comunale (con la legge finanziaria per il 2010), sia a causa della non uniforme diffusione della figura del Difensore civico provinciale, specialmente in alcune Regioni meridionali nelle quali si riscontra la totale carenza dei Difensori civici provinciali oltre all'assenza di quello regionale (ciò avviene, ad esempio in Puglia e in Calabria). A partire dall'anno 2018, la Commissione per l'accesso ha ritenuto tuttavia di limitare le proprie pronunce di inammissibilità per incompetenza, disponendo la trasmissione diretta dei ricorsi ai Difensori civici competenti per territorio ove istituiti e funzionanti. Tale prassi, ormai consolidata, è proseguita anche nel 2022.

La Commissione resta, inoltre, sempre un punto di riferimento fondamentale in materia di accesso ai documenti, anche a livello degli Enti locali rientranti in ambiti territoriali in cui è presente il Difensore civico, continuando sempre ad esprimersi in tale settore, in sede consultiva ai sensi dell'articolo 27 della l. 241 del 1990, fornendo il proprio orientamento interpretativo agli organi di governo delle amministrazioni locali che ne facciano richiesta, specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso spettante ai cittadini residenti nei confronti degli atti comunali e ai consiglieri comunali e provinciali, ai sensi del TUEL.

## **5 EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO GIURISDIZIONALE DELL'ATTIVITÀ GIUSTIZIALE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO DAL 2006 AL 2022**

Come accennato in precedenza (cfr. paragrafo 2.1. di questa relazione), il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 25 della l. n. 241 del 1990 e 12 del dP.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.

Tale strumento di tutela offerto al cittadino non solo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso nei confronti dell'Amministrazione pubblica, ma, tenuto presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come illustrato dalla seguente figura dalla quale si evince che su un totale di 17.726 ricorsi trattati dal 2006 al 2022, soltanto 197 decisioni della Commissione per l'accesso sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR.

In particolare, nel 2022, su 1.709 ricorsi pervenuti alla Commissione per l'accesso, sono state impugnate soltanto 9 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR (nel 2021 su 1.874 ne erano state impugnate 12 e nell'anno 2020 su 1.356 ricorsi erano state impugnate 7 decisioni della Commissione, nel 2019 su 1.406 ricorsi esaminati, erano state impugnate 5 decisioni; nel 2018 le decisioni impugnate al TAR erano state 8 su 1.298 ricorsi; nel corso del 2017 erano 10 su 1.386 e nel 2016 erano 15 su un totale di 1.405 ricorsi).

Il rapporto tra il totale dei ricorsi alla Commissione e i ricorsi al TAR, nell'arco temporale che va dal 2006 al 2022 è pari all'1,11 per cento di decisioni impugnate in sede giurisdizionale.

Nella figura che segue sono esaminati nel dettaglio gli effetti deflattivi del ricorso alla Commissione per l'accesso.

**Figura 28 - Effetti deflattivi sul contenzioso in materia di accesso dal 2006 al 2022**

<b>EFFETTI DEFLATTIVI</b>			
<b>RICORSI decisi dalla COMMISSIONE</b>	<b>RICORSI AL TAR avverso le decisioni della Commissione</b>	<b>RAPPORTO TRA RICORSI AL TAR E RICORSI ALLA COMMISSIONE</b>	
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	2,57%
ANNO 2012	1045	22	2,11%
ANNO 2013	1095	18	1,64%
ANNO 2014	1181	15	1,27%
ANNO 2015	1270	16	1,26%
ANNO 2016	1405	15	1,06%
ANNO 2017	1386	10	0,72%
ANNO 2018	1298	8	0,61%
ANNO 2019	1406	5	0,47%
ANNO 2020	1356	7	0,52%
ANNO 2021	1874	12	0,64%
ANNO 2022	1709	9	0,52%

<b>TOTALE</b>	<b>17.726</b>	<b>197</b>	<b>1,11%</b>
---------------	---------------	------------	--------------

Nel 2022, il tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione è stato pari allo 0,52 per cento, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2021, in cui era stato pari allo 0,64 per cento<sup>21</sup>

La deflazione del contenzioso amministrativo in materia d'accesso costituisce uno dei risultati positivi raggiunti dalla Commissione. Altro importante obiettivo raggiunto è la sempre maggiore diffusione presso i cittadini della conoscenza dello strumento della richiesta di riesame dei dinieghi di accesso alla Commissione, ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della citata l. n.241 del 1990, che costituisce ormai una forma di tutela in sede amministrativa agevolmente utilizzata da una molteplicità sempre più ampia di ricorrenti.

I dati sin qui illustrati attestano il pieno successo riscosso presso i soggetti-utenti dall'attività giustiziale della Commissione per l'accesso che, nonostante la riduzione del numero dei componenti ed il taglio delle risorse finanziarie ad essa destinate (dal 2010 i componenti della Commissione operano a titolo onorifico e completamente non retribuito, senza percepire alcun compenso, né rimborso per l'attività svolta) ha esaminato e deciso, negli ultimi cinque anni, una media di 1.464 ricorsi all'anno. Nel 2021 ne ha decisi ben 1.874, esaminando, in media, circa 140 ricorsi per ogni singola riunione plenaria.

Si può sicuramente osservare che, considerando i suoi limitati poteri, la Commissione ha svolto dal 2006 ad oggi, un prezioso

---

<sup>21</sup> Nel 2020 il tasso di impugnazione è stato pari allo 0,52%. Nel 2019 il tasso di impugnazione al TAR delle decisioni della Commissione per l'accesso era stato pari allo 0,47 per cento; nel 2018 il tasso di impugnazione al Tar è stato dello 0,61 per cento, in lieve diminuzione rispetto a quello registrato nell'anno 2017, anno in cui era pari allo 0,72 per cento. Nel 2016 il dato si era attestato sull'1,07 per cento.

lavoro di alleggerimento del contenzioso giurisdizionale in materia di accesso ai documenti amministrativi.

**6. LE FUNZIONI CONSULTIVE DELLA COMMISSIONE PER  
L'ACCESSO AI SENSI DELL'ARTICOLO 27 DELLA LEGGE  
N. 241 DEL 1990**

La Commissione per l'accesso, come detto, esprime pareri per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi in tale materia, sugli atti che le singole Amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della l. 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 di tale diritto.

- I pareri espressi dalla Commissione per l'accesso non sono né obbligatori né vincolanti.
- La richiesta di parere alla Commissione non sospende il termine di trenta giorni previsto per provvedere sulle richieste d'accesso agli atti.

### 6.1. I PARERI NEL 2022

Nel corso dell'anno 2022 sono state inviate alla Commissione per l'accesso 46 richieste di parere.

Per un esame nel dettaglio dell'andamento delle richieste di parere sottoposti alla Commissione per l'accesso dal 2006 al 2022, si osservi la seguente figura .

**Figura 29 - Andamento dei pareri della Commissione dal 2006 al 2022**

## 6.2. I PARERI SUDDIVISI PER AREA GEOGRAFICA DI APPARTENENZA DEL RICHIEDENTE

Come si evince dalla figura che segue, nell'anno 2022, l'area geografica dalla quale sono pervenute il maggior numero di richieste di pareri è il Centro Italia con il 48 per cento delle richieste; segue il Sud e Isole con il 28 per cento e infine il Nord con il 24 per cento delle richieste.

**Figura 30 - Distribuzione geografica delle richieste di parere in percentuale nel 2022**

### 6.3. I PARERI SUI REGOLAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI IN MATERIA DI DIRITTO DI ACCESSO

Ai sensi dell'articolo 27 della l. n. 241 del 1990, la Commissione per l'accesso, esprime, su richiesta delle Amministrazioni, il proprio parere, non obbligatorio e non vincolante, anche sulla conformità dei regolamenti adottati dalle Amministrazioni rispetto alla disciplina vigente in materia di accesso ai documenti amministrativi, suggerendo, se necessario, di modificare alcune disposizioni, o, in alcuni casi, di espungerle, quando siano palesemente in contrasto con norme di legge o quando siano da considerare superflue o ripetitive rispetto alla disciplina in vigore nella materia.

**Figura 31 – Percentuale di Pareri sui regolamenti nel 2022 rispetto al totale**

Come si evince dal grafico di cui alla figura soprariportata, sul totale delle richieste di parere esaminate dalla Commissione per l'accesso nel corso del 2022, solo il 2,17 per cento ha ad oggetto i regolamenti che disciplinano, nelle singole Amministrazioni, i casi di esclusione del diritto d'accesso ai documenti Amministrativi e quelli che regolano le modalità di esercizio del diritto d'accesso.

Tali richieste di parere risultano tendenzialmente più basse rispetto al totale degli altri pareri, in quanto la maggior parte delle amministrazioni si è già dotata, negli anni passati, dei relativi regolamenti in materia d'accesso.

#### 6.4. I PARERI SUDDIVISI PER CATEGORIE DI RICHIEDENTI

Il grafico rappresentato nella seguente figura mostra la percentuale dei pareri richiesti per ognuna delle seguenti macrocategorie: Amministrazioni statali, Enti locali e privati cittadini.

Nel corso del 2022 il numero più elevato di pareri della Commissione per l'accesso, in percentuale, è stato richiesto degli Enti locali, pari al 67,4 per cento.

Seguono le richieste di parere delle Amministrazioni statali che sono state pari al 37,2 per cento.

La quota più bassa di pareri è costituita dalle richieste di parere da parte dei privati cittadini, pari al 2,3 per cento.

**Figura 32 - Percentuale di pareri per macro-categoria di richiedenti nel 2022**

Nella figura sotto riportata è possibile confrontare le percentuali dei pareri richiesti suddivise per singola categoria di richiedente.

**Figura 33 – Percentuale di pareri per singola categoria di richiedente nell’anno 2022**

Dall’esame si evince che, nell’anno 2022, il 45,7 per cento dei pareri è richiesto dai comuni. Seguono i pareri richiesti dai consiglieri comunali pari al 28,3 per cento del totale; quindi, al terzo posto si posizionano le richieste di parere dei Ministeri con il 19,6 per cento dei pareri richiesti nel 2022. Seguono con una percentuale del 4,3 per cento le richieste di parere della P.C.M., ed in fine le richieste provenienti dai privati pari al 2,2 per cento.

Le numerose richieste di parere da parte degli Enti locali, trovano origine nella speciale disciplina dell’accesso dettata dal Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che, all’articolo 10, prevede che tutti gli atti dell’Amministrazione comunale e provinciale sono pubblici ed accessibili dai cittadini residenti, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del Sindaco o del Presidente della Provincia.

Considerato che il diritto di accesso *ex art. 10 TUEL* si configura alla stregua di un’azione popolare, il cittadino residente può accedere alle informazioni dell’Ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta, dovendosi cautelare la

sola segretezza degli atti la cui esibizione è vietata dalla legge o da esigenze di tutela della riservatezza dei terzi.

Altra tematica trattata dalla Commissione per l'accesso nel corso dell'anno 2021 è quella dell'accesso del Consigliere comunale, il quale ai sensi dell'art. 43 del citato [d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267](#) (T.U.E.L.) gode di un diritto di accesso particolarmente ampio. In particolare, 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 proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali non è, pertanto, soggetto ad alcun onere motivazionale e deve pertanto, essere sempre garantito, nei limiti in cui sia effettivamente strumentale all'esercizio del mandato.

Nei seguenti paragrafi, saranno esaminati più nel dettaglio i dati relativi alle diverse Amministrazioni ricomprese nelle due macro- aree degli enti locali e delle Amministrazioni statali.

## 6.5. I PARERI RICHIESTI DAGLI ENTI LOCALI NEL 2022

La seguente figura indica che nell'ambito degli enti locali, il 94 per cento dei pareri nel 2022 è richiesto dai comuni, il 4 per cento è richiesto dalle Regioni e il 2 per cento da altri enti locali.

**Figura 34 - Suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2022**

## **7 GLI INTERVENTI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI SENSI DELL'ARTICOLO 27, COMMA 5 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990**

Oltre all'attività giustiziale e l'attività consultiva, descritte nei capitoli che precedono, l'articolo 27 della l. n. 241 del 1990 affida alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi anche funzioni di intervento e monitoraggio sull'applicazione del principio di trasparenza nei confronti di tutte le Pubbliche Amministrazioni, nonché funzioni consultive in materia di diritto d'accesso.

In particolare, il comma 5 del citato articolo 27 prevede che la Commissione, oltre ad adottare le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4 della stessa legge, vigili affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione con il rispetto dei limiti fissati dalla legge.

Lo svolgimento di tale funzione è attuato in modo specifico attraverso lo strumento dell'intervento, azionato dalla Commissione, su istanza dei cittadini, nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni sia centrali, sia periferiche.

In sostanza, l'intervento della Commissione consiste nell'invio di una richiesta di fornire tutte le informazioni e i chiarimenti necessari, entro un termine di trenta giorni, rivolta all'Amministrazione ritenuta, su segnalazione del cittadino-utente, poco trasparente.

## 7.1. INTERVENTI DELLA COMMISSIONE NEL 2022

Nell'anno 2022 la Commissione ha effettuato 49 interventi, rispondendo ad altrettanti cittadini lamentatisi della poca trasparenza delle Amministrazioni interpellate.

Nella figura che segue sono riportati gli andamenti degli interventi della Commissione per l'accesso dall'anno 2006 al 2022 da cui si evince che, anche in questo settore di attività, si registra un incremento costante dei lavori della Commissione per l'accesso.

**Figura 35 - Gli interventi della Commissione dal 2006 al 2022**

La procedura seguita dalla Commissione per gli interventi *ex articolo 27 della l. n. 241 del 1990* è semplificata.

A seguito della richiesta di intervento del cittadino che lamenti la mancata osservanza delle norme in materia di accesso e trasparenza da parte dell'Amministrazione pubblica, viene inviata una richiesta, a firma del Presidente della Commissione per l'accesso, all'Amministrazione stessa, sollecitandola a far pervenire alla Commissione dettagliati chiarimenti, ai fini della definizione della pratica e specificando che, ai sensi del citato articolo 27, comma 5, della l. 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 stabiliti e l'intervento si conclude con la trasmissione, direttamente al cittadino richiedente, di tutte le informazioni e gli atti acquisiti dalla Commissione.

Pur non disponendo la Commissione di poteri coercitivi, né sanzionatori, spesso, all'intervento segue la concreta adozione dell'atto richiesto, in corretta applicazione della legislazione in materia d'accesso e trasparenza, salvo quando l'Amministrazione interpellata non faccia presente l'impossibilità di dar corso alla richiesta della Commissione, perché questa sia già stata soddisfatta pienamente o perché il richiedente non abbia rappresentato correttamente i fatti, o, ancora, perché la richiesta d'accesso possa in concreto costituire una forma di controllo generalizzato dell'operato della Pubblica Amministrazione, escluso dalla l. n. 241 del 1990, alla verifica della cui applicazione è limitata la competenza della Commissione per l'accesso, che non può, invece, intervenire in materia di accesso civico e civico generalizzato, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dalla l. n. 150 del 2015 e dal d. lgs. n. 87 del 2016.

Il citato d.lgs. n. 87 del 2016, come detto, ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, esercitabile da parte di tutti i soggetti su tutti i documenti, i dati e le informazioni detenute dall'Amministrazione, senza la necessità della sussistenza di un interesse concreto ed attuale ad accedere in capo al soggetto richiedente che incontra i soli limiti oggettivi elencati tassativamente dell'articolo 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, nel testo introdotto dal succitato d.lgs. n. 87 del 2016.

Lo stesso d.lgs. n. 87 del 2016 ha comunque espressamente mantenuto in vigore la disciplina dettata dal Capo V della l. n. 241 del 1990 con riferimento all'esercizio del diritto d'accesso ai documenti amministrativi da parte dei soggetti direttamente interessati<sup>22</sup>.

---

22 Vedi articolo 5, comma 7 del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 87 del 2016.

**APPENDICE****1. PARERI E DECISIONI PIÙ RILEVANTI RESI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2022**

Nella presente appendice sono riportati in breve rassegna, le principali tematiche trattate nel corso dell'anno 2022 dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, nello svolgimento sia della sua attività consultiva sia dell'attività giustiziale.

In particolare, nel primo paragrafo sono riportati i pareri resi nel corso del 2022.

Nel secondo paragrafo sono riportate alcune delle più rilevanti decisioni adottate dalla Commissione per l'accesso nell'anno di riferimento, con l'indicazione, nell'intestazione, degli argomenti trattati.

### 1.1 ACCESSIBILITÀ ALLE SCHEDE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE.

È pervenuta, in data ...., da parte dell’Ufficio del .... .... e ...., una richiesta di parere in ordine a due istanze di accesso alle schede di valutazione relative alla Performance individuale dell’anno ...., presentate da parte di due dipendenti del suddetto Ufficio.

In particolare, nella prima istanza, l’accedente chiede l’ostensione delle schede di valutazione della performance per l’anno .... di tutti i dipendenti dell’Ufficio del .... .... e .... della, con la finalità dichiarata di “*confronto e verifica di situazioni discriminatorie in ragione del seguente interesse connesso al documento richiesto: tutela giurisdizionale eventuale*”, mentre nella seconda istanza si chiede di accedere alle schede di valutazione della *performance* .... dei soli dipendenti incardinati nello stesso Servizio cui appartiene l’accedente.

L’Ufficio richiedente il parere ha trasmesso alla Commissione per l’accesso le suddette istanze, sollevando dubbi in ordine alla prevalenza del diritto di accesso degli istanti rispetto al diritto alla riservatezza dei dati personali dei controinteressati, contenuti nelle schede di valutazione e domandando alla Commissione di esprimersi al riguardo.

La Commissione, esaminati gli atti allegati alla richiesta di parere osserva quanto segue.

In primo luogo, occorre precisare, in linea generale, che ai sensi della disciplina dell'accesso ai documenti, dettata dagli art. 22 e seguenti della l. n.241 del 1990 e dal dpR n.184 del 2006, l'Amministrazione non può, d'ufficio, opporre a motivo del proprio diniego di accesso la riservatezza dei dati personali dei contointeressati all'accesso, dovendo tale riservatezza essere espressamente opposta, entro i termini di legge, dai contointeressati stessi, individuati in base alla natura dei documenti chiesti, ai quali l'Amministrazione ha l'obbligo di trasmettere le istanze di accesso, ogni qual volta dall'esercizio dell'accesso possa essere compromesso il loro diritto alla riservatezza.

Ciò premesso, deve però rilevarsi che, nella specie, la procedura di valutazione non ha natura comparativa, in quanto secondo il sistema di valutazione vigente nella Presidenza del Consiglio dei ministri, il punteggio riportato nelle schede è attributo dal dirigente valutatore singolarmente a ciascun dipendente, valutato distintamente, con esclusivo riferimento alle proprie caratteristiche comportamentali, alla prestazione lavorativa resa e al livello di raggiungimento degli obiettivi, sulla base degli obiettivi individuali, negoziati con ciascun dipendente. Non avvenendo la valutazione sulla base di un procedimento comparativo tra i dipendenti, le schede di valutazione non sono tra di loro in alcun modo suscettibili di confronto.

Non è pertanto ipotizzabile un interesse all'accesso, concreto e meritevole di tutela, rispetto ai documenti di valutazione di altri dipendenti.

In conclusione, si osserva che il problema sollevato dall'amministrazione - in ordine alla comparazione del diritto di accesso dei richiedenti in confronto al diritto alla riservatezza dei controinteressati - risulta superato ed assorbito da quello della carenza, in capo ai richiedenti, di una legittimazione all'accesso *ex art. 22 comma 1 lett. b) della l. 241/90.*

In tal senso è il parere reso della Commissione.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 10 marzo 2022)

1.2 RICHIESTA DI PARERE DA PARTE DI UN PRIVATO CITTADINO CIRCA LA LEGITTIMITÀ DELLA MOTIVAZIONE ADDOTTA DAL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE GIUDICATRICE PER IL DIFFERIMENTO DELL'ACCESSO AGLI ATTI DI UNA PROCEDURA CONCORSUALE DA PARTE DI UN PARTECIPANTE AD UN CONCORSO PUBBLICO

Il sig. .... si rivolge alla Commissione con una richiesta di parere avente ad oggetto la legittimità della motivazione addotta dal Presidente della commissione giudicatrice per il differimento dell'accesso agli atti di una procedura concorsuale - indetta dal Comune di .... - al quale il medesimo aveva partecipato, successivamente presentando relativa istanza ex art. 22 l. 241 del 1990.

Sulla richiesta di parere avanzata dal sig. .... la Commissione precisa che l'attività consultiva della stessa non si estende a vantaggio dei privati ma è rivolta agli enti pubblici in ragione dell'attività a questi richiesta ai sensi dell'art. 24, comma 2, della l. 241 del 90, che impone alle singole pubbliche amministrazioni di individuare le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1 della suindicata legge.

Ulteriori compiti consultivi sono previsti dal D.P.R. 12/04/2006, n. 184, che all'art. 11, comma 1, sancisce *“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, nonchè, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso ;”*

Il comma 2 del suddetto art. 11 stabilisce altresì che “*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 .”*

Si precisa che lo strumento predisposto per i privati cittadini è quello del *ricorso*, ex art. 25 comma 4 della l. 241 del 1990, avverso il rigetto – espresso o tacito – o il differimento opposto dalle amministrazioni alle istanze d'accesso dagli stessi presentate.

Atteso il contenuto delle disposizioni sopra menzionate, il parere richiesto esula dalla funzione consultiva della Commissione che non può essere svolta su richiesta di privati risultando, in caso contrario, iniquamente aggirate le norme procedurali sul ricorso poste dalla medesima legge.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dichiara la richiesta di parere inammissibile.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 5 maggio 2022)

### 1.3 ACCESSO A RELAZIONE TECNICA CONCLUSIVA DELLA COMMISSIONE PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE MODALITÀ IDONEE A GARANTIRE PLURALITÀ DELLE FONTI NELL'ACQUISIZIONE DEI SERVIZI DI INFORMAZIONE PER LA P.A.

È pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte del Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione a diverse istanze d'accesso inviate dal Segretario dell'Associazione ....; la prima formulata ai sensi della l. 241 del 1990 e le altre presentate quali istanze di accesso civico.

Con le predette istanze il Segretario chiedeva in particolare “*la relazione tecnica della Commissione intergovernativa istituita nel milleproroghe di .... per individuare le modalità idonee a garantire la pluralità delle fonti nell'acquisizione dei servizi di informazione primaria per le pubbliche amministrazioni*”.

Con riferimento a tali istanze il Dipartimento chiede alla Commissione di precisare se il documento oggetto di richiesta sia da ritenersi ricadente nell'ipotesi di esclusione prevista dall'articolo 24 comma 1 lettera c) della l. 241/’90 che prevede che “*l'accesso è escluso nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali di pianificazione e di programmazione per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione*”.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione, precisando preliminarmente di non essere competente per le

istanze di accesso civico – semplice e generalizzato – stante la competenza in materia del Responsabile della Corruzione e Trasparenza delle singole amministrazioni adite, osserva quanto segue.

Il comma 3 dell'articolo 5-*bis* del Decreto Legislativo 33/2013, nel prevedere i casi di esclusione dall'accesso civico, fa espresso richiamo ai limiti di cui all'articolo 24 comma 1 della l. 241 del 1990 e, come correttamente indicato dalla amministrazione nella richiesta di parere, tale articolo alla lettera c) esclude dall'accesso i documenti che racchiudono l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, atti amministrativi generali, di programmazione e pianificazione che rimangono soggetti alle particolari forme che ne regolano la formazione prima e la pubblicità.

Pertanto, l'attività della menzionata Commissione intergovernativa, istituita al fine di elaborare una proposta normativa racchiusa poi nella chiesta relazione conclusiva dei lavori, appare rientrare proprio nella predetta norma di esclusione. Tale esclusione sembra anche essere confermata dalla puntuale previsione della norma regolamentare di cui all' art. 1 comma 1 lett. b) del D.M. 143/2011 che annovera tra i documenti sottratti all'accesso “*i documenti e gli atti amministrativi, diversi da quelli ufficialmente pubblicati, concernenti il lavoro di commissioni, organi collegiali, comitati, gruppi di studio e di lavoro, qualora finalizzati all'adozione di atti normativi, di atti amministrativi generali e di atti di pianificazione e di programmazione*”.

A fronte di tali espresse previsioni la Commissione ritiene di confermare la non accessibilità *ex lege* 241 del 1990 della

menzionata relazione tecnica della Commissione intergovernativa, oggetto di istanze.

In tal senso è il parere della Commissione.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 22 settembre 2022)

1.4 RICHIESTA INERENTE LAMENTATA NON CORRETTA  
INTERPRETAZIONE /ESECUZIONE DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE  
RESISTENTE DI DECISIONE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO .....

In riscontro alle istanze della Sig.ra ...., trasmesse via PEC nelle date del ...., .... e ...., rispettivamente registrate ai protocolli DICA nn. .... del ...., .... del .... e .... del ...., con le quali la S.V., in qualità di controinteressata al ricorso in oggetto lamenta la non corretta interpretazione/esecuzione da parte dell'amministrazione resistente della decisione della Commissione resa nella seduta del ...., si rappresenta quanto segue.

Ai sensi dell'art. 27, comma 5, della l. 7 agosto 1990, n. 241, la Commissione adotta le determinazioni previste dall'articolo 25, comma 4; della normativa richiamata.

Con decisioni nn. ...., ...., .... e ...., emesse nella seduta del .... - prot. DICA n. .... del .... - la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si è espressa sui ricorsi riuniti per connessione oggettiva e soggettiva proposti dal Sig. ...., ex coniuge dell'istante, avverso varie Amministrazioni (come indicato in oggetto).

Nella decisione unificata, dall'istante allegata ai propri reclami, la Commissione ha ritenuto il ricorso meritevole di accoglimento limitatamente ai documenti in possesso delle Amministrazioni accedute che consentano la ricostruzione degli *asset* patrimoniali e reddituali della moglie separanda, non apprendo necessaria, a tal fine, l'autorizzazione del Tribunale competente ed ha invitato parte resistente a riesaminare la

questione sulla base delle considerazioni svolte nella decisione medesima.

Il ricorso è stato invece respinto con riguardo agli atti che le Amministrazioni hanno dedotto essere inesistenti, nonché per quelli relativi ad eventuali procedimenti tributari in corso, riguardanti la controinteressata, e dichiarato inammissibile con riferimento alla posizione dei genitori della stessa, soggetti terzi rispetto alla controversia matrimoniale e per i quali l'interesse alla riservatezza appare prevalente rispetto a quello manifestato dall'istante.

Successivamente, con nota dell'11 marzo 2022 n. di prot. 48662, dell'Agenzia delle Entrate Direzione Provinciale ..... di Roma – Ufficio ..... - diretta alla controinteressata, è stato concesso al ricorrente l'accesso ai documenti, compresa copia dell'avviso di accertamento n ..... /..... emesso per l'anno di imposta ..... nei confronti della Sig.ra .....

Si rappresenta al riguardo che, ai sensi del citato articolo 25, comma 4, della l. n. 241/90, a fronte delle determinazioni dell'Amministrazione resistente assunte successivamente alla decisione della Commissione per l'accesso, non sussistono ulteriori rimedi amministrativi attraverso i quali la suddetta Commissione possa indurre l'Amministrazione resistente a ottemperare a quanto disposto con le proprie succitate decisioni, sussistendo tale potere esclusivamente in capo al T.A.R..

Premesso quanto sopra, si osserva che la Commissione non è tenuta a fornire pareri sulle proprie decisioni e tantomeno sul comportamento dell'Amministrazione adottato successivamente alla decisione stessa.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del  
6 aprile 2022)

I.I.S. “.....” — ..... (.....)

PEC: [.....](#)

.....

**Richiesta di parere da parte dell'Istituto di Istruzione Superiore ..., inerente istanza di accesso ai documenti contenuti nel fascicolo del procedimento disciplinare avviato a carico del figlio minore dell'accedente**

Il Sig. ...., rappresentato e difeso dall'Avv. .... e nella qualità di genitore del minore .... frequentante la classe ...., riferisce di aver presentato in data .... istanza di accesso ai documenti contenuti nel fascicolo del procedimento disciplinare avviato a carico del minore dall'Istituto resistente.

La richiesta, motivata per finalità difensive, veniva accolta e l'accesso esercitato in data .... u.s.

Ciò nondimeno il Sig. .... si duole della circostanza che i documenti gli sarebbero stati consegnati direttamente in copia, senza possibilità di visionare preventivamente al rilascio di copia, i documenti contenuti nel fascicolo.

Parte resistente ha depositato nota difensiva con la quale osserva di essersi attenuta al tenore letterale della domanda di accesso che in effetti era nel senso di ottenere copia dei documenti contenuti nel suddetto fascicolo. Nella seduta plenaria dello scorso .... la Commissione accoglieva il ricorso con la seguente motivazione: “*Sul ricorso presentato dal Sig. .... la Commissione osserva quanto segue.*

*Il gravame, attiene alle modalità di esercizio del diritto di accesso che, in quanto tale è stato comunque riconosciuto in capo al ricorrente.*

*In particolare la questione da dirimere attiene al se l'amministrazione sia tenuta, prima di consegnare copia dei documenti, a consentire la visione dei medesimi attraverso la messa a disposizione del fascicolo in cui sono contenuti su richiesta dell'accendente.*

*La risposta al quesito deve essere positiva, atteso che, una volta ritenuto sussistente il diritto, l'accendente deve essere messo in condizione preventivamente al rilascio di copia, di consultare l'intero carteggio al fine di selezionare i documenti di interesse.*

*Pertanto, il ricorso merita di essere accolto”.*

A seguito della comunicazione della predetta decisione e della conseguente richiesta del legale del ricorrente di poter ottenere un appuntamento per visionare l'intero fascicolo richiesto, riservandosi il diritto di agire per la restituzione degli importi per costi di riproduzione asseritamente calcolati da parte resistente in via arbitraria, l'amministrazione si è rivolta alla scrivente Commissione per chiedere: se l'accesso debba essere consentito anche ai documenti forniti dopo la presentazione della domanda di accesso; se i nominativi dei minori contenuti in parte dei documenti debbano essere oscurati e se il ricorrente ha diritto di chiedere la restituzione degli importi versati considerato che i documenti sono già in suo possesso.

Sui quesiti formulati dall'amministrazione si osserva quanto segue.

Premesso che i quesiti medesimi appaiono irrituali, siccome integranti una richiesta di interpretazione della decisione medesima e/o una richiesta di parere su profili, come quello dell'eventuale diritto del ricorrente a richiedere la restituzione di quanto versato in sede di accesso, che per loro natura non rientrano nei compiti della Commissione.

Ciò detto e per mero spirito di collaborazione istituzionale, si rileva che l'accesso deve essere consentito all'intero fascicolo, essendo poi scelta del ricorrente decidere di quali documenti estrarre copia e che i nominativi dei minori, se non funzionali alle esigenze difensive del ricorrente, possono essere oscurati.

Il tema del diritto alla restituzione dei costi, viceversa, non attiene alle competenze di questa Commissione.

Nei suesposti sensi è il parere della Commissione.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 5  
maggio 2022)

## **2. DECISIONI PIÙ RILEVANTI RESE DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2022**

### **2.1 ACCESSO A DOCUMENTI DI SELEZIONE PUBBLICA, PER TITOLI ED ESAMI, PER LA FORMAZIONE DI UNA GRADUATORIA A SCORRIMENTO PER L'ASSUNZIONE DI OPERAI GENERICI**

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Consorzio Acquedottistico .....

#### FATTO

Il sig. ...., per il tramite dell'avv. ...., in data .... presentava un'istanza d'accesso al Consorzio Acquedottistico .... Chiedeva in particolare documenti relativi alla selezione pubblica, per titoli ed esami, per la formazione di una graduatoria a scorimento per l'assunzione di n. .... operai generici, alla quale aveva partecipato.

L'istanza era motivata dalla necessità di verificare le modalità con le quali erano state redatte le graduatorie finali del concorso.

L'amministrazione adita, con provvedimento del ...., rigettava l'istanza ritenendola connotata da generica formulazione - come tale apparentemente volta ad effettuare un inammissibile controllo generalizzato sull'attività della amministrazione stessa – nonché carente di motivazione ed esplicitazione dell'interesse differenziato all'accesso.

Avverso tale provvedimento il sig. ...., per il tramite dell'avv. .... ha adito nei termini la Commissione per l'accesso affinchè riesaminasse il caso.

Intercorreva ulteriore corrispondenza tra le parti.

È pervenuta memoria della amministrazione resistente nella quale si dichiara l'intenzione di consentire l'accesso richiesto a fronte della già avvenuta precisazione della documentazione di interesse da parte del richiedente con la puntualizzazione che l'accesso sarà consentito solo a seguito di *“bilanciamento degli interessi contrapposti considerando la richiesta dei documenti riguardanti le posizioni dei primi .... classificati nella selezione pubblica (...) operando una valutazione su ogni singolo documento sia dal punto di vista dell'interesse all'ostensione da parte dei richiedenti sia da quello dei soggetti contro interessati ai quali sarà comunicato il loro coinvolgimento secondo le disposizioni di cui alla l. 241 del 90”*.

#### DIRITTO

Sul gravame presentato, la Commissione prende atto della dichiarazione della amministrazione adita di voler consentire l'accesso richiesto con le menzionate limitazioni ed osserva quanto segue. Non appare condivisibile la posizione assunta dalla amministrazione che ha dapprima eccepito la genericità della richiesta nonché la carenza della relativa motivazione per poi successivamente dichiarare l'intenzione di consentire l'accesso solo a seguito di precipua ponderazione dei contrapposti interessi coinvolti. A tale riguardo, si osserva che per costante giurisprudenza amministrativa e granitico orientamento di questa

Commissione il partecipante ad una procedura concorsuale o selettiva ha, per ciò stesso, diritto di accedere a *tutta* la documentazione riguardante la procedura medesima: sia a quella formata dalle commissioni giudicatrici, sia a quella relativa alla propria posizione individuale nonché, infine, a quella relativa agli altri partecipanti i quali – si puntualizza – in questo ambito non rivestono la qualifica di *controinteressati in senso tecnico* e nei loro confronti si prescinde dalla notifica dell'istanza. Nell'ambito di una procedura concorsuale o selettiva, infatti, deve essere esclusa in radice l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi relativamente ai documenti prodotti dai candidati, ai verbali, alle schede di valutazione e agli elaborati; ciò, in quanto i concorrenti, nel partecipare ad una competizione per propria natura di carattere comparativo, accettano l'uscita di tali atti dalla propria sfera personale e la loro acquisizione alla procedura. “*Pertanto, tali documenti, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti che non assumono la veste di controinteressati in senso tecnico* (Tar Lazio – Roma, n. 6450 del 2008).”

Si potrà procedere, al più, all'oscuramento dei dati strettamente personali o sensibili dei terzi.

La Commissione, pertanto, pur preso atto della dichiarata intenzione dell'Amministrazione – non essendo ancora stato consentito l'accesso – ritiene di accogliere prudenzialmente il ricorso con le precisazioni avanzate delle quali l'amministrazione dovrà tener conto ai fini di un completo esercizio del diritto di accesso.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 20 gennaio 2022)

2.2 ACCESSO DA PARTE DI PAZIENTE ONCOLOGICO AD ATTI E DOCUMENTI INERENTI IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO AVENTE AD OGGETTO L'ORGANIZZAZIONE E IL TRASFERIMENTO DEL DH ONCOLOGICO

**Ricorrenti :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Azienda Sanitaria Locale di .....

FATTO

Le odierne ricorrenti sono pazienti in terapia oncologica presso il presidio ospedaliero di .... il cui trattamento medico è avvenuto per lungo tempo presso il DH oncologico della medesima struttura. In data .... il DH oncologico è stato improvvisamente trasferito presso altra struttura, in luoghi ritenuti non adatti da un punto di vista igienico e strutturale ad ospitare trattamenti chemioterapici, al punto che – riferiscono le ricorrenti - la questione ha avuto una eco mediatica ed ha suscitato animate proteste nonché una interrogazione da parte di alcuni consiglieri comunali.

In relazione a tale situazione le medesime hanno presentato alla Asl di .... un'istanza di accesso, datata ...., chiedendo “gli atti e i documenti inerenti al procedimento amministrativo avente in oggetto l'organizzazione e il trasferimento del DH oncologico (...).” Motivavano l'istanza con la necessità di verifica dell'adeguatezza della prestazione sanitaria erogata alle pazienti del DH oncologico, in relazione al rango costituzionale del bene tutelato (art. 32 Cost).

La Asl di ...., ritenendo non sussistente un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso richiesto – non essendo sufficiente un generico riferimento alla tutela della salute - rigettava l'istanza con provvedimento del .... avverso il quale le istanti, per il tramite della Associazione Federconsumatori di ...., adivano nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso.

Perveniva memoria dell'amministrazione resistente, la quale precisa che trattandosi di documenti di “organizzazione” della P.A. non può dirsi sussistente un interesse differenziato all'accesso in capo alle istanti, così ribadendo le ragioni già espresse nel gravato provvedimento di diniego. L'istanza presentata sarebbe connotata da una finalità di controllo ispettivo nei confronti dell'amministrazione.

#### DIRITTO

La Commissione, in via preliminare, riconosce la propria competenza ad esaminare il presente gravame ancorché presentato contro una azienda sanitaria locale, per colmare il vuoto di tutela che si avrebbe considerata l'assenza nell'ambito territoriale di riferimento (Regione ....) del locale Difensore Civico ed osserva quanto segue.

Il ricorso deve dirsi fondato e quindi meritevole di essere accolto, non apprendo condivisibili le argomentazioni avanzate dalla amministrazione resistente relative ad una carenza di interesse qualificato all'accesso richiesto in capo alle richiedenti. Queste ultime, lungi dall'avere avanzato un *generico richiamo* al diritto alla salute, sono soggetti personalmente coinvolti nel menzionato trasferimento del reparto quali pazienti sottoposte ai

trattamenti sanitari che ivi vengono somministrati, lamentando inoltre un danno dall'avvenuto mutamento della struttura in cui vengono curate. L'amministrazione dovrà pertanto consentire l'accesso alla documentazione richiesta.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato lo accoglie e per l'effetto invita all'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 20 gennaio 2022)

2.3 ACCESSO AGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE AZIONATO AVVERSO  
L'ACCEDENTE

**Ricorrente** : .....

contro

**Amministrazione resistente:** Azienda per la Tutela della Salute  
Regione .....

FATTO

Il sig. ...., per il tramite dell'avv. .... del Foro di ...., in data .... ha presentato un'istanza d'accesso all'Azienda per la Tutela della Salute ...., della quale è dipendente. Chiedeva in particolare di accedere agli atti del procedimento disciplinare azionato dalla Azienda nei confronti del signor ...., su segnalazione del medesimo signor ...., i cui esiti non gli sono mai stati comunicati. Motivava l'istanza allegando la necessità della documentazione richiesta al fine di verificare una disparità di trattamento tra dipendenti della medesima azienda. Lo stesso sig. .... era infatti stato assoggettato a procedimento disciplinare, con conseguente applicazione di sanzione, a seguito di segnalazione del sig. ...., per gli analoghi fatti.

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari .... della amministrazione adita, con provvedimento del ...., rigettava l'istanza sulla base della espressa previsione dell'esclusione dall'accesso dei documenti richiesti in forza del Regolamento Aziendale adottato con deliberazione numero .... del ....

Nel ricorso si pone all'attenzione della Commissione la circostanza che il Commissario Straordinario della .... ASSL di ....,

dottor ..... , investito della questione aveva emesso un provvedimento datato ..... di autorizzazione al predetto accesso, nel rispetto della l. 241 del 1990 e del Dlgs 196/2003, eccependo pertanto che il diniego di accesso impugnato è affetto da violazione di l. ed eccesso di potere.

Avverso il provvedimento di rigetto il sig. ...., per il tramite dell'avv. ...., ha adito nei termini il Difensore Civico della Regione .... ma, poiché tale incarico non risulta attualmente ricoperto, gli atti venivano trasmessi d'ufficio alla Commissione per l'accesso affinchè riesaminasse il caso.

È pervenuta nota dell'.... con la quale si specifica che “*ai sensi dell'art. 47 della legge Regionale .... n° 24-2020(così come modificato dalla legge Regionale .... n° 17-2021, art. 34 comma 1 lett. B) ....-Azienda Tutela Salute è estinta alla data del .... e tutte le cause pendenti a tale data passano sotto l'egida della Gestione Regionale Sanitaria Liquidatoria (a tutt'oggi in fase di costituzione)*”.

#### DIRITTO

La Commissione in via preliminare riconosce la propria competenza ad esaminare il presente ricorso per scongiurare il vuoto di tutela che avrebbe considerata tale attuale assenza nell'ambito territoriale di riferimento (Regione ....) del locale Difensore Civico ed osserva quanto segue.

In primo luogo, preso atto della nota dell'.... riguardante la relativa *estinzione*, si osserva che poiché si dichiara che la Gestione Regionale Sanitaria Liquidatoria è ancora in fase di costituzione, in virtù dell'istituto della *prorogatio* l'.... stessa dovrà

gestire la pratica d'accesso in oggetto, qualora effettivamente detenga la documentazione oggetto d'istanza, essendo questo l'unico parametro in grado di fondare la competenza sull'accesso *de quo*. Qualora invece l'..... non detenga la documentazione richiesta dovrà trasmettere - ai sensi dell'articolo 6.2 del dpR 184/2006 - l'istanza d'accesso alla *Gestione Regionale Sanitaria liquidatoria*, ovvero al soggetto facente funzioni, o al funzionario di fatto eventualmente preposti alla gestione degli affari pendenti.

Ove nessuno dei predetti soggetti sia attualmente nell'esercizio delle funzioni, la presente decisione avrà effetto nei confronti della *Gestione Regionale Sanitaria liquidatoria* al momento della effettiva costituzione.

Quanto al merito del gravame infatti si osserva che il ricorso deve dirsi fondato vantando il richiedente un interesse differenziato all'accesso richiesto connesso ad un procedimento disciplinare ed alla necessità di verifica di una eventuale disparità di trattamento a parità di situazione. La l. 241/90 deve dirsi prevalente rispetto al Regolamento interno (aziendale) sull'accesso ed in tale senso si è espresso, infatti, anche il Commissario Straordinario della ..... ASSL di ..... che aveva espressamente autorizzato l'accesso richiesto.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione resistente - ovvero i soggetti che al momento ne hanno acquisito le funzioni secondo le specificazioni offerte nella parte motiva - a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella  
seduta del 20 gennaio 2022)

2.4 OSTENSIONE DI “ATTI, PROVVEDIMENTI E DOCUMENTI ACQUISITI A SEGUITO DI ESPOSTO ALLA GUARDIA DI FINANZA

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Guardia Di Finanza - Nucleo di Polizia Economico Finanziaria .....

FATTO

Il ....., rappresentato dal legale rappresentante pro tempore Avv. ....., ha inviato al Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di ..... della Guardia di Finanza un’istanza d’accesso datata ..... Chiedeva in particolare l’ostensione degli *“atti, i provvedimenti e documenti acquisiti a seguito dell’esposto del .... e quindi la comunicazione dell’esito che lo stesso eventualmente ha determinato”*. Motivava l’istanza evidenziando la propria qualifica di parte offesa nel procedimento Proc. Pen. n. ..../.....

Con provvedimento datato ..... l’amministrazione negava l’accesso, trasmettendo il provvedimento di definitivo rigetto dell’istanza, sulla base della previsione dell’art. 4, comma 1, lett. a) del D.M. 29 ottobre 1996, n. 603, ritenendo i chiesti documenti sottratti all’accesso in quanto rientranti tra gli atti *“relativi all’attività investigativa, ispettiva e di controllo dalla cui diffusione possa comunque derivare pregiudizio alla prevenzione e repressione della criminalità nei settori di competenza anche attraverso la conoscenza delle tecniche informative ed operative nonché degli atti di organizzazione interna, quando questa possa pregiudicare le singole attività di indagine”*.

Avverso tale provvedimento il ...., per il tramite dell'Avv. .... del Foro di ...., ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso.

È pervenuta memoria della amministrazione resistente nella quale, in sostanza, si ribadiscono le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto.

#### DIRITTO

Sul gravame presentato la Commissione, pur concordando sull'assunto che l'avvio del procedimento comporta in capo al soggetto che ha presentato l'esposto il diritto a conoscere lo status del procedimento che proprio dall'esposto ha tratto origine, osserva che il provvedimento di diniego opposto dall'amministrazione resistente si fonda su norma regolamentare – in particolare sull'art. 4, comma 1, lett. a) del D.M. 29 ottobre 1996, n. 603.

A tale riguardo la Commissione evidenzia di non essere dotata del potere di disapplicare le norme regolamentari, potere viceversa espressamente attribuito al giudice amministrativo a cui l'associazione ricorrente potrà rivolgersi. Conseguentemente il ricorso non può che essere respinto.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 16 febbraio 2022)

2.5 ACCESSO A DOCUMENTAZIONE ATTESTANTE L'ACCERTAMENTO DEL DIRITTO  
A PERCEPIRE IL REDDITO DI CITTADINANZA E LA MISURA DELLA SUA  
EROGAZIONE .

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Istituto Nazionale di Previdenza  
Sociale – Direzione Provinciale di .....

FATTO

Il sig. ...., per il tramite dell'avvocato .... di ...., presentava un'istanza d'accesso alla Direzione Provinciale di .... dell'INPS chiedendo:

- copia dell'estratto contributivo della signora .... nonché della documentazione attestante l'accertamento del diritto della stessa a percepire il reddito di cittadinanza e la misura della sua erogazione.

Motivava l'istanza evidenziando la necessità dei chiesti documenti per comprovare la reale capacità contributiva della signora ...., coniuge separata, e quindi la finalità difensiva della documentazione richiesta nell'ambito del giudizio promosso nei suoi confronti dalla stessa, innanzi al Tribunale di ...., volto a regolamentare gli oneri di mantenimento del signor .... rispetto alla propria figlia.

L'amministrazione adita, con provvedimento dell'....., rigettava l'istanza invocando la prioritaria necessità di tutela della riservatezza della terza controinteressata, anche in virtù delle previsioni dell'art. 16 del Regolamento INPS sull'accesso. Invitava il richiedente a ricorrere agli strumenti processuali sull'accesso.

Avverso tale provvedimento l'istante, per il tramite dell'avv. .... adiva nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

È pervenuta memoria della amministrazione resistente nella quale si ribadiscono le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto con l'ulteriore eccezione, quando alla parte della richiesta relativa al Reddito di Cittadinanza, che si tratterebbe per l'amministrazione di esplicare una attività – non dovuta - di elaborazione di dati ed informazioni.

#### DIRITTO

Il ricorso è fondato e quindi meritevole di essere accolto vantando il richiedente un interesse differenziato all'accesso richiesto. La titolarità del diritto di accesso deve essere valutata solo sulla base della sussistenza dei requisiti di legittimazione previsti dall'art. 22 comma 1 lett. b) della l. 241/90: in tal senso la richiesta presentata appare connotata dalla completa indicazione dell'interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso – suffragata dalla pendenza del menzionato giudizio. Alla ricorrenza dei predetti presupposti di legittimazione l'accesso va consentito, senza che sia necessario – per il richiedente - ricorrere agli strumenti processualcivilistici sull'accesso, rispetto ai quali, l'accesso documentale ex Lege 241/90 si pone come strumento autonomo e differenziato. Appaiono altresì prive di pregio le

argomentazioni della amministrazione relative alla necessità di tutela della *privacy* della terza coinvolta poiché deve comunque essere garantito l'accesso alla documentazione necessaria alla difesa del richiedente. Infine, si precisa che è corretta l'affermazione della amministrazione di non essere tenuta ad elaborare dati e informazioni in suo possesso, con ciò però intendendosi, si precisa, che le amministrazioni non sono tenute a redigere documenti non materialmente formati ed esistenti per dar seguito alle istanze d'accesso. L'attività di ricerca ed individuazione in un *database* dei documenti di interesse sono però attività prodromiche necessarie all'accesso, da cui si ottiene eventualmente una stampa o un salvataggio di file: tale attività spetta all'amministrazione. Pertanto solo ove effettivamente non possa dirsi “esistente” la documentazione relativa alla eventuale percezione del reddito di cittadinanza tale eccezione deve dirsi meritevole di considerazione.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie con riferimento ai documenti materialmente formati ed esistenti e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 10 marzo 2022)

2.6 ACCESSO A COPIA DELL'AVVISO DI ACCERTAMENTO CATASTALE E RELATIVA  
RELATA DI NOTIFICA

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Agenzia delle Entrate - Ufficio  
Provinciale Territorio di .....

FATTO

La signora ....., per il tramite del dott. ...., in data ..... ha presentato un'istanza all'Agenzia delle Entrate - Ufficio Provinciale del Territorio di .....

Chiedeva in particolare l'accesso agli atti del procedimento di cui alla nota prot. .... del .....

Motivava l'istanza con la necessità di tutela dei propri diritti in qualità di destinataria della nota stessa.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sull'istanza così presentata la signora ....., per il tramite del dott. ...., adiva nei termini la Commissione affinchè riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

È pervenuta memoria della amministrazione resistente nella quale si deduce che a seguito di richiesta di accesso agli atti della Sig.ra .... “*al fine di ottenere copia dell'avviso di accertamento catastale n. ..../.... e relativa relata di notifica lo scrivente Ufficio ha provveduto all'invio della documentazione richiesta con nota n. .... del .... (...)*” nonché a successivo re-invio per la verificata mancanza di ricevuta di consegna (probabilmente per problemi

sulla casella di destinazione). Si dichiara inoltre che a seguito di richiesta del dott. .... di un appuntamento per l'accesso al fascicolo di accertamento, l'Ufficio comunicava disponibilità all'incontro per i giorni .... - ...., con nota n. .... del .... rimasta priva di riscontro.

#### DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione prende atto delle dichiarazioni della amministrazione resistente ma osserva che l'istanza d'accesso presentata ha data successiva all'indicato riscontro da parte della amministrazione, così come l'appuntamento fissato per l'accesso 8888888889898.

Si presume pertanto che il provvedimento menzionato dalla amministrazione si riferisca alla precedente istanza d'accesso (avente ad oggetto l'accertamento catastale n. ..../....) – peraltro già oggetto di esame da parte di questa Commissione. La documentazione richiesta in data .... sembrerebbe, ancorchè connessa, *distinta* da quella oggetto della diversa e precedente richiesta d'accesso e conseguentemente la Commissione non può che ritenere il ricorso meritevole di accoglimento. La richiedente vanta infatti un interesse endoprocedimentale – ex artt. 7 e 10 della l. 241/90 – ad accedere alla documentazione richiesta avendo la medesima dedotto, altresì, una finalità difensiva dell'accesso *de quo*.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 10 marzo 2022)

## 2.7 ACCESSO ALLA DICHIARAZIONE DI SUCCESSIONE

**Ricorrente** : .....

contro

**Amministrazione resistente** : Agenzia delle Entrate, Direzione Provinciale di .....

### FATTO

Il sig. .... ha presentato alla Direzione Provinciale di .... della Agenzia delle Entrate un'istanza d'accesso, datata ...., avente ad oggetto documentazione relativa alla signora .... con "precipuo ed esclusivo riferimento alla dichiarazione di successione del signor ....".

Motivava l'istanza in relazione all'avvenuta instaurazione da parte dello stesso, contro la signora ...., di una controversia innanzi al Tribunale Civile di .... ed avente ad oggetto l'impugnazione della rinuncia alla eredità della madre del ...., con successiva devoluzione dei beni alla signora ...., alla morte del sig. .... primo chiamato.

L'amministrazione adita rigettava l'istanza con provvedimento del .... eccependo una carenza di legittimazione all'accesso del richiedente, con particolare riferimento alla assenza del requisito della necessità in termini di difesa della documentazione richiesta e quindi della relativa strumentalità.

Avverso tale provvedimento di rigetto il signor ...., per il tramite degli avvocati .... e ...., ha adito nei termini la Commissione, affinchè riesaminasse il caso, notificando ritualmente il gravame alla controinteressata.

Perveniva memoria della amministrazione resistente nella quale si ribadiscono, in sostanza le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto.

Pervenivano altresì le controdeduzioni della terza controinteressata, signora ....., la quale per il tramite del proprio legale avanza opposizione all'accesso evidenziando l'infondatezza della pretesa del sig. .... nonché richiamando ragioni di tutela della propria riservatezza.

#### DIRITTO

La Commissione osserva che, in relazione alla pendenza di un giudizio che involve la questione dell'eredità della madre del sig. ...., confluita nell'asse del sig. .... e poi devoluta alla signora ....., non appare condivisibile l'asserzione della amministrazione resistente di una carenza di interesse all'accesso in capo al signor .... e della strumentalità dei chiesti documenti rispetto al giudizio. Come noto il diritto di accesso si configura come "acausale" e prescinde dalla verifica della concreta spettanza del bene della vita che l'accendente mira ad acquisire e tutelare, non potendo l'analisi dell'amministrazione estendersi al merito del caso sotteso - così rispondendo anche alle eccezioni sollevate dalla parte controinteressata sulla infondatezza delle pretese del .... Il richiedente appare avere compiutamente indicato i requisiti di legittimazione all'accesso – *ex art. 22 comma 1 lett. b)* – nonché la strumentalità tra i documenti richiesti e la situazione soggettiva che intende con essi tutelare.

L'ostensione dovrà però essere limitata dalla amministrazione a quella parte della dichiarazione di successione del sig. .... che riguarda i beni pervenutigli dalla madre del sig. ...., posto che

l'interesse dello stesso deve dirsi sussistente solo con riferimento a tale parte dell'asse.

Incidentalmente, a vantaggio della parte ricorrente, si invita quest'ultima alla allegazione di una documentazione meno copiosa (pari ad oltre ..... pagine negli ultimi due ricorsi) al fine di non incorrere in sgraditi problemi di elaborazione ed accettazione della stessa, nella sua interezza, da parte del sistema operativo come purtroppo si è verificato nel precedente ricorso, in relazione alle ricevute di notifica alla controinteressata.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie con le limitazioni di cui alla parte motiva e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 6 aprile 2022)

2.8 ACCESSO DI DIRETTORE SCOLASTICO AI DOCUMENTI INERENTI IL NUMERO DELLE VISITE ISPETTIVE DISPOSTE DALL'UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE NELL'AMBITO DELL'INTERA PROVINCIA

**Ricorrente** : Istituto scolastico Paritario.....

contro

**Amministrazione resistente** : Ufficio Scolastico Regionale per .....

FATTO

La professoressa ...., in qualità di legale rappresentante degli Istituti Paritari .... di .... e .... ha presentato – per il tramite dell'avv. .... – un'istanza d'accesso all'USR per .... Chiedeva in particolare tutti gli atti e/o documenti dai quali emergesse il numero delle visite ispettive disposte dall'USR .... nella Provincia di .... e .... dal .... ad oggi, e le scuole destinatarie delle suddette visite ispettive. Motivava l'istanza in relazione ad una presunta disparità di trattamento rispetto agli altri istituti scolastici del territorio, ritenendo che gli Istituti .... siano oggetto di continue e persistenti ispezioni che turbano la leale competizione tra scuole paritarie.

L'amministrazione adita rigettava l'istanza ritenendola, in sostanza, volta ad effettuare un inammissibile controllo sull'operato della p.a.

Avverso il predetto provvedimento di rigetto, datato ...., la richiedente come sopra rappresentata e difesa, adiva nei termini la Commissione affinchè riesaminasse il caso ed assumesse le conseguenti determinazioni. Perveniva articolata memoria della amministrazione resistente nella quale si forniscono chiarimenti sugli avvenimenti sottesi alla richiesta d'accesso *de qua*, si danno indicazioni sulla procedura delle ispezioni in oggetto e si

ribadiscono, in sostanza, le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto con l'ulteriore seguente precisazione. L'articolo 3 del D.M. 60 del 10 gennaio 1996 - Regolamento per l'accesso del Ministero della Pubblica Istruzione - prevede che “*in caso di incarichi ispettivi nei confronti del personale dipendente, di istituzioni scolastiche o enti vigilati, l'accesso alla relazione finale e alla documentazione in essa richiamata è consentito, limitatamente alla parte riguardante il richiedente, dopo la conclusione dei procedimenti ispettivi. Dunque, ai sensi della richiamata normativa, è escluso l'accesso agli atti e ai documenti concernenti le visite ispettive disposte dall'USR ..... nei confronti delle altre scuole*”.

#### DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione osserva che l'amministrazione adita, unitamente ad ulteriori eccezioni, indica a fondamento del proprio diniego una norma regolamentare di esclusione dall'accesso dei documenti relativi alle ispezioni subite da altre istituzioni scolastiche, ed in particolare l'art. 3 del DM 60/1996. A tale riguardo si precisa che la Commissione non è dotata del potere di disapplicare le norme regolamentari, potere viceversa attribuito al giudice amministrativo e conseguentemente il ricorso presentato non può che essere respinto. Per maggiore precisione si osserva ulteriormente che anche la richiesta dei documenti da cui emerge il solo numero delle ispezioni effettuate negli altri istituti appare comunque connotata da una finalità di controllo sull'operato della amministrazione adita, inammissibile ex art. 24 comma 3 della l. 241/90.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo rigetta.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 6 aprile 2022)

2.9 ACCESSO A DOCUMENTAZIONE INERENTE PROVVEDIMENTO DI DIVIETO DI  
DETENZIONI ARMI

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Prefettura di .....

FATTO

Il signor ....., in data ....., ha presentato alla Prefettura di ..... un'istanza d'accesso avente ad oggetto la documentazione sottesa alla conferma di revoca del divieto di detenzione armi, con particolare riferimento alle "osservazioni fornite dalle Forze dell'Ordine" sulle quali il provvedimento si sarebbe basato.

L'amministrazione adita riscontrava l'istanza con provvedimento del .... negando l'accesso sulla base della previsione dell'articolo 3 comma 1 lettera a) del DM 10 maggio 1994 n. 415 - che annovera le relazioni di servizio ed altri atti o documenti presupposto per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'Autorità Nazionale e delle altre Autorità di Pubblica Sicurezza tra i documenti sottratti all'accesso.

Avverso tale provvedimento il signor ....., per il tramite dell'avv. .... di ....., ha adito nei termini la Commissione affinchè riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

È pervenuta memoria della amministrazione resistente nella quale, in sostanza, si ribadiscono le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto.

DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione osserva che il diniego opposto dalla amministrazione adita si fonda sulla previsione di una norma regolamentare di esclusione dall'accesso ed in particolare sull'articolo 3 comma 1 lettera a) del DM 10 maggio 1994 n. 415. A tale riguardo si evidenzia che la Commissione non è dotata del potere di disapplicare le norme regolamentari, potere viceversa attribuito al Giudice Amministrativo, e pertanto il ricorso non può che essere respinto.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo rigetta.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 6 aprile 2022)

2.10 ACCESSO AGLI ATTI RELATIVI ALLA PROCEDURA DI ASSEGNAZIONE DEL  
*BONUS* PREMIALE PER IL MERITO DESTINATO AI DOCENTI (EX ART. 1,  
COMMI 126 E SS. DELLA LEGGE 107/2015)

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Istituto Tecnico Agrario .....

FATTO

Il Prof. ...., docente a tempo indeterminato presso l’Istituto scolastico .... resistente, formulava il .... un’istanza di accesso agli atti relativi alla procedura di assegnazione del *bonus* premiale per il merito destinato ai docenti (ex art. 1, commi 126 e ss. della l. 107/2015), deducendo di non essere stato incluso nella relativa graduatoria e di essere potenzialmente destinatario della somma *ex bonus* assegnata.

L’Amministrazione resistente non dava risposta entro il termine di 30 giorni.

Il ricorrente propone ricorso alla Commissione, affinché riesaminato il caso e valutata la legittimità del silenzio rigetto opposto all’Amministrazione assuma le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

L’istanza appare sufficientemente delineata e specifica in relazione agli atti richiesti ed è diretta sostanzialmente a verificare

le modalità attraverso cui è stato ripartito il *bonus* premiale per il merito destinato ai docenti dell'Istituto.

Atteso che l'istante è docente dell'Istituto ed ha partecipato alla relativa procedura – senza, tuttavia ottenere un punteggio sufficiente all'assegnazione del *bonus* - viene in rilievo il diniego di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della l. n. 241/1990.

In secondo luogo, ai sensi del comma 7 dell'art. 24 L n. 241/1990 l'accesso deve (comunque) essere garantito quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici, che possono consistere nella volontà di sottoporre al sindacato giurisdizionale gli atti relativi alla procedura, con la conseguente necessità, tra l'altro, di notificare eventuali atti giurisdizionali ai soggetti controinteressati.

La Commissione osserva, infine, che la tutela della riservatezza degli altri docenti non viene in rilievo, trattandosi dell'ostensione delle mere generalità dei medesimi e che, comunque, tale interesse sarebbe recessivo atteso che il docente che partecipa alla procedura di assegnazione del *bonus* ha un interesse differenziato, anche di carattere difensivo, a verificare la correttezza della valutazione degli altri colleghi, analizzando i relativi punteggi e le schede di valutazione eventualmente al fine di poter utilizzare tali dati come *tertium comparationis* rispetto alla propria posizione.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 6 aprile 2022)

2.11 ACCESSO AGLI ATTI RELATIVI AL PROCEDIMENTO INERENTE ISTANZA  
VOLTA ALL'OTTENIMENTO DELLA CITTADINANZA ITALIANA

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Prefettura di .....

FATTO

La Sig.ra ..... ha rivolto alla Prefettura di ..... un'istanza di accesso diretta a conoscere gli atti relativi al procedimento relativo alla sua istanza finalizzata all'ottenimento della cittadinanza italiana, presentata presso la Prefettura stessa nel corso dell'anno .....

Deducendo la formazione del silenzio-rigetto sull'istanza di accesso da parte del Ministero, l'istante adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della l. n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento atteso che, a fronte dell'istanza presentata sussiste il diritto del ricorrente a conoscere gli atti che sono presenti nel fascicolo del procedimento, venendo a tale riguardo in rilievo il diritto di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali la ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della l. n. 241/1990.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 6 aprile 2022)

2.12 ACCESSO A COPIA DEL “BROGLIACCIO” DELLE SEDUTE DELLA GIUNTA  
COMUNALE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Comune di .....

FATTO

....., Consigliere comunale del Comune di ....., ha presentato, unitamente ad altri consiglieri di opposizione, un’istanza di accesso diretta a ottenere copia del “brogliaccio” delle sedute della giunta comunale.

Avverso il rigetto sulla sua istanza il Consigliere ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall’Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell’art. 25 della l. n. 241/90, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Il ricorso è infondato dovendosi ritenere che i Consiglieri non sono legittimati ad accedere al "brogliaccio" formato dal Segretario comunale per la successiva redazione di una delibera della Giunta, perché questi appunti, come anche ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa invocata dal Comune resistente (Tar Campania - Salerno, sezione II, sentenza 23 marzo 2012, n. 539, TAR Lombardia - Brescia, 31 dicembre 2003, n. 1823) non integrano un "documento amministrativo" suscettibile di ricadere nella relativa disciplina dell’accesso.

PQM

La Commissione rigetta il ricorso

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 6 aprile 2022)

2.13 ACCESSO AGLI ATTI INERENTI LA PROCEDURA FINALIZZATA  
ALL'EMERSIONE DAL LAVORO IRREGOLARE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Prefettura di .....

FATTO

Il Sig. ...., avendo in corso una procedura finalizzata all'emersione dal lavoro irregolare, ha presentato all'ufficio della competente Prefettura di .... una richiesta di accesso agli atti del relativo procedimento.

Deducendo la formazione del silenzio-rigetto sull'istanza di accesso adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della l. n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

La Prefettura ha fatto pervenire una nota nella quale deduce di avere avviato l'istruttoria e richiesto i documenti necessari all'esame della domanda.

DIRITTO

La Commissione, pur prendendo atto di quanto dedotto dalla Prefettura, ritiene il ricorso meritevole di accoglimento, in relazione agli atti che sono comunque presenti nel fascicolo del procedimento riguardante l'istante venendo, a tale riguardo, in rilievo il diritto di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha

diritto di accedere in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della l. n. 241/1990.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 6 aprile 2022)

2.14 ACCESSO AGLI ATTI RELATIVI AL PROCEDIMENTO PER LA CONCESSIONE  
DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER LUNGO-SOGGIORNANTI

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Questura di .....

FATTO

Il Sig. .... deduce di aver formulato alla Questura di ...., in data ...., un'istanza di accesso diretta a conoscere gli atti relativi al procedimento dallo stesso avviato, finalizzato alla concessione del permesso di soggiorno per lungo-soggiornanti.

Deducendo la formazione del silenzio-rigetto sull'istanza di accesso, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della l. n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

La Commissione, ai fini della decisione del ricorso, riteneva necessario che il ricorrente producesse copia dell'istanza di accesso presentata in data .... ed avverso la quale si sarebbe formato il silenzio rigetto impugnato in questa sede, nonché della documentazione attestante la trasmissione della stessa istanza alla Questura.

La Commissione rilevava, in particolare, che risultava tra gli allegati al ricorso solamente un'istanza di accesso che risaliva al ....

*Medio tempore i termini di l. sono stati interrotti.*

L'istante ha depositato una nota con allegata documentazione dalla quale risulta la trasmissione via PEC dell'istanza di accesso in data ..... (pur sotto forma di sollecito di precedente istanza della quale il ricorrente deduce di non avere prova della ricezione).

#### DIRITTO

La Commissione, rilevando di poter prendere in considerazione l'istanza di accesso del 31/12/2021 della quale vi è prova della trasmissione, ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto, venendo a tale riguardo in rilievo il diritto di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della l. n. 241/1990.

#### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 6 aprile 2022)

2.15 ACCESSO AD ATTI DI UN PROVVEDIMENTO DI AMMONIMENTO EMESSO  
DALLA QUESTURA

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Questura di .... — Divisione  
Anticrimine

FATTO

Il Sig. ...., in proprio, riferisce di essere stato destinatario di un provvedimento di ammonimento emesso dalla Questura resistente. Pertanto, in data ...., l'odierno ricorrente ha presentato all'amministrazione resistente domanda di accesso al fine di ottenere copia dei seguenti documenti: “*Verbale di ratifica richiesta di ammonimento della Sig.ra .... controinteressata che ha generato l'ammonimento n° ..../..../....; il rapporto ovvero il referto dei colloqui effettuati con la Dott.ssa .... criminologa presso il .... di .... ai quali l'interessato è stato invitato formalmente a recarsi di seguito all'ammonimento protocollo ..../..../.... del .... e notificato il ....; allegati depositati dalla parte controinteressata a sostegno delle proprie ragioni*”.

La richiesta veniva motivata dall'accendente per finalità difensive avverso il suddetto provvedimento di ammonimento.

L'amministrazione, con nota del ...., concedeva l'accesso ostendendo l'istanza di ammonimento e relativi allegati, precisando di non essere in possesso di referti redatti dalla Dott.ssa .... e che alcuni dati contenuti nei documenti rilasciati venivano oscurati a

tutela delle persone offese e di coloro che avevano reso testimonianza nel procedimento in questione.

In data ....., pertanto, il Sig. .... adiva in termini la Commissione impugnando il provvedimento di parziale diniego del .... u.s.

Parte resistente ha depositato memoria difensiva, ribadendo di non essere in possesso di referti redatti all'esito del colloquio svolto dal ricorrente e che i dati oscurati (prevalentemente dati personali) sono stati oscurati nel rispetto delle disposizioni regolamentari di cui al D.M. n. 415/1994.

#### DIRITTO

Sul ricorso presentato dal Sig. ...., la Commissione osserva quanto segue.

Tenuto conto della memoria di parte resistente con la quale quest'ultima deduce che il documento non osteso, referto redatto dalla Dott.ssa ...., non è in suo possesso nonché del fatto che i dati oscurati, peraltro non specificati dal ricorrente, sono stati resi tali in ossequio alle disposizioni regolamentari di cui al D.M. n. 415/1994, il ricorso non merita accoglimento.

PQM

La Commissione, esaminato il ricorso, lo respinge

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 6 aprile 2022)

## 2.16 ACCESSO A COPIA DELLA PROPRIA RICHIESTA DI TRASFERIMENTO

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Ministero della Giustizia-  
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – Direzione Casa  
Circondariale .....

### FATTO

Il Sig. ...., in proprio, ha presentato istanza di accesso in data ...., chiedendo copia della propria richiesta di trasferimento del .... così come trasmessa al D.A.P. comprensiva degli allegati.

Non avendo ottenuto risposta e contro il silenzio rigetto formatosi, in termini il ricorrente ha adito la Commissione.

### DIRITTO

Sul ricorso presentato dal Sig. ...., la Commissione osserva che, avendo la richiesta di accesso ad oggetto documentazione direttamente riferita al ricorrente, questi vanta un interesse qualificato all'ostensione che rende pertanto meritevole di accoglimento il ricorso.

### PQM

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie invitando parte resistente a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 6 aprile 2022)

**PAGINA BIANCA**

2.17 ACCESSO A COPIA DEGLI ESTRATTI DI RUOLO RELATIVI ALLE CARTELLE DI PAGAMENTO OGGETTO DI ISCRIZIONE IPOTECARIA GRAVANTI SUI BENI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DELLA RICORRENTE

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Agenzia delle Entrate Riscossione  
Direzione Regionale .....

FATTO

L'Avv. .... ha presentato in proprio, in data ...., all'Agenzia delle Entrate Riscossione, Direzione Regionale delle ...., una richiesta volta ad acquisire copia degli estratti di ruolo relativi alle cartelle di pagamento oggetto di iscrizione ipotecaria del Sig. ...., deceduto nel ...., e gravanti sui beni immobili di proprietà della ricorrente, avente causa del *de cuius*. L'Avv. .... ha motivato la richiesta d'accesso con la circostanza che il Sig. .... le aveva dato in permuta alcuni cespiti gravati da un'iscrizione ipotecaria accesa nel ...., a favore dell'allora Agente della Riscossione .... S.p.A.

La richiesta d'accesso veniva formalmente respinta dall'Agenzia delle Entrate per tutelare il diritto alla riservatezza ed all'identità personale dei contribuenti. Per questo l'Avv. .... ha presentato richiesta di riesame alla Commissione chiedendo che fosse riesaminato il caso ed adottate le conseguenti determinazioni.

L'Amministrazione adita ha inviato una memoria spiegando, ancora una volta, le ragioni del proprio diniego, motivato dal fatto che la richiedente non risultava soggetto legittimato all'accesso in

assenza di formale delega sottoscritta dagli eredi del contribuente ..... e che, pertanto, la richiesta non poteva trovare accoglimento, per non creare pregiudizio concreto alla tutela degli interessi economici e commerciali di controinteressati.

Con decisione del ..... la Commissione rilevava preliminarmente la mancata notifica ai controinteressati, come prescritto dall'art. 12, commi 2 e 5, del D.P.R. 186 del 2004 e, poiché non risultava che tali nominativi fossero noti all'accendente, invitava l'Amministrazione resistente a notificare il gravame ai controinteressati, previa sospensione dei termini di legge nelle more di tale adempimento istruttorio.

L'Amministrazione ha successivamente inviato una comunicazione in cui dichiara di aver provveduto alla notifica del ricorso ai controinteressati (individuati nelle persone di ..... e ....., eredi del dante causa dell'accendente), e che, nonostante le raccomandate siano state consegnate rispettivamente in data ..... e ....., non è pervenuta alcuna controdeduzione.

#### DIRITTO

Il ricorso è fondato e, pertanto, meritevole di essere accolto. L'Avv. ..... vanta, infatti, un interesse qualificato all'accesso documentale degli estratti di ruolo delle cartelle oggetto di ipoteca disposta sui beni del Sig. ...., in quanto attuale proprietaria dei beni ipotecati. Infatti, pur salvaguardando il principio di "riservatezza" che governa parzialmente l'accertamento tributario, non può esser negato l'accesso ai documenti nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria e del concessionario, laddove la richiesta riguardi proprietario dei beni gravati da ipoteca.

Oltretutto, nonostante i controinteressati abbiano ricevuto puntuale notifica del ricorso (come dedotto dall'Amministrazione, e di cui non si ha ragione di dubitare), questi non hanno fatto pervenire alcuna opposizione all'accesso da parte dell'istante.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza d'accesso.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 6 aprile 2022)

## 2.18 ACCESSO AD ATTI INERENTI CONCESSIONE DI EQUO INDENNIZZO

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Ufficio Scolastico Regionale della ..... Ministero dell'Economia e Finanze. Ragioneria Territoriale dello Stato di .....

## FATTO

Il Sig. .... ha presentato, tramite l'Avv. ...., in data ...., un'istanza d'accesso alle Amministrazioni in intestazione al fine di chiedere la copia dei decreti n. .... e ..../.... di concessione di equo indennizzo debitamente vistato dalla Ragioneria Territoriale dello Stato, con indicazione delle ragioni della mancata riproposizione del decreto dopo le osservazioni suddette; indicazione del nominativo del funzionario responsabile dei procedimenti afferenti i citati decreti di equo indennizzo nonché indicazione dei tempi di conclusione dei procedimenti e le ragioni del ritardo, ed ogni altra notizia utile.

Le Amministrazioni adite non hanno risposto nei termini di legge e, pertanto, il Sig. ...., rappresentato dall'Avv. ...., si è rivolto nei termini alla Commissione chiedendo che fosse riesaminato il caso. A tal fine l'accendente ha chiarito che la richiesta d'accesso era funzionale ad esercitare il diritto di difesa dinanzi all'autorità giudiziaria, essendo titolare del diritto alla corresponsione dell'equo indennizzo per causa di servizio senza averlo percepito.

## DIRITTO

Il ricorso è in parte fondato e, quindi, meritevole di essere accolto, limitatamente alla richiesta d'accesso documentale, che ha ad oggetto un accesso endoprocedimentale, posto che i documenti richiesti riguardano lo stesso accedente e la richiesta è stata formulata per finalità difensive.

Diversamente, non può essere accolta la richiesta di riesame relativamente alla richiesta di informazioni, atteso che, ai sensi dell'art. 22, comma 4, della l. n. 241/90, le istanze d'accesso aventi ad oggetto mere richieste di informazioni, sono inammissibili. Inoltre, ai sensi dell'art. 2, comma 2 del D.P.R. 184/2006, il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti dalla pubblica amministrazione, non sussistendo, quindi, alcun obbligo per l'amministrazione di procedere all'elaborazione di dati per soddisfare le richieste di accesso ricevute.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso, limitatamente alla richiesta documentale, invitando l'Amministrazione a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione ed a indicare, altresì, il nominativo del responsabile del procedimento e, per il resto, dichiara il ricorso inammissibile.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 6 aprile 2022)

**2.19 ACCESSO DA PARTE DI UN PARTECIPANTE A CONCORSO PUBBLICO A COPIA  
DEI VERBALI E DEGLI ALTRI DOCUMENTI INERENTI LA GRADUATORIA FINALE  
RELATIVA AL PROFILO CONCORSUALE DI INTERESSE**

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente : FORMEZ PA**

**FATTO**

Il Sig. ..... ha partecipato ad un concorso, risultando idoneo, indetto dal Formez Pa, per il reclutamento di personale dirigenziale presso il Dipartimento della ..... Successivamente ha presentato una richiesta d'accesso in data ....., per chiedere copia dei verbali e degli altri documenti con il quale la Commissione Interministeriale Ripam ha validato la graduatoria finale relativa al profilo concorsuale di interesse, nonché ogni altro documento con il quale la Commissione Interministeriale Ripam ha validato la graduatoria finale riformulata dalla Commissione esaminatrice in ottemperanza all'ordinanza n. .... del .... del Tar .....

Deducendo la formazione del silenzio rigetto il Sig. ..... ha adito la Commissione chiedendo il riesame della decisione impugnata.

**DIRITTO**

Il ricorso è fondato e, quindi, meritevole di essere accolto, poiché il ricorrente vanta un interesse qualificato all'accesso di natura endoprocedimentale, che sussiste in ragione della partecipazione dell'istante alla relativa procedura selettiva, in

forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della l. n. 241/1990.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza d'accesso.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 6 aprile 2022)

2.20 ACCESSO ED ESTRAZIONE COPIA DEGLI ATTI CHE CONTESTAZIONE  
DISCIPLINARE

**Ricorrenti** : .....

contro

**Amministrazioni resistenti** : Ministero dell'Interno, Questura di  
..... e società ..... S.p.a.

FATTO

Il ....., ...., lavoratore interinale, presentava al Ministero dell'Interno, alla Questura di .... e alla società ..... S.p.a. istanza di accesso ed estrazione copia degli atti che avevano portato la Questura, quale utilizzatrice delle prestazioni lavorative dell'istante svolte per il tramite dell'agenzia di somministrazione di lavoro “....”, a comunicare che nei giorni ...., .... e .... l'istante era risultato assente ingiustificato dal posto di lavoro; comunicazione a seguito della quale veniva trasmessa una contestazione disciplinare che, successivamente alle controdeduzioni dell'....., veniva archiviata.

Il .... il Ministero dell'Interno comunicava la competenza sull'istanza di accesso della Questura e della società ..... S.p.a.; il .... la Questura di .... negava l'accesso richiesto sul rilievo che le note oggetto della corrispondenza relativa al comportamento tenuto dall'istante posti in essere nel periodo ricompreso tra il .... e .... potevano essere esibite dalla società di lavoro “....”.

La ....S.p.A. riscontrava l'istanza di accesso il ...., deducendo che il procedimento disciplinare si è concluso senza l'adozione di alcun provvedimento disciplinare e il .... parte ricorrente chiedeva la visione degli atti confluiti nel fascicolo.

Non ricevendo riscontro, il ricorrente ha proposto ricorso alla Commissione il .....

In prossimità della riunione della Commissione la società ..... .... S.p.A. ha depositato nota, in cui ha evidenziato che il procedimento disciplinare, avviato nei confronti in data ....., era stato archiviato e che non era stato preso alcun provvedimento disciplinare; con la (ovvia) conseguenza che non vi erano ulteriori documenti da rendere accessibili, poiché inesistenti.

Nella memoria la società ..... S.p.A. ha dedotto la palese inapplicabilità alla Società della normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi; l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e la tardività del ricorso.

#### DIRITTO

Con riferimento al gravame in oggetto la Commissione in via preliminare rileva che è applicabile alla società ..... Spa la disciplina di cui agli artt. 22 e ss. della l. 241/90, rientrando essa nella definizione di cui all'art. 22, comma 1 lett. e) in base alla quale si intende per "per *"pubblica amministrazione"*", tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato *"limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario"*.

Nel caso di specie si tratta, infatti, di società che, come dedotto in memoria, ha in corso di esecuzione un contratto per la somministrazione del personale a tempo determinato con il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale Immigrazione e della Polizia delle Frontiere e la fase di reclutamento è certamente attività di pubblico interesse.

L'eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività risulta infondata, in quanto la società ..... SpA in data ..... ha comunicato al ricorrente che il procedimento disciplinare si era concluso senza adozione di alcun provvedimento disciplinare; il ricorso alla Commissione reca la data del ..... e dunque è stato proposto entro i termini di legge concessi per la sua proposizione , ai sensi dell'art. 12, comma 7, lett. a) del D.P.R. 184/2006.

Il ricorso è fondato.

Il diritto di accesso va nel caso di specie garantito, venendo in rilievo il diniego di accesso ad atti endoprocedimentali, confluiti nel fascicolo del ricorrente, ai quali il ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della l. n. 241/1990, anche se il procedimento disciplinare si è concluso senza l'adozione di alcun provvedimento disciplinare .

Il diritto di accesso va, inoltre, tutelato ai sensi del comma 7 dell'art. 24 l. 241/1990 in base al quale l'accesso deve (comunque) essere garantito quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie e per l'effetto invita la società ..... S.p.a. resistente a riesaminare l'istanza d'accesso sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 5 maggio 2022)

2.21 ACCESSO AD ATTI INERENTI IL PROCEDIMENTO DI REVOCA DEL PERMESSO  
DI SOGGIORNO

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero dell'Interno – Questura

.....

FATTO

Il Signor ....., avendo ricevuto in data ..... comunicazione di avviso di procedimento amministrativo di revoca di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (P.S.L.P.), con contestuale rifiuto dell'istanza di aggiornamento datata ..... e avendo svolto difesa nel procedimento, chiedendo segnatamente il trasferimento della procedura amministrativa per competenza territoriale alla Questura di ....., rivolgeva il ..... un'istanza di accesso alla Questura di ..... diretta a conoscere le determinazioni adottate.

Deducendo la formazione del silenzio-rigetto sull'istanza di accesso adiva il ..... la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della l. n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto, limitatamente agli atti che sono presenti nel fascicolo del procedimento riguardante l'istante, ove esistenti, venendo a tale

riguardo in rilievo il diniego di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente, in quanto parte dei procedimenti in questione, ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della l. n. 241/1990.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 5 maggio 2022)

2.22 ACCESSO AGLI ATTI INERENTI LA GRADUATORIA DEI DOCENTI AMMESSI A FRUIRE DEI PERMESSI STRAORDINARI RETRIBUITI PER DIRITTO ALLO STUDIO

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Ufficio scolastico regionale per la ..... - Ambito territoriale di .....

FATTO

Il ....., in qualità di docente nella scuola secondaria di primo grado I.C. “....” di .... (....), presentava all’Amministrazione resistente istanza di accesso ed estrazione copia degli atti «*che hanno determinato l’elenco degli aventi diritto e beneficiari del diritto allo studio, anno solare ....*», l’istanza era motivata dal fatto che il ricorrente non risultava inserito nella graduatoria dei docenti ammessi a fruire nell’anno scolastico .... dei permessi straordinari retribuiti per il diritto allo studio, nonché in quello degli esclusi.

L’Amministrazione resistente non dava risposta nei 30 giorni dalla richiesta.

Avverso tale silenzio rigetto il ricorrente propone ricorso alla Commissione, ai sensi e per gli effetti dell’art. 25 della l. n. 241 del 1990 .

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento venendo in rilievo il diritto di accesso ad atti che riguardano direttamente l’istante e che, dunque, lo stesso ha diritto di ottenere in copia, per le ragioni indicate nell’istanza di accesso.

Viene, infatti, in rilievo il cosiddetto accesso difensivo, vale a dire l'accesso preordinato all'acquisizione di documenti la cui conoscenza è necessaria ai fini della cura e della difesa degli interessi giuridici dell'accendente, garantito dal comma 7 dell'art. 24 della l. n. 241/1990.

Parte ricorrente vanta, altresì, un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della l. 241/90.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 5 maggio 2022)

2.23 ACCESSO AI DOCUMENTI INERENTI IL PROCEDIMENTO DI  
RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Questura di ..... - Ufficio  
Immigrazione

FATTO

Il cittadino ....., in pendenza di un procedimento di ricongiungimento familiare attivato dalla moglie, formulava in data ..... alla Questura di ..... un'istanza di accesso per acquisire la documentazione che era stata rappresentata come ostativa al rilascio del visto ed in particolare: 1) la documentazione relativa alla segnalazione di inammissibilità nel Sistema Informativo Schengen; 2) la documentazione che ha motivato e dato origine alla predetta segnalazione.

A sostegno dell'istanza ha dedotto la necessità di valutare il percorso difensivo più appropriato (impugnativa contro l'eventuale diniego alla richiesta del rilascio del visto, richiesta di cancellazione della segnalazione etc...).

Deducendo la formazione del silenzio-rigetto sulla sua istanza di accesso, il ricorrente adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della l. n. 241/90, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

Con riferimento all'interesse all'accesso esso sussiste ed è differenziato in ragione dell'attivazione del procedimento di ricongiungimento familiare attivato dalla moglie dell'istante; inoltre, ai sensi del comma 7 dell'art. 24 l. 241/1990, l'accesso deve essere garantito quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 5 maggio 2022)

2.24 ACCESSO A COPIA DELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI DELLA FIGLIA MAGGIORENNE FUNZIONALE AL PROMOVIMENTO DI AZIONE GIUDIZIALE PER LA MODIFICA DELLE CONDIZIONI DI DIVORZIO CON SPECIFICO RIFERIMENTO ALL'OBBLIGO DI MANTENIMENTO DELLA FIGLIA CONTROINTERESSATA

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale di .....

FATTO

Il Sig. ...., rappresentato e difeso dall'Avv. ...., riferisce quanto segue.

In data .... u.s. il Sig. .... ha presentato all'Agenzia resistente, domanda di accesso preordinata al rilascio di copia delle dichiarazioni dei redditi della figlia maggiorenne .... per gli anni dal .... al ...., oltre alle eventuali dichiarazioni integrative e/o correttive.

La richiesta di accesso era sorretta da finalità difensive, atteso che l'accendente ha dichiarato che la documentazione domandata doveva ritenersi funzionale al promovimento di azione giudiziale per la modifica delle condizioni di divorzio con specifico riferimento all'obbligo di mantenimento della figlia controinteressata. Obbligo che, nelle suddette condizioni di divorzio, veniva posto a carico del padre sino al raggiungimento da parte della ragazza dell'autosufficienza economica.

Parte resistente, con nota del ...., ha negato l'accesso adducendo la seguente motivazione: “*In relazione ai documenti*

*relativi alla signora ...., viene a mancare il presupposto dell'attualità dell'interesse all'accesso in considerazione della documentata cessazione dell'obbligo contributivo nei confronti della stessa. L'opposizione risulta inviata all'istante direttamente dall'opponente, ed alla stessa si rinvia per i contenuti. Per i medesimi motivi risulta inoltre prevalente il diritto alla riservatezza dei dati personali dell'opponente”.*

Contro tale parziale diniego il Sig. .... ha adito la Commissione, notificando il ricorso alla controinteressata .... Parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso.

#### DIRITTO

Sul ricorso presentato dal Sig. .... la Commissione osserva quanto segue.

Nel proprio atto introduttivo il Sig. .... contesta i motivi di diniego deducendo che comunque, in disparte il profilo della documentata cessazione dell'obbligo di contribuire al mantenimento, residuerebbe in capo a lui l'interesse ad agire per ottenere una sentenza dichiarativa della cessazione dell'obbligo di che trattasi.

Il motivo appare fondato, essendo principio consolidato in materia di accesso ai documenti che la strumentalità dei documenti rispetto all'azione che si intende esperire deve essere valutata in astratto e che l'amministrazione non può spingersi a formulare valutazioni sulla fondatezza dell'azione medesima.

Pertanto, sussistendo un interesse qualificato all'accesso, il ricorso è meritevole di accoglimento.

PQM

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie invitando l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 5 maggio 2022)

2.25 ACCESSO DA PARTE DI UN DOCENTE A DOCUMENTI INERENTI  
SEGNALAZIONE NEI SUOI CONFRONTI DA CUI È SCATURITO PROCEDIMENTO  
DISCIPLINARE

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Istituto di Istruzione Superiore  
“.....” di .....

FATTO

La Sig.ra ....., insegnante dell’Istituto di Istruzione “....” di ....., in data ....., ha presentato due istanze d’accesso chiedendo di estrarre “*copia semplice ed autenticata del docum. Prot. n. .... del .... (segnalazione docente di ....) con ostensione integrale del nome del segnalante*”, nonché “*copia semplice ed autenticata del documento Prot. n. .... del .... (segnalazione docente di ....)*”. A sostegno della richiesta d’accesso la Sig.ra .... ha indicato la difesa della sua posizione giuridica in relazione all’irrogazione della sanzione disciplinare prot. n. ..../....., oggetto di contenzioso dinanzi al Giudice del Lavoro.

L’Istituto scolastico acceduto ha respinto entrambe le richieste in data ....., sul presupposto della motivata opposizione dei controinteressati ed anche perché ha ritenuto che “*l’ostensione del nominativo non sia necessaria ai fini del diritto di difesa che la richiedente intende tutelare*”. In particolare, l’Amministrazione resistente ha affermato che “*le segnalazioni cui si riferisce la richiesta di accesso sono state il presupposto dal quale ha avuto origine una conseguenziale attività amministrativa a seguito della quale si è arrivati all’adozione di provvedimenti sanzionatori. Le*

*sudette segnalazioni non possono pertanto a nostro avviso costituire oggetto di accesso agli atti, in quanto non sussiste il requisito della stretta connessione e del rapporto di strumentalità tra la c.d. denuncia scaturiente dalla segnalazione e l'atto finale adottato dalla pubblica amministrazione. Le segnalazioni sono, infatti, meramente atti sollecitatori dell'esercizio della funzione amministrativa di controllo e verifica che compete alla Pubblica Amministrazione. Solo la conoscenza degli atti relativi a quest'ultima fase soddisfano, di norma, l'interesse conoscitivo del richiedente". Inoltre, "anche a voler prescindere dalla riservatezza degli autori delle segnalazioni che si rende necessario tutelare, nella fattispecie in questione emerge la sostanziale carenza di interesse alla conoscenza dei soggetti segnalanti, la cui identificazione non è funzionale ad esigenze difensive".*

Avverso tali provvedimenti espressi di diniego la Sig.ra .... si è rivolta alla Commissione chiedendo che fosse riesaminato il caso, domandando inoltre all'Amministrazione acceduta di fornire i dati dei controinteressati, ovvero di notificare loro la richiesta di riesame. Pertanto, con decisione del .... la Commissione, dopo aver disposto preliminarmente la riunione dei gravami per connessione soggettiva ed oggettiva, ha sospeso la decisione impugnata, al fine di verificare l'avvenuto adempimento, da parte dell'Amministrazione resistente, della notifica del ricorso ai controinteressati, come prescritto dall'articolo 12, co. 2, del D.P.R. 184 del 2006. L'Amministrazione ha inviato delle memorie chiedendo il rigetto del riesame, insistendo per la legittimità del rifiuto opposto mediante oscuramento dei nomi.

Successivamente l'Amministrazione ha documentato l'avvenuta notifica della richiesta di riesame ai controinteressati, che non hanno fatto pervenire alcuna memoria.

#### DIRITTO

La ricorrente si è rivolta alla Commissione chiedendo il riesame del diniego dell'Amministrazione di concedere l'ostensione dei documenti senza l'oscuramento dei nomi dei soggetti che hanno fatto la segnalazione, da cui è scaturito il procedimento disciplinare prima, e l'irrogazione della relativa sanzione poi. La richiesta di riesame non può trovare accoglimento, poiché l'Amministrazione risulta aver correttamente contemplato il diritto di accesso – di natura endoprocedimentale e difensiva dell'istante con il diritto alla riservatezza dei minori i cui genitori hanno inoltrato segnalazioni a carico dell'insegnante.

Infatti, secondo l'orientamento costante di questa Commissione, viene in rilievo, in ragione della delicatezza degli interessi coinvolti, l'esigenza di preservare l'identità di coloro che hanno reso dichiarazioni sul comportamento della docente e, di riflesso, quella dei loro figli minori, che potrebbero essere oggetto di possibili rivalse, in quanto quotidianamente in contatto con la docente accusata. Inoltre, poiché i fatti contestati risultano sufficientemente circostanziati, il diritto di difesa dell'istante nell'ambito del procedimento disciplinare non risulta in alcun modo compromesso. Pertanto, laddove l'istanza d'accesso coinvolga in qualsiasi modo dei soggetti minori, nel bilanciamento tra contrapposti interessi, deve prevalere l'interesse a che i minori, dei quali la docente è ancora in carica, siano coperti dall'anonimato (e, quindi, anche i loro genitori), al fine di

preservare, nell'ambiente scolastico, quel clima di necessaria serenità, funzionale al miglior apprendimento ed alla crescita personale degli allievi.

Nel caso di specie, invero, l'Amministrazione scolastica, sia pure con gli *omissis* indispensabili per non far identificare chi avesse reso le dichiarazioni, ha consentito l'accesso alla documentazione acquisita al fine di attivare il procedimento disciplinare, consentendo così alla docente di fornire ogni spiegazione ritenuta idonea a giustificare gli episodi che l'avevano vista diretta protagonista. Anche la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto legittimo l'oscuramento dei dati anagrafici dei soggetti dichiaranti e di quelli comunque idonei a rivelare l'identità di tali soggetti, confermando “*...la sottrazione al diritto di accesso della documentazione acquisita dagli ispettori del lavoro nella materia scolastica, tenuto anche conto delle peculiari esigenze di tutela dei soggetti minori, di cui sia stata segnalata la già compromessa serenità di rapporti con uno o più docenti, ancora in servizio nell'Istituto.* È vero che, in generale, le necessità difensive - riconducibili ai principi tutelati dall'art. 24 Cost. - sono ritenute prioritarie rispetto alla riservatezza dei soggetti terzi e in tal senso il dettato normativo richiede che l'accesso sia garantito “comunque” a chi debba acquisire la conoscenza di determinati atti per la cura dei propri interessi giuridicamente protetti; tuttavia, la medesima norma - come successivamente modificata tra il 2001 e il 2005 - specifica con molta chiarezza come non bastino esigenze di difesa genericamente enunciate per garantire l'accesso, dovendo quest'ultimo corrispondere ad una effettiva necessità di tutela di interessi che si assumano lesi ed ammettendosi solo nei limiti in cui sia “strettamente indispensabile” la conoscenza di

*documenti, contenenti "dati sensibili e giudiziari"* (T.A.R. Trento, (Trentino- Alto Adige) sez. I, 12/10/2016, n. 346).

Resta, ovviamente, inteso che, nel caso in cui dagli stessi fatti originino ulteriori procedimenti giurisdizionali, nelle rispettive sedi competenti l'interessata avrà piena facoltà di esercitare il proprio diritto di difesa e, nell'ambito delle regole di ciascun procedimento, porta' richiedere all'Autorità giudiziaria che siano rese note le generalità dei soggetti che hanno reso dichiarazioni a suo carico.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, riuniti preliminarmente i ricorsi per connessione soggettiva ed oggettiva, li respinge.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 5 maggio 2022)

2.26 ACCESSO ALLE SCHEDE ISTRUTTORIE INERENTI LA PROPOSTA DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INTERMEDIA E FINALE DELL'ACCEDENTE.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ispettorato Territoriale del Lavoro di .....

FATTO

La sig.ra ..... ha presentato due istanze rivolte all'Ispettorato Territoriale del Lavoro di ....., del quale è dipendente, chiedendo di accedere alle schede istruttorie redatte dal Capo Processo Vigilanza di proposta di valutazione intermedia e finale. Motivava l'istanza in relazione alla avvenuta contestazione della propria scheda di valutazione delle performance relativa all'anno ..... evidenziando, nell'istanza e nel ricorso, la necessità di conoscere i criteri di valutazione nonché le motivazioni di una valutazione deteriore rispetto all'anno precedente.

L'amministrazione, con comunicazione del ....., rigettava la richiesta sulla base delle seguenti argomentazioni: *“le proposte dei Responsabili di Processo, solo in parte rilasciate per iscritto, e comunque espressione di approccio gestionale costituiscono elementi destinati ad essere assorbiti nella valutazione finale del Dirigente. Ne consegue che la proposta, anche per la parte eventualmente formalizzata, non è destinata da sola a spiegare un effetto dirimente sulla valutazione finale con ciò facendo venir meno la rilevanza dell'interesse”*.

Avverso il predetto provvedimento la signora ..... adiva nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

È pervenuta memoria della amministrazione resistente nella quale si ribadiscono le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto con le seguenti ulteriori precisazioni:

- *ai sensi dell'art. 5.2 del Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP) adottato dall'....., il personale delle aree funzionali può contestare la scheda di valutazione redatta dal dirigente di sede, esclusivamente a fronte di una valutazione dei comportamenti organizzativi inferiore a 15 punti oppure in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi. In assenza di contestabilità della valutazione finale non si configura il presupposto dell'accesso;*
- *non sussiste un obbligo di formalizzazione delle "proposte di valutazione" dei responsabili di Processo/Team e, anche qualora siano fornite in forma scritta, tali "proposte" costituiscono comunque elementi pro memoria, destinati ad essere assorbiti nella valutazione finale del Dirigente a cui la legge attribuisce il relativo compito.*

Quanto ai criteri di valutazione l'amministrazione precisa che questi sono *"rinvenibili nel SMVP, la cui documentazione è stata trasmessa a tutti i dipendenti dell'ITL-..... e, comunque, è rinvenibile sul sito istituzionale dell'..... Inoltre, le risultanze della misurazione della performance organizzativa (componente comportamentale) sono anche queste contenute negli atti ufficiali dell'....., pubblicati in forma massiva e anonimizzata, in modo facilmente comprensibile ed intelligibile con schede, report e grafici di facile consultazione. Tale pubblicazione adempie agli obblighi di trasparenza normativamente previsti"*.

#### DIRITTO

Sul gravame presentato la Commissione ritiene che debba dirsi sussistente il diritto della ricorrente ad accedere ai documenti richiesti, vantando la stessa un interesse endoprocedimentale in tal senso, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della l. 241/90. La documentazione richiesta, si osserva inoltre, attiene alla posizione personale dell'istante e come tale deve essere sempre accessibile alla stessa, apparendo pertanto prive di pregio le argomentazioni della amministrazione resistente relative ad una carenza di interesse qualificato all'accesso, in ragione della non contestabilità della scheda. L'interesse all'accesso non si riduce, infatti, alla possibilità di contestazione così, come più in generale, di *impugnativa* dei provvedimenti richiesti, secondo la costante giurisprudenza in merito.

Quanto, infine, alla eccezione relativa alla *non definitività* delle proposte di valutazione richieste si osserva che tale circostanza non vale di per sé ad escluderne l'accesso: se la documentazione richiesta è materialmente formata ed esistente agli atti della amministrazione questa deve essere resa ostensibile alla richiedente anche perché presumibilmente contenuta nel fascicolo personale della medesima, sempre accessibile alla stessa come precedentemente chiarito.

La Commissione prende atto della dichiarazione di avvenuta pubblicazione dei criteri di valutazione sul sito istituzionale, in adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla legge, tuttavia non pronunciandosi su tale documentazione non oggetto di specifica e diretta richiesta ostensiva.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 31 maggio 2022)

2.27 ACCESSO A DOCUMENTI INERENTI IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO PENDENTE DINANZI ALL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** AGCM - Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

FATTO

Il ricorrente ..... è attualmente sottoposto ad un procedimento istruttorio pendente dinanzi all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, con nota del ....., comunicava la proroga del termine di conclusione del predetto procedimento come deliberato nella Adunanza del .....

In data ..... il ..... ha presentato un'istanza d'accesso rivolta all'AGCM avente ad oggetto la seguente documentazione:

- copia del verbale dell'adunanza del .....
- copia della delibera di proroga
- atti e/o documenti relativi all'attività istruttoria compiuta ai fini della delibera predetta.

In data ..... l'Autorità comunicava il parziale accoglimento dell'istanza di accesso, limitatamente al verbale dell'adunanza del ..... Quanto alla richiesta di accedere alla copia delibera di proroga, l'Autorità dichiarava che “*non esiste alcun altro atto diverso da quanto già osteso o che sarà oggetto di accesso in base al paragrafo che precede.*” Infine “*Con specifico riguardo all'istanza di accesso agli “atti e/o documenti relativi all'attività istruttoria*

*compiuta ai fini della delibera di proroga”, laddove la richiesta dovesse ritenersi riferita alla proposta formulata dagli Uffici, si ricorda che l’istanza non può essere accolta, in quanto sono sottratte all’accesso “le note, le proposte ed ogni altra elaborazione degli uffici con funzione di studio e di preparazione del contenuto di atti”, ai sensi dell’articolo 11, comma 5, della Delibera 1° aprile 2015, n. 25411 (“Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni, clausole vessatorie”)).*

Avverso tale provvedimento il .... per il tramite del legale rappresentate *pro tempore* adiva nei termini la Commissione affinchè riesaminasse il caso *ex art.* 25 della l. n. 241/1990, ed adottasse le conseguenti determinazioni.

È pervenuta memoria della amministrazione resistente nella quale si ribadiscono, in sostanza, le argomentazioni già dedotte a sostegno del provvedimento impugnato.

#### DIRITTO

Sul gravame presentato la Commissione osserva che, relativamente alla documentazione dichiarata *non esistente* non può che rigettare il ricorso. Quanto alla richiesta di documentazione istruttoria la Commissione osserva che il diniego della amministrazione appare fondato sulla previsione di una norma regolamentare (articolo 11 comma 5 della Delibera 1° aprile 2015, n. 25411). A tale riguardo, si evidenzia che la Commissione non è dotata del potere di disapplicare le norme regolamentari, potere viceversa attribuito al Giudice Amministrativo, e pertanto il

ricorso, anche con riferimento a tale parte, non può che essere respinto.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo rigetta.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 31 maggio 2022)

**2.28 ACCESSO A DOCUMENTI INERENTI LA SCHEDA DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ispettorato Territoriale del Lavoro  
di .....

FATTO

La sig.ra ..... ha presentato un'istanza rivolta all'Ispettorato Territoriale del Lavoro di ....., del quale è dipendente, chiedendo di accedere alla seguente documentazione relativa a tutto il personale dell'ITL di .....

1. piani operativi e carichi di lavoro di tutto il personale dell'ITL di ....., con relativa lettera di trasmissione e notifica;
2. schede istruttorie redatte dai capi team e capi-processo dei vari processi, di valutazione intermedia e finale;
3. schede di valutazione intermedie con relativa lettera di trasmissione e notifica;
4. schede di valutazione finali notificate il .... poi annullate e/o ritirate con relativa lettera di trasmissione e notifica;
5. schede di valutazione finali notificate il .....
6. richieste di contraddittorio depositate dal personale dell'ITL di Sassari.

Motivava l'istanza in relazione all'avvenuta contestazione della propria scheda di valutazione delle *performance* relativa all'anno ..... ritenuta errata, illogica e immotivata.

L'amministrazione, con comunicazione del ..... rigettava l'istanza sulla base delle seguenti argomentazioni: “*gli atti della valutazione della performance relativa agli altri dipendenti non sono idonee al soddisfacimento di alcuna apprezzabile interesse (...) attesa l'assoluta irrilevanza del mero confronto tra le diverse risultanze in ragione dell'autonomia e dell'indipendenza delle relative posizioni soggettive e inoltre “le proposte dei Responsabili di Processo, solo in parte rilasciate per iscritto, e comunque espressione di approccio gestionale costituiscono elementi destinati ad essere assorbiti nella valutazione finale del Dirigente. Ne consegue che la proposta, anche per la parte eventualmente formalizzata, non è destinata da sola a spiegare un effetto dirimente sulla valutazione finale con ciò facendo venir meno la rilevanza dell'interesse”.*

Avverso il predetto provvedimento la signora ..... adiva nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

#### DIRITTO

Sul gravame presentato la Commissione osserva che, in relazione alla documentazione relativa a soggetti terzi, il ricorso avrebbe dovuto essere notificato ai medesimi con allegazione delle ricevute del predetto invio ai sensi dell'art.12 comma 4 lett. b) del dpR 184/2006. Il ricorso con riferimento a tali parti deve pertanto ritenersi inammissibile.

Si ritiene che debba dirsi sussistente il diritto della ricorrente ad accedere alla documentazione – tra quella richiesta - relativa alla propria posizione individuale, vantando la stessa un interesse endoprocedimentale in tal senso, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della l. 241/90. La documentazione richiesta, si osserva inoltre, attiene alla posizione personale dell'istante e come tale deve essere sempre accessibile alla stessa, apparendo pertanto prive di pregio le argomentazioni della amministrazione resistente relative ad una carenza di interesse qualificato all'accesso, in ragione della non contestabilità della scheda. L'interesse all'accesso non si riduce, infatti, alla possibilità di contestazione così, come più in generale, di *impugnativa* dei provvedimenti richiesti, secondo la costante giurisprudenza in merito.

Quanto, infine, alla eccezione relativa alla *non definitività* delle proposte di valutazione richieste si osserva che tale circostanza non vale di per sé ad escluderne l'accesso: se la documentazione richiesta è materialmente formata ed esistente agli atti della amministrazione questa deve essere resa ostensibile alla richiedente anche perché presumibilmente contenuta nel fascicolo personale della medesima, sempre accessibile alla stessa come precedentemente chiarito.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie solo con riferimento alla documentazione relativa alla posizione personale della richiedente, dichiarandolo per il resto inammissibile *ex art. 12 comma 7 lett. c)* del dP R 184/2006 e per l'effetto invita l'amministrazione resistente

a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 31 maggio 2022)

**2.29 ACCESSO DEL SINDACATO A COPIA DEI REGISTRI DI CLASSE , A PROSPETTO ORARIO GIORNALIERO DEI DOCENTI E A PROTOCOLLO D'INTESA TRA IL DIRIGENTE E LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI AL FINE DI VERIFICARE IL RISPETTO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI SCIOPERO**

**Ricorrenti:** .....

contro

**Amministrazione resistente : IC .....**

FATTO

Il ....., in qualità di Segretario della O.S. .... (....) ...., formulava all'Amministrazione resistente istanza di accesso ed estrazione copia dell'estratto della seguente documentazione: registri di classe delle classi ....., ...., ...., plesso .... del giorno ....; prospetto orario giornaliero dei docenti: ...., .... e .... ....; protocollo d'intesa tra il Dirigente e le Organizzazioni sindacali siglato il .....

L'istanza era motivata dalla volontà di verificare il rispetto della normativa del diritto di sciopero, in particolare in riferimento alla procedura di sostituzione del personale in occasione dello sciopero avvenuto il .....

L'Amministrazione resistente non dava risposta nei termini di legge.

Il ricorrente impugna tale silenzio rigetto.

In prossimità della riunione della Commissione l'Amministrazione resistente inviava due note: la prima del .... in cui si rassicurava la .... che l'Amministrazione scolastica garantisce il diritto di sciopero e un'altra del ...., che riguardava una richiesta di accesso agli atti del .....

DIRITTO

Il ricorso è meritevole di essere accolto, in considerazione dell'interesse differenziato e qualificato dell'organizzazione sindacale ricorrente, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della l. n. 241/1990, ad acquisire i documenti richiesti.

Per quanto attiene alla legittimazione del sindacato, l'orientamento della giurisprudenza amministrativa è costante ed univoco ritendendo sussistente il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare l'accesso agli atti della P.A. per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato, quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione (in tal senso, Cons. Stato Sez. VI, 20/11/2013, n. 5511).

Nel caso di specie la documentazione richiesta, inerisce certamente alle prerogative del sindacato in quanto tale e ai diritti di informazione del sindacato posti a salvaguardia degli aspetti più significativi del rapporto di lavoro, considerato che concerne la procedura di sostituzione del personale in occasione dello sciopero avvenuto il .....

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 31 maggio 2022)

## 2.30 ACCESSO DI PARTECIPANTE A PROCEDURA CONCORSUALE

**Ricorrenti:** .....

contro

**Amministrazione resistente :** ASL .....

FATTO

Il ..... la ricorrente, dipendente a tempo indeterminato della ASL di ....., inquadrata nel profilo professionale di ..... di ....., formulava all'Amministrazione resistente istanza di accesso ed estrazione copia della documentazione relativa alla valutazione dei titoli posti a fondamento della graduatoria relativa al procedimento *per la copertura di un posto vacante presso l'..... e ....., Attività ambulatoriale ....., .... del ..... di ..... e ..... del ..... di .....*; procedimento al cui esito la stessa veniva collocata in ..... posizione.

L'istanza era motivata dall'interesse di verificare la corretta attribuzione dei punteggi nell'ambito della suindicata procedura.

L'Amministrazione resistente non dava risposta nei termini di legge.

La ricorrente impugna tale silenzio rigetto.

In prossimità della riunione della Commissione l'Amministrazione resistente depositava nota del ..... con la quale si dava comunicazione alla controinteressata, ..... nella graduatoria, dell'istanza di accesso formulata dalla ..... al fine di consentirgli l'eventuale opposizione all'ostensione.

DIRITTO

La Commissione, competente a pronunciarsi sul ricorso, in ragione del fatto che non risulta istituito il Difensore civico presso la Regione ..... e dell'esigenza di assicurare, comunque, la tutela in

via giustiziale del diritto di accesso, ritiene che il silenzio serbato dall'amministrazione adita sulla domanda di accesso debba ritenersi illegittimo.

I partecipanti ad una procedura concorsuale o selettiva pubblica sono titolari di un interesse endoprocedimentale, ai sensi dell'art. 10 della l. 241/90, ad accedere a tutti i documenti relativi alla procedura medesima.

In ipotesi di accesso endoprocedimentale, infatti, l'interesse della parte ricorrente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione ad una procedura concorsuale a conferire la legittimazione ad accedere alla relativa documentazione.

Tale principio riguarda anche la documentazione afferente agli altri candidati, posto che il/la richiedente che abbia partecipato ad una procedura di tipo concorsuale è titolare di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura e posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza, rinunciando a qualsiasi profilo di riservatezza e implicitamente accettando che i loro dati personali, esposti nei documenti riguardanti la procedura di selezione, potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati.

Sulla base di tali argomentazioni la Commissione ritiene sussistente il diritto all'accesso in capo alla ricorrente, con oscuramento dei soli dati sensibili o riservati, eventualmente contenuti nei documenti *de quibus*.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 31 maggio 2022)

2.31 ACCESSO A DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLO STATO DEL CONTRATTO DI  
LAVORO DELL'ACCEDENTE IN ESSERE CON LA AMMINISTRAZIONE ADITA.

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Direzione Didattica del .....

FATTO

La signora ..... in data ..... ha presentato una richiesta d'accesso alla Direzione Didattica del ..... Circolo di ..... avente il seguente oggetto:

- variazione di stato giuridico;
- eventuale provvedimento di annullamento o rescissione anticipata del contratto di lavoro;
- eventuale variazione del contratto in essere dal .....
- comunicazioni alla competente Ufficio del MEF per il pagamento degli stipendi mensili dovuti dal mese di ..... al mese di .....
- ogni altro atto o documento concernente il contratto di lavoro tra la medesima e la Direzione Didattica del ..... Circolo didattico di .....

La richiesta era motivata dalla necessità di comprendere la risultanza delle voci "variazione di stato giuridico" e "contratto annullato" nella consultazione delle caselle di istanze online e NOIPA relativamente alla propria posizione contrattuale.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla istanza così presentata la signora ..... adiva nei termini la Commissione affinché riesaminare il caso ed adottasse le conseguenti determinazioni

È pervenuta memoria della amministrazione resistente il Dirigente Scolastico dichiara che dalla richiesta d'accesso "si

*evince che la signora ..... era già in possesso delle determinazioni assunte che riguardava la sua posizione ”.*

#### DIRITTO

Il ricorso è fondato e meritevole di essere accolto vantando la richiedente un interesse qualificato all'accesso richiesto avente ad oggetto documentazione relativa alla posizione personale della medesima e necessaria, altresì, alla tutela della propria situazione giuridica soggettiva in relazione allo stato del contratto di lavoro in essere con la amministrazione adita. Incidentalmente si osserva che appaiono prive di pregio le deduzioni avanzate dal Dirigente Scolastico in sede di memoria difensiva.

L'amministrazione adita dovrà pertanto consentire accesso integrale alla documentazione richiesta.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 22 giugno 2022)

2.32 ACCESSO DI UN PARTECIPANTE A CONCORSO INTERNO A COPIA DELLE  
SCHEDE DI VALUTAZIONE DEI CANDIDATI RISULTATI VINCITORI

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero dell'Interno -  
Dipartimento di Pubblica Sicurezza

FATTO

Il Signor ..... ha partecipato al concorso interno straordinario per titoli, a ..... posti per la nomina alla qualifica di ..... della Polizia di Stato con riferimento al quale ha presentato una prima istanza d'accesso in data ..... al Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Essa era volta ad ottenere copia delle schede di valutazione dei candidati risultati vincitori e collocati nelle posizioni dalla ..... alla ..... della graduatoria.

In data ..... l'Amministrazione comunicava di non poter accogliere integralmente la richiesta ritenendo che la stessa rivestisse natura emulativa e/o esplorativa e limitando l'accoglimento alle ultime 5 posizioni dei vincitori ed a 5 candidati esaminati nella stessa seduta della commissione esaminatrice in cui era stata esaminata la scheda del richiedente.

Successivamente, sull'assunto dell'avvenuta rilevazione di una disparità di valutazione dei titoli il sig. ..... – per il tramite dell'avv. ..... del Foro di ..... - presentava nuova istanza d'accesso datata ..... avente ad oggetto le schede di valutazione dei candidati collocati dalla posizione ..... alla posizione .....

L'amministrazione, con nota del ...., riscontrava detta istanza limitandosi a fare richiamo al proprio precedente provvedimento del ....

Il Sig. ...., conseguentemente, per il tramite dell'avv. .... adiva nei termini la Commissione affinchè riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

È pervenuta memoria della amministrazione resistente.

#### DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione osserva quanto segue.

Con riferimento alla prima richiesta ostensiva l'amministrazione ha correttamente operato: a fronte della sovrabbondante richiesta ricevuta, la stessa limitava l'accesso ad un numero di elaborati ritenuto congruo al fine di consentire una comparazione tra le posizioni dei concorrenti.

Sulla base della dedotta rilevazione di presunte irregolarità il ricorrente formulava nuova richiesta massiva di documenti relativi a *oltre .... candidati*.

La richiesta, così come presentata, non può essere accolta perché – come correttamente evidenziato in prima battuta dalla amministrazione - appare finalizzata, per la mole della documentazione richiesta, ad effettuare un controllo generalizzato sull'operato della amministrazione, inammissibile *ex art. 24, comma 3, della l. 241/90*. L'accesso *ex lege 241/90*, infatti, non può essere utilizzato a fini ispettivi per verificare un'attività che si sospetta indebita o di cui si vuole verificare, in via esplorativa, la legittimità.

La Commissione, pertanto, al fine di contemperare il diritto di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali la ricorrente ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della l. n. 241/1990, ritiene che l'Amministrazione resistente potrà consentire all'accendente di prendere visione di un ulteriore gruppo, in numero congruo di posizioni significativo ai fini della comparazione, ovvero a quelle specifiche posizioni o specifici nominativi che il ricorrente avrà cura di indicare. Ciò perché la nuova richiesta d'accesso appare motivata, in chiave di *novità*, dalla rilevazione di presunte disparità di valutazione.

In termini generali sulla reiterazione delle istanze d'accesso, con accesso frazionato nell'ambito della stessa procedura, la Commissione – in linea con la giurisprudenza amministrativa – ritiene tale sistematica non conforme alle finalità della normativa in materia *con sostanziale trasformazione dell'istituto di cui trattasi in strumento di indagine sull'attività amministrativa, alla mera ricerca di nuovi elementi utilizzabili*” (Cons. Stato, Sez. VI, 18.6.2015, n. 3122), anche con surrettizio aggiramento del divieto dell'art. 24.3 della l. 241/'90.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie nei limiti di un congruo numero di elaborati scelti dalla amministrazione o indicati dal ricorrente secondo le precisazioni di cui alla parte motiva e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare l'istanza nei sensi e nei limiti di cui motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 22 giugno 2022)

2.34 ACCESSO AI VERBALI DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE ALLE DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DI APPROVAZIONE DEL BILANCIO

**Ricorrenti** : ...., ....

contro

**Amministrazione resistente** : Fondazione ....

FATTO

Il .... i ...., .... e .... presentavano all'Amministrazione resistente istanza di accesso ai sensi della l. 241/90 alla seguente documentazione:

*per l'anno ..../..../..../..../.... verbali del Consiglio di amministrazione, deliberazione del Consiglio di amministrazione di approvazione del bilancio o estratto della deliberazione stessa; stato patrimoniale e conto economico; nota integrativa contenente la relazione sulle variazioni intervenute con riferimento alle principali voci di bilancio; relazione sulle attività svolte nell'anno sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente; relazione dell'organo di revisione; bilancio consuntivo con voci relative di entrata e di uscita.*

A fondamento deducevano di essere .... liberi professionisti, che intendono studiare le spese sostenute e le operazioni svolte negli anni dalla Fondazione per poter comprendere meglio i risultati e gli scopi della stessa e di volersi presentare alle future elezioni come oppositori della linea dirigenziale, necessitando quindi di acquisire i dovuti contenuti da analizzare, commentare e, nel caso, contestare.

L'Amministrazione resistente non dava risposta nei termini di legge.

Avverso tale silenzio-rifiuto i ricorrenti adivano nei termini la Commissione affinché si pronunciasse sulla legittimità dello stesso, ai sensi dell'art. 25 della l. 241/90.

Perveniva il .... memoria dell'Amministrazione resistente che contestava la ricorrenza dei presupposti dell'accesso documentale, in quanto i ricorrenti "non possono presentarsi come oppositori della presente linea dirigenziale" in quanto i componenti del Consiglio di Amministrazione non sono eletti, ma sono nominati da parte del Consiglio Nazionale dei ....

#### DIRITTO

Il ricorso è fondato e merita di essere accolto.

La Commissione rileva che secondo il suo costante orientamento, condizione necessaria per consentire l'accesso ai documenti amministrativi è la sussistenza in concreto del collegamento tra i documenti richiesti e la sfera di interessi del richiedente, ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera b) della l. n. 241 del 1990.

Tale collegamento, secondo l'avviso consolidato della Commissione, è dimostrabile in modi diversi, purché sufficienti a provare il carattere non emulativo né inconsistente, ma serio e oggettivamente percepibile dell'interesse conoscitivo alla base della richiesta di accesso. Pertanto, la Commissione rileva la sussistenza di un interesse differenziato, concreto ed attuale ad ottenere la documentazione richiesta, in quanto, i ricorrenti, al di là di presentarsi alle future elezioni come oppositori, deducono di

voler studiare le spese sostenute e le operazioni svolte negli anni dalla Fondazione per poter comprendere meglio i risultati e gli scopi della stessa.

La giurisprudenza è ferma nel ritenere che il controllo che l'amministrazione deve effettuare al fine della verifica dell'ostensibilità degli atti per la tutela giurisdizionale o per la cura di posizioni soggettive debba essere meramente estrinseco; infatti, tra le tante, il Consiglio di Stato, Sez. V, 30-08-2013, n. 4321 ha affermato che "*Il limite di valutazione della P.A. sulla sussistenza di un interesse concreto, attuale e differenziato all'accesso agli atti della P.A. (che è pure il requisito di ammissibilità della relativa azione) si sostanzia nel solo giudizio estrinseco sull'esistenza di un legittimo e differenziato bisogno di conoscenza in capo a chi richiede i documenti*".

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 22 giugno 2022)

2.33 ACCESSO A DOCUMENTI RELATIVI ALL'ESAME PER IL CONSEGUIMENTO  
DELLA PATENTE B

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Motorizzazione Civile – .....

FATTO

La Sig.ra ....., in proprio, riferisce di aver richiesto in data ..... istanza di accesso all'amministrazione resistente al fine di acquisire copia autentica conforme all'originale dei documenti relativi all'esame per il conseguimento della patente B, con la data esatta della chiusura della pratica.

La richiesta veniva motivata a fini difensivi, essendo stata l'accendente bocciata all'esame per il conseguimento del suddetto permesso di guida.

Parte resistente non ha fornito riscontro all'istanza nei trenta giorni successivi e, pertanto, contro il silenzio rigetto formatosi, la Sig.ra ..... ha adito in termini la Commissione.

DIRITTO

Con riferimento al ricorso presentato dalla Sig.ra ....., la Commissione osserva quanto segue.

I documenti domandati sono funzionali alla tutela dell'accendente in ordine all'esame per il conseguimento della patente di guida, il che fa emergere un interesse qualificato in

capo alla ricorrente la quale, nel caso di specie, vanta un interesse endoprocedimentale meritevole di favorevole considerazione.

Per tali ragioni il ricorso è fondato e merita di essere accolto.

PQM

La Commissione, esaminato il ricorso e nei sensi di cui in motivazione, lo accoglie invitando l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 22 giugno 2022)

2.34 ACCESSO AD ATTI ATTI DEL FASCICOLO DEL PROPRIO FIGLIO MINORENNE ..... , PER CONOSCERE LA TIPOLOGIA E L'ENTITÀ DEGLI EMOLUMENTI CONCESSI DALL'INPS AL FIGLIO, A TITOLO DI SUSSIDIO CORRISPOSTO AI SENSI DELLA LEGGE N. 104/2002 O DI ASSEGNO UNICO

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Inps Direzione Provinciale di .....

FATTO

Il Sig. ...., rappresentato dall'Avv. ...., ha presentato all'Inps di ..... un'istanza volta a chiedere l'accesso agli atti del fascicolo del proprio figlio minorenne ...., per conoscere la tipologia e l'entità degli emolumenti concessi dall'Inps al figlio, a titolo di sussidio corrisposto ai sensi della l. n. 104/2002 o di assegno unico. La domanda è stata motivata dalla necessità di acquisire informazioni per la sua difesa nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale di ...., per la modifica delle condizioni di mantenimento dei figli, nella quale la Sig.ra ...., madre del minore, ha formulato richiesta di aumento del contributo a carico del padre, asserendo che il minore non beneficiava più degli emolumenti della l. n. 104/2002.

L'Amministrazione resistente, dopo aver notificato la richiesta alla controinteressata, ha negato l'accesso, in ragione dell'opposizione formulata da quest'ultima, per tutelare la privacy del figlio.

Contro tale espresso diniego il Sig. ...., rappresentato dall'Avv. ...., ha adito nei termini la Commissione, chiedendo che fosse riesaminato il caso, provvedendo, altresì, a notificare la richiesta di riesame alla controinteressata, come prescritto dall'art. 12, comma

4, lett. b) del D.P.R. 184/2006 che, tuttavia, non ha fatto pervenire memorie.

L'Amministrazione resistente ha inviato una memoria al fine di rappresentare che la Sig.ra ..... madre del minore, si è opposta all'ostensione, affermando che, se il deposito del cassetto previdenziale fosse stato ritenuto rilevante ai fini della definizione della causa, sarebbe stato ordinato dallo stesso Giudice della causa pendente.

L'Amministrazione, inoltre, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, ha ritenuto prevalente l'interesse del minore alla non ostensione dei documenti, sia perché ha ritenuto che gli stessi non fossero indispensabili per il ricorrente, non avendo il Giudice ordinato alla Sig.ra ..... la loro esibizione in quanto afferente alla posizione economica del minore, sia perché l'accesso al cassetto fiscale avrebbe leso il diritto alla *privacy* del minore relativamente ai suoi c.d. dati sensibili, in quanto ciò avrebbe significato rendere visibili anche i dati inerenti alla salute del minore, potendosi nello stesso leggere anche le prestazioni connesse ad un'ipotetica invalidità dello stesso.

#### DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso fondato e, quindi, meritevole di accoglimento nei termini di cui in motivazione. Il ricorrente ha rappresentato, infatti, di avere un interesse qualificato ad accedere ai documenti richiesti e relativi al proprio figlio minore, stante la pendenza di un giudizio per la modifica delle condizioni di mantenimento dei figli. Pertanto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 24, comma 7, della l. n. 241/1990, l'accesso ai documenti richiesti

deve essere garantito, in quanto necessario per curare o per difendere gli interessi giuridici del ricorrente, anche se, per tutare le opposte esigenze di riservatezza del figlio minore, venendo in rilievo dati supersensibili afferenti alle condizioni di salute di un soggetto minorenne, appare opportuno che l'Amministrazione acceduta provveda ad oscurare gli eventuali dati sensibili e supersensibili del minore contenuti nei documenti richiesti, che non siano strettamente necessari all'accendente. Sul punto questa Commissione condivide l'orientamento della giurisprudenza amministrativa laddove afferma che *“Le necessità difensive, riconducibili ai principi tutelati in via prioritaria e fondamentale dall'art. 24 Cost., sono ritenute prioritarie rispetto alla riservatezza di soggetti terzi e in tal senso l'art. 24, comma 7, l. n. 241/1990 richiede che l'accesso sia garantito comunque a chi debba acquisire la conoscenza di determinati atti per la cura dei propri interessi giuridicamente protetti. Il tenore letterale e la ratio dell'art. 24, comma 7, citato, impongono comunque un'attenta valutazione - da effettuare caso per caso - circa la stretta funzionalità dell'accesso alla salvaguardia di posizioni soggettive protette, che si assumano lese, con ulteriore salvaguardia, attraverso i limiti così imposti, degli altri interessi coinvolti, talvolta rispondenti a principi di pari rango costituzionale rispetto al diritto di difesa, come esclusione della prevalenza acritica di esigenze difensive anche genericamente enunciate”* (T.A.R., Roma , sez. I, 10/12/2021, n. 12811). Ne consegue che l'Amministrazione adita dovrà consentire l'accesso richiesto, provvedendo ad oscurare tutti i dati del minore non strettamente necessari alla richiesta ostensiva, avendo particolare riguardo ai dati sensibili dello stesso.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie, previo oscuramento dei dati sensibili del minore e, per l'effetto, invita l'Amministrazione adita a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 22 giugno 2022)

## 2.35 ACCESSO DIFENSIVO

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Istituto di Istruzione Superiore  
“.....” di .....

FATTO

La Sig.ra ....., insegnante dell’Istituto di Istruzione Superiore “.....” di ....., ha presentato una richiesta d’accesso al fine di chiedere la copia autentica del documento prot. n. .... del .... (memorie del Consiglio di classe .... a.s. ..../.... contro la prof. ....); documento prot. n. .... del .... (lettera dei genitori degli alunni .... e .... contro la prof. ....). La richiesta d’accesso è stata motivata con la necessità di tutela e difesa in un procedimento disciplinare a suo carico dinanzi al Giudice del Lavoro. L’Istituto di Istruzione Superiore “.....” di ....., ha negato l’accesso richiesto in ragione del diniego opposto dai controinteressati. Pertanto, la Sig.ra .... si è rivolta alla Commissione chiedendo che fosse riesaminato il caso, rivolgendo, altresì, richiesta all’Amministrazione di fornirle gli indirizzi dei controinteressati, o in alternativa di provvedere alla notifica del riesame ai controinteressati.

Pertanto la Commissione, previa sospensione dei termini di legge, invitava l’Amministrazione a notificare la richiesta di riesame ai controinteressati, i cui nomi non erano noti alla ricorrente, sospendendo la decisione una prima volta con provvedimento del .... La Commissione si vedeva costretta a sospendere nuovamente la decisione in data ...., chiedendo all’Istituto scolastico .... di .... di allegare la documentazione

attestante tale invio, al fine di valutare la effettiva ricezione delle notifiche ed il decorso del termine per la proposizione di eventuali modifiche e/o opposizioni e, poi, nuovamente in data ..... stante il mancato adempimento da parte dell'Amministrazione al predetto adempimento istruttorio.

Successivamente l'Amministrazione resistente ha inviato la documentazione attestante la notifica del ricorso ai controinteressati, che non hanno fatto pervenire memorie.

#### DIRITTO

Il ricorso è fondato e, quindi, meritevole di essere accolto, vantando la ricorrente un interesse qualificato all'accesso. Nel caso in esame viene in rilievo, infatti, il cosiddetto accesso difensivo, in quanto l'accesso è preordinato all'acquisizione di documenti la cui conoscenza è necessaria ai fini della cura e della difesa degli interessi giuridici dell'accendente, garantito dal comma 7 dell'art. 24 della l. n. 241/1990.

Questa Commissione condivide l'orientamento pacifco della giurisprudenza amministrativa secondo la quale il diritto di accesso accordato con l'art. 24, comma 7, l. n. 241/1990 “...la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici, si connota per l'ampia latitudine dello stesso e per la prevalenza su altri contrapposti interessi, come il diritto alla riservatezza dei terzi, e trova fondamento nei principi costituzionali in materia di diritto alla difesa in giudizio. Per tali ragioni, l'accesso difensivo deve essere consentito qualora sussista un nesso di strumentalità tra la documentazione oggetto dell'istanza di accesso e le domande formulate o da formulare in altro giudizio, senza la verifica della fondatezza della pretesa”.

*sostanziale sottostante e senza alcuna indagine sulla concreta utilità che il documento potrebbe avere in sede giurisdizionale, ovvero sull'esistenza di altri strumenti di tutela eventualmente utilizzabili e che stante la natura strumentale dell'accesso difensivo, la necessità del documento deve essere valutata verificando se esso sia effettivamente il necessario tramite per acquisire la prova e ciò mediante un giudizio prognostico ex ante”* (T.A.R. Trento, (Trentino-Alto Adige) sez. I, 06/12/2021, n.194). La ricorrente ha chiarito al riguardo la sussistenza di tale nesso di strumentalità tra la documentazione oggetto dell'istanza di accesso e la sua difesa nel giudizio dinanzi al Tribunale del Lavoro; oltretutto, con riferimento alle lettere dei genitori di alcuni alunni, essendo questi noti all'accendente, non sussiste un'esigenza di riservatezza dei nomi dei genitori. Ne consegue che, pur essendosi questi opposti alla richiesta d'accesso, il diniego dell'Amministrazione deve ritenersi illegittimo, stante la prevalenza della necessità difensiva rappresentata dalla ricorrente.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 22 giugno 2022)

## 2.36 ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Prefettura di .....

## FATTO

La sig.ra ....., per il tramite dell'avv. .... del Foro di ....., in data ..... ha trasmesso alla Prefettura di .... una richiesta di accesso ai documenti del proprio procedimento di emersione, attivato con istanza del .....

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla istanza d'accesso così presentata la richiedente, per il tramite dell'avv. ...., ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

## DIRITTO

Il ricorso è fondato e quindi meritevole di essere accolto vantando la richiedente un interesse endoprocedimentale - previsto e tutelato dagli articoli 7 e 10 della l. 241/90 - ad accedere ai documenti richiesti relativi, peraltro, alla propria posizione personale. L'amministrazione dovrà pertanto consentire l'accesso richiesto.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 12 luglio 2022)

2.37 ACCESSO A COPIA DELLE PLANIMETRIE DELLE UNITÀ IMMOBILIARI DA PARTE DI COMPROPRIETARIO

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Agenzia delle Entrate Ufficio Territorio della Provincia di .....

FATTO

La sig.ra ..... ha presentato all' Agenzia delle Entrate di ..... un'istanza d'accesso datata ..... ed avente tra l'altro ad oggetto copia delle planimetrie delle unità immobiliari censite al Catasto Fabbricati del Comune di ..... al foglio n. ...., particella n. ...., subalterni n. ...., ...., ...., ..... e .....

Motivava l'istanza in relazione alla propria qualità di comproprietaria dello stabile – in cui i predetti locali commerciali insistono - ed alla necessità di appurare l'inesistenza in capo ai proprietari degli immobili commerciali sub. ...., ...., ...., ..... e ..... di diritti di godimento sull'intero vano scala che, in base all'atto costitutivo del condominio, è riservato in proprietà esclusiva ai proprietari degli appartamenti.

L'amministrazione adita, con provvedimento del ....., rigettava l'istanza eccependo che “trattandosi di unità in carico ad altri intestatari catastali e constatata l'assenza di deleghe da parte dei soggetti intestatari, in ottemperanza a quanto prevista dalla Circolare n. 9 del 25.11.2003 dell'Agenzia del Territorio, non risulta possibile il rilascio delle copie cartacee”.

Avverso tale ultimo provvedimento la signora ..... ha adito nei termini la Commissione, affinchè riesaminasse il caso.

Sono pervenute le controdeduzioni del controinteressato .... che si oppone all'accesso in quanto il soggetto richiedente non avrebbe alcun diritto sulle porzioni di fabbricato di cui trattasi.

È pervenuta tardiva memoria della amministrazione resistente.

#### DIRITTO

Il ricorso è fondato e meritevole di essere accolto poiché la richiedente, comproprietaria dell'immobile *de quo*, ha precisato la finalità dell'accesso richiesto legato alla necessità di verifica della spettanza – o meno - di diritti di godimento sull'intero vano scala in capo ai proprietari dei locali commerciali che nello stesso si trovano. Ciò precisato, in termini di legittimazione all'accesso, si osserva che appare privo di pregio, ai fini dell'esclusione, il richiamo dell'amministrazione alla menzionata circolare che espressamente prevede l'accessibilità delle planimetrie *anche* da parte di chi ha un *legittimo interesse*: la richiedente appare portatrice di un *legittimo interesse* anche con riferimento alla predetta previsione che non vale, pertanto, ad escludere l'accessibilità del documento in oggetto. Ciò, si osserva, anche in ragione della natura dello stesso che, sebbene contenga dati personali, non contiene dati *sensibili* relativi alla parte controinteressata che possano ritenersi prevalenti rispetto allo speculare diritto di accesso. L'amministrazione dovrà pertanto consentire l'accesso richiesto.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 12 luglio 2022)

2.38 ACCESSO DA PARTE DI UN MILITARE AGLI ATTI PRESUPPOSTI, CONNESSI E CONSEGUENZIALI ALLA NOMINA DA PARTE DEL COMANDO LOGISTICO DI UN UFFICIALE INQUIRENTE, NONCHÉ ALL'INCHIESTA SVOLTA NEI SUOI CONFRONTI.

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Aeronautica Militare, Comando Logistico

#### FATTO

Il sig. ...., tenente colonnello dell'Aeronautica Militare, ha presentato al Comando Logistico della predetta amministrazione un'istanza datata .... con la quale chiedeva di accedere agli atti presupposti, connessi e conseguenziali alla nomina da parte del Comando logistico di un ufficiale Inquirente, nonché all'Inchiesta svolta nei suoi confronti.

L'amministrazione, con provvedimento del ...., rigettava l'istanza ritenendola "generica, non dettagliatamente circostanziata e carente di un interesse diretto, concreto ed attuale, non in linea con le norme contenute nel Capo V della l. 7 agosto 1990 n.241, nonché nel D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184 e della relativa giurisprudenza". Precisava che "agli atti dell'Alto Comando non risulta sia stata disposta alcuna Inchiesta nei confronti dello scrivente, concludendo che "non essendo ammissibili istanze di accesso agli atti meramente esplorative, la presente non può trovare accoglimento".

Avverso tale provvedimento il signor ..... adiva nei termini la Commissione affinchè riesaminasse i casi, ex art. 25 della l. n. 241/1990, ed adottasse le conseguenti determinazioni.

Dalla documentazione istruttoria offerta si apprende che lo ..... veniva a conoscenza dello svolgimento di detta inchiesta dalla lettura di due memorie dell'Avvocatura dello Stato nell'ambito di giudizi pendenti tra lo stesso ed il Ministero della Difesa.

È pervenuta memoria della amministrazione resistente nella quale si ribadiscono le argomentazioni già avanzate a sostegno del diniego opposto con l'ulteriore precisazione che *"la nomina dell'Ufficiale Inquirente cui si riferisce lo ..... è stata disposta (in data ....., quindi un anno prima circa rispetto alla data indicata nella richiesta dall'istante) ai fini di espletare un'inchiesta sommaria ai sensi degli artt. 530 del D.Lgs. 66/2010 e ss del D.P.R. 90/2010 (Allegato "D"), la cui finalità è quella di accettare la cause soggettive ed oggettive che hanno determinato il verificarsi di determinanti accadimenti, nella fattispecie in esame una serie di eventi rilevanti all'interno del Distaccamento Aeroportuale di ..... tali da minacciare il corretto svolgimento delle attività istituzionali, allo scopo di valutare l'opportunità di adottare le misure correttive di carattere organizzativo o tecnico necessarie ad evitare il ripetersi dell'evento e di dare avvio ai procedimenti volti ad individuare eventuali responsabilità in merito alla causazione della situazione, come espressamente disciplinato anche dalla direttiva SMA- UCAG-003 recante "Procedure per lo svolgimento delle inchieste per eventi di particolare gravità" (stralcio in Allegato "E").*

#### DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione osserva preliminarmente che appaiono prive di pregio le eccezioni della amministrazione resistente, relative alla genericità della richiesta che risulterebbe priva della indicazione degli estremi identificativi degli atti di interesse. L'accendente, in linea generale, non è tenuto ad indicare gli estremi identificativi dei documenti richiesti che ben possono essere sconosciuti al medesimo ma è tenuto a consentirne la puntuale identificazione da parte della amministrazione attraverso una precisa descrizione. Nel caso di specie appare chiaro a quali documenti fosse interessato lo ....., pur nelle dedotte incertezze sulla inchiesta *de qua*. Del resto, l'inchiesta a cui la documentazione richiesta si riferisce è espressamente menzionata in documenti processuali prodotti dalla amministrazione nell'ambito dei citati giudizi pendenti tra le medesime parti. Allo stesso modo la richiesta non può dirsi carente dell'indicazione della legittimazione all'accesso, ritenendo l'istante che l'indagine abbia ad oggetto la propria posizione personale. In effetti anche dai chiarimenti offerti dalla amministrazione in sede di memoria si evince che la posizione dello ..... è lambita dalla inchiesta svolta e si ritiene pertanto che egli abbia diritto di accesso (limitatamente) a quelle parti della stessa che afferiscono alla sua posizione personale. Ciò nella assenza di indicazione di eventuali cause di esclusione dall'accesso.

L'amministrazione dovrà pertanto consentire accesso alla documentazione richiesta nei limiti sopra precisati.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie con le precisazioni avanzate e per

l'effetto invita l'amministrazione adita a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 12 luglio 2022)

2.39 ACCESSO AL PROSPETTO DI CONGUAGLIO DEI BENEFICI COMBATTENTISTICI SPETTANTI PER IL PERIODO TRASCORSO IN TEATRO OPERATIVO - ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE

**Ricorrente:** .....

contro

Amministrazione resistente: Esercito Italiano, Centro Relazione Utenza - Assistenza Trattamento Economico

FATTO

Il sig. ...., ufficiale dell'Esercito, in data .... ha inviato una richiesta di accesso al Centro Relazione Utenza - Assistenza Trattamento Economico dell'Esercito avente ad oggetto "il prospetto di conguaglio dei benefici combattentistici spettanti per il periodo trascorso in teatro operativo ....". Motivava l'istanza in relazione al mancato accredito di importo allo stesso spettante.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla istanza così presentata il sig. .... ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

È pervenuta memoria della amministrazione resistente le cui argomentazioni appaiono inconferenti ai fini della decisione nel merito.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e quindi meritevole di essere accolto vantando il richiedente un interesse endoprocedimentale - previsto e tutelato dagli articoli 7 e 10 della l. 241/90 - ad accedere al documento richiesto relativo, peraltro, alla posizione personale del

medesimo e come tale sempre accessibile all'interessato. L'amministrazione dovrà pertanto consentire l'accesso richiesto.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 12 luglio 2022)

2.40 ACCESSO A RICHIESTA DI PARERE FORMULATA DALL'ACCEDENTE —  
ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Federazione nazionale Ordini TSRM (Tecnici Sanitari di Radiologia Medica) e PSTRP (Professioni sanitarie tecniche della riabilitazione e della prevenzione)

FATTO

Il ricorrente Sig. ....., iscritto presso la Federazione resistente, ha presentato istanza di accesso ed estrazione copia di una richiesta di parere dal medesimo formulata alla Federazione nazionale ordini e che quest'ultima ha inoltrato a terzi.

Segnatamente ha chiesto accesso a «*documento con marca temporale e protocollo informatico, comprensivo delle ricevute di consegna pec, delle comunicazioni inviate in seguito all'atto deliberato il ..... e citato nel verbale come: .....: In merito alla richiesta di parere di A.A. il Consiglio Direttivo delibera di inoltrare la stessa alla FNO, alla CDAN TSRM, al Direttore Generale, al Direttore Amministrativo e al Direttore Sanitario, all'Ufficio Legale del Policlinico “.....” di .....».*

Ha fatto presente che detta documentazione inerisce a una richiesta di intervento, ai sensi della l. n. 3 del 2018, avanzata al Consiglio Direttivo da parte dello stesso istante; intervento che si sostanzia nel rilascio di un parere in merito alla conformità alle Linee guida di cui all'art. 6, D.Lgs.187/2000, del documento denominato “attivazione urgente del Servizio di teleradiologia/telegestione per procedure radiologiche

standardizzate”, predisposto dal Direttore del Dipartimento di Diagnostica per Immagini dell'..... Policlinico di .....

L'Amministrazione resistente non ha dato risposta nei termini di legge.

Avverso tale silenzio-rigetto l'..... propone nei termini ricorso alla Commissione.

È pervenuta memoria della Federazione che ha fatto presente che nel frattempo ha opposto diniego all'istanza di accesso, in quanto l'istanza risulta carente di motivazione, essendosi il dott. .... limitato a definirsi come “persona interessata ai fatti”, omettendo, tuttavia, di indicare le ragioni di tutela giuridica poste a fondamento della propria istanza, rendendo così impossibile qualsivoglia controllo dell'Amministrazione in ordine alla legittimità dell'accesso esercitato, in palese violazione dell'art. 25, comma 2, l. 241/1990.

#### DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

Occorre premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale.

La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridica-soggettiva dell'accendente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'art. 10, comma 1, lettera a), l. n. 241/90, ed in cui l'interesse del ricorrente è considerato dallo stesso legislatore in re ipsa, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento o la

circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento a conferirgli la legittimazione a prenderne visione od estrarne copia.

La seconda ipotesi implica, per converso, da parte del ricorrente la specificazione di un interesse diretto, prevista dall'art. 25 comma 2° l. n. 241/90 secondo cui "la richiesta di accesso deve essere motivata", al fine di consentire all'amministrazione di valutare l'esistenza di uno dei presupposti richiesti dagli artt. 22 l. n. 241/90 per la legittimazione e l'accoglimento della domanda di accesso.

Il caso di specie è riferibile alla prima tipologia di accesso e pertanto non occorre la manifesta delineazione nell'istanza di detto interesse, inserendosi la richiesta di accesso dell'odierno ricorrente paradigmaticamente nel novero dell'accesso "endoprocedimentale", come tale tutelato dagli artt. 7 e 10 della l. 241/90, in quanto attiene ad un procedimento avviato dall'istante medesimo, che ha formulato un parere alla Federazione, che ha provveduto a inoltrarlo alle autorità competenti.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 12 luglio 2022)

**PAGINA BIANCA**

2.41 ACCESSO A DOCUMENTAZIONE INERENTE AL PROCEDIMENTO RELATIVO  
ALL'ACCERTAMENTO DELL'IDONEITÀ AL SERVIZIO DI POLIZIA - ACCESSO  
TELEMATICO

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Dipartimento Militare di Medicina  
Legale di ..... – Commissione Medica Ospedaliera di .....

FATTO

Il ....., dipendente del Ministero dell'Interno, in servizio presso la Polizia Ferroviaria di ....., presentava istanza di accesso ed estrazione della documentazione inerente al procedimento relativo all'accertamento dell'idoneità al servizio di Polizia eseguito nei suoi confronti dagli ufficiali medici in servizio presso l'amministrazione resistente.

Il ricorrente produceva nota con cui l'Amministrazione ha comunicato in data .... di rendersi disponibile all'accesso richiesto.

Il ..... ricorrente inoltrava un seguito alla richiesta di accesso, chiedendo che ogni comunicazione tra le parti avvenisse tramite PEC.

L'Amministrazione resistente non dava risposta nei termini di legge.

Avverso tale silenzio il ricorrente propone ricorso alla Commissione.

DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione osserva che il provvedimento dell'..... costituisce accoglimento dell'istanza di accesso, avendo l'amministrazione invitato il ricorrente a

presentarsi personalmente al fine di prendere visione e ritirare copia della documentazione di interesse per poterne successivamente estrarre copia.

Il ricorso presentato attiene pertanto alle modalità di esercizio del diritto di accesso, considerato che il ricorrente il ..... ha esplicitato che è suo interesse che i documenti siano consegnati tramite pec.

La Commissione ricorda in proposito che l'art. 13, comma 1, d.P.R. n. 184/2006 (disposizione che rinvia all'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000) “le pubbliche amministrazioni assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica”. Inoltre, il d.lgs. n. 82/2005 “codice dell'amministrazione digitale” sancisce in favore dei cittadini il diritto di chiedere ed ottenere l'accesso ai documenti con l'uso delle tecnologie telematiche (art. 3 e 4), e in particolare il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata per ogni scambio di documenti ed informazioni con l'amministrazione (art. 6). Inoltre, l'art. 3-bis della l. 241/90 (introdotto dalla l. n. 15/2005) ha previsto che, per conseguire maggiore efficienza nelle loro attività, le p.a. incentivano l'uso della telematica (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 14 giugno 2012).

In base al quadro normativo indicato, l'accesso in via telematica deve essere consentito.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 12 luglio 2022)

2.42 ACCESSO AD ATTI INERENTI PROCEDURA DI MOBILITÀ — ACCESSO  
ENDOPROCEDIMENTALE

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Ufficio Scolastico Regionale .....

FATTO

La signora ....., docente, per il tramite dell'avv. .... di ..... ha presentato una istanza d'accesso all'USR .... in data ..... chiedendo in particolare la domanda di mobilità delle professoressa ..... e ....., nonché altra documentazione relativa alla procedura di mobilità .....-..... Motiva l'istanza con riferimento al dedotto iniquo scavalcamento nel diritto al trasferimento subito dalla medesima, anche in considerazione del possesso di prelazione ex lege 104/'92. L'amministrazione adita, con provvedimento del ....., concedeva soltanto un accesso parziale escludendo dall'estensione i documenti relativi alla professoressa .... che aveva manifestato opposizione all'accesso. Tale opposizione si fondava su una contestazione nel merito per carenza di legittimazione al diritto di accesso: in particolare la prof. .... evidenziava che la mobilità territoriale e professionale si articola in tre distinte fasi e che le docenti hanno, di fatto, partecipato a fasi diverse.

Avverso tale accesso parziale la signora .... ha adito, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della l. n. 241/90, assumendo le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e meritevole di essere accolto poichè la richiedente vanta un interesse endoprocedimentale, ex artt. 7 e 10 della l. 241/90, ad accedere alla documentazione richiesta, con riferimento alla procedura di mobilità in relazione alla quale ha certamente diritto di verificare la correttezza dell'iter seguito dalla amministrazione nella relativa gestione. La ricorrente deduce altresì un interesse difensivo all'accesso richiesto a tutela della propria posizione giuridica soggettiva che assume lesa. Come noto, poi, l'accesso non può essere negato sulla base della mera opposizione presentata dal controinteressato dovendo l'amministrazione sempre procedere al bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti. Nel caso di specie, peraltro, l'opposizione non appare fondata sulla deduzione di un interesse meritevole di superiore tutela rispetto allo speculare diritto di accesso della richiedente. Quanto alla contestazione della titolarità del diritto all'accesso *tout court*, operata dalla controinteressata nonché dall'amministrazione, si osserva quanto segue. Le eccezioni della docente attengono alla natura distinta delle *fasi* di partecipazione alla procedura di mobilità ma più precisamente sembra, anche secondo le contestazioni del legale della ricorrente, che la questione verta piuttosto sulla operatività *in assoluto* della precedenza ex lege 104/92 o *nelle distinte fasi* della mobilità. Tale questione è estranea alle competenze della Commissione che, in linea generale, ritiene che i documenti richiesti siano ostensibili perché in ogni caso *relativi alla medesima procedura di mobilità*. Il diritto di accesso, si precisa poi, si configura come acausale prescindendo dalla verifica della concreta spettanza del bene della vita che l'accidente mira ad acquisire o tutelare. Conseguentemente l'accessibilità prescinde dal riconoscimento

dell'effettivo diritto della richiedente ad ottenere la correzione della graduatoria a proprio vantaggio ma certamente i documenti richiesti sono strumentalmente connessi a tale verifica.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 22 settembre 2022)

2.43 ACCESSO A COPIA DEI DATI REDDITUALI E DELLE DICHIARAZIONI DEI  
REDDITI DEGLI ULTIMI CINQUE ANNI – ACCESSO DIFENSIVO

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente** Agenzia delle Entrate – Direzione  
Provinciale .....

FATTO

L'..... ha presentato istanza di accesso ed estrazione copia dei dati reddituali e delle dichiarazioni dei redditi degli ultimi cinque anni (.....-.....) della dott.ssa ..... ai fini di un pieno esercizio del proprio diritto di difesa nell'ambito del procedimento di divorzio pendente tra le parti dinanzi al Tribunale di .....

Con provvedimento del ..... l'Amministrazione resistente negava l'accesso sul rilievo che la competenza spetta all'autorità giudiziaria e che la controinteressata aveva opposto il proprio diniego all'ostensione richiesta, richiamando sia “...il diritto alla privacy e il difetto da parte del Sig. ..... di un interesse qualificato” sia “... la pendenza del giudizio di divorzio inter partes dove solo all'Autorità Giudiziaria in quanto organo terzo e imparziale è rimesso il compito di bilanciare le esigenze di riservatezza con quelle di trasparenza, soprattutto nell'ambito del diritto di famiglia, attesa la complessità e delicatezza di tali procedimenti”.

Parte ricorrente adiva nei termini la Commissione, affinché, riesaminato il caso e valutata la illegittimità del rigetto, assumesse le conseguenti determinazioni.

Perveniva memoria dell'Amministrazione.

### DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto, in considerazione del fatto che viene in rilievo il cosiddetto accesso difensivo, vale a dire l'accesso preordinato all'acquisizione di documenti la cui conoscenza è necessaria ai fini della cura e della difesa degli interessi giuridici dell'accendente, garantito dal comma 7 dell'art. 24 della l. n. 241/1990, avendo parte ricorrente dedotto la pendenza dinanzi al Tribunale di ..... del giudizio di separazione personale, iscritto al n. ..../.....

Ad avviso della Commissione l'accesso ai documenti amministrativi, previsto e tutelato dalla l. 241/90, deve essere consentito in presenza di un interesse diretto, concreto ed attuale in capo all'accendente e con riferimento ad una strumentalità tra l'interesse dedotto e la documentazione richiesta in ostensione - requisiti questi che devono dirsi entrambi sussistenti nel caso in esame - e può essere escluso solo nei casi previsti dalla legge.

Deve pertanto conservarsi la possibilità per il privato di ricorrere agli ordinari strumenti offerti dalla l. n. 241 del 1990 per ottenere gli stessi dati che il giudice potrebbe intimare all'Amministrazione di consegnare.

La Commissione sottolinea che con sentenza n. 6825 il Consiglio di Stato (Sez. IV, 03-12-2018) ha sostenuto che “*tutte le informazioni risultanti dai documenti inseriti nell'archivio dei rapporti finanziari devono, pertanto, ritenersi pienamente accessibili per la tutela in giudizio delle proprie posizioni giuridiche, tanto più che si tratta di atti e documenti di fatto*

*utilizzati dalla stessa Amministrazione finanziaria per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali (Cons. St., IV, 14 maggio 2014, n. 2472)".*

Tale orientamento è stato confermato dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5347/2019, nonché da ultimo dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze nn. 19,20 e 21 del 2020, senza necessità di ulteriori specificazioni, bastando l'indicazione della causa già pendente.

La giurisprudenza è d'altronde ferma nel ritenere che il controllo che l'amministrazione deve effettuare al fine della verifica dell'ostensibilità degli atti per la tutela giurisdizionale o per la cura di posizioni soggettive debba essere meramente estrinseco; infatti, tra le tante, il Consiglio di Stato, Sez. V, 30-08-2013, n. 4321 ha affermato che "*Il limite di valutazione della P.A. sulla sussistenza di un interesse concreto, attuale e differenziato all'accesso agli atti della P.A. (che è pure il requisito di ammissibilità della relativa azione) si sostanzia nel solo giudizio estrinseco sull'esistenza di un legittimo e differenziato bisogno di conoscenza in capo a chi richiede i documenti*", senza che l'amministrazione possa scendere nella valutazione intrinseca della effettiva utilità ai fini difensivi della documentazione richiesta (sul punto cfr. altresì Consiglio di Stato n. 461 del 29 gennaio 2014).

In conclusione, la Commissione ritiene di dare seguito al proprio costante orientamento e conseguentemente deve essere affermato il diritto della parte ricorrente ad ottenere l'accesso ai documenti in questione relativi all'ex coniuge, detenuti dall'Agenzia delle entrate.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 22 settembre 2022)

## 2.44 ACCESSO DIFENSIVO

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Dipartimento Militare di Medicina Legale di .....

## FATTO

Il ....., militare dell'Arma dei Carabinieri attualmente in congedo anticipato per infermità sanitaria, ha presentato all'Amministrazione resistente istanza di visione ed estrazione di copia della seguente documentazione: 1.atto/i di nomina della Commissione Medica Ospedaliera Prima, del Dipartimento Militare di Medicina Legale di ..... – CMO ....., relativa al giorno ..... che ha sottoposto l'istante ai previsti accertamenti medico sanitari, dichiarandone all'esito la permanente non idoneità al servizio militare incondizionato e ciò al fine di garantire l'esercizio del proprio diritto di difesa dinnanzi all'autorità giudiziaria.

Il ricorrente rileva che l'Amministrazione resistente forniva documentazione inidonea a soddisfare la suindicata istanza che, pertanto, doveva ritenersi inevasa.

Parte ricorrente adiva nei termini la Commissione, affinché, riesaminato il caso e valutata la illegittimità del silenzio rigetto, assumesse le conseguenti determinazioni.

In prossimità della riunione della Commissione l'Amministrazione resistente ha depositato nota con la quale ha

osservato di aver inviato, il ....., al ricorrente la documentazione richiesta

#### DIRITTO

La Commissione, esaminato il contenuto della nota dell'Amministrazione, rileva che non è stato fornito l'atto/i di nomina richiesto/i dal ricorrente.

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

La Commissione osserva, infatti, che nel caso di specie, viene in rilievo il cosiddetto accesso difensivo, vale a dire l'accesso preordinato all'acquisizione di documenti la cui conoscenza è necessaria ai fini della cura e della difesa degli interessi giuridici dell'accendente, garantito dal comma 7 dell'art. 24 della l. n. 241/1990.

#### PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 22 settembre 2022)

**2.45 ACCESSO DEL DATORE DI LAVORO ALLE DICHIARAZIONI RESE DAI PROPRI DIPENDENTI ALL'INAIL, INERENTI ACCERTAMENTI ISPETTIVI — ESCLUSIONE**

**Ricorrente:** ..... S.r.l.

contro

**Amministrazione resistente:** Inail - Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro, Direzione Territoriale di .....

**FATTO**

Il signor ...., in qualità di titolare di omonima società a responsabilità limitata, ha presentato all'Inail di ....un'istanza di accesso avente ad oggetto “i verbali di tutte le dichiarazioni rese ai funzionari/ispettori Inail dai dipendenti .... srl, nonché da eventuali soggetti terzi, nell'ambito degli accertamenti” di cui a .... verbali unici di accertamento notificati alla medesima società, indicati con i relativi numeri identificativi.

Evidenziava una finalità difensiva della documentazione richiesta in relazione ai relativi ricorsi già proposti in sede amministrativa.

Con provvedimento del .... l'amministrazione rigettava l'istanza in forza della previsione della Determina pres. 149 del 22 marzo 2018 art.15 lettera b) n.8.

Avverso il predetto provvedimento il sig. ...., n.q., adiva nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

È pervenuta memoria dell'amministrazione resistente nella quale si ribadiscono le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto e ulteriormente precisando l'esclusione dei chiesti documenti dall'accesso, in forza della previsione del Regolamento Unico per la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi - Determina pres. 149 del 22 marzo 2018, art. 15 comma 3 lett b) n. 14 secondo il quale sono esclusi dall'accesso gli "accertamenti ispettivi".

#### DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione osserva preliminarmente che il diniego di accesso si fonda sulla previsione di una norma regolamentare di esclusione dall'accesso ed al riguardo si evidenzia che la Commissione non è dotata del potere di disapplicare le norme regolamentari, potere viceversa attribuito al giudice amministrativo. Conseguentemente il ricorso presentato non può essere accolto.

La Commissione, per completezza di analisi, ricorda che – in tema di accesso alle dichiarazioni rese dai dipendenti - il diritto di difesa per quanto privilegiato in ragione della previsione di cui all'art. 24, comma 7, l. 7 agosto 1990, n. 241, deve essere contemporaneo con la tutela dei lavoratori che hanno reso dichiarazioni in sede ispettiva, allo scopo di prevenire eventuali ritorsioni o indebite pressioni da parte delle società datrici di lavoro per preservare, in tal modo, l'interesse generale ad un compiuto controllo della regolare gestione dei rapporti di lavoro.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi  
esaminato il ricorso lo respinge.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 12 ottobre 2022)

**2.46 ACCESSO DEL DENUNCIANTE CHE HA DATO LUOGO AD ACCERTAMENTO ISPETTIVO AI DOCUMENTI CONTENUTI NEL FASCICOLO ISPETTIVO APERTO DALL'ISPETTORATO DEL LAVORO A CARICO DELLA SOCIETÀ DATRICE DI LAVORO DELL'ACCEDENTE**

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Ispettorato Territoriale del Lavoro di ..... – Servizi all'Utenza

**FATTO**

La Sig.ra Prof. .... ...., rappresentata e difesa dall'Avv. .... ...., riferisce di aver presentato all'Ispettorato resistente in data ...., istanza di accesso avente ad oggetto tutti i documenti contenuti nel fascicolo ispettivo n. .... aperto dall'amministrazione a carico della Società .... .... S.r.l. – datrice di lavoro dell'accidente – e relativo a denunciate irregolarità poste in essere dalla società medesima ai danni della Sig.ra ....

La richiesta veniva motivata a fini difensivi dall'accidente, essendo pendente un contenzioso in materia di diritto del lavoro con la società controinteressata, dinanzi al tribunale di .... in funzione di Giudice del lavoro.

Parte resistente, con nota del ...., ha adottato un provvedimento di differimento dell'accesso, rimettendo la valutazione sull'ostensione di quanto domandato al Giudice presso il quale la predetta causa è allo stato pendente.

Contro tale nota la Sig.ra .... ha adito in termini la Commissione, notificando il ricorso alla società controinteressata.

Parte resistente ha depositato memoria difensiva, rinviando al provvedimento di differimento nonché al D.M. n. 757/1994, contenente i casi di esclusione dall'accesso.

#### DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla Sig.ra ...., la Commissione osserva quanto segue.

Il differimento impugnato, in realtà, si struttura più come un diniego, atteso che in esso si rimette la valutazione circa l'accessibilità dei documenti richiesti al giudice del lavoro presso cui pende il contenzioso tra l'odierna ricorrente e la società controinteressata.

In tale prospettiva, tuttavia, il diniego è illegittimo, atteso che lo strumento di cui all'art. 210 c.p.c. (ordine di esibizione) non assorbe e non sostituisce il diritto di accesso di cui agli articoli 22 e ss. della l. n. 241 del 1990; diritto che, all'opposto, mantiene la sua autonomia ed indipendenza di esercizio rispetto allo strumentario processuale pure esperibile.

Pertanto, essendo la ricorrente titolare di interesse qualificato all'accesso, in ragione della sua qualità di denunciante che ha dato luogo all'accertamento ispettivo nonché di parte processuale nel giudizio instaurato con la Società controinteressata, il ricorso merita di essere accolto.

Né ha pregio il richiamo generico contenuto nella memoria di parte resistente ove questa richiama il D.M. n. 757/1994, atteso che la disposizione in ipotesi applicabile sarebbe quella di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), che esclude dall'accesso i "documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività

*ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi” e dunque facendo riferimento a fattispecie non riconducibili a quella oggi in esame.*

**PQM**

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 12 ottobre 2022)

2.47 ACCESSO AGLI ATTI DEL CONCORSO PER IL DOTTORATO — ACCESSO  
ENDOPROCEDIMENTALE

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Università di .....

FATTO

Il ..... .... ...., in qualità di partecipante al concorso per il dottorato in ...., .... .... e della .... .... bandito dall'Università di ...., formulava all'Amministrazione resistente istanza di accesso ed estrazione copia degli atti della relativa graduatoria.

Il ..... l'Amministrazione resistente consentiva un accesso parziale agli atti richiesti in quanto, da un lato, non venivano posti in visione gli atti dello stesso istante e, dall'altro, negli atti oggetto di ostensione erano stati cancellati tutti i dati personali degli altri candidati (segnatamente nelle loro domande, nei loro documenti di identità, nei titoli vantati e presentati ai fini del Bando), circostanze queste che rendevano di fatto inutile l'accesso ai fini di un eventuale ricorso giurisdizionale.

Il ..... l'Amministrazione resistente inviava un foglio nel quale venivano riportati i dati anagrafici dei singoli candidati; invio che il ricorrente rileva del tutto estraneo all'accesso richiesto.

Il ricorrente chiede alla Commissione di dichiarare l'illegittimità del rigetto parziale dell'istanza di accesso.

DIRITTO

Con riferimento al gravame presentato la Commissione osserva che il ricorso deve dirsi fondato e, quindi, meritevole di accoglimento vantando l'istante un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto ai sensi della l. 241/’90. Infatti, il partecipante

ad una procedura concorsuale o selettiva ha diritto di accedere a tutti gli atti della stessa, ovvero a quelli formati dalle commissioni giudicatrici, a quelli a sé relativi nonché a quelli degli altri concorrenti senza, peraltro, che questi ultimi possano essere considerati “controinteressati” in senso tecnico e, quindi, senza che sia necessaria la notifica, agli stessi, dell’istanza ex art. 3 del dP.R. 184/2006, non ponendosi nei loro confronti esigenze “di riservatezza”, con oscuramento dei soli dati sensibili, ma non di tutti i dati personali, con particolare riferimento alle domande di partecipazione, ai titoli vantati e presentati dagli altri candidati.

**PQM**

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

(Decisione della Commissione per l’accesso adottata nella seduta  
del 16 novembre 2022)

## 2.48 ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE AD ATTI DI PROCEDURA CONCORSUALE

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Ufficio Scolastico Regionale per la  
.....

FATTO

La Sig.ra ..... ...., in proprio e nella qualità di insegnante, avendo preso parte alla procedura concorsuale straordinaria di cui all'articolo 59, comma 9-bis, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 luglio 2021, n. 106 e avendo superato la prova orale del concorso nella classe di concorso ..... senza tuttavia figurare tra i vincitori nella successiva graduatoria di merito, riferisce di aver presentato all'amministrazione resistente in data ..... istanza di accesso ai seguenti documenti: “*1.Punteggio titoli attribuiti alla sottoscritta (totale e dettaglio di ogni singolo titolo valutato);2.Graduatoria completa ivi inclusi i candidati non rientranti nel contingente assegnato;3.Dettaglio del punteggio dei titoli attribuiti ai n. .... candidati rientranti nel contingente assegnato*”.

Parte resistente non ha dato riscontro alla richiesta di accesso nei trenta giorni successivi e pertanto, contro il silenzio rigetto formatosi, la Sig.ra ..... ha adito in termini la Commissione. Parte resistente ha depositato memoria difensiva.

**DIRITTO**

Sul ricorso presentato dalla Sig. ...., la Commissione osserva quanto segue.

Il ricorso è fondato e va accolto.

La *ratio* del diritto di accesso consiste nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Occorre altresì premettere che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina dal legislatore a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accendente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera *a*), l. n. 241/1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: *a)* di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24".

Nella fattispecie in esame, riconducibile al paradigma dell'accesso endoprocedimentale, la ricorrente è titolare di interesse qualificato all'accesso.

Ne consegue che il ricorso merita di essere accolto.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 16 novembre 2022)

2.49 ACCESSO AD ATTI INERENTI RELAZIONE ISPETTIVA POSTA IN ESSERE A  
SEGUITO DI SEGNALAZIONE DELL'ACCEDENTE

**Ricorrente :** .....

**contro**

**Amministrazione resistente :** Ufficio Scolastico Regionale .....

FATTO

Il Sig. .... ha presentato all'Ufficio Scolastico Regionale della ...., una richiesta d'accesso volta a chiedere l'ostensione di diversi documenti relativi ad una relazione ispettiva del ...., effettuata a seguito di un'aggressione da lui subita, all'interno dell'Istituto ...., dal Sig. .... In particolare il Sig. .... ha chiesto di accedere alla relazione ispettiva ed ai relativi allegati, ai provvedimenti disciplinari adottati, alle dichiarazioni rese in occasione dell'indagine ispettiva condotta nell'Istituto .... di .... da alcuni docenti ascoltati come persone informate dei fatti e dai collaboratori scolastici ed amministrativi.

L'Amministrazione resistente ha negato il richiesto accesso, ritenendo che il ricorrente “*non può essere ritenuta un soggetto interessato, ai sensi degli art. 22 e ss della l. 241/90, all'accesso alla relazione ispettiva n. .... del ...., in quanto, benché coinvolto nella vicenda oggetto di indagine, non è tra i soggetti ascoltati in sede di audizione dal DT incaricato e la conoscenza degli esiti della relazione non incide in alcun modo su posizioni giuridiche soggettive da lei vantate*”.

Contro tale espresso diniego il Sig. .... ha adito la Commissione chiedendo che fosse riesaminato il caso.

DIRITTO

La Commissione osserva che, con riguardo all'ostensione della relazione ispettiva e dei provvedimenti disciplinari adottati a

seguito della segnalazione del Sig. ...., quest'ultimo ha una situazione soggettiva differenziata e rilevante ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso. Infatti, alla stregua dell'autore di un esposto, ha diritto ad accedere alla documentazione adottata conseguentemente alla segnalazione da lui effettuata (Consiglio di Stato, Ad. plen., ...., n. ....), né l'amministrazione, nel negare l'accesso, ha rilevato idonee ragioni preclusive. Con riguardo, invece, alle dichiarazioni rese in occasione dell'indagine ispettiva condotta nell'Istituto .... di .... dai docenti ascoltati come persone informate dei fatti e dai collaboratori scolastici ed amministrativi, trattandosi di soggetti controinteressati che erano individuabili già al momento della presentazione dell'istanza di accesso, il ricorrente avrebbe dovuto provvedere alla notifica del ricorso in oggetto ai medesimi, allegando le relative ricevute, secondo il disposto di cui all'art. 12, comma 4, lettera *b*) del d.P.R. n. 184/2006. Non avendo assolto tale incombente, il ricorso deve ritenersi in *parte qua* inammissibile.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie, limitatamente alla relazione ispettiva ed ai provvedimenti disciplinari adottati a seguito della segnalazione, invitando, per l'effetto, l'Amministrazione a riesaminare l'istanza d'accesso nei sensi di cui in motivazione; per il resto dichiara il ricorso inammissibile ai sensi dell'art. 12, comma 7, lettera *c*) del d.P.R. n. 184/2006.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 16 novembre 2022)

2.50 ACCESSO DIRETTO AD ESTRARRE COPIA DELLA DOCUMENTAZIONE (INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE, NASPI, ASSEGNI FAMILIARI, ALTRI CONTRIBUTI) RIGUARDANTE LA MOGLIE, LA FIGLIA ED ALTRI COMPONENTI DEL NUCLEO FAMILIARE DELLA MOGLIE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione:** INPS di .....

FATTO

Il Sig. .... formulava all'INPS un'istanza di accesso diretta ad estrarre copia della documentazione (indennità di disoccupazione, naspi, assegni familiari, altri contributi) riguardante la moglie, la figlia ed altri componenti del nucleo familiare della moglie, deducendo di avervi interesse in relazione alla controversia pendente per la determinazione del contributo al mantenimento a suo carico in favore della ex moglie e della figlia ...., deducendo in capo agli stessi la qualità di "controinteressati" ed indicandone, altresì, le generalità complete e l'indirizzo di residenza.

Avverso il rgetto della sua istanza, l'istante ha adito la Commissione affinché valutasse la legittimità del comportamento dell'INPS, che non aveva positivamente accolto la sua istanza, ed assumesse le conseguenti determinazioni.

L'INPS ha depositato memoria inviando la corrispondenza con l'avvocato .... .... rilevando che lo stesso *"continua ad inviare Istanze di Accesso agli Atti senza l'ordinanza del Giudice che invita questa sede Inps Provinciale a produrre la documentazione utile per la richiesta del sig. ...."*.

Nella seduta del .... la Commissione, ai fini della decisione del ricorso invitava parte ricorrente a produrre copia della documentazione attestante la ricezione (avvisi di ricevimento) da parte dei controinteressati delle raccomandate a/r con le quali è

stato spedito il ricorso, interrompendo *medio tempore* i termini di legge.

Il ricorrente ha provveduto in conformità depositando gli avvisi di ricevimento, ad eccezione della raccomandata spedita a ..... che risulta non recapitata risultando il destinatario “sconosciuto” all’indirizzo indicato.

La Commissione, nella seduta del ...., rilevato che il contraddittorio non risultava integro in relazione a tutti i controinteressati, invitava il ricorrente a rinnovare la spedizione del ricorso a .... ed a trasmettere la documentazione necessaria a provare il recapito dello stesso.

Il ricorrente ha provveduto in conformità.

#### DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento, limitatamente ai documenti in possesso dell’Amministrazione acceduta che consentano la ricostruzione degli *asset* patrimoniali e reddituali della moglie separanda e della figlia, non apprendendo necessaria, a tal fine, l’autorizzazione del Tribunale competente ai sensi dell’art. 492-bis c.p.c..

La Commissione ritiene sul punto di dare seguito al proprio avviso in base al quale lo strumento del diritto di accesso è utilizzabile anche a prescindere dagli strumenti previsti dal codice di procedura civile nell’ambito dei quale è possibile ottenere la documentazione attraverso un ordine di esibizione o un’autorizzazione da parte del giudice.

Tale soluzione risulta, inoltre, in linea con i principi enunciati dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con le sentenze n. 19, n. 20, e n. 21 del 2020 in una fattispecie (riguardante l’Archivio dei rapporti finanziari detenuto dall’Agenzia delle Entrate) assimilabile alla presente dove pure rileva il profilo della complementarietà della disciplina in materia di accesso alla documentazione contenuta nelle banche dati di una pubblica amministrazione rispetto a i diversi strumenti previsti dal codice di rito.

Il ricorso è, invece, da respingere, con riguardo agli atti che l'Amministrazione deduce essere inesistenti, mentre è inammissibile in relazione alla posizione dei genitori della controinteressata, terzi rispetto alla controversia matrimoniale, ed in relazione ai quali l'interesse alla riservatezza appare prevalente rispetto a quello manifestato dall'istante.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, respingendolo per il resto e dichiarandolo inammissibile in relazione ai soggetti diversi dal coniuge e della figlia.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 15 dicembre 2022)

2.51

**Ricorrente** : ..... s.r.l. in liquidazione

contro

**Amministrazione resistente** : Agenzia delle Entrate – Direzione Regionale .....

#### FATTO

Il Sig. ..... in qualità di liquidatore e legale rappresentante p.t. della ..... S.r.l., rappresentata e difesa dall'Avv. ..... riferisce quanto segue. A far data dal ....., giusta sentenza del Tribunale competente, la società è stata messa in stato di liquidazione ed il Sig. ..... nominato liquidatore della medesima. Quest'ultimo, al fine di svolgere le attività connesse e conseguenti alla messa in liquidazione, ha da subito richiesto la documentazione contabile e fiscale al precedente amministratore, non ottenendo tuttavia riscontro alle plurime richieste in tal senso.

Pertanto, verificata l'esposizione debitoria della Società per più di ..... di euro, il Sig. ...., con istanza del ....., ha chiesto di accedere ad ogni documento detenuto dall'Agenzia resistente e relativo alla Società in liquidazione.

Con nota del successivo ..... l'Agenzia emetteva nota interlocutoria con la quale chiedeva all'accendente di regolarizzare la domanda di accesso, ritenuta carente della dichiarazione sostitutiva ex artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000 e dell'informativa sul trattamento dei dati personali.

L'odierna ricorrente, contro tale nota, ha adito la Commissione.

#### DIRITTO

Sul ricorso presentato da ..... S.r.l. in liquidazione, la Commissione osserva quanto segue.

La nota impugnata, in realtà, non costituisce atto di diniego o differimento dell'accesso, limitandosi a chiederne la regolarizzazione sui fronti indicati nelle premesse in fatto.

Tuttavia, le integrazioni richieste fuoriescono dal perimetro delle modalità di presentazione di istanze di accesso e dunque, tenuto conto della evidente fondatezza dell'istanza, che ha ad oggetto documenti della Società richiedente, il ricorso merita di essere accolto.

PQM

La Commissione, esaminato il ricorso e nei sensi di cui in motivazione, lo accoglie invitando l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 15 dicembre 2022)

## 2.52 ACCESSO A DICHIARAZIONE DI SUCCESSIONE

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale di ..... – Ufficio Atti Pubblici

FATTO

La Sig.ra ...., in proprio, riferisce di aver presentato in data ..... istanza di accesso alla seguente documentazione: “*dichiarazione di successione di ..... fu ..... vedova ..... deceduta in ..... il ..... registrata all’Ufficio del Registro di ..... il ..... n. ...., vol. ....*”.

La richiesta era motivata come segue: “*ai fini di ricostruzione dei passaggi di proprietà dell’immobile iscritto a Catasto terreni del Comune di ..... foglio ..... numero ..... e ..... di proprietà dell’accedente quale pervenuto per successione testata paterna ed a sua volta acquistato da ..... cui pervenne in forza della successione oggetto d’accesso come descritto al carico della partita catastale cartacea .....*”.

Parte resistente con nota del successivo ..... ha negato l’accesso fornendo notizia, ai fini della ricostruzione dei passaggi di proprietà dell’immobile di proprietà dell’accedente, della nota di trascrizione derivante dalla dichiarazione di successione.

Contro tale diniego la Sig.ra .... ha adito in termini la Commissione. L’amministrazione resistente ha depositato memoria difensiva.

## DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla Sig.ra ..... la Commissione osserva quanto segue.

Il diniego opposto da parte resistente si fonda su una valutazione operata dall'amministrazione acceduta in ordine all'individuazione del documento maggiormente funzionale a soddisfare le esigenze ostensive manifestate nella sottostante domanda. Nel caso di specie, come anche dedotto sempre da parte resistente nella memoria difensiva depositata in vista dell'odierna seduta plenaria, l'amministrazione ha ritenuto che la nota di trascrizione e non la dichiarazione di successione fosse il documento idoneo a soddisfare la richiesta dell'accendente.

A tale riguardo, posto che in ogni caso non risulta trasmessa copia della menzionata nota di trascrizione, occorre rilevare che l'amministrazione non ha la facoltà di sostituirsi all'accendente nell'individuazione del documento che si intende acquisire per il raggiungimento di una data finalità.

Tale finalità – che peraltro deve essere valutata dall'amministrazione nell'ottica della sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante in capo all'accendente – una volta riscontrata, rende meritevole di accoglimento l'istanza di accesso.

Pertanto, nonostante l'amministrazione resistente abbia dichiarato di essersi determinata nei sensi sopra descritti in ossequio al principio di collaborazione ora consacrato anche nell'art. 2 bis della l. n. 241 del 1990, per le suesposte motivazioni il ricorso è meritevole di accoglimento non essendovi dubbio circa

la titolarità di interesse qualificato all'ostensione in capo alla Sig.ra

.....

PQM

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie invitando l'amministrazione resistente a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 15 dicembre 2022)

**2.53 ACCESSO AD ACCERTAMENTI INAIL CHE INERENTI ISTANZA DI  
RICONOSCIMENTO DI MALATTIA PROFESSIONALE DELL'ACCEDENTE**

**Ricorrente :** .....

**contro**

**Amministrazione resistente :** INAIL di .....

**FATTO**

La Sig.ra ..... ha presentato due istanze d'accesso all'Inail di ....., per chiedere la copia degli accertamenti effettuati e che avevano portato l'ente a respingere la sua istanza di riconoscimento di malattia professionale, motivato con la circostanza che "*il rischio cui è stato esposto non è idoneo a provocare la malattia denunciata*". La Sig.ra ..... si è, pertanto, rivolta all'Inail per chiedere diversi documenti: 1) i diari e/o i certificati e/o i pareri ecc. anche interni all'Inail e le eventuali relazioni e pareri medici sulla malattia e sui fattori di rischio; 2) le lettere dell'Inail di richiesta documentazione; 3) i verbali e/o lettere delle dichiarazioni rese dai datori di lavoro, comprensivi di allegati, i documenti di valutazione del rischio dei movimenti manuale di carichi e sovraccarico biomeccanico degli arti superiori o posture per la mansione specifica di addetta al servizio mensa presso la mensa aziendale ..... di ..... (..... .... e, prima, ..... e .....), di addetta alle pulizie presso ..... centro, distretti di ..... e di ..... (..... e ora .....), e relative schede di rilevazione e calcolo; eventuali relazioni e questionari, dichiarazioni dell'azienda, immagini, ecc... 4) le risultanze degli accertamenti effettuati dall'Inail al fine di stabilire la veridicità delle dichiarazioni del datore di lavoro; 5) ogni ulteriore documento acquisito e/o esaminato e utilizzato per

esprimere il giudizio negativo. La richiesta di accesso era motivata dalla necessità di ricorrere avverso il mancato riconoscimento della malattia professionale, sia per la tutela della sua salute, che per l'aspetto economico.

In data ..... l'Inail ha autorizzato solo in parte l'accesso, limitatamente a quelli indicati e richiesti al n. 1), negandolo implicitamente per gli altri, senza fornire motivazioni su tale scelta. Per questo motivo la ricorrente ha adito la Commissione, chiedendo il riesame del caso; al ricorso risultano ritualmente notificati ricorsi ai controinteressati ..... .... e ....., che non hanno fatto pervenire memorie.

#### DIRITTO

Il ricorso della Sig.ra ..... è fondato e, pertanto, meritevole di accoglimento, in quanto la ricorrente vanta un interesse endoprocedimentale all'accesso, essendo i documenti richiesti correlati ad un procedimento amministrativo che si è concluso con il provvedimento (ad essi collegato) di mancato riconoscimento della malattia professionale. In particolare, con riguardo al richiesto Documento di valutazione rischi, pur venendo in rilievo un documento sulla sicurezza che afferisce al rapporto giuslavoristico in quanto tale, ed in specie agli obblighi datoriali (gravanti anche sull'imprenditore privato) di protezione e sicurezza dei lavoratori, anche in relazione a fattori di rischio professionali, ritiene questa Commissione che anche questo documento sia pienamente accessibile ai sensi degli artt. 22 ss. della l. n. 241 del 1990, anche in vista della funzione pubblicistica di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori assolta da detto Dvr (T.A.R. Roma n. ...../.....). Oltretutto la richiesta d'accesso è sorretta, nel

caso in esame da finalità difensive, preordinate a garantire il diritto alla salute della ricorrente. Ne consegue che l'Amministrazione, ove in possesso dei richiesti documenti, dovrà consentirne l'accesso.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 15 dicembre 2022)

## 2.54 ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE

**Ricorrente :** .....

contro

**Amministrazione resistente :** Azienda Ospedaliera di .....

### FATTO

Il ..... .... .... ...., in qualità di dipendente dell'amministrazione resistente, presentava istanza di accesso ed estrazione copia dei seguenti atti: distribuzione voci variabili e retribuite nella busta paga come "1760 arr. Intramoenia per supporto .....

"; atti relativi alla precedente medesima distribuzione, delibere con cui si individuavano le figure a cui attribuire tali somme, essendogli stata richiesta la ripetizione.

L'Amministrazione resistente non rispondeva nei termini di legge.

Parte ricorrente adiva nei termini la Commissione, affinché, riesaminato il caso e valutata la illegittimità del silenzio rigetto, assumesse le conseguenti determinazioni.

### DIRITTO

La Commissione - competente a pronunciarsi sul ricorso, in ragione del fatto che non risulta istituito il difensore civico presso la Regione .... e dell'esigenza di assicurare, comunque, la tutela in via giustiziale del diritto di accesso – ritiene che il ricorso debba essere accolto.

Il diritto di accesso va nel caso di specie garantito, venendo in rilievo il diniego di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali parte ricorrente ha diritto di accedere.

Il diritto di accesso va, inoltre, tutelato ai sensi del comma 7 dell'art. 24 L n. 241/1990 in base al quale l'accesso deve (comunque) essere garantito quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta  
del 15 dicembre 2022)

---

**Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo**

Capo

Dipartimento Cons. Elisa Grande  
Via della Mercede, 9  
00187 Roma

**Struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi**

Telefono: (+39) 06.6779 6700  
Fax: (+39) 06.6779 6684  
P.E.C.: [commissione.accesso@mailbox.governo.it](mailto:commissione.accesso@mailbox.governo.it)

---

Ufficio attività di indirizzo monitoraggio e interventi speciali... ....  
Coordinatore dell'Ufficio

.....Cons Carlo  
Notarmuzi

**Servizio attività di indirizzo, monitoraggio**  
Coordinatore del Servizio  
e interventi speciali  
Dott. Luigi Capogna

---

**Redazione**

Luigi Capogna

Graziella Di Fabio

---

**Segreteria redazionale**

Micaela Gentile  
.....Raffaela  
Francisci

**PAGINA BIANCA**

**Segreteria della Commissione**

Ufficio Affari Generali e Attività di

Indirizzo Politico-Amministrativo

P.E.C.: [commissione.accesso@mailbox.governo.it](mailto:commissione.accesso@mailbox.governo.it)

Sito: [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

---





\*190780117080\*