

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. LXXVIII
n. 2

RELAZIONE

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

(Anno 2018)

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

**Presentata dal sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei ministri**

(FRACCARO)

Comunicata alla Presidenza il 18 giugno 2020

PAGINA BIANCA

**Relazione per l'anno 2018 sulla trasparenza
dell'attività della pubblica amministrazione
(legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 27, comma 5)**





SOMMARIO

Introduzione		Pag.	13
1	La Commissione dalla sua prima istituzione al 2018	“	20
	1.1 Il ruolo e le funzioni della Commissione per l'accesso	“	20
	1.2 La Composizione della Commissione per l'accesso	“	29
	1.3 Composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dal 1991 al 2018	“	32
2	L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso	“	41
	2.1 Il ricorso alla Commissione per l'accesso ex art. 25, comma 4, L. 241/'90 e articolo 12 DPR 184/2006	“	41
	2.2 La procedura	“	42
	2.3 Le pronunce della Commissione	“	43
	2.4 La carenza di poteri coercitivi e/o sanzionatori in capo alla Commissione in caso di inadempienza o inerzia dell'Amministrazione resistente	“	45
	2.5 Il ricorso per revocazione avverso le decisioni della Commissione per l'accesso	“	47
3	Andamento dei ricorsi alla Commissione nel 2018	“	59
	3.1 Le amministrazioni resistenti	“	75
	3.2 Ricorsi contro gli ordini professionali	“	81
	3.3 Ricorsi contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della giustizia	“	82
	3.4 Ricorsi contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca	“	83
	3.5 I ricorsi contro i dinieghi di accesso degli Enti del settore della Salute	“	84
	3.6 Ricorsi contro il Ministero del lavoro	“	85
	3.7 Ricorsi contro gli enti del settore Difesa	“	86
	3.8 Ricorsi contro il Ministero dell'interno	“	87
	3.9 Ricorsi contro il Ministero dell'economia e delle finanze	“	88

	3.10	La distribuzione geografica dei ricorsi nel 2018	Pag.	89
	3.11	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	“	90
4	Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell'attività giustiziale della Commissione per l'accesso		“	93
5	Gli interventi della Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27, comma 5 della legge n. 241 del 1990.....		“	98
	5.1	Gli interventi della Commissione nel 2018	“	98
	5.2	La procedura		100
6	Le funzioni consultive della Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/90		“	102
	6.1	I pareri nel 2018	“	102
	6.2	I pareri suddivisi per Regione di appartenenza del richiedente	“	103
	6.3	I pareri sui regolamenti delle amministrazioni in materia di diritto d'accesso	“	106
	6.4	I pareri suddivisi per categorie di richiedenti	“	107
	6.5	Pareri richiesti dagli enti locali nel 2018	“	111
	6.6	Pareri richiesti dalle amministrazioni statali nel 2018	“	112
7	Le tematiche maggiormente rilevanti trattate nelle decisioni e nei pareri resi dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2018		“	113
	7.1	L'accesso del Consigliere comunale	“	118
	7.2	Inapplicabilità dell'articolo 43 del T.U.E.L. ai Parlamentari	“	121
	7.3	L'accesso difensivo ai sensi dell'articolo 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990 – definizione e limiti	“	124
	7.4	Esclusione dall'accesso degli atti inerenti la concessione di Onorificenze	“	126
	7.5	Accesso ad atti di Società cooperative	“	127

	7.6	Diritto d'accesso ad atti amministrativi in pendenza di un procedimento penale	Pag.	127
	7.7	Accesso ad esposti e segnalazioni	“	128
	7.8	La legittimazione all'accesso	“	129
	7.9	L'esercizio del diritto di accesso	“	131
	7.10	Accesso ad atti di procedura concorsuale	“	131
	7.11	Accesso agli atti del candidato privo dei requisiti di partecipazione al concorso	“	134
	7.12	Competenza della Commissione per l'accesso - Limiti	“	134
	7.13	L'accesso ambientale	“	135
8	La struttura di supporto alla Commissione per l'accesso		“	136
	8.1	La dematerializzazione dei lavori della Commissione - Il sito intranet riservato ai Componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri	“	140
	8.2	La casella di posta elettronica certificata (P.E.C.) della Commissione (commissione.accesso@mailbox.governo.it) ..	“	143
	8.3	Il sito internet www.commissioneaccesso.it	“	145
	8.4	Accessi al sito internet della Commissione nel 2018	“	145
	8.5	Dati mensili sugli accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2018	“	148
9	Selezione dei principali pareri espressi dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nell'anno 2018 ...		“	150
	9.1	Accesso agli atti relativi al procedimento di nomina a componente della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa	“	150
	9.2	Accesso ad atti inerenti procedimento di accesso civico generalizzato	“	152
	9.3	Diritto di accesso agli atti dei Consiglieri Comunali	“	154

	9.4	Richiesta di accesso volta ad ottenere i documenti acquisiti e prodotti nell'istruttoria propedeutica alla concessione dell'Onorificenza di Cavaliere della Repubblica Italiana	Pag.	157
	9.5	Richiesta di pareri a favore di privati	“	159
	9.6	Accesso dei consiglieri comunali	“	160
	9.7	Accesso da parte del tecnico dimissionario dei lavori di ristrutturazione di un immobile alla relativa documentazione urbanistica	“	162
	9.8	Richiesta di consiglieri comunali di rilascio copie cedolini indennità amministratori	“	163
	9.9	Accesso a dati sensibili da parte di consiglieri comunali ..	“	164
	9.10	Costi di ricerca e visura	“	167
	9.11	Accesso a documenti relativi attività di indagine ed accertamenti svolti dalle forze di Polizia	“	168
	9.12	Accesso ai documenti di una procedura concorsuale	“	171
	9.13	Incidenza del Regolamento europeo sulla privacy sul diritto di accesso del consigliere comunale	“	174
10	Selezione delle decisioni più rilevanti rese dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2018		“	177
	10.1	Accesso endoprocedimentale ad atti di procedura concorsuale	“	177
	10.2	Accesso ad atti di procedura selettiva per la progressione economica orizzontale	“	178
	10.3	Accesso alla “propria scheda individuale o altra documentazione sostitutiva riportante analiticamente l'elenco delle retribuzioni, lo sviluppo per cassa stato o fondo dei contributi previdenziali/assistenziali e quello dell'IRPEF	“	181
	10.4	Accesso ad atti giudiziari	“	182
	10.5	Accesso a verbali di gara	“	184
	10.6	Accesso agli atti inerenti l'attribuzione del Bonus avente natura di retribuzione accessoria	“	186

10.7	Accesso alla dichiarazione dei redditi dei debitori da parte dei creditori	Pag.	187
10.8	Accesso ambientale	“	190
10.9	Accesso di docente a tempo determinato ad atti relativi alle operazione di convocazione e stipula “del contratto per il conferimento degli incarichi di supplenza”	“	192
10.10	Accesso di cittadino straniero al fascicolo concernente rifiuto del rilascio del permesso di soggiorno	“	193
10.11	Accesso alla relazione esplicativa del voto di laurea	“	194
10.12	Accesso ai documenti riguardanti l’eventuale trattamento pensionistico, previdenziale o assistenziale e suo ammontare mensile	“	195
10.13	Accesso di cittadino straniero ad atti inerenti istanza di conferimento della cittadinanza italiana	“	197
10.14	Accesso ai verbali della Commissione Ordinaria di Avanzamento della Marina Militare	“	198
10.15	Accesso a relazione trasmessa dall’Amministrazione alla Sezione Consultiva del Consiglio di Stato nell’ambito di ricorso straordinario al Capo dello Stato	“	200
10.16	Accesso ai documenti inerenti all’invalidità causata dalle conseguenze di sinistro	“	201
10.17	Accesso ai documenti relativi a iscrizione, frequenza del corso di laurea e numero di esami sostenuti della propria figlia maggiorenne da parte del genitore separato tenuto al mantenimento	“	202
10.18	Accesso di docente di scuola secondaria superiore agli atti relativi al procedimento di concessione del c.d. “bonus di merito docenti” di cui alla legge n. 107 del 2015	“	204
10.19	Accesso a documentazione amministrativa inerente i trasferimenti/movimenti in entrata e in uscita dei militari Nocchieri di Porto	“	206
10.20	Accesso agli atti istruttori relativi a procedimento disciplinare iniziato nei confronti dell’accedente	“	208

10.21	Accesso ad atti contenuti nel fascicolo relativo al verbale unico di accertamento e notificazione contenente contestazioni in materia di lavoro ivi comprese le dichiarazioni rese dai lavoratori agli ispettori del lavoro, in sede di accertamento	Pag.	210
10.22	Accesso agli atti inerenti procedura per gli sviluppi economici	“	212
10.23	Accesso alla documentazione relativa all'interruzione della fornitura di energia elettrica	“	213
10.24	Accesso al procedimento avente ad oggetto il servizio di accoglienza a cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale e la gestione dei servizi connessi	“	214
10.25	Accesso di docente a copia dei verbali delle sedute del Collegio dei Docenti	“	215
10.26	Accesso a documentazione inerente il procedimento di riconoscimento della malattia professionale	“	216
10.27	Accesso ad atti inerenti procedimento davanti l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali	“	217
10.28	Accesso ad atti inerenti la nomina a commissario liquidatore	“	219
10.29	Accesso alle buste paga dell'ex marito	“	220
10.30	Accesso a documentazione fiscale del coniuge dell'istante	“	221
10.31	Accesso di rappresentante sindacale al D.V.R. (Documento di Valutazione dei Rischi)	“	223
10.32	Accesso di genitori di minore a documentazione afferente il bando di gara per lo svolgimento delle pulizie presso l'istituto scolastico frequentato dal proprio figlio	“	226
10.33	Accesso a dichiarazione dei redditi e a copia dei contratti di locazione registrati, dell'ex coniuge	“	228
10.34	Accesso a documentazione inerente procedimento di proposta di “promozione per merito straordinario”	“	229

10.35	Accesso difensivo di dipendente comunale ad atti del comune inerenti l'approvazione della programmazione triennale del fabbisogno del personale	Pag.	230
10.36	Accesso agli atti della procedura di selezione dell'Inail per la formazione dell'«elenco dei professionisti per la stipula di una convenzione per il conferimento di incarichi di sostituzione in udienza presso i Tribunali	“	232
10.37	Accesso di rappresentante sindacale agli atti riguardanti progetto volto a controllare, mediante l'uso di "tornelli" l'accesso da parte di studenti e insegnanti	“	234
10.38	Accesso di partecipante a concorso pubblico agli atti inerenti i lavori della commissione esaminatrice	“	236
10.39	Accesso di partecipante a concorso pubblico ai nominativi e a tutti i dati in atti, compresi i curricula e gli indirizzi di residenza, dei concorrenti risultati vincitori ...	“	237
10.40	Accesso a documentazione istruttoria inerente ispezione dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro, a seguito di denuncia diretta ad accertare l'esistenza di rapporto di lavoro a titolo di collaborazione domestica	“	240
10.41	Accesso di partecipante a selezioni per la qualifica dirigenziale alla propria scheda di valutazione, e al quaderno degli scrutini degli altri concorrenti selezionati	“	241
10.42	Accesso a ricevute telematiche di comunicazioni e dichiarazioni trasmesse dall'accedente alla cassa edile provinciale	“	242
10.43	Accesso della madre di minore alla documentazione fiscale, reddituale e patrimoniale per l'esercizio, nell'interesse del figlio, di un'azione diretta al riconoscimento di un contributo economico a carico del padre, a titolo di mantenimento	“	243
10.44	Accesso difensivo, nell'ambito di causa civile per l'affidamento di minore, alla documentazione attestante il rapporto contributivo/previdenziale della madre	“	245
10.45	Accesso alle dichiarazioni rese da lavoratori dipendenti in sede di accertamenti ispettivi	“	247

10.46	Accesso di dirigente scolastico ad atti inerenti procedimento disciplinare attivato nei confronti di un docente	Pag.	248
10.47	Accesso di coniuge separato a modello unico e/o cud dell'ex coniuge, al cassetto fiscale, ai contratti di locazione come dante causa e avente causa, e ad accertamenti fiscali e a denunce di successione	“	250
10.48	Accesso a documenti relativi ad avviso di espropriazione per pubblica utilità	“	253
10.49	Accesso di docente di ruolo ad atti relativi alla domanda di mobilità	“	254
10.50	Accesso ambientale inerente realizzazione di un <i>corridoio di atterraggio</i> occupante tutta l'ampiezza del tratto di spiaggia libera destinata e utilizzata per la balneazione dei cittadini	“	255
10.51	Accesso a cartella clinica del coniuge	“	257
10.52	Accesso dell'ex datore di lavoro alle dichiarazioni rese, nel corso di accertamento ispettivo effettuato nei confronti dell'accedente, da lavoratori non più legati da rapporto di lavoro dipendente	“	258
10.53	Accesso di partecipante a concorso pubblico alla propria scheda di valutazione e a quelle dei candidati collocatisi in graduatoria prima dell'istante	“	259
Indice delle Figure		“	261

INTRODUZIONE

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

La legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della legge n.241 del 90, ha conferito maggiore incisività al ruolo della Commissione stessa, accrescendone le funzioni ed attribuendole nuovi poteri.

Particolare rilievo assume lo strumento di tutela in sede amministrativa, innanzi alla Commissione per l'accesso, avverso le determinazioni concernenti il diritto d'accesso, adottate dalle amministrazioni statali centrali e periferiche o dai soggetti ad esse equiparati, introdotto, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, come modificato dalla suddetta legge n. 15 del 2005¹.

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

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

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

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

Il diritto di accedere ai documenti in possesso della pubblica amministrazione, al fine di tutelare i propri interessi e di verificare la razionalità e la coerenza delle scelte effettuate dalla pubblica amministrazione, è riconosciuto a tutti i cittadini.

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

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

Successivamente, il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33⁵, ha affermato il principio generale di trasparenza⁶, intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di

³ In tal senso si esprimeva già l'art. 24 della legge n. 241 del 1990 nella sua formulazione originaria, che escludeva l'accesso "per i documenti coperti da segreto di stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1877, n. 801, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento"; principio sostanzialmente confermato dal testo vigente dello stesso articolo, anche se meglio circoscritto e definito, dalla nuova formulazione. La legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, più volte modificata nel corso degli anni dal legislatore, ha segnato una svolta epocale nella concezione dell'azione della Pubblica Amministrazione, delineando il nuovo volto dell'esercizio dei pubblici poteri. Dalla concezione autoritativa del rapporto tra pubblica amministrazione e privato cittadino, si è passati ad una visione delle dinamiche pubblico-privato, in cui i due soggetti si muovono in maniera paritaria e godono della medesima dignità ed è dato nuovo valore alla funzionalizzazione dell'azione amministrativa, che trova la sua ragione d'essere nella efficiente soddisfazione delle esigenze del cittadino-utente con cui si relaziona. In questa nuova visione rientrano sia l'enunciazione dell'obbligo di provvedere della Pubblica Amministrazione, che garantisce i cittadini dall'inerzia dei pubblici poteri, sia la piena responsabilizzazione dei soggetti che agiscono in nome dell'Amministrazione, garantita dalla individuazione del responsabile del procedimento. Gli istituti, introdotti dalla legge n. 241 del 1990, rafforzati dalle modifiche successivamente intervenute, volti a garantire maggiore efficacia ed efficienza all'azione amministrativa, consentendo il ricorso a strumenti tratti dal diritto privato, ampliando le ipotesi di partecipazione diretta del cittadino alle scelte operate dall'amministrazione. In tale contesto si inserisce l'introduzione del principio di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, sancito dalla previsione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990. Con l'avvento della legge n. 241 del 1990 è di conseguenza mutato radicalmente il *modus operandi* dell'amministrazione che deve garantire la piena trasparenza del proprio agire, curando l'interesse pubblico in maniera da rendere sempre conoscibile l'iter formativo delle proprie decisioni amministrative, anche al fine di salvaguardare gli interessi privati coinvolti.

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

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

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

favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e ha introdotto l'obbligo di pubblicazione - sui siti internet istituzionali delle pubbliche amministrazioni - dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente.

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

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

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

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

Restano, comunque, esclusi da questa nuova figura di accesso civico generalizzato, in forza di espressa previsione normativa, tutti quei documenti e quelle informazioni la cui conoscenza possa mettere in pericolo la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la difesa e le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica

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

e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento, il regolare svolgimento di attività ispettive.⁸ Inoltre, l'accesso civico generalizzato è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.⁹ Infine, l'accesso civico generalizzato è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieto di accesso o di divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.¹⁰

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

L'accesso civico generalizzato, per di più, non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, dell'articolo 5-*bis* del citato d.lgs. n.33/2013, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.¹¹

Tuttavia, anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, sopra descritto, è rimasto inalterato l'assetto ordinamentale originario del

⁸ L'articolo 5-*bis* del d.lgs. n. 33 del 2013 prevede al comma 1 l'esclusione dall'accesso civico se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

⁹ Il comma 2 dell'articolo 5-*bis* del d.lgs. n. 33 del 2013 recita: "L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali."

¹⁰ Vedi comma 3, art. 5-*bis*, d.lgs. n. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016.

¹¹ Si riportano qui di seguito, per completezza, i commi 4, 5 e 6 dell'art.5-*bis* d.lgs. n. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 "4. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti. 5. I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento. 6. Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative."

diritto d'accesso ai documenti amministrativi, così come disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e dal Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, cioè, in quanto, ai sensi del nuovo dispositivo introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, sono espressamente mantenute in vigore *“le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241”* ed è confermata la piena competenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in tale ambito¹².

In particolare, l'articolo 22 della legge n. 241 del 1990 prevede il diritto di accesso ai documenti amministrativi spettante in capo a tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, con espressa esclusione delle informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo - salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso ai dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono. La stessa legge n.241/'90, all'articolo 24, comma 3, esclude dal diritto d'accesso ogni finalità di controllo generalizzato del pubblico operato, stabilendo espressamente che *“non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.”*

A tutela del diritto d'accesso sopra descritto, ai sensi del già citato articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, è consentito al cittadino di rivolgersi, in via amministrativa, alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'articolo 27 della stessa legge.¹³

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

¹² Vedi articolo 4, comma 7, del decreto legislativo n. 33 del 2013. Vedi anche articolo 5, comma 11, del d.lgs 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita: *“Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241”*

¹³ L'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 conferisce diverse funzioni alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, che verranno nel dettaglio descritte nei capitoli che seguono della presente relazione. In particolare, Essa è competente a decidere sui ricorsi avverso i dinieghi di accesso - espressi o taciti - e i differimenti adottati dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della citata legge ed a vigilare sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'attività della Pubblica Amministrazione, attraverso l'esercizio della propria attività consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della stessa legge n. 241 del 1990.

Il numero dei procedimenti attivati innanzi alla Commissione, come si evince dalle tabelle e dai grafici sull'attività della stessa, riportati nella presente relazione, è in continua, fortissima ascesa a dimostrazione della capacità dell'Organo di affrontare la delicata questione relativa al bilanciamento tra il diritto di accesso e le altre situazioni giuridiche tutelate.

Come si vedrà nei capitoli che seguono, attraverso le sue pronunce, la Commissione ha interpretato la normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi, definendo il contenuto, le modalità di esercizio e i limiti del diritto d'accesso, anche attraverso il continuo confronto con la giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato.

L'organismo fornisce, sempre di più, il necessario spazio di dialogo e confronto tra i cittadini e la pubblica amministrazione, volto alla piena realizzazione dei principi di controllo democratico, di tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità, sanciti dalla Costituzione.

Infatti, il ricorso alla Commissione per l'accesso per il riesame dei dinieghi ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990 - entrato in vigore con il DPR n. 184 del 2006 - pur non configurandosi come alternativo al ricorso giurisdizionale dinanzi al Tar, ha riscosso un notevole successo tra i cittadini, non solo per la semplicità e la velocità della procedura che non prevede costi ed è azionabile senza la necessaria assistenza di un difensore, ma anche per il costante impegno della Commissione per l'accesso che, nonostante il crescente aumento dei ricorsi presentati, ha sempre fornito risposta espressa a tutti i ricorrenti, senza mai far formare il silenzio-rigetto previsto al decorrere dei trenta giorni dalla presentazione del ricorso.

I dati relativi ai ricorsi decisi dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2018, che saranno illustrati nel dettaglio nella presente relazione, rivelano una continua ascesa del lavoro della Commissione.

In particolare, nell'anno in riferimento, sono stati esaminati **1299** ricorsi in leggero decremento rispetto al precedente anno 2017 in cui ne sono stati decisi 1386 (nel 2016 erano stati decisi 1405 ricorsi e nel precedente 2015 erano stati esaminati 1270 ricorsi¹⁴.

Il diritto di accedere ai documenti amministrativi in possesso della pubblica amministrazione, al fine di tutelare i propri interessi e di verificare in concreto la razionalità e la coerenza delle scelte effettuate dalla pubblica amministrazione è, infatti, riconosciuto a tutti i cittadini portatori di un interesse diretto, concreto ed attuale, collegato ai documenti richiesti ed, in tale ambito, gode nell'ordinamento di una tutela, per certi versi, maggiore rispetto alla nuova figura dell'accesso civico c.d. generalizzato, introdotta dal citato d.lgs. n. 97 del 2016, che, pur se più ampio sotto il profilo soggettivo, incontra però i limiti oggettivi tassativi ed invalicabili previsti dall'art. 5-*bis* del d.lgs. n.33/2013. Tanto è vero che, ai sensi dell'articolo 24, comma 7 della citata legge n.241/'90, deve essere comunque sempre garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici, prevalendo tale esigenza anche rispetto ai casi di esclusione previsti dai commi 1 e 2 dell'articolo 24 della legge n.241 del 1990, nonché rispetto alle contrapposte esigenze di riservatezza, anche nel caso in cui i documenti contengano dati sensibili e giudiziari, purché l'accesso sia consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini di cui all'articolo 60 del d.lgs. n.196/2013, in caso di dati idonei a rilevare lo stato di salute e la vita sessuale.

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

¹⁴ Nell'anno 2014 i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso erano stati 1181, mentre nel 2013 i ricorsi erano 1095. Nel 2012, sono stati esaminati 1045 ricorsi. Nel 2011, i ricorsi decisi erano 701; nel 2010 i ricorsi decisi erano 603; nel 2009 erano stati decisi 479 ricorsi; nell'anno 2008, 426 ricorsi; nel 2007, 361 ricorsi e nel 2006 sono stati decisi 125 ricorsi.

1 LA COMMISSIONE DALLA SUA PRIMA ISTITUZIONE AL 2018

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 1991 a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo, quale organismo preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione.

La legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della legge n.241/'90, le ha attribuito nuovi poteri, introducendo lo strumento di tutela in sede amministrativa, innanzi alla Commissione per l'accesso, avverso le determinazioni concernenti il diritto d'accesso, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, come modificato dalla suddetta legge n.15 del 2005¹⁵.

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

1.1 Il ruolo e le funzioni della Commissione per l'accesso

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si configura, fin dalla sua prima istituzione nel 1991, come organo collegiale, preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio della piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione, al quale possono rivolgersi privati cittadini e Amministrazioni.

¹⁵ Ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, il ricorso alla Commissione è presentato entro trenta giorni, dall'accidente contro il diniego totale o parziale, espresso o tacito, o il differimento dell'accesso o dal controinteressato all'accesso avverso il provvedimento di concessione dell'accesso. Il procedimento innanzi alla Commissione per l'accesso si svolge in tempi particolarmente rapidi e garantisce il rispetto del contraddittorio, attraverso l'obbligo di allegazione al ricorso della prova della avvenuta notifica del ricorso stesso ai controinteressati all'accesso, ove conosciuti o conoscibili da parte del ricorrente, a pena di inammissibilità del gravame. Le sedute della Commissione non sono pubbliche. Le parti possono adire la Commissione senza necessità dell'assistenza del difensore. La Commissione, in caso di accoglimento del ricorso, chiede all'Amministrazione soccombente di riesaminare il provvedimento di diniego e di concedere l'accesso ai documenti richiesti.

La legge 11 febbraio 2005, n. 15, di modifica ed integrazione della legge generale sul procedimento amministrativo, ha conferito maggiore efficacia al ruolo della Commissione attribuendole nuovi poteri e accrescendone le funzioni.

A seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, il lavoro della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si è progressivamente sviluppato: le sedute plenarie si svolgono con cadenza mensile (salvo il mese di agosto in cui la Commissione sospende i propri lavori) ed è aumentata significativamente la quantità dei ricorsi decisi, relativi a fattispecie sempre più varie.

Tramite l'analisi e lo studio di molteplici casi, le decisioni della Commissione costituiscono sempre più un precedente che influenza e orienta l'attività delle Pubbliche Amministrazioni in materia di accesso ai documenti amministrativi.

L'operato della Commissione contribuisce, dunque, al dialogo e al confronto tra cittadini e Amministrazione al fine di realizzare i principi di controllo democratico, di tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità stabiliti dalla Costituzione e dalla legge n. 241 del 1990.

Nel corso dell'anno 2018, si sono tenute **12 adunanze plenarie della Commissione**, e sono stati trattati **1299** ricorsi, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2017, in cui erano stati trattati 1386 ricorsi¹⁶.

Il leggero decremento del numero di ricorsi alla Commissione per l'accesso, rispetto all'anno precedente, deriva principalmente dall'affermarsi del nuovo istituto **dell'accesso civico generalizzato, introdotto dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97**, e dalla introduzione del nuovo strumento di tutela sede amministrativa, avverso i dinieghi di accesso civico generalizzato, il cui esame è sottratto alla competenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi - che mantiene la propria competenza giurisdizionale esclusivamente con riferimento all'accesso ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e seguenti della L. 241/'90 - essendo demandato al responsabile per l'anticorruzione e la trasparenza, presso

¹⁶ I ricorsi decisi nel 2017 sono stati 1386 e avevano raggiunto, nel 2016, quota 1405, contro i 1270 trattati nel 2015 e i 1181 ricorsi dell'anno 2014. Vedi figure 2 e 3

l'amministrazione che detiene i documenti o le informazioni richieste o al difensore civico competente territorialmente.

Dal confronto tra i dati registrati nei diversi anni di attività della Commissione, che saranno illustrati nel dettaglio nei seguenti capitoli di questa relazione, si può osservare che il numero dei ricorsi annui trattati, nel corso dell'ultimo quinquennio, è più che raddoppiato¹⁷.

Il ricorso alla Commissione per l'accesso è disciplinato dall'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, così come modificato dalla legge n. 15 del 2005, che prevede, in particolare, che in caso di diniego ovvero di differimento dell'accesso opposto da Amministrazioni statali, centrali o periferiche, il richiedente possa presentare, in alternativa al ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Il ricorso deve essere presentato alla Commissione, a pena di irricevibilità (ex art. 12, comma 7, lett. a), D.P.R. n. 184/2006), **nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento di diniego o di differimento, ovvero dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta di accesso** (art. 12, comma 2, D.P.R. n. 184/2006), 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 D.P.R. n. 184/2006).

Il procedimento è veloce e agevole e la decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato nel termine di trenta giorni, decorsi i quali si forma il silenzio-rigetto.

L'orientamento giurisprudenziale consolidato ritiene che il ricorso alla Commissione per l'accesso, introdotto dall'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, sia qualificabile quale **ricorso gerarchico improprio**, in quanto presentato presso un organo amministrativo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

In proposito si ricorda 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

¹⁷ Vedi figure 2 e 3.

sussiste “in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere che in materia d’accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.). E d’altra parte questa è sicuramente l’intenzione del legislatore, che nell’attuale testo dell’art. 25 della legge n. 241/90 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico (che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell’Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi di cui all’art. 27 della legge stessa (anch’esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)”.¹⁸

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 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 T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675 ha aderito alla tesi che assegna a tale rimedio natura di ricorso amministrativo, osservando che **le norme di legge e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale.**¹⁹

¹⁸ L’Atto del Senato n. 1281, al quale fa riferimento la sentenza, divenuto poi la legge n. 15 del 2005, definisce esso stesso il ricorso alla Commissione quale ricorso gerarchico improprio, e, la relativa procedura, di carattere giustiziale. Infatti, come si legge nel testo dell’Atto, “Gli inconvenienti e le lacune riscontrate nella sua attività e segnalate ripetutamente nelle relazioni annuali presentate al Parlamento nell’esercizio delle competenze di referito, attribuite 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”.

¹⁹ 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’atto 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 perseguite 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.”

Si riscontra invece una parziale discrasia tra le funzioni attribuite alla Commissione per l'accesso e la sua veste formale.

La Commissione è nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è incardinata nella struttura burocratica della Presidenza del Consiglio di Ministri.

Tuttavia, il fatto che l'orientamento della giurisprudenza sia concorde nel ritenere che il ricorso abbia natura di ricorso gerarchico improprio non può che riflettersi sulla natura giuridica da riconoscere alla Commissione.

E' stata anche ipotizzata la configurazione della Commissione come autorità indipendente, poiché le funzioni svolte comportano una posizione di imparzialità e la sua composizione la rende in qualche modo più rappresentativa dello Stato-comunità che non dello Stato-Apparato.

La riforma del 2005, pur avendo introdotto mutamenti che potenziano le caratteristiche di neutralità e para-giurisdizionalità della Commissione, non ha tuttavia 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.**

Inoltre, coerentemente con tali finalità, **la riforma del 2005 ha equiordinato la Commissione per l'accesso al Garante per la protezione dei dati personali** (cioè ad una Autorità indipendente) in caso di interferenza fra i relativi procedimenti.

A sostegno di tale previsione, infatti, nei ricorsi presentati innanzi alla Commissione può essere richiesto il parere al Garante e nel caso di ricorso presentato al Garante può essere richiesto il parere alla Commissione.²⁰

La legge 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

²⁰ Il comma 4 dell'art. 25 della legge 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, interessi 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".

poteri legislativo e giudiziario e la competenza alla loro designazione, con conseguente potenziamento delle caratteristiche di neutralità ed imparzialità.

Nell'anno 2013, la composizione è stata ulteriormente ridotta portando da due ad uno i professori universitari ed è stato soppresso un dirigente ministeriale tra i suoi componenti²¹.

Nonostante la suddetta riduzione, il ruolo giustiziale della Commissione si è andato rafforzando e ad una parziale flessione nell'attività consultiva è corrisposto un incremento del numero dei ricorsi decisi.

Nel 2018 i ricorsi trattati dalla Commissione sono stati 1299. Nel 2017 ne erano stati trattati 1386 e nel 2016, i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso sono stati 2405, in aumento rispetto al 2015 in cui erano stati presentati 1270²².

I pareri esaminati dalla Commissione in sede consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della legge n.241/'90, nel 2018 sono stati 53; nel 2017 sono stati pari a 72²³ e nel 2016 erano stati 106.²⁴

La totale gratuità e celerità del procedimento, il numero elevato di decisioni e l'immediatezza della tutela fanno sì che il ricorso alla Commissione si ponga in una posizione di sostanziale alternatività rispetto al ricorso al T.A.R..

Anche nel 2018, come già negli anni precedenti, si sono verificati notevoli **effetti deflattivi dell'attività giustiziale** della Commissione sul contenzioso innanzi al giudice amministrativo in materia d'accesso.

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 funzione di vigilanza svolta.

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

²¹ Per il dettaglio della composizione della Commissione per l'accesso dalla sua istituzione ad oggi vedi il successivo paragrafo 1.3-

²² Nell'anno 2014 erano stati presentati 1181 ricorsi, nel 2013 1095 e nel 2012 1045, a fronte dei 701 del 2011.

²³ In flessione rispetto al 2016 in cui erano stati 106. Nell'anno 2015 erano stati esaminati 99 già in diminuzione rispetto ai 119 sottoposti alla Commissione nel 2014.

²⁴ Nell'anno 2015 erano stati esaminati 99 pareri in diminuzione rispetto ai 119 sottoposti alla Commissione nel 2014.

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

L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso ha, dunque, contribuito, nel corso dell'anno 2018, al rafforzamento dei principi di trasparenza e all'interpretazione delle norme in materia d'accesso ai documenti in maniera sempre più estensiva.

Va osservato, inoltre, che il ruolo attribuito alla Commissione dalla legge 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, sanciti dagli articoli 12, 43 e 49 del Trattato.

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 generalmente disponibili in possesso del settore pubblico, allo scopo sia di consentire *“l'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza”* sia di *“consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro”*.

Recentemente è stato stabilito che *“l'interesse pubblico”* alla trasparenza può legittimare l'accessibilità di chiunque a quei documenti dello Stato in possesso delle istituzioni europee anche nell'ipotesi in cui lo Stato ne abbia negato la divulgazione.

L'elevato numero dei ricorsi decisi e la funzione di deflazione del contenzioso mostrano quindi come la Commissione si configuri quale particolare struttura, 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.

Non può che emergere 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.

Il legislatore è intervenuto ripetutamente, nel corso degli ultimi anni, ampliando l'ambito e la portata del dovere di trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Prima attraverso il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 che, in particolare, all'articolo 11 ha introdotto il *principio della trasparenza organizzativa* e, successivamente, con il d.lgs. n. 33 del 2013 che ha abrogato il citato articolo 11, riprendendone integralmente i principi e accrescendone la portata, attraverso l'introduzione del cosiddetto "*accesso civico*", poi, **nuovamente, modificato e ulteriormente dilatato dalla legge n. 124 del 2015, nonché, da ultimo, dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha introdotto l'accesso civico generalizzato.**

Attraverso l'approvazione della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Legge Madia) il percorso della trasparenza amministrativa si è orientato verso prospettive del tutto innovative.

In particolare, l'art. 7 della citata legge delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 33 del 2013, sulla base di una serie di principi e criteri direttivi espressamente elencati.

Il "Decreto Trasparenza" del 2016 contiene elementi di significativa innovazione in materia di trasparenza amministrativa, di obblighi di pubblicazione e di accesso civico. Esso prevede, in particolare, la possibilità per tutti i cittadini di presentazione di un'istanza per l'accesso a tutte quelle informazioni che le Pubbliche Amministrazioni non sono obbligate a pubblicare e a diffondere - a prescindere dalla sussistenza di un interesse concreto e differenziato in capo al richiedente - approntando, così, un nuovo meccanismo di responsabilità, controlli, sanzioni e rimedi per favorire l'applicazione piena dell'accesso civico generalizzato.

Occorre rilevare l'importanza dell'art. 2 del Decreto in parola, modificativo dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, che fa sì che lo scopo della trasparenza amministrativa non si riduca più al solo "*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*", ma sia quello di garantire *una forma di accessibilità totale*, in funzione di tutela dei diritti fondamentali che sono da riferire

a “libertà individuali e collettive”, nonché ai “diritti civili, politici e sociali”, al diritto ad una buona amministrazione e alla realizzazione di una amministrazione aperta e al servizio del cittadino.

Nel 2013 l'accesso civico, introdotta dal d.lgs. n.33/2013, appariva quale mera sanzione rispetto all'obbligo di pubblicazione imposto alla P.A.; con il d.lgs. n. 97 del 2016 si assiste al passaggio ad un **nuovo diritto di accesso civico generalizzato ai dati e alle informazioni pubbliche, seppur nei limiti tassativamente previsti dalla legge, anche in assenza di un esplicito obbligo di pubblicazione**. Si tratta di un modello già collaudato negli ordinamenti anglosassoni, che prende il nome di **FOIA (Freedom Of Information Act)**, il cui fine è rappresentato dalla libertà di accedere alle informazioni possedute dagli apparati pubblici.

Dalla mera pubblicazione di documenti da parte della P.A. si è giunti alla tutela della **libertà di accesso totale ai dati e documenti in possesso delle amministrazioni**.

Lo scopo della normativa in materia di trasparenza diventa quindi quello di garantire la libertà di accesso a dati e documenti della Pubblica Amministrazione tramite l'accesso civico generalizzato *in primis*, e in subordine tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati.

Alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi non è riconosciuta alcuna competenza, né in materia di accesso civico, né in materia di accesso civico generalizzato, dalla normativa sopracitata che ha, peraltro, espressamente mantenuto inalterate le competenze in materia di accesso ai documenti, ai sensi degli artt. 22 e seguenti della Legge n. 241 del 1990²⁵ in capo alla Commissione stessa ed individua **l'Autorità Nazionale Anticorruzione quale garante della trasparenza nella sua nuova accezione, intesa come accessibilità totale**.

²⁵ Vedi articolo 5, comma 11, del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita: “Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241”

1.2 La Composizione della Commissione per l'accesso

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dalla sua prima costituzione, risalente a circa 29 anni fa, ha subito nel corso del tempo diverse modifiche.

Inizialmente istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 27 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, ha registrato una prima modifica in applicazione della legge n. 15 del 2005 che ha ridotto il numero dei componenti, in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione.

Dal 1991, anno di prima costituzione, al 2005, la Commissione per l'accesso, nominata con decreto del Presidente della Repubblica, era 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 organo d'autogoverno;
- quattro fra i professori di ruolo in materia giuridico – amministrativa;
- quattro fra i dirigenti dello Stato e degli altri enti pubblici.

Successivamente, ricostituita con d.P.C.M. 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 organo d'autogoverno;
- due fra i professori di ruolo in materia giuridico-amministrativa, designati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- uno fra i dirigenti dello Stato o di enti pubblici, designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione (capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo), membro di diritto.

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 legge n.241 del 1990.

Da ultimo, a seguito delle modifiche introdotte all'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, dalla legge 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*", è stata prevista un'ulteriore riduzione a soli dieci membri – oltre al Presidente - dei componenti della Commissione, nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione. In particolare, l'articolo 47 *-bis* della citata legge 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 legge n. 241 del 1990, che disciplina la composizione della Commissione per l'accesso, le seguenti modificazioni:

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

Lo stesso articolo 47-bis della legge 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 legge 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 soppreso il primo periodo del comma 6 dell'articolo 12 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, abrogando il quorum di sette componenti, precedentemente previsto, per la regolarità delle sedute.

La Commissione per l'accesso, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 dura in carica tre anni.

In particolare, negli ultimi anni, è stata ricostituita con D.P.C.M. 21 novembre 2013, integrato con D.P.C.M. 17 gennaio 2014 e con D.P.C.M. 29 aprile 2015; con D.P.C.M. 29 dicembre 2016, integrato con D.P.C.M. 27 gennaio 2017 e con D.P.C.M. 21 luglio 2017; e da ultimo con D.P.C.M. 17 gennaio 2020; integrato con D.P.C.M. 6 aprile 2020.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi attualmente è composta dai seguenti membri:

- **On. Riccardo Fraccaro**, Sottosegretario di Stato, Presidente;
- **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;
- **Avv. Ignazio Francesco Caramazza**, Avvocato Generale dello Stato emerito, in quiescenza, componente designato dall'Avvocatura Generale dello Stato;
- **Cons. Raffaella Miranda**, Consigliere della Corte dei Conti, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti;
- **Cons. Gabriella De Michele**, Presidente di Tribunale Amministrativo regionale, in quiescenza, componente designato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;
- **Prof. Fiorenzo Liguori**, Professore ordinario di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Studi "Federico II" di Napoli, componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- **Dott. Giovanni Giacalone**, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, componente designato dal Consiglio Superiore della Magistratura;
- **Sen. Fiammetta Modena**, componente designato dal Senato della Repubblica;
- **Sen. Maria Saponara**, componente designato dal Senato della Repubblica;
- **On. Lisa Noja**, componente designato dalla Camera dei Deputati;
- **On. Fabio Berardini**, componente designato dalla Camera dei Deputati.

1.3 COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI DAL 1991 AL 2018

Qui di seguito si riportano, nel dettaglio, tutte le diverse composizioni delle Commissioni per l'accesso succedutesi dalla sua prima istituzione, sino ad oggi.

Prima Commissione TRIENNIO 1991-1994

D.P.C.M. 31 maggio 1991 (integrato con D.P.C.M. 27 giugno 1991)

Presidente:

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *pro tempore*

Componenti:

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

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

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

Seconda Commissione TRIENNIO 1994-1997

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

Terza Commissione TRIENNIO 1998-2001

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

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

Quarta Commissione TRIENNIO 2002-2005

D.P.C.M. 24 maggio 2002 (integrato con D.P.C.M. 8 novembre 2002 e con D.P.C.M. 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 D.P.C.M. 8 novembre 2002 il Dott. Antonio NADDEO, dirigente di prima fascia del ruolo unico dei dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato nominato componente della Commissione, in sostituzione del Dott. Alberto STANCANELLI dimissionario.

Con D.P.C.M. 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

D.P.C.M. 15 luglio 2005 (integrato con D.P.C.M. 22 settembre 2006, con D.P.C.M. 3 agosto 2007 e con D.P.C.M. 23/11 novembre 2007)

Presidente:

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

Componenti:

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

A seguito di fine legislatura, con 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

D.P.C.M. 28 agosto 2008 (integrato con D.P.C.M. 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;
- Cons. Salvatore GIACCHETTI, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato;
- Avv. Ignazio F. CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- 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

D.P.C.M. 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;
- Pres. Cesare MASTROCOLA, presidente di sezione TAR Abruzzo;
- Avv. Ignazio F. CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- 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

Ottava Commissione TRIENNIO 2013-2016

D.P.C.M. 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 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

D.P.C.M. 29 dicembre 2016, integrato con D.P.C.M. 27 gennaio 2017, con D.P.C.M. 1 febbraio 2017 e con D.P.C.M. 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);²⁶
- 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.

²⁶In 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.

2. L'ATTIVITÀ GIUSTIZIALE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

L'articolo 17 della legge 11 febbraio 2005, n.15 recante *“Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241 concernenti norme generali sull'azione amministrativa”* ha sostituito il comma 4 dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, introducendo il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione per l'accesso, nei confronti degli atti di diniego dell'accesso, espresso o tacito delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Nei casi di diniego, limitazione o differimento dell'accesso, i cittadini possono, entro trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta di accesso, presentare istanza di riesame alla Commissione o ricorso al tribunale amministrativo regionale.

In caso di presentazione del ricorso alla Commissione per l'accesso, il termine per ricorrere al TAR contro il diniego di accesso decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza di riesame alla Commissione stessa.

2.1 Il ricorso alla Commissione per l'accesso ex art. 25, comma 4, L.241/90 e art. 12 DPR 184/2006

Il procedimento è piuttosto snello e richiede un formalismo minimo. Esso deve, infatti, essere notificato ai controinteressati che possono presentare le proprie controdeduzioni entro 15 giorni (art. 12, c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184).

In un breve periodo di tempo, pari a 30 giorni dalla presentazione del ricorso stesso, la Commissione decide. Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto (cd. silenzio-rigetto).

La semplicità e la completa gratuità del procedimento di decisione dei ricorsi presentati dinanzi alla Commissione per l'accesso dai cittadini, comporta una forte deflazione del contenzioso in materia di accesso dinanzi ai TAR. Di tale aspetto si tratterà, più dettagliatamente, nel capitolo 4 di questa relazione, dedicata alla descrizione

degli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale del ricorso amministrativo innanzi alla Commissione per l'accesso.

Inoltre, la pubblicazione sul sito internet della Commissione accesso delle decisioni e dei pareri resi costituisce un efficace strumento per diffondere il principio di trasparenza tra le amministrazioni e i cittadini.

2.2 La procedura

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

La procedura è molto snella, ed è interamente disciplinata dal citato articolo 25, e dagli articoli 11 e 12 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

Gli elementi caratteristici dell'iter procedurale sono qui di seguito riportati.

Il ricorso può essere proposto alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito all'accesso, ovvero avverso il provvedimento di differimento d'accesso ed anche dal controinteressato all'accesso avverso le determinazioni che consentono l'accesso ed è completamente gratuito e non richiede particolari formalismi.

E' trasmesso mediante raccomandata o a mezzo telefax, ovvero per via telematica alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

A partire dall'anno 2013 si è verificato un forte incremento dell'utilizzo della posta elettronica certificata (P.E.C.), che è divenuto nel corso degli ultimi cinque anni lo strumento principale utilizzato da parte dei cittadini per l'invio dei ricorsi alla Commissione per l'accesso.

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

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.

I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, **possono presentare, alla Commissione per l'accesso, le loro controdeduzioni**²⁷.

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, sino ad oggi, sempre pronunciata espressamente, su tutti i ricorsi presentati e che mai ha fatto formare**, nel corso di questi primi 12 anni di attività giustiziale²⁸, **il silenzio-rigetto per inutile decorso del tempo**.

Anche a seguito dell'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, **il ricorso alla Commissione per l'accesso ha mantenuto la propria piena efficacia quale strumento di tutela, in sede amministrativa, del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte degli interessati**, ai sensi dell'articolo 5, comma 11, del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016.

2.3 Le pronunce della Commissione per l'accesso

Ai sensi **dell'articolo 12, del D.P.R. n. 164 del 2006**, la Commissione per l'accesso: *a)* **dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente;** *b)* **dichiara inammissibile il ricorso proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse** previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera *b)*, della legge 241 del 1990; *c)* **dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti** di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4; lettera *d)* del medesimo articolo 12; **esamina e decide nel merito il ricorso in ogni altro caso**.

²⁷ Ai sensi dell'articolo 12, c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

²⁸ 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.

Oltre ai casi di irricevibilità e inammissibilità sopra descritti, la Commissione per l'accesso **dichiara il ricorso improcedibile**, per cessazione della materia del contendere, nei casi in cui l'amministrazione abbia concesso l'accesso, nelle more del procedimento istaurato dinanzi alla Commissione e dichiara il ricorso **inammissibile per incompetenza**, quanto ha ad oggetto richieste di riesame di dinieghi di accesso degli enti locali, negli ambiti territoriali in cui è presente il difensore civico, neanche a livello regionale, o 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 legge²⁹.

Va segnalato infine che lo stesso articolo 12 del D.P.R. n.184 del 2016 succitato stabilisce che **la decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non preclude la facoltà di riproporre la richiesta d'accesso e quella di proporre il ricorso** alla Commissione, avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento.

Come mostreranno i dati che verranno illustrati nel dettaglio nei seguenti paragrafi di questa relazione, **la percentuale di ricorsi per i quali è stata dichiarata l'improcedibilità per cessazione della materia del contendere nel 2018 è pari al 18,20%. Nel 2017 era stata pari al 13,9%**³⁰. Tale dato rivela che le amministrazioni resistenti, sempre più spesso, consentono l'accesso ai cittadini, senza neanche attendere la decisione nel merito della Commissione per l'accesso, rendendo disponibili i documenti chiesti, nelle more 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 per l'accesso, pur essendo consentita dall'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990 la conferma motivata del diniego, entro trenta giorni dalla decisione della Commissione stessa.**

²⁹Ai 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 del responsabile della trasparenza e dell'anticorruzione presso l'amministrazione che detiene il documento e del difensore civico, in sede amministrativa, oltre che del TAR in sede giurisdizionale

³⁰Nel 2016 il dato era stato pari al 19%, **in netto aumento rispetto al 2015** in cui la quota di pronunce di improcedibilità per cessata materia del contendere era stata pari al 12,1%. Nel 2014 era stata pari al 12,4%, in aumento rispetto all'anno 2013 in cui era stata pari al 10,9%, a fronte di un valore pari al 9,8% registrato nel 2012

Ciò non può che essere interpretato come una prova 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'accesso³¹.

2.4 La carenza di poteri coercitivi e/o sanzionatori in capo alla Commissione in caso di inadempienza o inerzia dell'Amministrazione resistente.

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 legge n. 241 del 1990 e 12, comma 9 del D.P.R. 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 potrà emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato.

Secondo costante orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato, la motivazione a sostegno della conferma del diniego d'accesso 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 legge, 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.

Tuttavia, in caso d'inadempienza da parte dell'amministrazione, la Commissione per l'accesso è sfornita di efficaci poteri coercitivi e per ottenere l'ottemperanza all'obbligo di concedere l'accesso.

³¹ Per il dettaglio degli esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2018 vedi la **figura 7**.

Il ricorrente si dovrà quindi necessariamente rivolgere al TAR. Sul problema dell'inottemperanza dell'amministrazione a fronte della decisione della Commissione che abbia riconosciuto il diritto di accesso agli atti si è più volte pronunciata la Commissione per l'accesso nel corso degli anni.

Anche nel 2018, come negli anni precedenti, ha sempre deciso confermando il difetto di poteri ordinatori in capo alla Commissione ed 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. 241/90), 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'inficiare la piena efficacia dello strumento di tutela amministrativa, costringendo il cittadino, per ottenere l'accesso a doversi comunque rivolgere all'autorità giurisdizionale.

La Commissione per l'accesso, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di impulso attribuiti ai sensi dell'articolo 27 della legge 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 riscontro nei dati raccolti nella relazione sull'attività svolta nell'anno 2018, che verranno esaminati nei seguenti capitoli, è già stata ripetutamente segnalata dalla Commissione anche nelle relazioni al Parlamento per gli anni 2017, 2016 e 2015.

Occorre, in proposito, evidenziare che la legge delega n. 124 del 2015 e il conseguente decreto delegato 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 cittadini non solo ai documenti e ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ma anche a tutte le informazioni, i dati e i 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.

Tuttavia, dal citato decreto legislativo 97/2016 è stata lasciata totalmente immutata la disciplina di cui al titolo V della legge n. 241 del 1990, che viene espressamente richiamata come disciplina vigente per l'accesso ai documenti amministrativi da parte dei soggetti interessati, senza dotare la Commissione per l'accesso di nuovi e più efficaci poteri. 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. Nulla è stato fatto in tale direzione da parte del legislatore delegato con riferimento alla Commissione per l'accesso, che continua ad operare con i propri limitati poteri.

2.5 Il ricorso per revocazione avverso le decisioni della Commissione per l'accesso

Ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, 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 2018, la Commissione ha consolidato l'utilizzo dello strumento revocatorio.

Resta fermo, naturalmente, nelle decisioni revocatorie adottate dalla Commissione, nel corso dell'anno 2018, il principio per cui la **revocazione** ad istanza di parte è un mezzo di impugnazione a critica vincolata, in quanto la legge ne stabilisce a priori, ex art. 395 c.p.c., i motivi per cui essa 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. Al pari di ogni altra impugnazione, la revocazione costituisce, secondo parte della dottrina, un rimedio contro le ingiustizie della sentenza. Dall'esame dei motivi e della identificazione dei provvedimenti impugnabili si deduce che la causa che ne determina l'ingiustizia è esterna al processo o al procedimento logico-giuridico di formazione della sentenza.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi 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, in risposta alle richieste dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni sia, soprattutto, in sede giustiziale, - attraverso le decisioni dei ricorsi amministrativi presentati dai cittadini, ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, avverso i dinieghi d'accesso delle pubbliche amministrazioni.

Come si vedrà nel dettaglio nei capitoli che seguono, nell'anno 2018, si è registrato un numero elevato di ricorsi presentati alla stessa, 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 che regionale, al fine di evitare un vuoto di tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa, in tali ambiti territoriali.

In particolare, nel corso del **2018**, la Commissione, come si evince dall'esame delle **figure 1 e 2**, **si è riunita in seduta plenaria 12 volte** e ha deciso complessivamente **1299 ricorsi**. Oltre all'intensa attività giustiziale, la Commissione ha svolto nel 2018 anche l'attività consultiva, prevista dall'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 ed ha esaminato, nel corso dell'anno considerato, **53 pareri** rispondendo sia ai privati cittadini che alle pubbliche amministrazioni, che hanno posto quesiti in materia di accesso ai documenti amministrativi e di trasparenza.

Figura 1: Riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2018

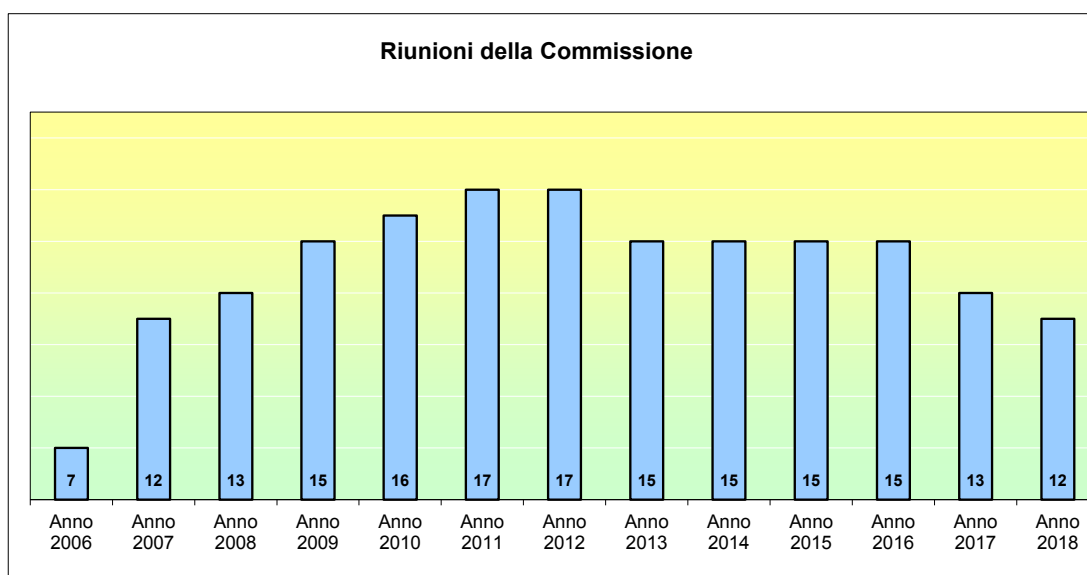
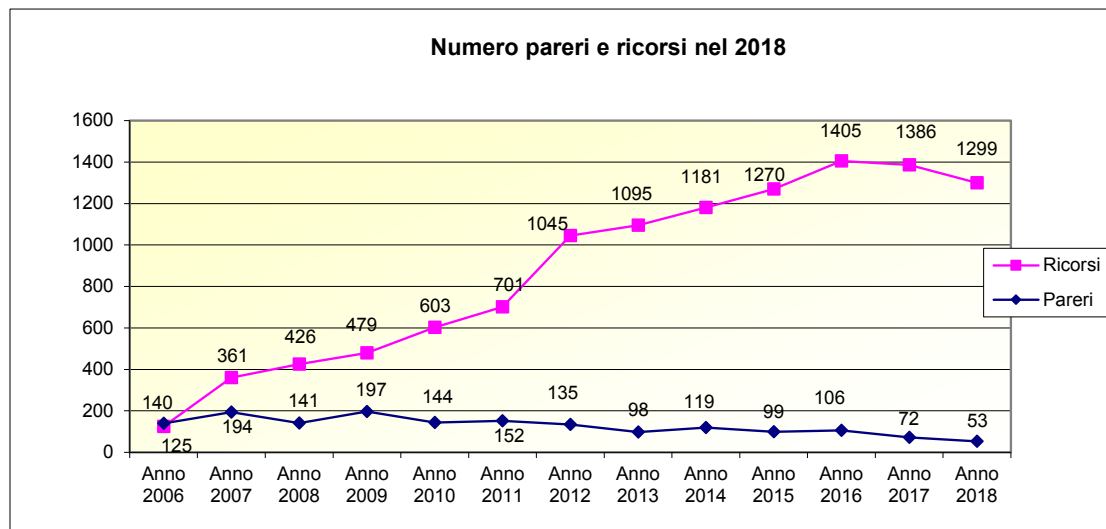


Figura 2: L'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2018

Nella **figura 2** si osserva che il numero dei ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso, a partire dall'anno 2006 (anno di introduzione della funzione giustiziale in capo alla Commissione per l'accesso), è in costante aumento. In particolare, rispetto all'anno 2006 in cui sono stati trattati 125 ricorsi, la Commissione già nel secondo anno di attività giustiziale ha più che raddoppiato il numero dei ricorsi decisi. Nell'anno 2007 il numero dei ricorsi è stato infatti pari a 361, per poi arrivare nel 2008 ad un totale di 426.

Contemporaneamente, si è registrata una tendenziale riduzione nelle richieste di parere che sono scese a 141 nel 2008, a fronte dei 194 resi nel precedente anno 2007 (i pareri espressi dalla Commissione per l'accesso nel 2006 erano stati 140). Nel 2009 sono stati trattati 197 pareri e 479 ricorsi.

Si è dunque registrata una propensione all'incremento dei ricorsi in confronto alla tendenziale stabilità delle richieste di parere. Il dato va interpretato, principalmente, come effetto palpabile dell'affermarsi tra i cittadini della percezione dell'effettiva efficacia del rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione per l'accesso quale strumento utile per ottenere l'accesso ai documenti amministrativi. La tendenziale stabilità nella richiesta di pareri, deriva principalmente da due fattori: da un lato, buona parte delle amministrazioni hanno ormai adottato, dopo averli sottoposti al parere della

Commissione, i regolamenti che disciplinano l'accesso ai documenti, dall'altro, l'ormai rilevante complesso di decisioni della Commissione costituisce un valido ausilio fornito alle amministrazioni e ai cittadini per dirimere preventivamente i contrasti e le ambiguità interpretative in ordine alla disciplina sull'accesso.

Al fine di inquadrare correttamente i dati riportati nella citata **figura 2**, si deve anche considerare che, a seguito delle modifiche apportate alla legge n. 241/'90 dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15, il ruolo della Commissione per l'accesso è divenuto più incisivo grazie all'esercizio delle funzioni giustiziali attribuite alla stessa, a partire dal giugno 2006, dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184. Il ricorso alla Commissione per l'accesso offre ai cittadini la tutela amministrativa avverso il diniego, la limitazione o il differimento dell'accesso da parte delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Conseguentemente, **l'attività giustiziale della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si è sempre più intensificata**, come si evince dall'esame del grafico sopra riportato e, con il passare degli anni, si è affermata, presso i cittadini, la piena conoscenza del ruolo e delle funzioni della Commissione stessa. Questo è dimostrato non solo dal crescente numero dei ricorsi decisi, ma anche dalla diversità e dalla varietà delle fattispecie sottoposte al giudizio della Commissione. Inoltre, con l'analisi e lo studio di una molteplicità di casi, le decisioni della Commissione costituiscono un precedente che influenza e orienta l'attività delle pubbliche amministrazioni in materia di accesso ai documenti amministrativi.

La Commissione, attraverso la propria opera interpretativa delle regole in materia di accesso ai documenti amministrativi, oltre a soddisfare le numerose istanze dei cittadini, ha contribuito in modo sempre più significativo, alla diffusione negli uffici pubblici, sia centrali che periferici, della cultura della trasparenza e della piena visibilità degli atti.

Nell'anno 2018, sono state approfonditamente esaminate, attraverso l'attività della Commissione per l'accesso, le varie tematiche in materia di diritto d'accesso, di cui saranno riportati i dati, nel dettaglio, nei seguenti capitoli di questa relazione, con

riferimento sia ai pareri resi in sede consultiva, sia alle decisioni dei ricorsi presentati ai sensi dell'art. 25, comma 4 della L.241/90.

Tornando al dettaglio della figura 2, si osserva che nell'anno 2010 i ricorsi decisi dalla Commissione erano stati 603 a fronte di 144 pareri trattati. Nel 2011 sono stati decisi 701 ricorsi e resi 152 pareri. Nel 2012 i ricorsi trattati sono stati 1045 e i pareri 135. Nel 2013 sono stati decisi 1095 ricorsi e resi 98 pareri. Nel 2014, 1181 ricorsi e 119 pareri. Nel 2015, 1270 ricorsi e 99 pareri. Nel corso dell'anno 2016 si è registrato un ulteriore incremento dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso, avverso i provvedimenti di diniego d'accesso agli atti delle amministrazioni non solo centrali e periferiche dello stato, ma anche degli Enti locali, nel caso di mancanza del difensore civico a livello provinciale e regionale. In totale i ricorsi decisi nel corso dell'anno 2016 sono stati 1405, in netto aumento rispetto al precedente anno 2015 in cui si erano registrati 1270 ricorsi.

Nel corso dell'anno 2018, si sono tenute 12 adunanze plenarie della Commissione, e sono stati trattati 1299 ricorsi in lieve diminuzione rispetto al 2017, in cui sono stati trattati 1386 ricorsi. Nonostante il minor numero di riunioni plenarie svoltesi nel 2018, rispetto al 2017 e al 2016, la quantità di ricorsi trattati è rimasta in linea rispetto all'anno precedente.

Esaminando la precedente **figura 1**, si può osservare che, **nell'anno 2018 la Commissione per l'accesso si è riunita 12 volte mentre nel 2017 si era riunita 13 volte.** Tuttavia la lieve diminuzione del numero delle riunioni plenarie non ha comportato che una lievissima diminuzione dei ricorsi decisi.³²

Tramite l'analisi e lo studio di molteplici casi, le decisioni della Commissione costituiscono sempre più un precedente che influenza e orienta l'attività delle Pubbliche Amministrazioni in materia di accesso ai documenti amministrativi.

L'operato della Commissione contribuisce, dunque, al dialogo e al confronto tra cittadini e Amministrazione al fine di realizzare i principi di controllo democratico, di

³²Nel Corso dell'anno 2016, la Commissione per l'accesso si era riunita 15 volte, come avvenuto sia nell'anno 2015 sia nell'anno 2014 e anche nel precedente 2013.

tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità stabiliti dalla Costituzione e dalla legge n. 241 del 1990.

Dal confronto tra i dati registrati nei diversi anni di attività della Commissione, riportati nella **Figura 2**, che saranno illustrati più nel dettaglio nei seguenti capitoli di questa relazione, si può osservare che il numero dei ricorsi annui trattati, nel corso dell'ultimo quinquennio, è più che triplicato, rispetto alla media dei ricorsi trattati annualmente nel periodo precedente che va dal 2006³³ e fino al 2012, raggiungendo, in particolare, **una media nel quinquennio che va dal 2013 al 2018 di circa 1270 ricorsi trattati all'anno**, contro la media annua del periodo precedente pari a circa 470 ricorsi trattati per anno.³⁴

Nella **figura 2**, è riportato, anno per anno, il numero dei ricorsi e dei pareri esaminati dalla Commissione **dal 2006 al 2018**. Dall'esame del grafico, in particolare, si può osservare che, a fronte dell'ininterrotto incremento del numero dei ricorsi ex articolo 25, comma 4 della legge n. 241/'90 decisi dalla Commissione, si registra un andamento altalenante dei pareri resi ai sensi dell'articolo 27 della stessa legge 241/'90.

Esaminando la precedente **figura 1**, si può osservare che, **nel corso dell'anno 2018**, la Commissione per l'accesso si è riunita **12 volte**.

Esaminando, nel dettaglio, i lavori descritti nella figura 2, svolti dalla Commissione dal 2006 - anno nel quale, come si è detto, si è aggiunta, alle originarie funzioni consultive della Commissione anche l'attività giustiziale di decisione dei ricorsi avverso i dinieghi di accesso – fino al 2018, si nota che, sia i ricorsi sia i pareri registrano una crescita tendenziale fino al 2007. Crescono, comunque, più velocemente i ricorsi rispetto ai pareri. Dopo il 2007 si registra, invece, una decrescita delle richieste di parere fino al 2008 e fronte di una continua crescita dei ricorsi. Quindi i pareri risultano di nuovo in crescita nel 2009, per poi subire una flessione nel 2010 e quindi crescere lievemente nel 2011 e nuovamente decrescere nel 2012 e anche nel 2013, per poi crescere nell'anno 2014 e decrescere nuovamente nel 2015 attestandosi a 99 pareri

³³ Il 2006 è l'anno in cui, a seguito dell'introduzione del nuovo rimedio amministrativo del ricorso contro i dinieghi di accesso, la Commissione per l'accesso ha iniziato ad esercitare le nuove funzioni giustiziali, attribuitele attraverso la modifica dell'articolo 25 della legge n. n. 241 del 1990 ad opera della legge n. 15 del 2005 e del D.P.R. n. 184 del 2006.

³⁴ Nel 2013 i ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso sono stati pari a 1095, nel 2012 pari a 1045, mentre nel 2011 erano 701 e nel 2010 si erano fermati a quota 603.

trattati, dato inferiore rispetto al 2014 (119), ma comunque superiore rispetto a quello del 2013 (pari a 98). Nel 2016 i ricorsi trattati sono stati 1405 e le richieste di parere sottoposte alla Commissione 106. Nel 2017, la Commissione ha esaminato 1386 ricorsi e nel 2018 ne ha decisi 1299.

L'andamento altalenante dei pareri sopradescritto caratterizza, nell'intervallo temporale esaminato, l'attività consultiva della Commissione per l'accesso. In particolare, sono stati 140 i pareri espressi dalla Commissione nel 2006; 194 nel 2007, 141 i pareri trattati nel 2008; 197 nel 2009; 144 nel 2010 e 152 nel 2011, 135 nel 2012, 98 nel 2013, 119 nell'anno 2014, 99 nel 2015 e 106 nel 2016. Diversamente, per i ricorsi, che, nello stesso periodo, registrano un tendenziale continuo incremento.

La tendenziale decrescita dei pareri, da un lato, è un effetto del potenziamento del Sito Internet della Commissione e della continua e attenta opera di informazione e assistenza svolta dalla Struttura di supporto alla Commissione per l'accesso, **attraverso la linea telefonica di front-line (06/67796700) e attraverso la casella di posta elettronica certificata (commissione.accesso@mailbox.governo.it)** dedicate interamente alla Commissione per l'accesso, diretta non solo ai cittadini ma anche alle amministrazioni.

Passando all'esame dei dati relativi ai ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso, ai sensi dell'art 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, si evince, osservando la citata **Figura 2**, che **i ricorsi alla Commissione per l'accesso sono stati: 1299 nell'anno 2018**; 1386 nel 2017; 1405 nell'anno 2016; 1270 nell'anno 2015; 1181 nell'anno 2014; 1095 nel 2013; 1045 nel 2012; 701 nel 2011; 603 nel 2010; 479 nel 2009; 426 nel 2008; 361 nel 2007 e 125 nel 2006.

Il dato rilevato esprime la netta preponderanza, delle funzioni *giustiziali* svolte dalla Commissione per l'accesso attraverso il ricorso amministrativo contro i dinieghi di accesso, previsto dall'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, rispetto alle funzioni consultive esercitate ai sensi dell'articolo 27 della stessa legge.

Il ricorso alla Commissione per l'accesso, in ragione della sua completa gratuità e della celerità e snellezza del procedimento è diventato, anche a seguito dell'introduzione della possibilità di presentare i ricorsi a mezzo P.E.C., uno strumento largamente

conosciuto ed impiegato da un numero sempre crescente di cittadini per risolvere le controversie in materia d'accesso ai documenti amministrativi con la Pubblica Amministrazione, sempre più spesso preferito al ricorso giurisdizionale. Ciò ha ricadute positive non solo sui cittadini/utenti che ottengono grazie al lavoro della Commissione per l'accesso una efficace ed immediata tutela del proprio diritto d'accesso ai documenti amministrativi, ma anche di risparmio di risorse per l'erario, grazie al crescente, connesso effetto deflattivo sul contenzioso dinanzi ai TAR in materia d'accesso.

Le decisioni della Commissione per l'accesso impugnate dinanzi al TAR **nell'anno 2018 sono state solo 8, a fronte di un totale di 1299 ricorsi esaminati dalla Commissione vedi figure 29 e 30.**

La lieve flessione del numero dei ricorsi pervenuti nel 2018 e nel 2017, in controtendenza rispetto al costante aumento osservato negli anni precedenti, è stata determinata dall'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato³⁵, avverso il cui diniego è dato ricorso, in via amministrativa, al Difensore civico e al Responsabile per la trasparenza e non alla Commissione per l'accesso, che mantiene la propria competenza giustiziale esclusivamente con riferimento all'accesso ai documenti amministrativi di cui agli art. 22 e seguenti della L. 241/'90. Le richieste di parere sottoposte alla Commissione, in sede consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della legge n.241/'90, **nel 2018 sono state 53**, in flessione rispetto all'anno precedente, Nel 2017 i pareri erano pari a 72.³⁶

La totale gratuità e celerità del procedimento, il numero elevato di decisioni e l'immediatezza della tutela hanno fatto sì che il ricorso alla Commissione si ponga in una posizione di sostanziale alternative rispetto al ricorso al T.A.R..

Anche nel 2018, pertanto, come negli anni precedenti, si sono verificati notevoli **effetti deflattivi dell'attività giustiziale** della Commissione sul contenzioso innanzi al giudice amministrativo in materia d'accesso.

³⁵Ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016.

³⁶In flessione rispetto al 2016 in cui erano stati 106. Nell'anno 2015 erano stati esaminati 99 già in diminuzione rispetto ai 119 sottoposti alla Commissione nel 2014.

Tuttavia, si osserva che 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 più efficace la funzione di vigilanza svolta.

Ciò nonostante, l'attività giustiziale della Commissione per l'accesso, svolta sempre in piena libertà e con totale imparzialità di giudizio, ha privilegiato interpretazioni estensive del diritto di accesso, costantemente in linea con la funzione di garante del principio di trasparenza, al cui rafforzamento ha contribuito, sia pure nella limitata accezione di cui alla legge n. 241 del 1990.

L'elevato numero dei ricorsi decisi e la funzione di deflazione del contenzioso mostrano quindi come la Commissione si configuri quale particolare struttura 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.

Non può che emergere 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.

Il legislatore è intervenuto ripetutamente ampliando l'ambito e la portata del dovere di trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Prima attraverso il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 che, in particolare, all'articolo 11 ha introdotto il *principio della trasparenza organizzativa* e, successivamente, con il d.lgs. n. 33 del 2013 che ha abrogato il citato articolo 11, riprendendone integralmente i principi e accrescendone la portata, attraverso l'introduzione del cosiddetto "*accesso civico*", poi, nuovamente, modificato e ulteriormente dilatato dalla legge n. 124 del 2015, nonché, da ultimo, dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

Attraverso l'approvazione della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Legge Madia) il percorso della trasparenza amministrativa si è orientato verso prospettive del tutto innovative.

In particolare, l'art. 7 della citata legge delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 33 del 2013, sulla base di una serie di principi e criteri direttivi espressamente elencati.

Il Decreto legislativo n. 97 del 2016 prevede, in particolare, la possibilità per tutti i cittadini di presentazione di un'istanza per l'accesso a tutti quei documenti e quelle informazioni che le Pubbliche Amministrazioni non sono obbligate a pubblicare e a diffondere, a prescindere dalla sussistenza in capo al richiedente di un interesse differenziato, diretto e concreto ad accedere ai dati richiesti. Si tratta del nuovo istituto dell'**accesso civico generalizzato**, riconosciuto a tutti i cittadini indipendentemente dalla posizione giuridica del soggetto richiedente.

Occorre al riguardo rilevare l'importanza dell'art. 2 del Decreto in parola, modificativo dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, che fa sì che lo scopo della trasparenza amministrativa non si riduca più al solo *“favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*, ma sia quello di garantire *una forma di accessibilità totale*, in funzione di tutela dei diritti fondamentali che sono da riferire a *“libertà individuali e collettive”*, nonché ai *“diritti civili, politici e sociali”*, al diritto ad una buona amministrazione e alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Nel 2013 l'accesso civico appariva quale mera sanzione rispetto all'obbligo di pubblicazione imposto alla P.A.; con il d.lgs. n. 97 del 2016 si assiste al passaggio ad un **nuovo diritto di accesso civico generalizzato ai dati e alle informazioni pubbliche**, seppur nei limiti tassativamente previsti dalla legge, **anche in assenza di un esplicito obbligo di pubblicazione**. Si tratta di un modello già collaudato negli ordinamenti anglosassoni, che prende il nome di *FOIA (Freedom Of Information Act)*, il cui fine è rappresentato dalla libertà di accedere alle informazioni possedute dagli apparati pubblici.

Dalla mera pubblicazione di documenti da parte della P.A. si è giunti alla tutela della **libertà di accesso totale ai dati e documenti in possesso delle amministrazioni**.

Lo scopo della normativa in materia di trasparenza diventa quindi quello di garantire la libertà di accesso a dati e documenti della Pubblica Amministrazione tramite l'accesso civico generalizzato *in primis*, e in subordine tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati.

Alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi non è riconosciuta alcuna competenza, né in materia di accesso civico, né in materia di accesso civico generalizzato, dalla normativa sopracitata che ha, peraltro, espressamente mantenuto inalterate le competenze in materia di accesso ai documenti, ai sensi degli artt. 22 e seguenti della Legge n. 241 del 1990³⁷ in capo alla Commissione stessa e sembra, invece, individuare **l'Autorità Nazionale Anticorruzione quale garante della trasparenza nella sua nuova accezione, intesa come accessibilità totale**.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi continua dunque a svolgere la propria attività di vigilanza ed impulso nell'ambito dell'applicazione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi di cui al Capo V della legge n. 241 del 1990, sia in sede consultiva - attraverso l'adozione di pareri in materia d'accesso, in risposta alle richieste dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni - sia, soprattutto, in sede giustiziale, attraverso le decisioni dei ricorsi amministrativi presentati dai cittadini, ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, avverso i dinieghi d'accesso delle pubbliche amministrazioni.

³⁷ Vedi articolo 5, comma 11, del d.lgs 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita: "Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241"

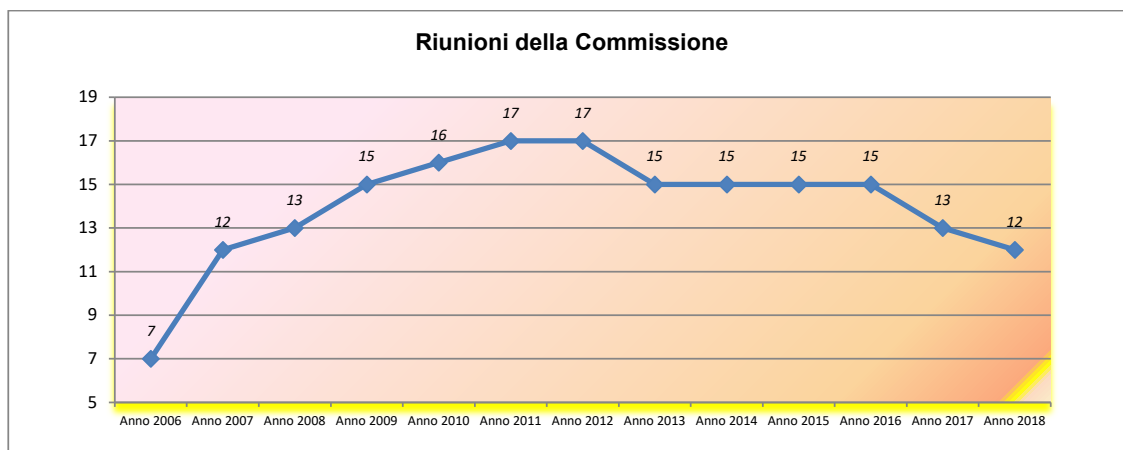
3. ANDAMENTO DEI RICORSI ALLA COMMISSIONE NEL 2018

L'informatizzazione e la dematerializzazione dei lavori della Commissione, attraverso la creazione del fascicolo elettronico e l'utilizzo del sito intranet riservato alla Commissione sulla piattaforma owncloud P.C.M., per la lavorazione on line e della PEC hanno reso più agili e veloci i lavori, consentendo di raggiungere, nel corso del 2018, livelli sempre maggiori di efficienza e produttività.

Nelle seguenti **figure 3 e 4** sono riportati i numeri delle riunioni ed il dettaglio dei lavori svolti dalla Commissione per l'accesso nel corso dell'anno 2018.

In particolare, la Commissione **si è riunita dodici volte nel 2018** in seduta plenaria e precisamente nei seguenti giorni: 18/01/2018; 16/02/2018; 08/03/2018; 09/04/2018; 17/05/2018; 07/06/2018; 05/07/2018; 11/09/2018; 04/10/2018, 23/10/2018; 29/11/2018; 19/12/2018.

Figura 3: Riunioni della Commissione dall'anno 2006 all'anno 2018



Nella seguente **figura 4** sono descritti nel dettaglio i lavori della Commissione per l'accesso. Nel corso **dell'anno 2018 sono stati esaminati in totale 1299 ricorsi e 53 pareri.**

Figura 4: Dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2018

Dati estratti dai verbali delle riunioni della Commissione per l'accesso

	DATA RIUNIONE PLENARIA	PARERI	RICORSI	RICORSI FUORI ORDINE	REGOLAMENTI in materia di accesso trasmessi alla Commissione	RICORSI TRASMESSI PER COMPETENZA AL DIFENSORE CIVICO
1	18/01/2018	1	110	8		1
2	16/02/2018	4	110	9		4
3	08/03/2018	6	74	8		5
4	09/04/2018	2	107	6		6
5	17/05/2018	10	107	8		3
6	07/06/2018	9	78	10	10	7
7	05/07/2018	7	89	6		2
8	11/09/2018	10	107	9		4
9	04/10/2018	1	114	3		13
10	23/10/2018	1	67	4		3
11	29/11/2018	2	116	5		7
12	19/12/2018	0	83	4	2	2
		53	1162	80	12	57

TOTALE GENERALE RICORSI

1299

Nelle **Figure 5 e 6** qui sotto riportate, sono messi a confronto gli andamenti degli esiti dei ricorsi registrati negli anni 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Figura 5: Andamento ricorsi dal 2009 al 2018

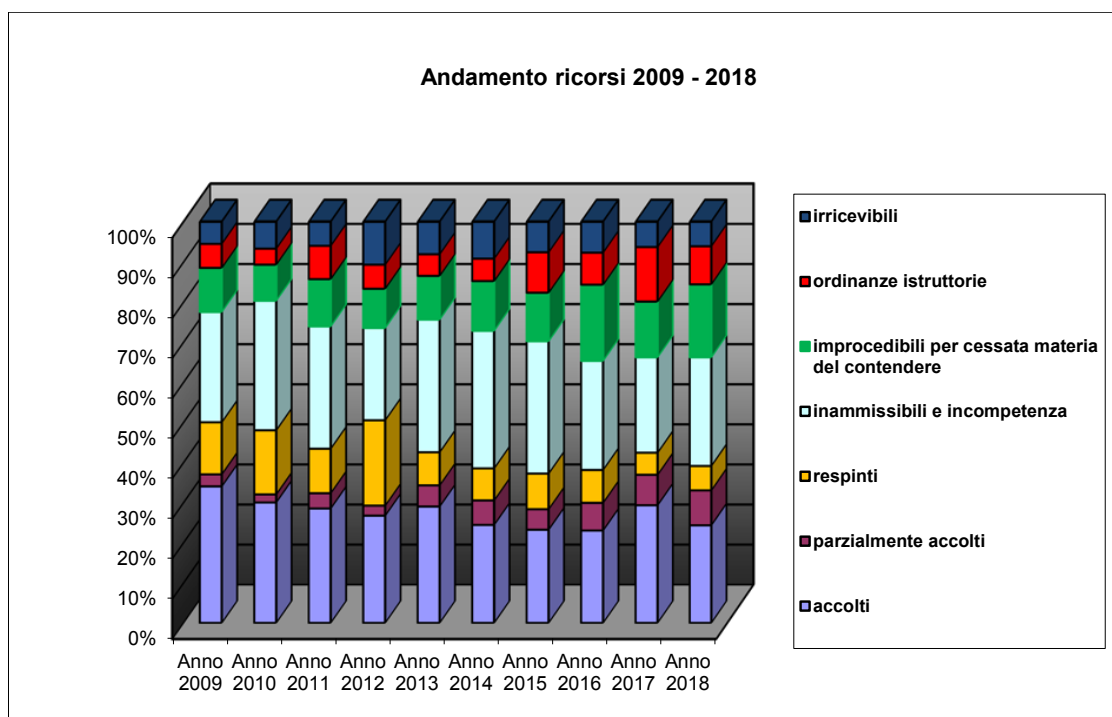


Figura 6: Esiti dei ricorsi a raffronto dal 2009 al 2018

	accolti	parzialmente accolti	respinti	inammissibili e incompetenza	improcedibili per cessata materia del contendere	ordinanze istruttorie	irricevibili
Anno 2009	34,0%	3,0%	13,0%	27,5%	11,0%	6,0%	5,5%
Anno 2010	30,0%	2,0%	16,0%	32,3%	9,0%	4,0%	6,7%
Anno 2011	28,5%	3,8%	11,1%	30,5%	11,8%	8,3%	6,0%
Anno 2012	26,7%	2,5%	21,3%	23,0%	9,8%	6,0%	10,7%
Anno 2013	29,0%	5,3%	8,3%	33,1%	10,9%	5,4%	8,1%
Anno 2014	24,4%	6,1%	8,0%	34,3%	12,4%	5,6%	9,2%
Anno 2015	23,2%	5,1%	8,9%	33,0%	12,1%	10,1%	7,6%
Anno 2016	23,0%	6,9%	8,2%	27,2%	19,0%	8,0%	7,7%
Anno 2017	29,3%	7,6%	5,5%	23,8%	13,9%	13,6%	6,3%
Anno 2018	24,30	8,7%	6,1%	27,1%	18,2%	9,5%	6,1%

Nel 2018, si è registrato un incremento **dei ricorsi dichiarati inammissibili**, all'interno dei quali sono ricomprese anche le pronunce di incompetenza della commissione per l'accesso, che **sono pari al 27,10% in netto aumento rispetto al dato registrato nel 2017 pari al 23,8%, ma in calo rispetto al dato del 2016 che era stato pari al 27,20%**.

I ricorsi dichiarati inammissibili sono percentualmente più numerosi rispetto alle altre singole tipologie di decisioni, superati comunque come numero percentuale dai **ricorsi accolti sommati ai ricorsi parzialmente accolti, pari in totale al 33% nel 2018** (nel 2017 il totale dei ricorsi accolti e parzialmente accolti era pari al 36,9 e nel 2016 erano stati il 29,9%).

Il numero relativamente alto delle decisioni di inammissibilità è comunque 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 d.P.R. 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/'06 citato, ecc. ...), 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.

Nella stessa **figura 6**, si nota **un incremento pari al 4,3% delle decisioni di improcedibilità per cessata materia del contendere nell'anno 2018** rispetto all'anno precedente in cui si era registrato 13,9% di pronunce di improcedibilità, per cessata materia del contendere, in calo rispetto al 2016, anno che invece aveva fatto registrare un aumento percentuale delle improcedibilità.³⁸

Al riguardo si deve sottolineare che il crescente numero dei ricorsi dichiarati improcedibili per cessazione della materia del contendere denota la propensione delle amministrazioni a concedere l'accesso ai documenti chiesti, in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso, senza attenderne l'esito e ciò può essere letto come un indicatore del crescente livello di *moral suasion* esercitata dalla Commissione per l'accesso nei confronti delle amministrazioni resistenti, sempre più incentivate a consentire l'accesso al ricorrente, con il connesso risultato di offrire una immediata tutela sostanziale del diritto d'accesso, già nella fase prodromica del procedimento giustiziale innanzi alla Commissione stessa.

I ricorsi dichiarati **irricevibile per tardività nel 2018 sono stati pari al 6,1%**, in calo rispetto al 2017, in cui si era registrato il 6,3 di pronunce di irricevibilità. Nel 2016 i ricorsi dichiarati irricevibili per tardività si erano attestati al 7,7%, confermando sostanzialmente il dato percentuale dell'anno 2015 in cui erano stati pari al 7,6%, in netta diminuzione rispetto all'anno 2014, in cui avevano registrato una lieve crescita

³⁸ Nel 2016 le improcedibilità per cessata materia del contendere erano pari al 19%, nel 2015 erano state pari al 12,15, nel 2014 le improcedibilità erano pari al 12,4% e nel 2013 al 10,9%

attestandosi al 9,2%. Nel 2013 le decisioni di irricevibilità erano pari all'8,1% dei ricorsi presentati e nel 2012 erano state pari al 10,7%.

Nel 2018 le decisioni di accoglimento sono state pari al 24,3%, in calo rispetto al 2017 in cui erano pari al 29,35. **Sono tuttavia aumentate nel 2018 le decisioni di accoglimento parziale, pari all'8,7%**, contro il 7,6 del 2017. Nel 2016 erano stati accolti il 23% dei ricorsi, mentre gli accoglimenti parziali si erano attestati al 6,9%. Nel 2015, i ricorsi di accoglimento erano stati pari al 23,2%, in lieve calo rispetto al dato del 2014, che era pari al 24,4% dei ricorsi. Nell'anno 2013 gli accoglimenti erano stati in totale pari al 29%, in netto aumento rispetto al 2012 in cui il dato si attestava al 26,7%.

Come si evince dalle **figure nn. 5 e 6, la lieve flessione degli accoglimenti registrata nel 2018** è comunque accompagnata da **un incremento dell'1,1% degli accoglimenti parziali nello stesso anno**, rispetto al dato del 2017, in cui erano al 5,1%.³⁹

Inoltre, come già evidenziato, **nel 2018 i ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere** sono notevolmente aumentati, rispetto al 2017, raggiungendo **il 18,2%** del totale.⁴⁰

Le pronunce che dichiarano la cessazione della materia, come già detto, sono il segno tangibile dell'efficacia dell'azione della Commissione per l'accesso, avendo, in tali casi, le amministrazioni interamente soddisfatto la pretesa di parte ricorrente, concedendo l'accesso ai chiesti documenti nelle more della trattazione del ricorso.

Il dato complessivo registrato nell'anno 2018 evidenzia una percentuale di esiti favorevoli al ricorrente pari al 51,2%. Nel 2017 lo stesso dato era pari al 50,8% ed era stato pari al 48,9% nel 2016, in netta crescita rispetto agli anni precedenti. Nel 2015 solo il 40,4% dei casi trattati dalla Commissione aveva dato esito favorevole ai ricorrenti. Il dato era stato nel 2015 inferiore rispetto al 2014 in cui si era attestato al 42,9%.

Il continuo aumento percentuale degli esiti favorevoli al ricorrente denota una sempre maggiore propensione della Commissione all'accoglimento delle istanze di

³⁹ Nel 2016 gli accoglimenti parziali erano pari al 6,9%; nel 2015 erano il 5,1% e nel 2014 gli accoglimenti parziali erano stati pari al 6,1% contro il 5,3% del 2013.

⁴⁰ Nel 2017 i ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere erano il 13,9%; nel 2016 erano stati il 19%; nel 2015 erano attestanti al 12,1%, contro il 12,4% del 2014; le pronunce di improcedibilità erano state il 10,9% nel 2013.

riesame dei dinieghi, nell'ottica di una sempre più ampia tutela sostanziale del diritto di accesso.

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) **sono state nell'anno 2018 pari al 9,5%**, in diminuzione rispetto al precedente anno 2017 in cui erano pari al 13,6%.⁴¹

I ricorsi respinti nel 2018 sono stati pari al 6,1%, contro il 5,5% registrato nel 2017. Nel 2016 i rigetti sono stati pari all'8,2%, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2015 in cui si era registrato l'8,9% di decisioni di rigetto. Nell'anno 2014 erano le decisioni di rigetto erano state l'8% del totale, già in diminuzione rispetto ai ricorsi respinti nell'anno 2013, pari all'8,3%.⁴²

Il basso numero dei rigetti, in tendenziale, costante flessione negli ultimi anni, è un dato certamente positivo e denota la crescente efficacia del ricorso alla Commissione per l'accesso per tutela degli interessi sostanziali dell'accedente.

Un altro dato rilevante che emerge dall'esame delle figure **5 e 6 sopra riportate**, è che il totale dei **ricorsi decisi nel merito**, cioè di quelli respinti e di quelli accolti o comunque favorevolmente risolti in quanto parzialmente accolti, **nel 2018 è pari al 39,1%**, in decrescita rispetto al 2017, anno in cui la somma dei ricorsi decisi nel merito era pari al 42,4%. Nel 2016 i ricorsi decisi nel merito erano pari al 38,1%.

I ricorsi dichiarati improcedibili, per cessata materia del contendere, a seguito della avvenuta concessione dell'accesso da parte dell'amministrazione resistente, nelle more della decisione del ricorso, come si è già visto sopra, **sono stati nel 2018, nel complesso, pari al 18,2%**.

Sommando tale ultimo dato a quello dei ricorsi decisi nel merito **si ottiene per l'anno 2018 un totale pari al 57,3% di decisioni.** Nel 2017 il totale dei ricorsi decisi nel merito più i ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere era

⁴¹ Nel 2016 le ordinanze interlocutorie erano state pari all'8%. Nel 2015 il dato era pari al 10,1%, mentre nel 2014 erano pari al 5,6%, e nell'anno 2013 il dato registrato era stato pari al 5,4%.

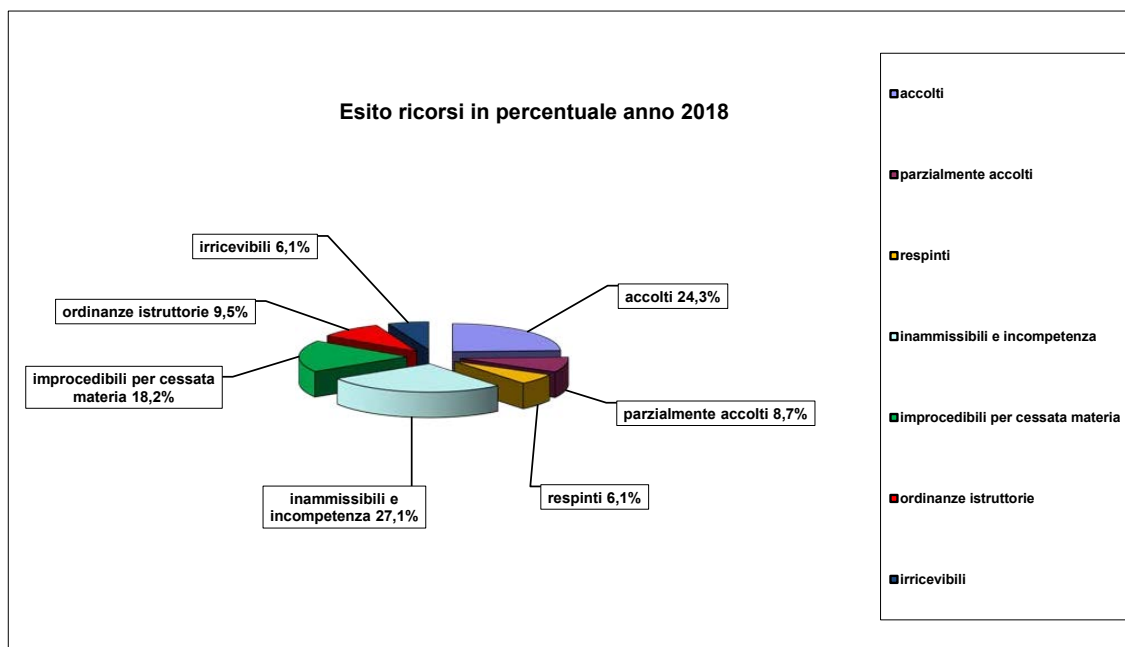
⁴² Nel 2012 i ricorsi respinti erano stati pari al 21,3% e nel 2011 pari all'11,1%, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009.

pari al 56,3%. Nel 2016 tale dato è stato pari 57,1% e nell'anno 2015, il 49,3% dei ricorsi aveva tale esito-

Il dato aggregato è dunque in costante aumento rispetto a quello registrato negli anni precedenti.

Ciò sta ad indicare **la crescente efficacia sostanziale della tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso offerta ai cittadini attraverso il ricorso alla Commissione.**

Figura 7: Esito dei ricorsi nell'anno 2018



Nel grafico contenuto nella sovrastante **figura 7** sono riportati, nel dettaglio, gli esiti dei ricorsi nell'anno 2018.

Si può osservare che **i ricorsi accolti sono stati nel 2018 pari al 24,3%**, mentre quelli **parzialmente accolti sono stati l'8,7%**.

I ricorsi respinti si sono fermati nel 2018 a quota 6,1%. Quelli **improcedibile per cessata materia del contendere sono stati pari al 18,2%**.

Le decisioni che hanno pronunciato **l'inammissibilità del ricorso sono nel 2018 pari al 27,1%**. I ricorsi **irricevibile per tardività sono pari al 6,1%**. Le **ordinanze istruttorie sono state pari al 9,5%**.

Nelle **figure da 8 a 15** che seguono vengono raffrontati gli esiti dei ricorsi dal 2009 al 2018.

Si può notare, osservando i dati riportati nel grafico di cui alla **figura 8**, che vi è stata una flessione dei **ricorsi accolti**, pari nel 2018 al 24,3%, a fronte del 29,3% registrato nel 2017. Nel 2016 il dato era pari al 23%, in diminuzione rispetto all'anno precedente.

Anche nel 2015, come già avvenuto nel 2014, si era verificata una flessione dei ricorsi accolti, in costante decrescita dall'anno 2013, in cui invece si era registrato un aumento dello stesso dato, rispetto al 2012 e al 2011, mentre nel 2009 e 2010 il numero dei ricorsi accolti era in percentuale più alto.

Il grafico riportato **nella figura 9** mostra che i ricorsi **parzialmente accolti** sono aumentati in percentuale nel 2018, attestandosi all'8,7%. Nel 2017 erano al 7,6%. Nel 2016 rispetto all'anno 2015 in cui erano stati pari al 5,1%, in diminuzione rispetto all'anno precedente.

La flessione lieve flessione degli accoglimenti registrata è comunque accompagnata da **un incremento dell'1,8% degli accoglimenti parziali e dei ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere che** sono notevolmente aumentati. Le pronunce che dichiarano la cessazione della materia, come già detto, sono il segno tangibile dell'efficacia dell'azione della Commissione per l'accesso, avendo, in tali casi, le amministrazioni interamente soddisfatto la pretesa di parte ricorrente, concedendo l'accesso ai chiesti documenti nelle more della trattazione del ricorso. Il dato complessivo, come già detto, evidenzia una percentuale di esiti favorevoli al ricorrente in crescita nel 2018.

La successiva **figura 10** descrive l'andamento dei **ricorsi dichiarati inammissibili**, comprese le pronunce di incompetenza. Le pronunce di inammissibilità **sono aumentate nel corso dell'anno 2018, attestandosi al 27,1%**. Nel 2017 erano il 23,8%. Nel **2016 si erano** fermanoti al **27,20 %**, contro il 33% registrato nel 2015 e il 34,3% del 2014. Nel 2013 le inammissibilità erano pari al 33,1%.

Inoltre, osservando il grafico di cui alla citata **figura 10** 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 2018, 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 la propria incompetenza con esplicita decisione di inammissibilità.

Nel grafico di cui alla successiva **figura 11**, si nota **un incremento delle decisioni di improcedibilità per cessata materia del contendere che nell'anno 2018 sono pari al 18,25**. Nel 2017 erano pari al 13,9%. Nel 2016 erano il 19%, in forte aumento rispetto all'anno precedente, in cui si era invece registrata una diminuzione dello 0,3% 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% e nel 2013 al 10,9%).

Il crescente numero dei ricorsi dichiarati improcedibili per cessazione della materia del contendere denota la propensione delle amministrazioni a concedere l'accesso ai documenti chiesti, in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso, senza attenderne l'esito e ciò può essere letto come un indicatore del crescente livello di *moral suasion* esercitata dalla Commissione per l'accesso nei confronti delle amministrazioni resistenti, sempre più incentivate a consentire l'accesso al ricorrente, con il connesso risultato di offrire una immediata tutela sostanziale del diritto d'accesso, già nella fase prodromica del procedimento giustiziale innanzi alla Commissione stessa.

Il grafico di cui alla **figura 12** descrive l'andamento dei **ricorsi dichiarati irricevibile per tardività**. Nel 2018 le decisioni di irricevibilità per tardività sono state il 6,1%. Nel 2017 sono state il 6,3%; nel 2016 le irricevibilità si sono attestate al 7,7%, confermando sostanzialmente il dato percentuale dell'anno 2015 in cui erano stati pari

al 7,6%, in netta diminuzione rispetto all'anno 2014, in cui avevano registrato una lieve crescita attestandosi al 9,2%. Nel 2013 le decisioni di irricevibilità erano pari all'8,1% dei ricorsi presentati e nel 2012 erano state pari al 10,7%.

La figura 13 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) Nel 2018 tali pronunce sono state pari al 9,5%. Nel 2017 sono state 13,6 e nell'anno 2016 erano pari all'8,6%. Nel 2015 il dato era pari al 10,1%, mentre nel 2014 erano pari al 5,6%, e nell'anno 2013 il dato registrato era stato pari al 5,4%.

La figura 14 descrive i ricorsi respinti dal 2009 al 2018. **Nel 2018 sono stati respinti il 6,1% dei ricorsi; nel 2017 il 5,5% e nel 2016 l'8,2%**, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2015 in cui si era registrato l'8,9% di decisioni di rigetto. Nell'anno 2014 erano state l'8% del totale, già in diminuzione rispetto ai ricorsi respinti nell'anno 2013 pari all'8,3% (nel 2012 i ricorsi respinti erano stati pari al 21,3% e nel 2011 pari all'11,1%, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009).

Il basso numero dei rigetti, in tendenziale, costante flessione negli ultimi anni, è un dato certamente positivo e denota la crescente efficacia del ricorso alla Commissione per l'accesso per tutela degli interessi sostanziali dell'accidente.

Figura 8: ricorsi accolti dal 2009 al 2018

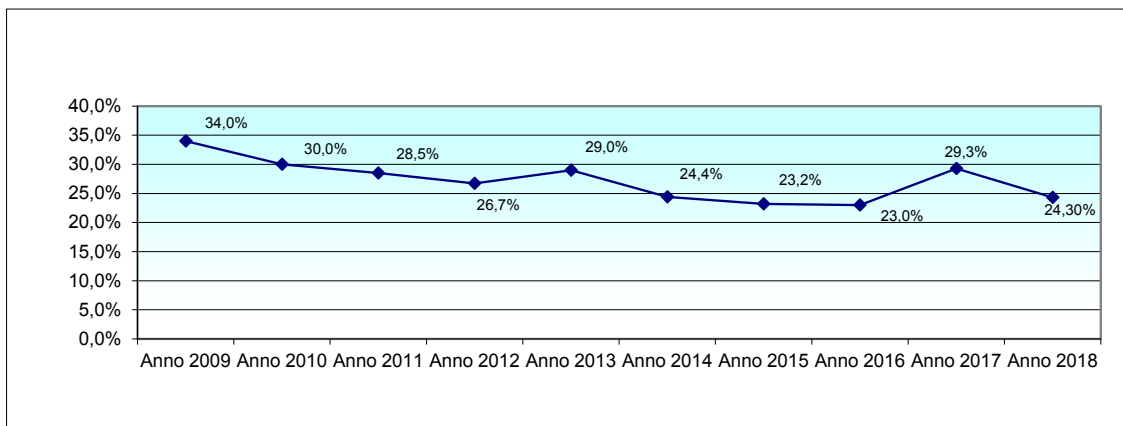


Figura 9: Ricorsi parzialmente accolti dal 2009 al 2018

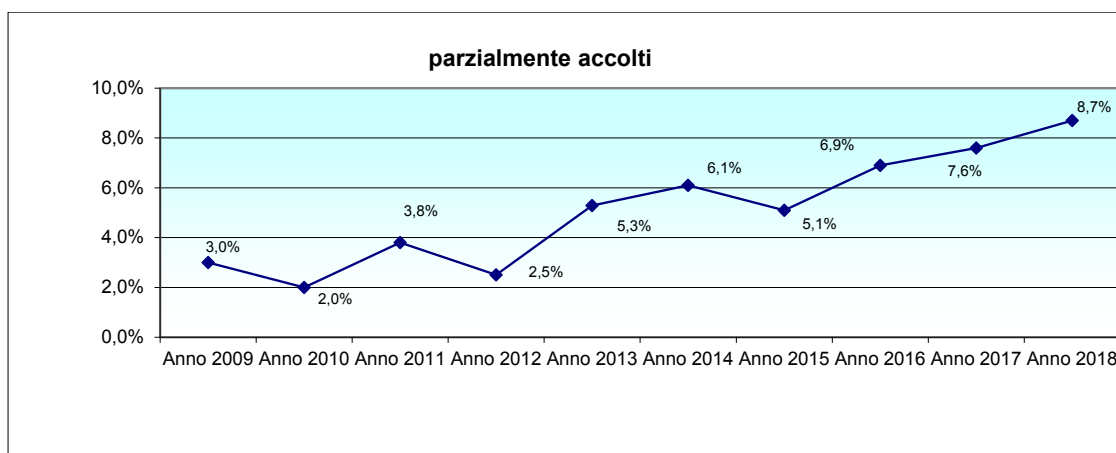


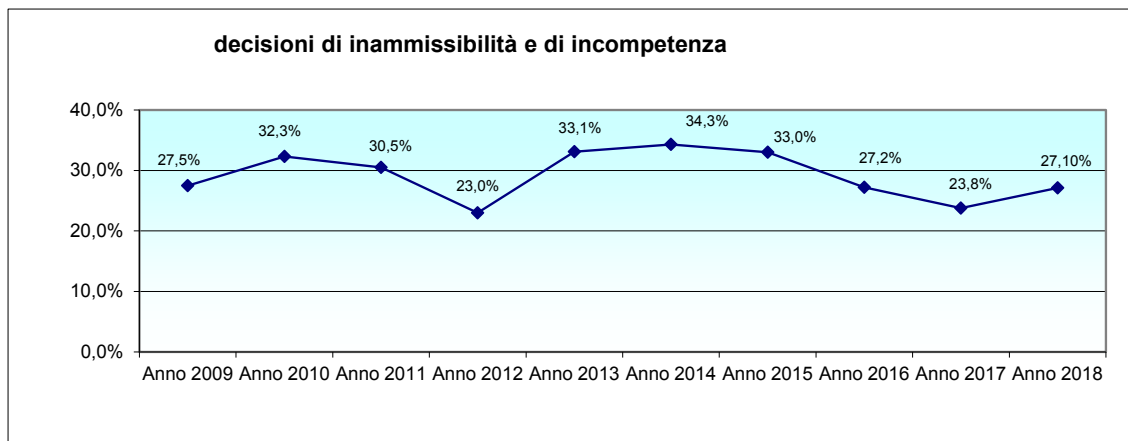
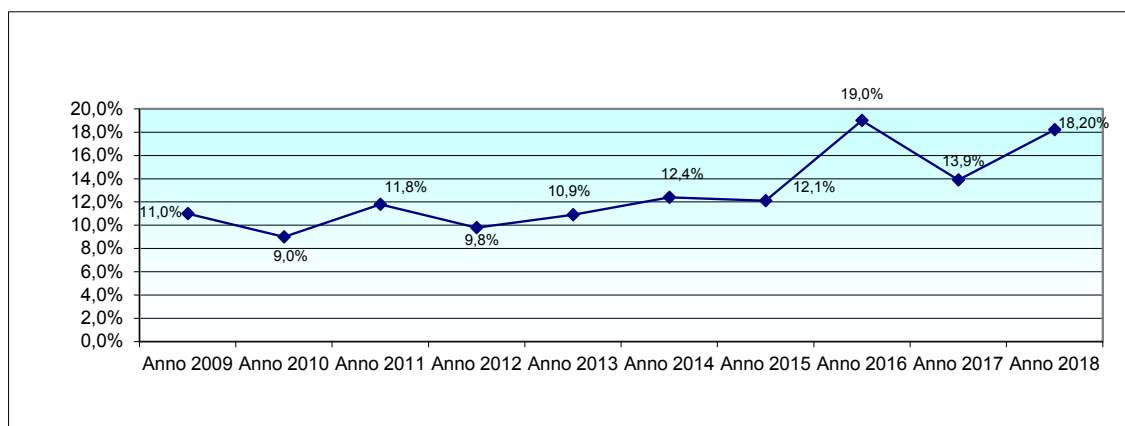
Figura 10: decisioni di inammissibilità dal 2009 al 2018**Figura 11: ricorsi improcedibili per cessata materia del contendere**

Figura 12 ricorsi irricevibili per tardività dal 2009 al 2018

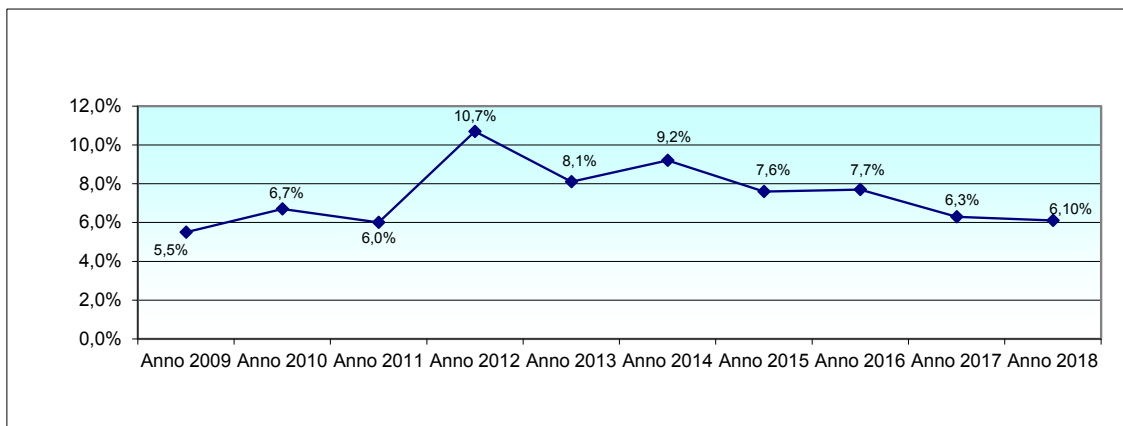


Figura 13 ordinanza istruttorie dal 2009 al 2018

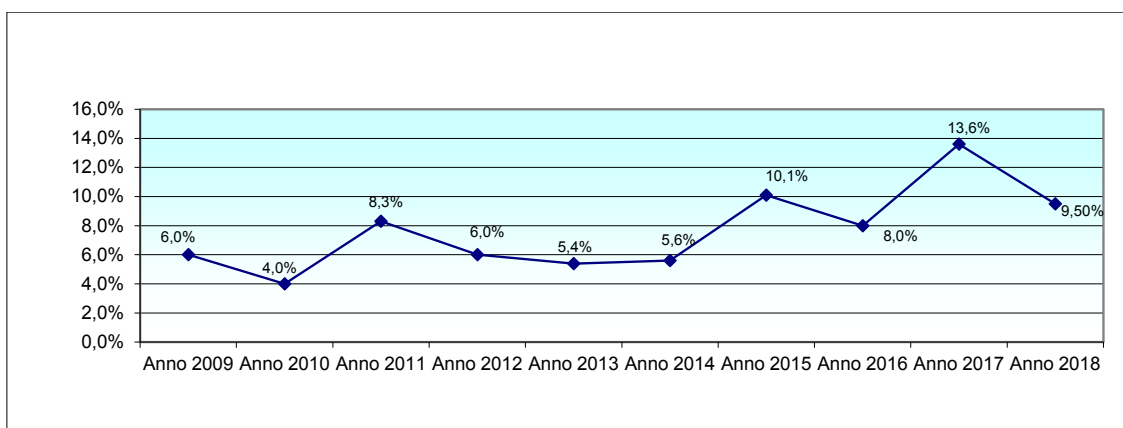
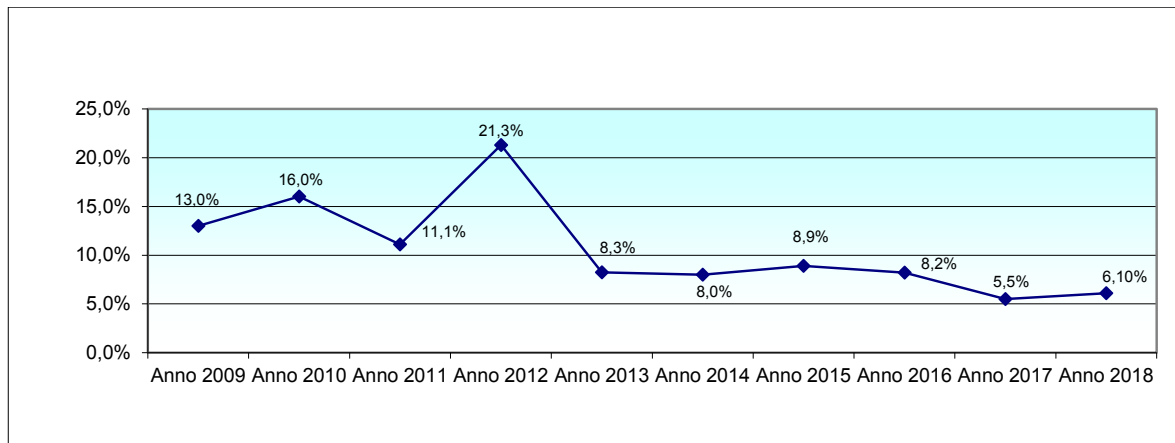


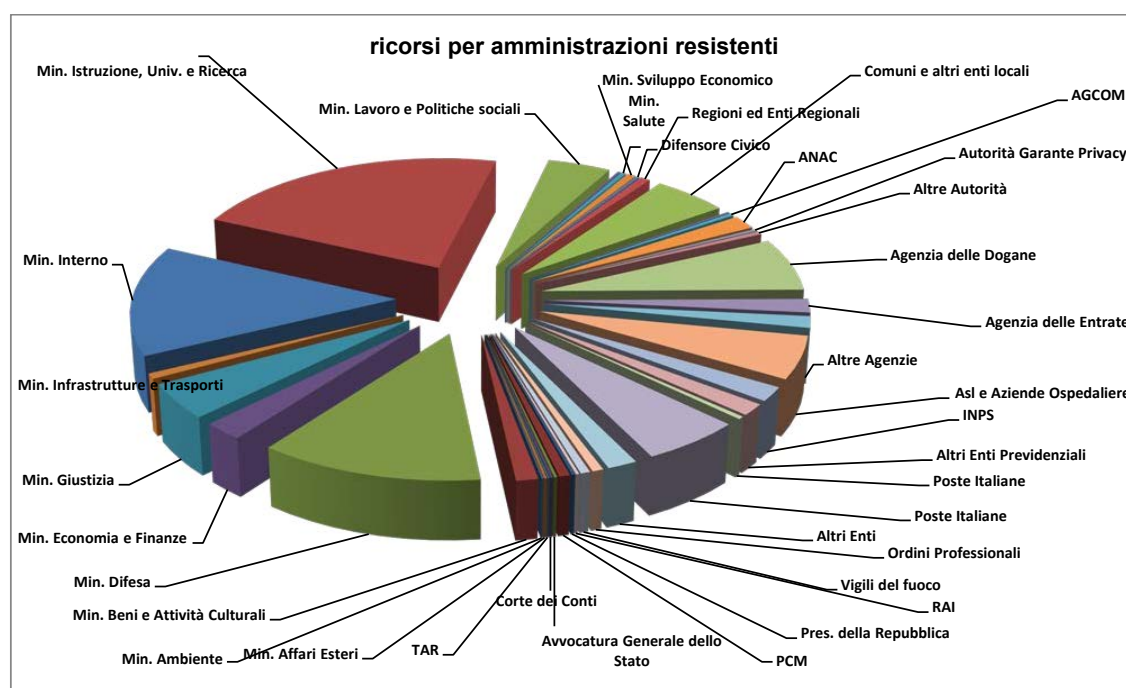
Figura 14: ricorsi respinti dal 2009 al 2018



3.1 Le amministrazioni resistenti

Nell'anno 2018 sono stati presentati alla Commissione per l'accesso 1299 ricorsi, rivolti contro provvedimenti di diniego d'accesso (espresi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali⁴³.

Figura 15: Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2018



⁴³ Ancorché la Commissione per l'accesso abbia una competenza limitata, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, la stessa Commissione 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 che a livello regionale, al fine di garantire comunque ai cittadini la tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso.

Figura 16: Numero di ricorsi presentati nel 2018 per amministrazione resistente

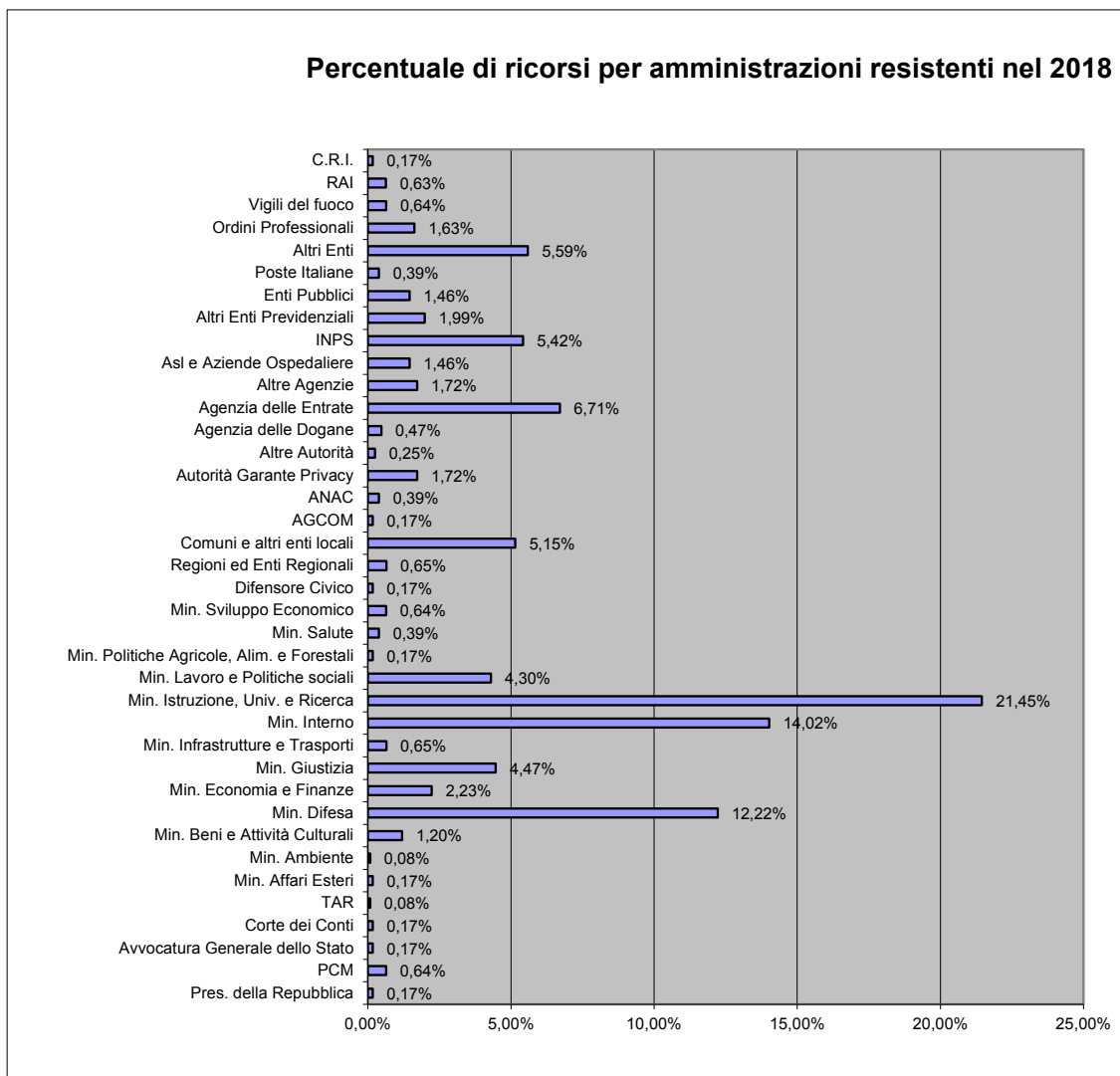


Figura 17: Percentuale di ricorsi per amministrazione resistente nel 2018

Pres. della Repubblica	0,17%
PCM	0,64%
Avvocatura Generale dello Stato	0,17%
Corte dei Conti	0,17%
TAR	0,08%
Min. Affari Esteri	0,17%
Min. Ambiente	0,08%
Min. Beni e Attività Culturali	1,20%
Min. Difesa	12,22%
Min. Economia e Finanze	2,23%
Min. Giustizia	4,47%
Min. Infrastrutture e Trasporti	0,65%
Min. Interno	14,02%
Min. Istruzione, Univ. e Ricerca	21,45%
Min. Lavoro e Politiche sociali	4,30%
Min. Politiche Agricole, Alim. e Forestali	0,17%
Min. Salute	0,39%
Min. Sviluppo Economico	0,64%
Difensore Civico	0,17%
Regioni ed Enti Regionali	0,65%
Comuni ed altri enti locali	5,15%
AGCOM	0,17%
ANAC	0,39%
Autorità Garante Privacy	1,72%
Altre Autorità	0,25%
Agenzia delle Dogane	0,47%
Agenzia delle Entrate	6,71%
Altre Agenzie	1,72%
Asl e Aziende Ospedaliere	1,46%
INPS	5,42%
Altri Enti Previdenziali	1,99%
Altri Enti Pubblici	1,46%
Poste Italiane	0,39%
Altri Enti	5,59%
Ordini Professionali	1,63%
Vigili del fuoco	0,64%
RAI	0,63%
C.R.I.	0,17%

Nelle **Figure 15, 16 e 17** sono riportate, nel dettaglio, le amministrazioni contro le quali i cittadini hanno presentato ricorso alla Commissione per l'accesso nell'anno 2018.

Dall'esame dei due grafici, di cui alle succitate **figure 15 e 16**, si ricava che il **maggior numero di ricorsi nel 2018** è stato presentato alla Commissione **contro i dinieghi di accesso del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca**. Si tratta in totale del **21,45%** di ricorsi rivolti sia contro i dinieghi degli uffici centrali del

Ministero sia contro i dinieghi delle articolazioni periferiche (Uffici scolastici regionali e provinciali, istituti scolastici, Università ecc. ...).

Seguono, in ordine di grandezza, il **Ministero dell'interno** con il **14,02%** di ricorsi (rivolti sia contro gli uffici centrali del Dicastero sia contro gli uffici periferici quali prefetture, questure, commissariati di polizia, ecc. ...) e il **Ministero della difesa** con il **12,22%** di ricorsi. **Nel 2018, contro l'Agazia delle entrate sono stati presentati il 6,71% dei ricorsi. Contro l'INPS sono stati presentati il 5,42% dei ricorsi.** Contro i **Comuni e gli altri enti locali**, la quota di ricorsi nel **2018** si è stata pari al **5,15%**.

Quindi seguono, nell'ordine, per numero di ricorsi, il **Ministero della giustizia** in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche (compresi gli uffici giudiziari) **con li 4,47%** ed il **Ministero del lavoro e le politiche sociali con il 4,30%**.

Contro il Ministero dell'economia e delle finanze sono stati presentati nel 2018 il 2,23% dei ricorsi. L'1,99% dei ricorsi del 2018 è rivolto contro altri enti previdenziali diversi dall'INPS.

Contro i dinieghi di accesso dell'**Autorità garante dei dati personali** è stato **presentato l'1,72% dei ricorsi.** Stessa percentuale misurano i ricorsi contro altre agenzie diverse dall'Agenzie delle Entrate. Contro i dinieghi di accesso di **ASL e altre aziende ospedaliere, nel 2018 sono stati presentati l'1,46% dei ricorsi. L'1,63% dei ricorsi è contro gli Ordini professionali.**

Contro il **Ministero per i beni e le attività culturali** è stato presentato **l'1,20% dei ricorsi nel 2018.**

Contro gli le **Regioni e gli enti regionali lo 0,65%.** Stessa percentuale dello **0,65%** dei ricorsi è stata rivolta contro il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.**

Un dato lievemente inferiori, pari allo 0,64% è stato misurato per i ricorsi rivolti contro i dinieghi di accesso del Ministero dello sviluppo economico. Anche i ricorsi rivolti contro la **P.C.M.** sono pari nel 2018 allo **0,64%**- Stessa percentuale di ricorsi è stata presentata contro i Vigili del fuoco. Lo **0,63%** dei ricorsi è contro la Rai.

Contro i dinieghi di accesso del **Ministero della salute** sono rivolti lo **0,39%** dei ricorsi. Stessa percentuale dello **0,39%** di gravami è contro rivolta contro l'**ANAC** e contro **Poste Italiane**.

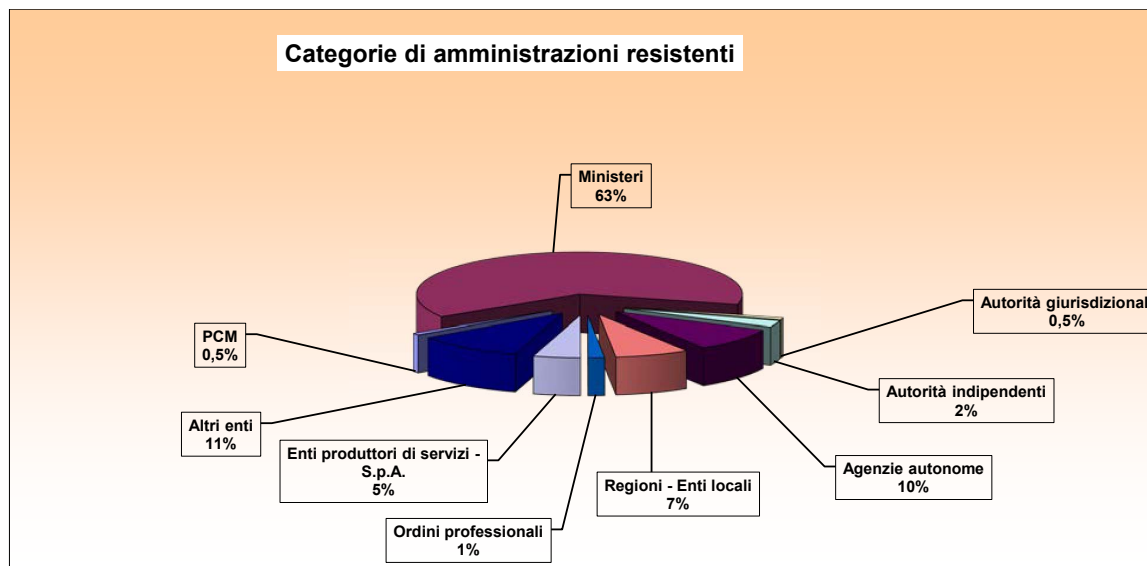
Un numero ancora inferiori di ricorsi, pari appena allo **0,17%** è stato presentato nel 2018 contro i dinieghi di accesso della **Presidenza della repubblica**, dell'**Avvocatura dello Stato**, della **Corte dei conti**, del **Ministero degli affari esteri**, dell'**AGCOM**, della **Croce rossa italiana**, i dei **difensori civici**.

La percentuale più bassa di ricorsi, pari allo **0,8%** è rivolta contro i dinieghi di accesso del **Ministero dell'ambiente e dei TAR**.⁴⁴

⁴⁴ Si riportano, qui di seguito, per un confronto, i dati registrati nel 2017, 2016 e 2015. Il maggior numero di ricorsi nell'anno 2017 è rivolto contro i dinieghi di accesso del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, con una quota di ricorsi pari al 20,8%. Si tratta di gravami rivolti sia contro i dinieghi degli uffici centrali del Ministero sia contro i dinieghi delle articolazioni periferiche (Uffici scolastici regionali e provinciali, istituti scolastici, Università ecc. ...). Al secondo posto seguono, i ricorsi presentati contro il Ministero dell'interno, pari al 18,8%, rivolti sia contro gli uffici centrali del Dicastero sia contro gli uffici periferici, quali prefetture, questure, commissariati di polizia, ecc. Quindi, al terzo posto, si posiziona la quota dei ricorsi rivolti nel 2017 contro il Ministero della Difesa, pari al 10,4%. Seguono i ricorsi rivolti contro i Comuni pari al 6,5% nel 2017. I ricorsi rivolti contro l'INPS raggiungono nel 2017 il 5,4 %, posizionandosi al quinto posto in ordine di grandezza. Seguono i ricorsi presentati contro l'Agenzia delle entrate pari al 4,9% e, subito dopo, quelli contro il Ministero della Giustizia pari al 4,8%. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha fatto registrare una quota di ricorsi pari al 3,2%, mentre contro il Ministero dell'economia e delle finanze il dato si è fermato nel 2017 al 2,5% di ricorsi, contro il 7,5% misurato per lo stesso Dicastero, nel precedente anno 2016. Contro gli Ordini professionali si è rivolto il 2,4% dei ricorsi presentati nel 2017. Una quota pari all'1,9% dei ricorsi è rivolta nel 2017 contro le A.S.L. e le Aziende ospedaliere. L'1,6% dei gravami è stato presentato alla Commissione per l'accesso contro il Ministero dei Beni e delle attività culturali. L'1,3% dei ricorsi contro il Ministero della salute. Stessa percentuale di ricorsi è rivolta contro l'Autorità garante della Privacy. Una quota pari all'1,1% dei ricorsi è contro il Ministero delle politiche agricole. Stessa percentuale di ricorsi è rivolta contro il Ministero dello sviluppo economico. Lo 0,8% dei ricorsi è contro Equitalia. Contro il Ministero degli affari esteri si registra nel 2017 lo 0,7% dei ricorsi; stessa quota dello 0,7% di ricorsi è rivolta contro le Regioni e gli enti regionali e contro gli altri enti previdenziali diversi dall'INPS. Con una percentuale ancora più bassa di ricorsi, seguono il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Poste Italiane, ai quali è rivolto rispettivamente lo 0,5% dei ricorsi presentati alla Commissione nel 2017. Seguono in coda, il Ministero dell'ambiente, con appena lo 0,3% di ricorsi e la P.C.M. con lo 0,2%. Si attestano allo 0,2% anche l'ANAC, l'agenzia delle Dogane e i Vigili del fuoco. Contro le province è rivolto lo 0,1% dei ricorsi. Identica esigua percentuale di ricorsi è rivolta nel 2017 contro l'AGCOM. Nell'anno 2016, il maggior numero di è stato presentato alla Commissione contro i dinieghi di accesso del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca. Si tratta in totale del 22,8% di ricorsi rivolti sia contro i dinieghi degli uffici centrali del Ministero sia contro i dinieghi delle articolazioni periferiche (Uffici scolastici regionali e provinciali, istituti scolastici, Università ecc. ...). Seguono, in ordine di grandezza, i ricorsi presentati contro i Comuni e gli altri enti locali, attestati a quota 12,3%. Quindi, al terzo posto, il Ministero dell'interno con l'11% dei ricorsi (rivolti sia contro gli uffici centrali del Dicastero sia contro gli uffici periferici quali prefetture, questure, commissariati di polizia, ecc. ...) Seguono, nell'ordine, al quarto e al quinto posto, per numero di ricorsi, il Ministero della Difesa e il Ministero dell'economia e delle finanze, con rispettivamente il 9,3% e il 7,5% di ricorsi rivolti nel 2016 avverso i dinieghi di accesso degli uffici centrali e periferici dei due dicasteri. Nell'anno 2015 si registrava, invece, un netto incremento dei ricorsi presentati avverso il ministero dell'interno, rispetto al dato dell'anno 2014. In particolare, il 12,2% dei ricorsi è stato rivolto, nel 2014, contro il Ministero dell'interno. Il dato era in netta diminuzione rispetto al 15,3% di ricorsi alla Commissione per l'accesso registrato nel precedente 2013 contro lo stesso Ministero. Nel 2013, per il Dicastero dell'interno si era invece registrato un aumento delle richieste di riesame di diniego d'accesso, con una inversione di tendenza rispetto alla diminuzione registrata nel 2012, anno in cui la percentuale di ricorsi era stata pari al 12,1%, in diminuzione rispetto all'anno 2011, in cui si era raggiunto il 13,3%. Nel 2015, quindi, i ricorsi contro il Ministero dell'interno tornano di nuovo a crescere, dopo che nel 2014 si era registrato un calo. Nella percentuale indicata erano comunque ricompresi anche tutti i ricorsi presentati avverso gli uffici periferici, le Prefetture, le Questure ed i Commissariati. Seguiva nella classifica il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con un totale di ricorsi per l'anno 2015 pari al 13,5%. Il primato dei ricorsi era stato nell'anno 2014 proprio del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, con una percentuale altissima di ricorsi, pari al 19,1. Si osserva dunque una flessione dei ricorsi presentati contro il MIUR nel 2015 (contro lo stesso dicastero era stata presentata una quota di ricorsi nel 2013 pari al 17,1% del totale) il dato registrato nel 2015 denotava un consistente decremento di dinieghi d'accesso impugnati contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca. Nel 2014 e anche nel 2013 si era invece registrato un aumento rispetto ai ricorsi presentati negli anni precedenti. (Nel 2012 la percentuale di ricorsi presentati era stata del 10,3%, in netta diminuzione rispetto all'anno precedente, confermando un trend positivo che continuava da quattro anni - nell'anno 2011 erano il 15,4%, all'anno 2010 il 17,7% e nel 2009 il 20%). L'alto numero di gravami riferiti al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca deve, comunque, essere rapportato al fatto che all'interno del conteggio totale figurano anche i ricorsi presentati contro gli uffici periferici, gli uffici scolastici regionali e provinciali, gli enti di ricerca, gli istituti scolastici, i convitti e le università. Nel 2015, il 12,5% dei ricorsi è stato presentato contro il Ministero della difesa. Si registrava dunque una tendenziale diminuzione percentuale rispetto all'anno 2014, in cui contro il Ministero della difesa è stato presentato il 13,5% dei ricorsi alla Commissione per l'accesso. Per il Ministero della difesa si registrava già una flessione dei ricorsi anche nel 2014, rispetto all'anno precedente. La percentuale di ricorsi presentati nell'anno 2013 era, infatti, stata pari al 14,1%. Nell'anno 2012 i ricorsi presentati contro il Ministero della difesa erano stati pari al 12,8%, in aumento rispetto al 2011, in cui erano stati pari al 12,4%, mentre nel 2010 e nel 2009 tali ricorsi erano stati superiori al 16%. Il dato percentuale del 12,5% riferito al 2015 comprende sia gli uffici centrali che quelli periferici, compresi i comandi e le caserme dei Carabinieri e appare fortemente positivo in quanto conferma una costante tendenza alla diminuzione dei ricorsi. I ricorsi contro i comuni, erano nel 2015 pari al 10,3%. Il dato era in lieve aumento rispetto al 2014 che aveva registrato il 10,2% di ricorsi rivolti contro i comuni. Nei confronti delle Agenzie delle entrate, nel 2015 erano stati presentati il 5,9% dei ricorsi. Dunque, continua il tendenziale aumento dei gravami contro tali agenzie già osservato anche nel precedente anno 2014, in cui i ricorsi erano pari al 5% del totale dei ricorsi presentati alla Commissione, contro il 4,8% del 2013 (erano 4,9% nel 2012 e nel 2011 erano stati pari al 4,1). Nei confronti dell'INPS e degli altri Enti previdenziali si osserva una lieve aumento dei ricorsi presentati nel 2015, pari rispettivamente a 5,3% e 1,3%, per un totale di 6,7. Nel 2014 il totale dei ricorsi presentati contro gli Enti previdenziali era stato pari al 5,7% (4,4% INPS e 1,3% agli altri enti previdenziali). Nel 2013 i ricorsi contro tali Enti erano stati pari al 5,8% a fronte del 3,6% registrato nel 2012. (Nell'anno 2011 si era registrato un dato pari al 7,3%, contro il 4,29% del 2010. Nel 2009 i ricorsi erano stati l'8%). Contro il Ministero della giustizia sono stati presentati il 4,6% dei ricorsi nel 2015, in lieve aumento rispetto al 2014 in cui si era registrato il 4,2% dei ricorsi. I ricorsi nei confronti dei dinieghi di accesso del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sono nel 2015 pari al 4,1%, in aumento rispetto all'anno 2014 che aveva invece fatto registrare il 3,6%, in netta diminuzione rispetto all'anno 2013 (i ricorsi avverso tale Dicastero risultavano nel 2013 al 4,5%, in lieve aumento rispetto al 2012 in cui si era registrato un dato pari al 4,3%, in diminuzione di un punto percentuale rispetto all'anno 2011, in cui si era registrato il 5,3%). I ricorsi contro i dinieghi d'accesso del Ministero dell'economia e delle finanze, nel 2015 sono pari al 2,7%, in diminuzione rispetto all'anno 2014, in cui erano stati pari al 3%, in lieve aumento rispetto al 2013 in cui si era registrato il 2,2% (nel 2012 erano stati solo l'1,4%, mentre nel 2011 si erano attestati al 4%, contro il 5,12% del 2010 e il 12% del 2009). Contro le Asl e le aziende ospedaliere è stato presentato nel 2015 il 2,6% dei ricorsi, esattamente il doppio rispetto ai ricorsi presentati nel 2014, che erano stati pari all'1,3%. I ricorsi rivolti contro gli Ordini professionali sono aumentati nel 2015 al 2%, a fronte dell'1,4 nel 2014. Regioni ed enti regionali hanno confermato anche per il 2015 l'1,9% di ricorsi, dato identico a quello registrato nell'anno precedente. Contro l'Autorità garante per la Protezione dei dati personali si sono avuti l'1,7% dei ricorsi, a fronte dell'1% del 2014. Occorre in proposito rilevare che il dato è tuttavia falsato dalla presenza di alcuni ricorrenti seriali che, da soli, hanno presentato decine di ricorsi nel 2015. Contro il Ministero della salute è stato rivolto nel 2015 l'1,6% dei ricorsi, in aumento rispetto allo 0,4% del 2014. Nel 2015 l'1,1% dei ricorsi sono stati rivolti contro Equitalia SPA, in diminuzione rispetto al dato del 2014. Nel 2014 si era registrato un lieve aumento dei ricorsi contro Equitalia SPA, che erano stati pari all'1,4%, a fronte del dato del 2013 pari al 1,2% (nel 2012 si era registrato il 6,6%; il 3,3% nel 2011). Nel corso del 2015, contro Poste italiane SPA sono stati presentati 0,9% dei ricorsi, in aumento rispetto al dato registrato nel 2014, pari allo 0,4%.



Figura 18: Macrocategorie di Amministrazioni resistenti nell'anno 2018



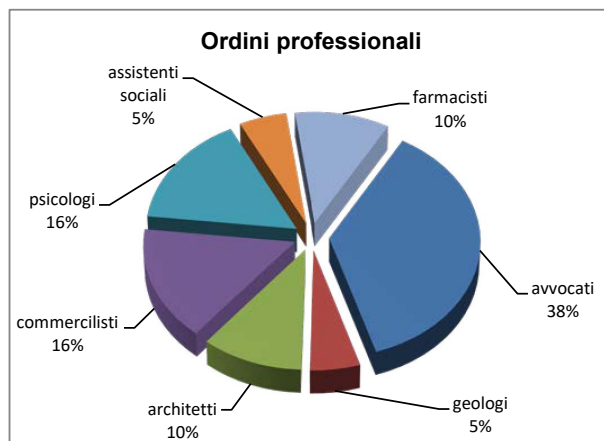
Nella Figura 18, sopra riportata, sono confrontate le diverse amministrazioni resistenti, suddivise per macrocategorie, rispetto ai ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso nel 2018.

La percentuale maggiore di ricorsi è rivolta, come negli anni precedenti, contro i **ministeri**. In particolare, il **63%** dei gravami è rivolto contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni Ministeriali, nelle loro diverse articolazioni, centrali e periferiche. Quella dei ricorsi contro i Ministeri resta, da sempre, la quota maggiore in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro le altre amministrazioni. Le **Agenzie Autonome** nel 2018 registrano un incremento di ricorsi rispetto al 2017, attestandosi al 10%. Contro le Regioni e gli enti locali sono stati presentati il 7% dei ricorsi nel 2018 e contro gli enti produttori di servizi il 5%. Seguono, in ordine di grandezza, le Autorità indipendenti, contro le quali sono stati presentati in totale il 2% dei gravami nel 2018. Quindi, con appena l'1%, gli ordini professionali, e, da ultimo, con circa lo **0,5%** la PCM e le Autorità giurisdizionali.

3.2 Ricorsi contro gli ordini professionali

Nel grafico di cui alla **figura 19**, sotto riportata, sono descritti nel dettaglio i ricorsi presentati dinanzi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2018 contro i dinieghi di accesso degli **ordini professionali**, nelle loro articolazioni territoriali e nazionali. Il dato più rilevante riguarda i ricorsi presentati **nel 2018** contro **l'Ordine degli avvocati** pari al 38% di tutti i ricorsi presentati contro gli ordini professionali. Segue in ordine di grandezza la quota di ricorsi rivolti nel 2018 contro l'ordine dei Commercialisti pari al 16%. Stessa quota del 16% è rivolta contro l'Ordine degli psicologi. Il 10% dei ricorsi è rivolto contro i farmacisti, stessa percentuale contro l'ordine degli architetti. Il 5% dei ricorsi relativi agli ordini professionali è rivolto nel 2018 contro i geologi- identica quota è rivolta contro gli psicologi.

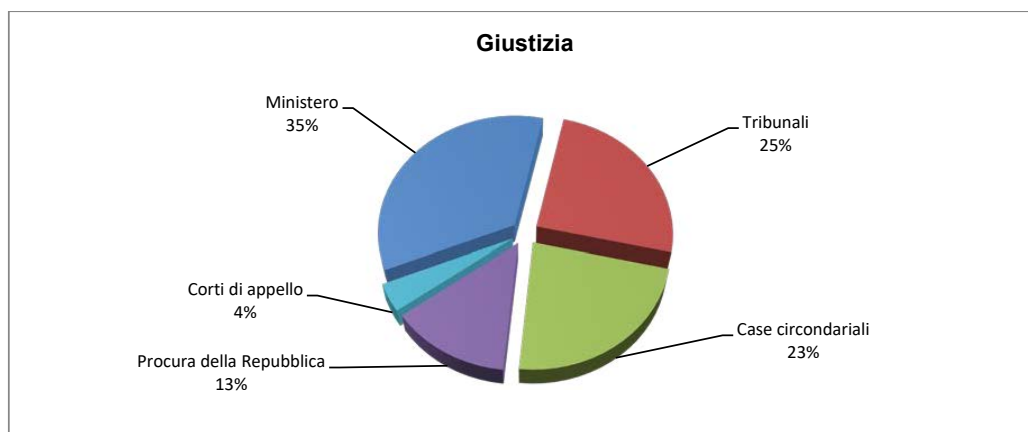
Figura 19: Ricorsi contro gli ordini professionali nell'anno 2018



3.3 I ricorsi presentati contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della giustizia nel 2018

Nel grafico sotto raffigurato sono riportati, in percentuale, i ricorsi presentati contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della Giustizia nel corso dell'anno **2018**. In particolare, si può notare che il 35% dei ricorsi è rivolto contro i dinieghi di accesso del Ministero della giustizia. Il dato è in netta diminuzione rispetto agli anni precedenti. Seguono, per percentuale, i ricorsi contro i dinieghi di accesso ai documenti amministrativi dei tribunali pari al 25% e delle case circondariali pari al 23%, nell'anno 2018. I dinieghi di accesso delle **Procure della Repubblica** impugnati nel 2018 dinanzi alla Commissione per l'accesso sono pari al **13%**. I ricorsi contro le Corti d'appello sono il 4% nel 2018.

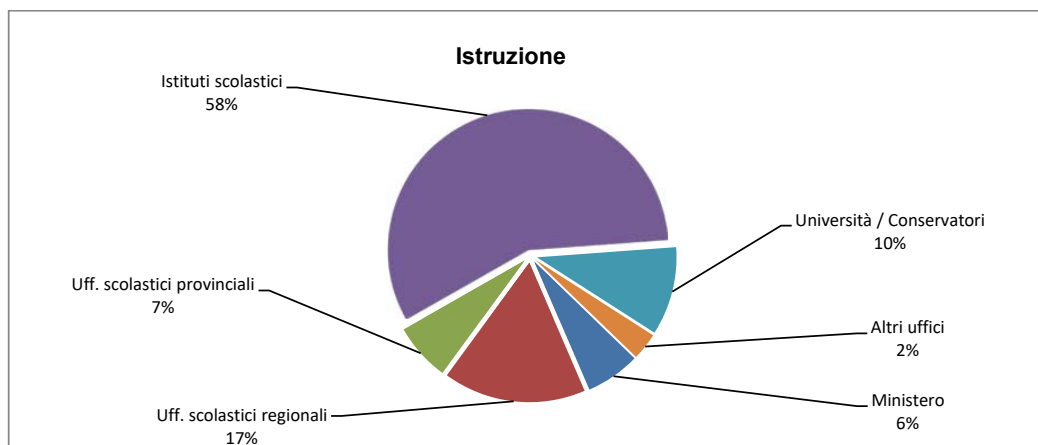
Figura 20: Ricorsi contro l'Amministrazione della Giustizia nel 2018



3.4 Il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca

I ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso contro l'amministrazione dell'istruzione nel **2018** sono rivolti, per il **58%**, contro i dinieghi di accesso degli **istituti scolastici**. Contro i dinieghi di accesso della **sede centrale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca** è stato rivolto nel **2018 il 6%** dei gravami. Contro gli **uffici scolastici periferici regionali** i ricorsi si sono attestati al **17%**. I ricorsi contro gli **uffici scolastici provinciali** sono pari nel 2018 al **7%**. I ricorsi contro le **Università e gli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM)** nell'anno 2018 sono pari al **10%**. Il **2%** è rivolto contro altri uffici.

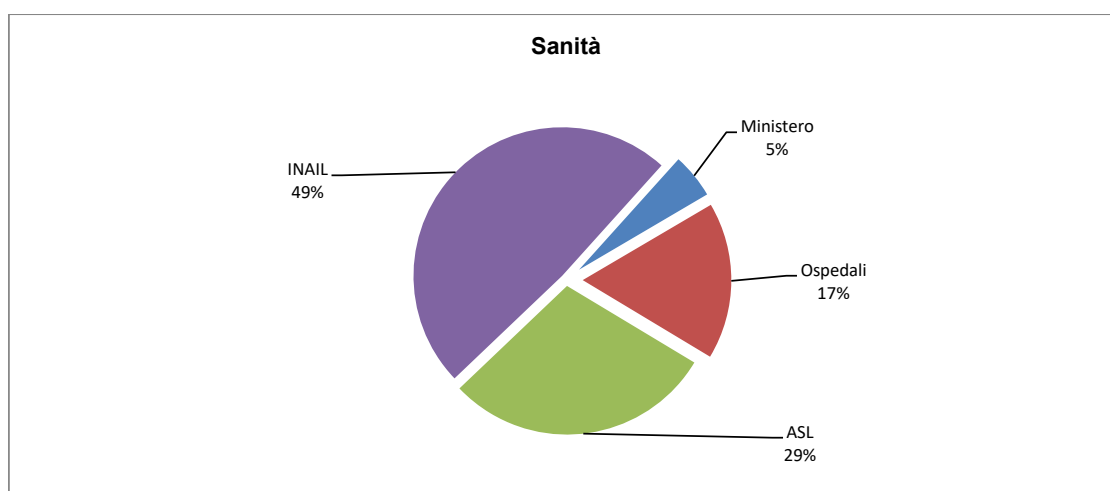
Figura 21: Ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2018



3.5 I ricorsi contro i dinieghi di accesso degli Enti del settore della Salute

Nel 2018 i ricorsi rivolti contro il Ministero della salute sono pari al **5%** del totale dei ricorsi contro gli enti del settore salute

Figura 22: Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2018

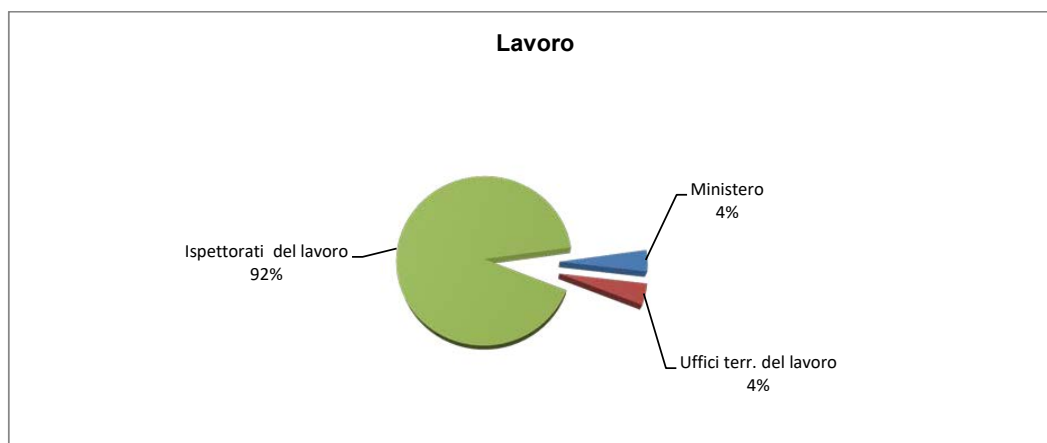


Dal grafico di cui alla **figura 22** soprastante si evince che nel 2018 sono stati **rivolti contro gli ospedali il 17% dei ricorsi del settore sanitario**. I ricorsi contro le **ASL** si attestano **al 29%** nel 2018. I ricorsi contro l'**INAIL** nel 2018 sono pari al 49%

3.6 Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2018

Nel grafico di cui alla **figura 23** sotto riportata si può osservare che il 92% dei ricorsi sono presentati, nel corso del 2018, nel settore in esame, contro i dinieghi di accesso degli ispettorati del lavoro. Il 4% è rivolto contro la sede centrale del Ministero. E una restante quota del 45 contro gli uffici territoriali del lavoro.

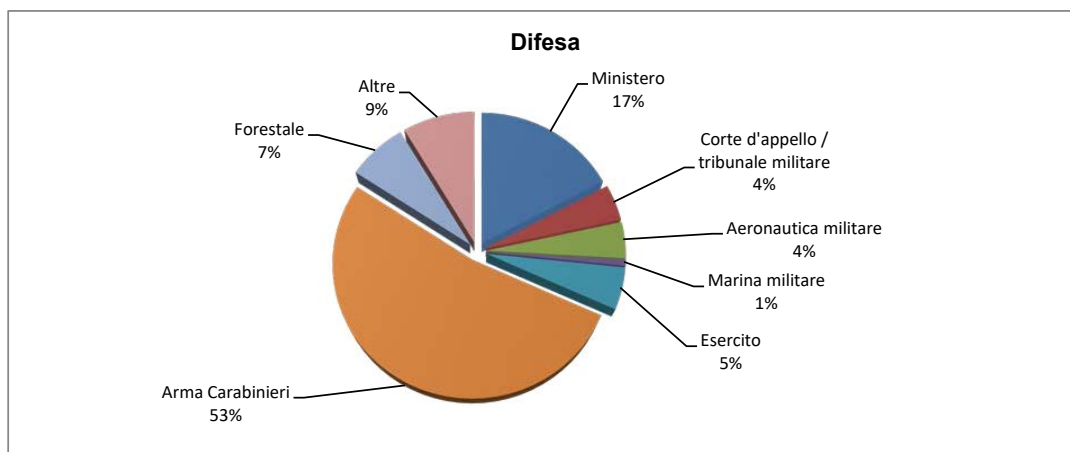
Figura 23: Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2018



3.7 Ricorsi nel settore della Difesa

Nel corso dell'anno 2018, come si evince dalla **figura 24**, il **53%** dei ricorsi è rivolto contro l'**Arma dei carabinieri**. Il **17%** contro il Ministero, il **7%** contro il **Corpo forestale dello Stato**; il **5%** contro l'**esercito**, il **4%** contro la **corte d'appello e i tribunali militari**, il **4%** contro l'**aeronautica militare**. L'**1%** contro la **marina militare**.

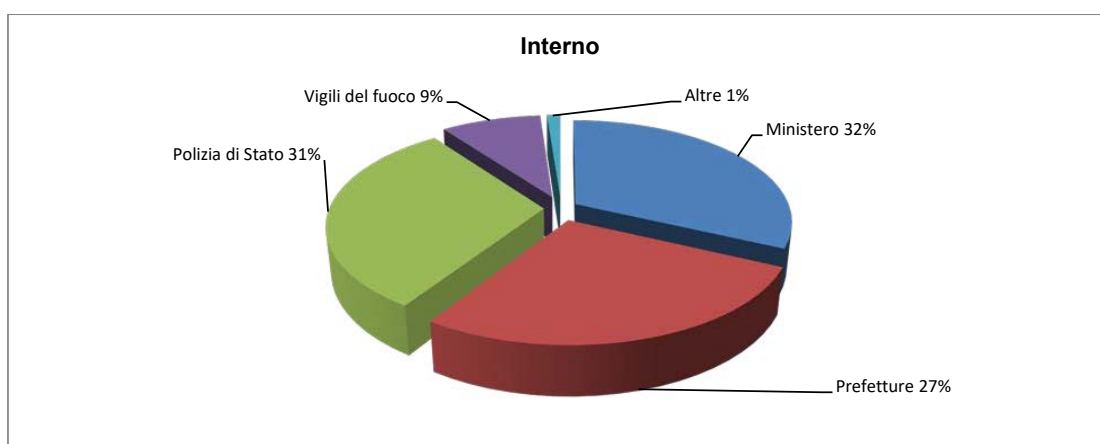
Figura 24: Ricorsi nel settore della difesa nel 2018



3.8 Ministero dell'interno

Nella **figura 25** è descritta la dinamica dei ricorsi contro il Ministero dell'interno nelle sue diverse articolazioni territoriali, nel corso del 2018.

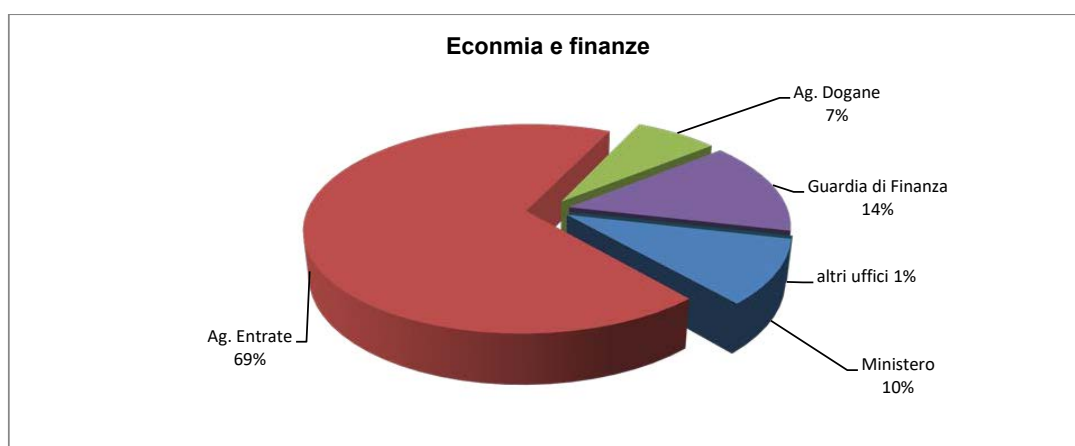
Figura 25: I ricorsi contro il Ministero dell'interno nel 2018



3.9 Ministero dell'economia e delle finanze

Nella seguente **Figura 26** sono riportati i ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso nel settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze nel corso dell'anno 2018.

Figura 26: I ricorsi contro il MEF nel 2018



Si osserva che, nel **2018**, **una quota pari al 69% dei ricorsi** nel settore in esame è rivolto **contro l'Agenzia delle entrate**. Il **14% dei ricorsi è rivolto contro la Guardia di finanza**. Il **10%** dei ricorsi è rivolto contro il **Ministero**. Infine, si registra il **6%** di ricorsi contro l'Agenzia delle Dogane. Una restante quota pari all'**1%** è riferita alle altre articolazioni centrali e periferiche del settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze.

3.10 La distribuzione geografica dei ricorsi nel 2018

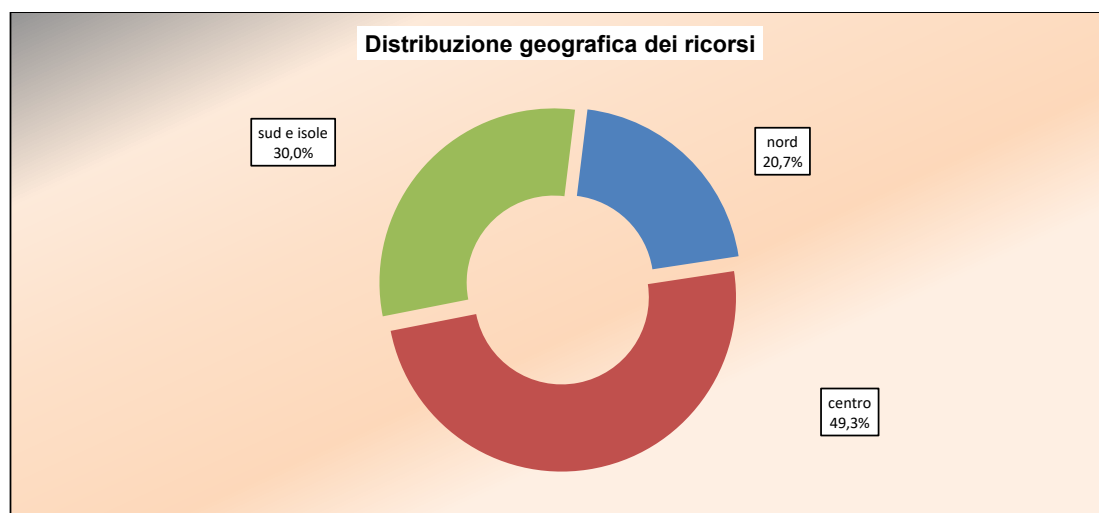
Anche nel 2018 come già avvenuto nei precedenti anni 2017, 2016, 2015 e 2014, il numero più alto di ricorsi si registra al centro della penisola, stante la presenza, a Roma, dei Ministeri e delle sedi centrali delle amministrazioni, contro le quali si concentrano il numero più alto di ricorsi.

In particolare, esaminando la seguente **figura 27** si osserva che **nel 2018, il 49,3% dei ricorsi** è rivolto contro le amministrazioni con sede **nelle regioni del centro Italia**.

Il **30%** dei ricorsi è rivolto avverso i dinieghi di accesso delle amministrazioni con sede nelle regioni del **sud e nelle isole**.

Contro le regioni del **nord** è stato presentato **il 20,7%** dei ricorsi nel 2018.

Figura 27: Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2018



3.11 L'estensione della competenza della Commissione sui ricorsi presentati contro gli enti locali in caso di carenza di difensore civico sia in ambito locale che in ambito regionale

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

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

Ciò nonostante, al fine di evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, la Commissione per l'accesso, anche nell'anno 2018, come già avvenuto negli anni precedenti, ha ritenuto di dover estendere la propria competenza, per evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, decidendo nel merito anche i ricorsi contro i dinieghi di accesso degli enti locali, in tutti i casi di assenza totale ed accertata di difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale.

Tale orientamento ha confermato una prassi interpretativa, già consolidatasi nel corso degli anni 2011, 2012, 2013 e 2014, 2015, 2016 e 2017, seguita dalla Commissione per l'accesso, in considerazione sia del fatto che il difensore civico è stato abolito a livello comunale (con la legge finanziaria per il 2010) sia della non uniforme diffusione della figura del difensore civico provinciale, 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).

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 regolarmente forniti di difensore civico, continuando sempre ad esprimersi in tale settore, se non nella sede giustiziale riservata al difensore civico, comunque in sede consultiva ai sensi dell'articolo 27 della legge 241/'90, fornendo il proprio orientamento interpretativo 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.

La seguente figura 28 distingue i ricorsi presentati nel 2018 contro le amministrazioni locali da quelli rivolti avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

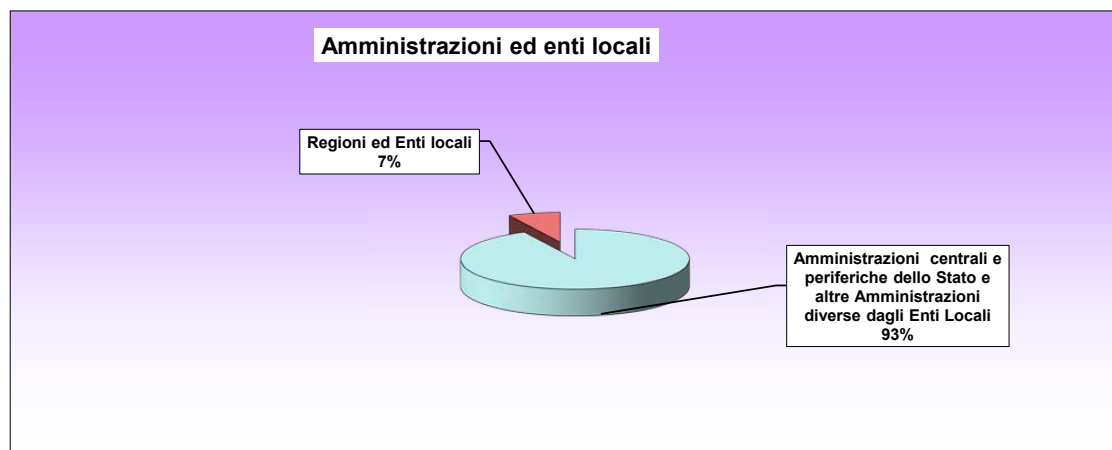
Osservando il grafico, si può rilevare che, nell'anno 2018 il 93% dei ricorsi è rivolto contro Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e altre Amministrazioni diverse dagli Enti Locali. Il 7% dei ricorsi è contro i dinieghi di accesso delle regioni e degli enti locali.

Si registra un lieve decremento del dato statistico inerente l'attività giustiziale della Commissione per l'accesso nei confronti di Regioni ed enti locali rispetto al passato⁴⁵.

Tale fenomeno non è tuttavia indice di una diminuita fruizione da parte dei cittadini della tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso nei confronti degli enti locali sprovvisti di difensore civico offerta dalla Commissione, tutela che anzi si è sostanzialmente intensificata nel corso del 2018, stante la perdurante inesistenza del difensore civico in diversi ambiti regionali (ad es.: Calabria, Sicilia, Puglia).

La flessione del dato statistico in tale ambito, registrato nel 2018, rispetto agli anni precedenti deriva infatti quale diretta conseguenza del nuovo orientamento procedurale affermatosi presso la Commissione che ha ritenuto di limitare le proprie pronunce di inammissibilità per incompetenza disponendo la trasmissione diretta dei ricorsi ai difensori civici competenti per territorio da parte della Segreteria della commissione.

⁴⁵ Nel 2017 il 90,9% dei ricorsi era rivolto contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali e il 9,1% contro le regioni e gli enti locali. Nel 2016, l'86% dei ricorsi è rivolto avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali e il 14% dei ricorsi è contro le regioni e gli enti locali. Nel 2015 l'84,7% dei ricorsi era contro le amministrazioni dello Stato e il 15,3% contro regioni ed enti locali. Nel 2014, solo il 14,4% dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso era rivolto contro Regioni ed Enti locali e l'85,6% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali. In particolare, l'incremento dei ricorsi contro gli enti locali esaminati dalla Commissione per l'accesso nel 2015 è pari allo 0,9% in diminuzione rispetto al dato incrementale registrato nel 2014, in cui si osservava un aumento dei ricorsi contro Regioni ed enti locali pari all'1,7% rispetto al dato misurato nel 2013 che era pari al 12,7%. Nell'anno 2013 il 12,7% dei ricorsi era infatti stato rivolto contro regioni ed enti locali, e l'87,3% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; nel 2012 il 10,3% dei ricorsi era contro Regioni ed enti locali e l'89,7% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; nel 2011 contro Regioni ed Enti locali nel complesso, erano stati presentati alla Commissione per l'accesso il 10,8% dei ricorsi e l'89,2% era rivolto nei confronti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Figura 28: Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2018

4. GLI EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO GIURISDIZIONALE IN MATERIA DI ACCESSO DELL'ATTIVITÀ GIUSTIZIALE DELLA COMMISSIONE DAL 2006 AL 2018

Il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 25 della legge n. 241 del 1990 e 12 del d.P.R. n. 184 del 2006, costituisce un rimedio amministrativo, in tutto assimilabile al ricorso gerarchico improprio, in quanto rivolto ad un organo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

Tale assunto è ormai assodato, in forza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, secondo cui: *“non sussiste in astratto alcun motivo giuridico per escluder che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.) E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anche esso configurabile come ricorso gerarchico improprio).”*⁴⁶

Anche il T.A.R. Lazio ha aderito alla tesi che assegna a tale rimedio natura di ricorso amministrativo, osservando che le norme di legge e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione per l'accesso, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale, osservando in particolare che: *“il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'actio ad exhibendum in quanto, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante”*.⁴⁷

⁴⁶ Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938.

⁴⁷ T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675.

Tale strumento di tutela offerto al cittadino, non solo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso nei confronti dell'amministrazione pubblica, ma, tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come illustrato dalla seguenti **Figure 23 e 24**, dalle quali si evince che **su un totale di 8691 ricorsi trattati dal 2006 al 2016**, solamente **146** decisioni della Commissione per l'accesso sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR.

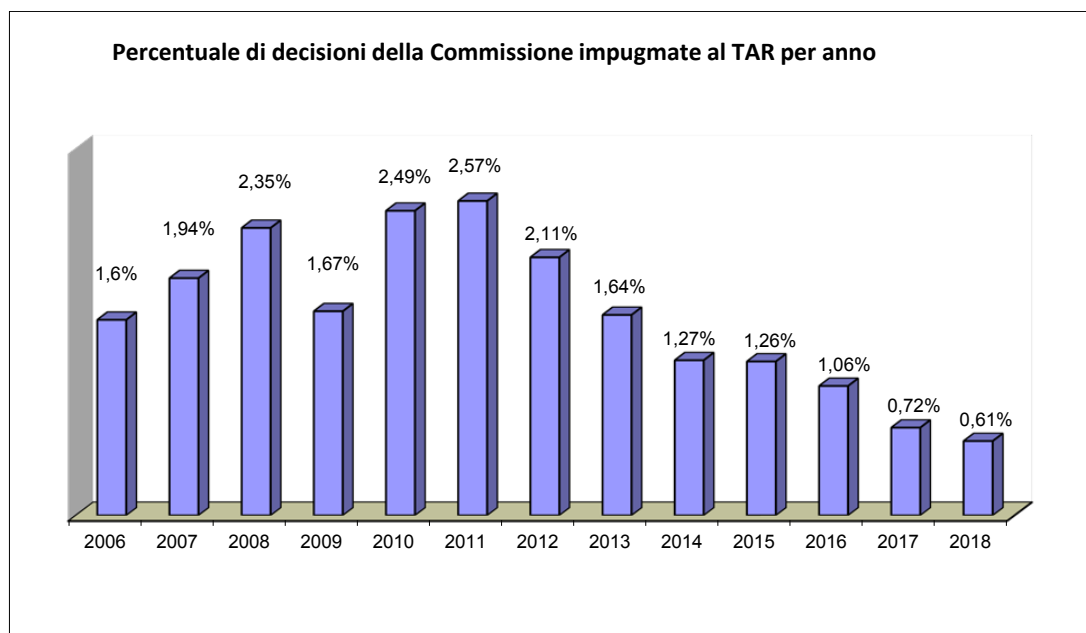
In particolare **nel 2016 su 1405 ricorsi esaminati, sono state impugnature solamente 15 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR** (nel corso dell'anno 2015 le decisioni impugnature al TAR erano state 16 su 1270 ricorsi; nel corso del 2014 erano 15 su 1181 e nel 2013 erano 19 su un totale di 1095 ricorsi).

Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR nell'arco temporale che va dal 2006 al 2016 è pari all' 1,68% di decisioni impugnature in sede giurisdizionale.

Nell'anno 2016 il tasso di ricorsi in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione è stato pari all'1,06%(nel 2015 il tasso di impugnative al Tar è stato dell'1,26%, in lieve diminuzione rispetto a quello registrato nell'anno 2014, in cui si era registrato già un decremento del tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione; nel 2014 il dato si era attestato sull'1,27% a fronte dell'1,64%del 2013, del 2,11% del 2012 e del 2,76% registrato nell'anno 2011).

Figura 29: Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso dinanzi al TAR

RICORSI DECISI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO			
EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO IN MATERIA D'ACCESSO DINANZI AL TAR			
	RICORSI decisi dalla COMMISSIONE	RICORSI AL TAR	RAPPORTO TRA RICORSI AL TAR E RICORSI ALLA COMMISSIONE
ANNO 2006	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	1299	8	0,61%
TOTALE	11.376	164	1,44%

Figura 30: Decisioni della Commissione impugnate al TAR dal 2006 al 2018

Dal grafico riportato nella figura 30, si evince che, dopo una prima tendenza all'aumento del tasso di impugnativa delle decisioni della Commissione per l'accesso dinanzi al TAR, che abbraccia l'arco temporale compreso tra l'anno 2006⁴⁸, e il 2008, si osserva un deciso decremento delle impugnative dinanzi al TAR delle decisioni della Commissione nell'anno 2009.

I ricorsi al TAR contro le decisioni della Commissione riprendono però a crescere nuovamente nell'anno 2010 e restano pressoché stabili nell'anno 2011, se pur in lieve aumento.

Dal successivo anno 2012 il dato percentuale ha ricominciato a decrescere costantemente fino al 2018, in cui la percentuale di decisioni della Commissione per l'accesso impugnate al TAR tocca il valore minimo, diminuendo, rispetto all'anno precedente dello 0,11% e passando dall'0,72% del 2017 allo 0,061% del 2018.

La deflazione del contenzioso amministrativo in materia d'accesso, costituisce uno dei risultati positivi raggiunti dalla Commissione per l'accesso. Altro importante

⁴⁸ Anno in cui sono state attribuite per la prima volta alla Commissione per l'accesso le funzioni giurisdizionali a seguito delle modifiche alla legge n. 241/90 introdotte dalla legge n. 15 del 2005 e dell'entrata in vigore del DPR n. 184/2016

obbiettivo raggiunto è la sempre maggiore diffusione presso gli utenti della conoscenza dello strumento del ricorso alla Commissione per l'accesso, che costituisce ormai una forma di tutela in sede amministrativa agevolmente azionata da una molteplicità sempre maggiore di cittadini.

I dati sin qui illustrati nella presente relazione attestano il pieno successo riscosso presso i cittadini-utenti dall'attività giurisdizionale 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 anni una media di più di circa milletrecento ricorsi all'anno. Nel 2018 ne ha decisi 1299, esaminando, in media, circa 95 ricorsi per ogni singola riunione plenaria.**

In particolare, **nell'anno 2018 su 1299 ricorsi** trattati dalla Commissione per l'accesso, **solo 8 decisioni** sono state impugnate dinanzi al TAR.⁴⁹

Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR nell'arco temporale che va **dal 2006 al 2018 è pari al 1,44%**, in diminuzione rispetto al dato medio complessivo registrato nel 2017 pari all'1,54% e a quello registrato nel 2016 che era pari ad una media di 1,68% di decisioni impugnate in sede giurisdizionale.

Nell'anno 2018, il tasso di decisioni della Commissione per l'accesso impugnate in sede giurisdizionale è stato pari ad appena lo 0,61%. Nel 2017 era stato pari allo 0,72%. Nel 2016 il tasso di ricorsi in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione era stato più alto attestandosi all'1,06%. Nel 2015 il tasso di impugnative al Tar era stato dell'1,26%, già in lieve diminuzione rispetto a quello registrato nell'anno 2014, in cui si era registrato un decremento del tasso di impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione. Nel 2014 il dato si era attestato sull'1,27%, a fronte dell'1,64% del 2013, del 2,11% del 2012 e del 2,76% registrato nell'anno 2011.

⁴⁹ Nell'anno 2017 su 1386 ricorsi esaminati, 10 decisioni della Commissione per l'accesso erano state impugnate dinanzi al TAR. Nel 2016 su 1405 ricorsi esaminati, sono state impugnate solamente 15 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR. Nel corso dell'anno 2015 le decisioni impuginate al TAR erano state 16 su 1270 ricorsi; nel corso del 2014 erano 15 su 1181 e nel 2013 erano 19 su un totale di 1095 ricorsi.

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

Oltre all'attività giustiziale, descritta nei capitoli che precedono, l'articolo 27 della legge 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 n. 241 del 1990, 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 che periferiche.

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

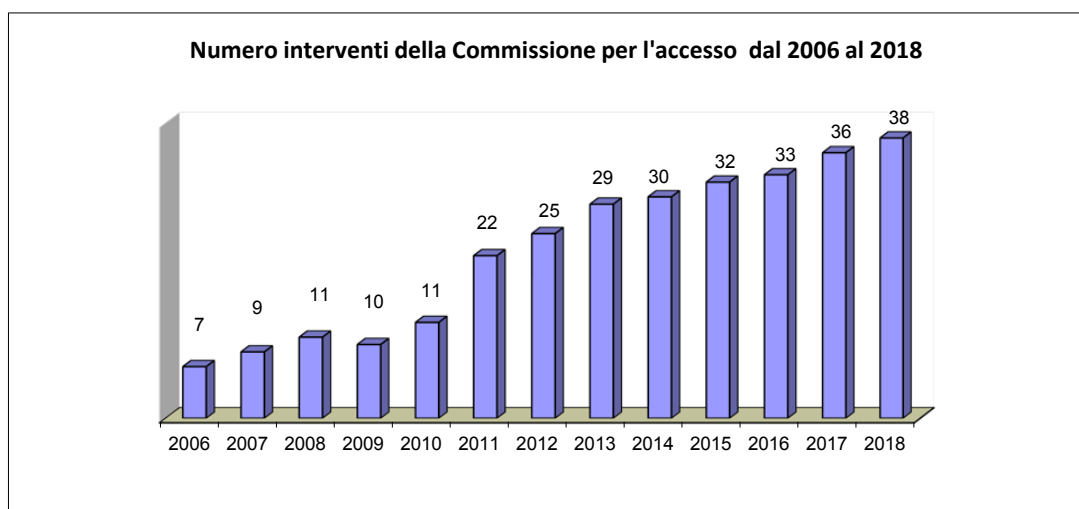
5.1 Gli interventi della Commissione nel 2018

Nella **figura 31** che segue sono riportati gli andamenti degli interventi della Commissione per l'accesso dall'anno 2006 al 2018.

Nell'anno **2018** la Commissione ha effettuato **38 interventi**, rispondendo ad altrettanti cittadini lamentatisi della poca trasparenza delle amministrazioni interpellate (nel 2017 gli interventi sono stati 36, nel 2016 sono stati 33, nel 2015 erano stati 32; nel 2014, le richieste di intervento trattate erano state 30 e nel precedente anno 2013 erano 29; nel 2012 erano stati 25, in aumento rispetto a quelli effettuati nel corso del 2011 che erano stati in totale 22, a loro volta in netto aumento rispetto all'anno 2010 in cui se ne contavano in tutto 13).

Come si evince chiaramente dal grafico riportato nella **figura 31**, qui di seguito, anche in questo settore di attività, si registra un incremento costante dei lavori della Commissione per l'accesso.

Figura 31: Gli interventi della Commissione dal 2006 al 2018



5.2 La procedura

La procedura seguita dalla Commissione per gli interventi ex articolo 27 della legge n. 241 del 1990 è molto semplice.

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 legge 7 agosto 1990, n. 241, la Commissione ha il compito di vigilare "affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" con il rispetto dei limiti fissati dalla legge e che ai sensi del comma 6, *"tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato"*.

Solitamente le amministrazioni interpellate rispondono nei termini 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 legge 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 legge n. 150 del 2015 e dal d. lgs. n. 87 del 2016⁵⁰.

Il citato d.lgs. n. 87 del 2016, in particolare, ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, esercitabile da parte di tutti i cittadini 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. 33/2013, 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 legge n. 241 del 1990 con riferimento all'esercizio del diritto d'accesso ai documenti amministrativi da parte dei soggetti direttamente interessati⁵¹.

⁵⁰ Il d.lgs. n. 87 del 2016 ha introdotto il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, esercitabile da parte di tutti i cittadini 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.33/2013, nel testo modificato dal citato d.lgs. n.87 /2016

⁵¹ Vedi articolo 5, comma 7 del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 87 del 2016.

6. LE FUNZIONI CONSULTIVE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI SENSI DELL'ARTICOLO 27 DELLA LEGGE N. 241/90

La Commissione per l'accesso, oltre alle funzioni giurisdizionali di cui all'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990,⁵² nell'espletamento del proprio ruolo di vigilanza sull'attuazione del principio di trasparenza e di piena conoscibilità dell'azione amministrativa - esercitato ai sensi dell'articolo 27, della legge n. 241 del 1990 e dell'articolo 11 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 - esprime **pareri** per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990, per l'individuazione dei casi di esclusione del diritto di accesso, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso.

I pareri espressi dalla Commissione per l'accesso non sono né obbligatori né vincolanti.

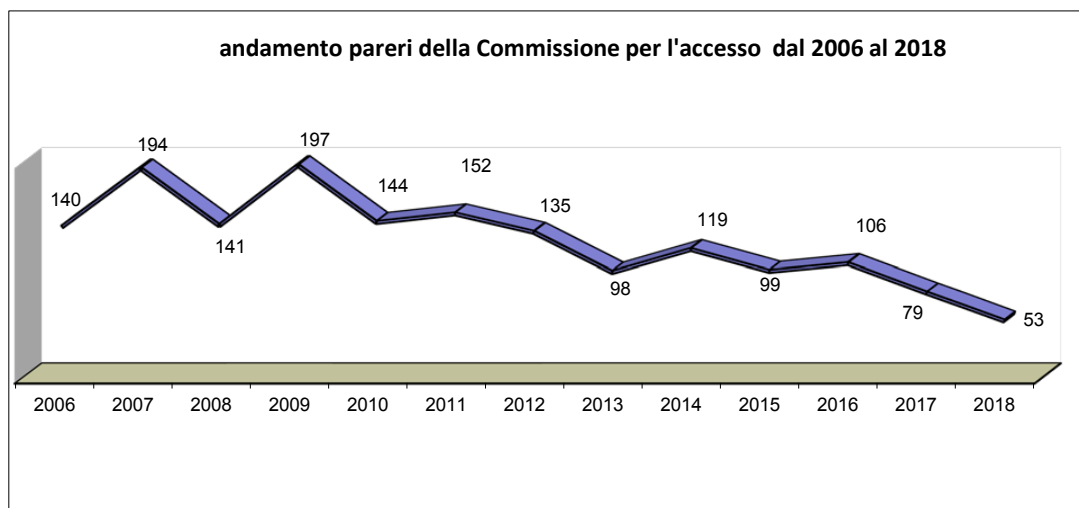
La richiesta di parere alla Commissione per l'accesso non sospende il termine di trenta giorni previsto per provvedere sulle richieste d'accesso agli atti.

La Commissione, oltre che alle richieste di parere delle Amministrazioni pubbliche, risponde anche ai quesiti in materia di accesso posti dai privati cittadini.

6.1 I pareri nel 2018

Nell'anno 2018 sono stati sottoposti all'esame della Commissione per l'accesso **53 pareri**. (nel 2017 erano stati sottoposti all'esame della Commissione 79 richieste di parere, nel 2016 erano 106, nel 2015 i pareri richiesti erano stati 99, nel 2014 i pareri erano 119 e nel 2013 erano 98). Per un esame nel dettaglio dell'andamento delle richieste di parere sottoposti alla Commissione per l'accesso si veda la **figura 32** qui di seguito riportata.

⁵² L'attività giurisdizionale della Commissione per l'accesso è stata descritta nel Capitolo 3 di questa Relazione.

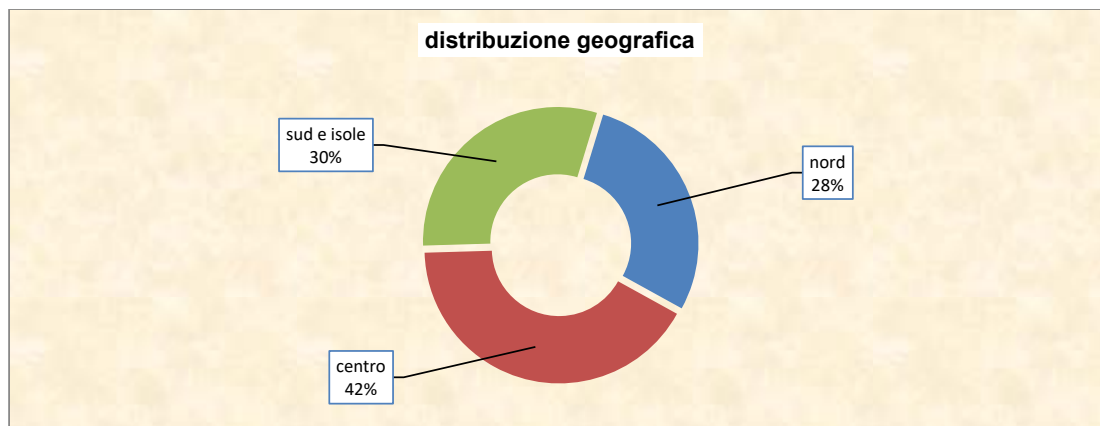
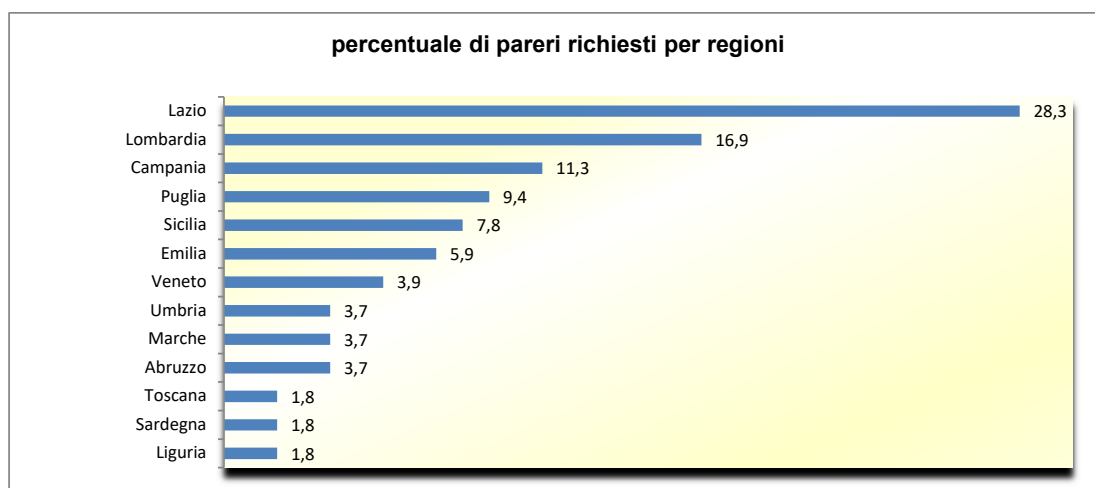
Figura 32: Andamento dei pareri della Commissione dal 2006 al 2018

6.2 I Pareri suddivisi per Regione di appartenenza del richiedente nel 2018

Le differenze nel numero di pareri richiesti da una regione all'altra sono derivanti, in primo luogo dal numero degli abitanti residenti nella regione di riferimento, per cui nelle regioni più popolose è maggiore il numero dei pareri richiesti - come avviene nel Lazio, in Lombardia, in Calabria, in Campania, in Puglia, in Sicilia, in Emilia Romagna e in Toscana, che totalizzano il maggior numero di pareri - sia con riferimento al luogo in cui si trova l'amministrazione interessata alla richiesta del parere (spesso sono le amministrazioni centrali dello Stato che hanno sede a Roma a chiedere il parere alla Commissione per l'accesso).

Tuttavia, anche la conoscenza e l'effettiva diffusione nella Regione di riferimento degli strumenti offerti dal legislatore per la tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa ha una diretta ricaduta sul numero di pareri richiesti.

Ad esempio, nelle regioni ove non è operante il difensore civico né a livello locale né a livello provinciale né a livello regionale (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) sono tendenzialmente maggiori le richieste di parere alla Commissione per l'accesso.

Figura 33: Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2018**Figura 34 Distribuzione dei pareri per regione nel 2018**

Come si può osservare nel grafico riportato nella **figura 34, nell'anno 2018**, il maggior numero di pareri espresso dalla Commissione per l'accesso si è avuto con riferimento alle **Amministrazioni con sede nel Lazio**, con un dato pari al **28,3%** delle richieste di parere.

La preponderanza di pareri nella regione Lazio deriva in primo luogo dal fatto che a Roma hanno sede i Ministeri, nonché le sedi centrali di tutte le altre amministrazioni statali.

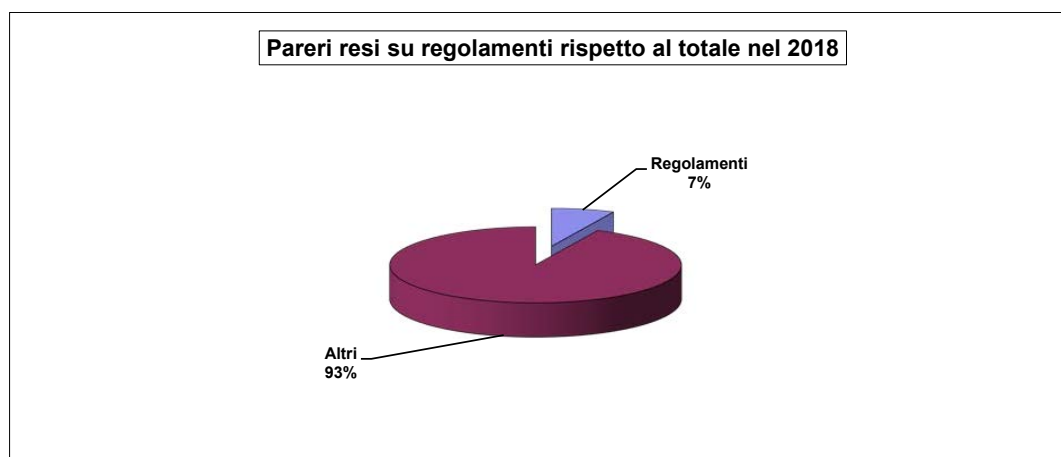
Le amministrazioni con sede in **Lombardia** sono, anche nel 2018, al secondo posto per numero di pareri, con il **16,9%** di richieste.

La **Campania** è al terzo posto con l'**11,3%**, segue la **Puglia** con il **9,4%** dei pareri e la **Sicilia** con il **7,8%**. Quindi l'**Emilia Romagna** con il **5,9%**. Segue il **Veneto** con il **3,95**. Subito dopo si posizionano **Umbria, Marche e Abruzzo** con il **3,7%**. La **Toscana** ha totalizzato nel 2018 l'**1,8%** dei pareri, a pari merito con **Sardegna** e **Liguria**.

6.3 I pareri sui regolamenti delle amministrazioni in materia di diritto d'accesso

La Commissione per l'accesso, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/'90 esprime, su richiesta delle amministrazioni, il proprio parere, non obbligatorio e non vincolante, 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 35: Pareri sui regolamenti nel 2018 rispetto al totale



Come si evince dal grafico sopra raffigurato, **sul totale delle richieste di parere esaminate dalla Commissione per l'accesso nel corso del 2018, il 7% 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 e, pertanto, diminuiscono progressivamente le richieste di parere alla Commissione in tale ambito.

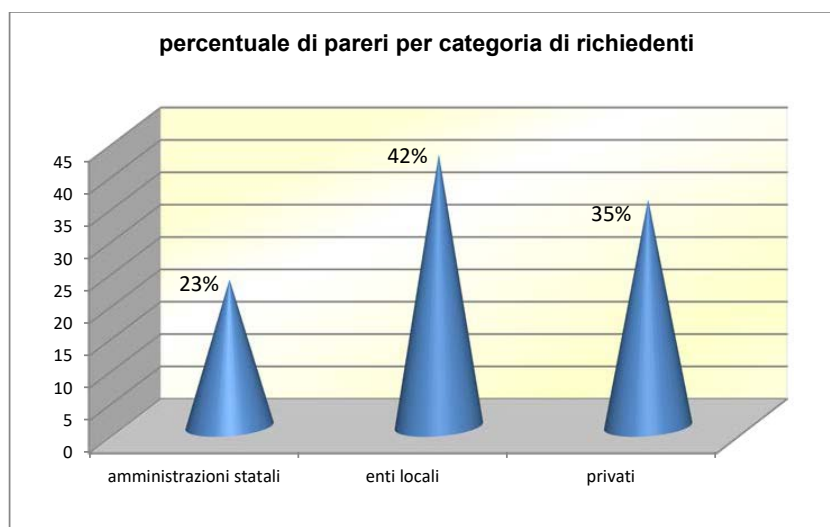
6.4 I pareri suddivisi per macro-categorie di richiedenti

Nel corso del 2018 il numero più elevato di pareri della Commissione per l'accesso, in percentuale, è stato quello rilasciato su richiesta delle **amministrazioni locali**, pari al 42%⁵³.

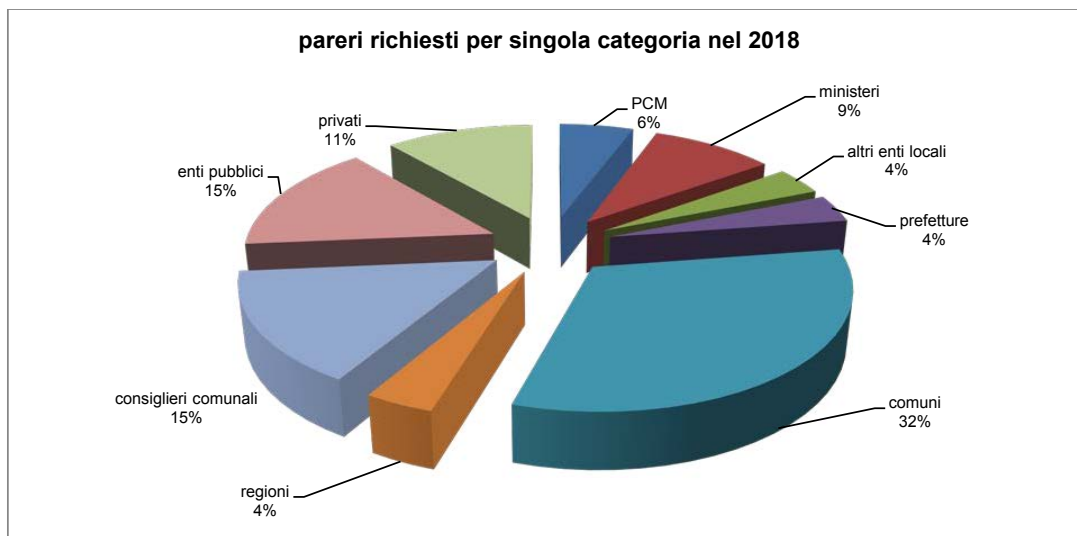
Seguono le richieste di parere dei **privati cittadini** che, nel 2018, sono state pari al 35%.

La quota più bassa di pareri è costituita dalle richieste di parere da parte delle **amministrazioni statali**, pari al 23%.

Figura 36: numero di pareri per macro-categoria di richiedenti nel 2018



⁵³ Anche nell'anni 2017, 2016 e 2015, il numero più elevato di pareri della Commissione per l'accesso, in percentuale, è stato quello rilasciato su richiesta delle amministrazioni locali. Nel 2014, invece, la prevalenza era stata, se pur di poco per le richieste provenienti dai privati cittadini.

Figura 37: Pareri per singola categoria di richiedente nell'anno 2018

Nella **figura 37** sopra riportata sono indicati, in percentuale, i pareri suddivisi per singola categoria di richiedente.

Si può osservare che nell'anno 2018 **il 33% dei pareri è stato richiesto dai Comuni**, **il 15% dai Consiglieri comunali**. Identica quota di pareri pari al del **15%** è stata richiesta dagli **enti pubblici**. L'**11%** dei pareri nel 2018 è stato richiesto dai **privati**, **il 6%** dalla **Presidenza del Consiglio dei ministri**; **il 9%** dai **Ministeri**; **il 4%** da **altri enti locali** diversi dai comuni. Identica quota del **4%** delle richieste di parere proviene dalle **Prefetture**. Un altro **4%** di richieste proviene dalle **Regioni** e dalle aziende ed enti dipendenti dalle regioni (ASL, ecc. ...).

La prevalenza di richieste di parere da parte degli Enti locali, rappresentata sia nella **Figura 37**, sia nella precedente **Figura 36**, trova la sua motivazione soprattutto 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.

La Commissione ha avuto modo più volte, anche nell'anno 2018, come già avvenuto negli anni precedenti, di pronunciarsi in sede consultiva, numerosissime volte, nella peculiare tematica dell'accesso dei cittadini residenti agli atti del Comune, confermando il proprio consolidato orientamento.

In particolare, ha più volte affermato il principio dell'irrelevanza, per il cittadino che chieda di accedere agli atti del proprio Comune di residenza della titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto – stante l'applicazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 267 del 2000, che in quanto norma speciale, prevale sulla disciplina generale dettata dalla legge n. 241 del 1990. Ciò in quanto la diversità di posizione tra il cittadino residente e quello non residente nel Comune dà luogo a un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'articolo 10 del d.lgs. n. 267 del 2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art. 22 della l. n. 241/90.

Qualora l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che, in effetti, richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, che sancisce espressamente e in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti e il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente⁵⁴.

Pertanto, 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

⁵⁴ Nel corso degli anni precedenti a quello in esame, la Commissione ha più volte confermato tale proprio consolidato orientamento e ha tra l'altro osservato: "In conformità all'orientamento già espresso da questa Commissione (e da cui non v'è motivo di discostarsi), la diversità di posizione tra cittadino (persona fisica, associazione o ente) residente e quello non residente nel Comune dà luogo ad un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art. 22 della l. n. 241/90 (arg. ex T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 12-04-2005, n. 2067; T.A.R. Marche, 12-10-2001, n. 1133). Si chiarisce, pertanto, che nel caso in cui l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente. ".

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.

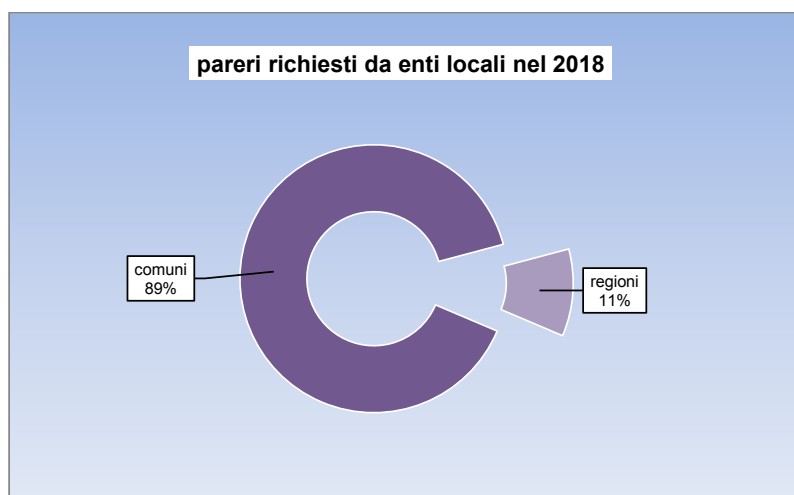
Tuttavia, nell'anno 2018, la Commissione per l'accesso ha ritenuto di innovare parzialmente la propria precedente posizione adeguandosi ad un orientamento del Consiglio di Stato, divenuto ormai consolidato, che richiede un certo grado d'interesse personale e differenziato, anche in capo al cittadino residente, per l'accesso agli atti del proprio Comune.

Nelle **figure 38 e 39**, di cui alla pagina che segue, 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 Pareri richiesti dagli enti locali nel 2018

La figura 38, sotto riportata, indica che nel 2018 l'89% dei pareri nel settore degli enti locali è stato richiesto dai **Comuni** e l'11% dalle amministrazioni regionali, comprese le Asl.

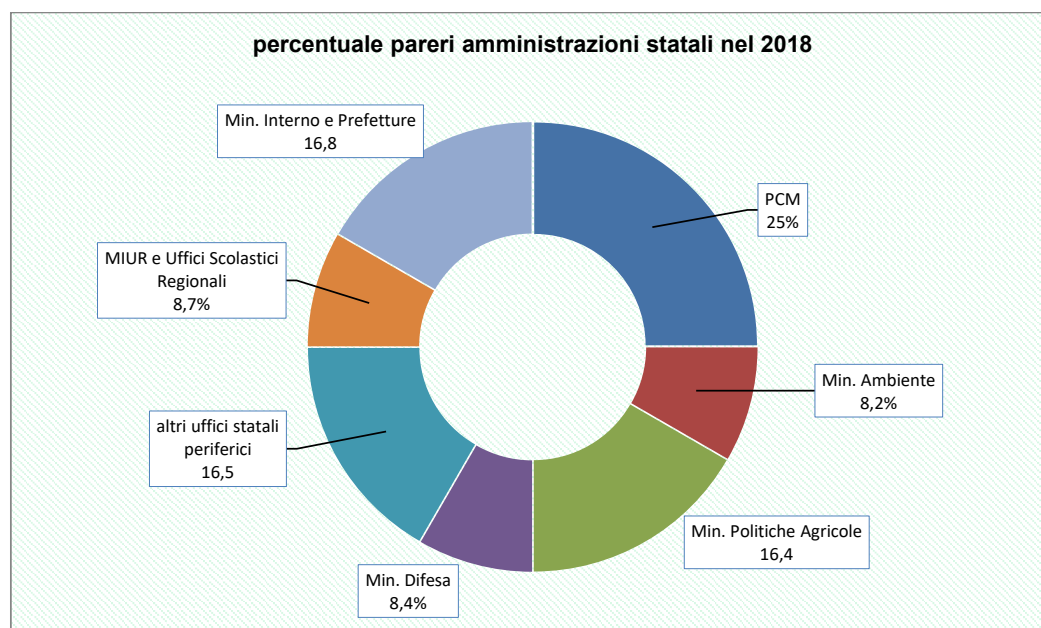
Figura 38: suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2018



6.6 Pareri richiesti dalle amministrazioni statali nel 2018

Nell'arco temporale in esame, come descritto dal grafico di cui alla seguente **figura. 39**, tra le amministrazioni statali, il 25% dei pareri resi è stato richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, il 16,8% dal Ministero dell'Interno e dalle prefetture, il 16,5% da altri uffici periferici, il 16,4 dal Ministero delle politiche agricole e forestali, l'8,7% dal MIUR e dagli Uffici scolastici regionali. Seguono con l'8,4% il Ministero della difesa e con l'8,25 il Ministero dell'ambiente.

Figura 39: Pareri resi alle amministrazioni statali nel 2018



7 LE TEMATICHE MAGGIORMENTE RILEVANTI TRATTATE NELLE DECISIONI E NEI PARERI RESI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2018

Nel presente capitolo verranno esposte, in breve rassegna, le diverse tematiche trattate nel corso dell'anno 2018 dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Nel 2018, come negli anni precedenti, particolare rilievo occupano le richieste di parere - e i ricorsi contro i dinieghi di accesso di enti locali in regioni prive di difensore civico - alla Commissione per l'accesso provenienti dai **Consiglieri comunali e provinciali**. Ciò in quanto il **diritto d'accesso del Consigliere comunale e provinciale, ai sensi dell'articolo 43, comma 2 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267**⁵⁵, ha una portata molto ampia e non sempre gli uffici degli enti locali di appartenenza riescono a soddisfare pienamente le richieste dei Consiglieri.

Al riguardo si osserva che, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, i Consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del Comune e della Provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

Sul punto si è ormai consolidato l'indirizzo giurisprudenziale della Commissione per l'accesso secondo cui il Consigliere comunale, quando dichiara di esercitare il diritto d'accesso in rapporto alle sue funzioni, non è tenuto a specificare né i motivi della richiesta, né l'interesse alla stessa e non può incontrare limiti di sorta all'esercizio di tale amplissimo diritto d'accesso.

Per contro, quando non ricorra la fattispecie particolare di cui sopra, la Commissione ha ribadito, anche nel 2018, che l'accessibilità di un documento amministrativo è subordinata, ai sensi degli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/'90, alla sussistenza in capo al richiedente di un interesse diretto, concreto ed attuale,

⁵⁵ Articolo 43, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000, supplemento ordinario n. 162/L) : " 2. I consiglieri comunali e provinciali hanno il diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente del Comune e della Provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificatamente determinati dalla legge."

corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

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

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

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

L'amministrazione deve, dunque, consentire l'accesso se il documento contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dall'accedente, nonché alla luce di un esame oggettivo, attengono alla situazione giuridica tutelata (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano) o con essa interferiscono in quanto la ledono, ne diminuiscono gli effetti, o ancora, che documentano parametri, criteri e giudizi, rilevanti al fine di individuare il metro di valutazione utilizzato in procedure concorsuali” (C.d.S. n. Sez. IV - sentenza 29 gennaio 2014, n.461) ⁵⁶.

La Commissione osservato come **la ratio del diritto di accesso ai documenti amministrativi consista nell'assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto**

⁵⁶ Vedi, tra le altre: decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi resa nella seduta del 18 gennaio 2018.

interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.⁵⁷

La stessa Commissione ha poi, più volte, sottolineato che il diritto di accesso è sottoposto ad una diversa disciplina giuridica a seconda che esso si atteggi ad **accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale**, specificando che la prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a **documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente**, trovando la relativa regolamentazione nel disposto di cui all'**articolo 10, comma 1, lettera a), della legge n. 241/'90**, ai sensi del quale i soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e quelli che per legge debbono intervenire, nonché i soggetti, facilmente individuabili, diversi dai diretti destinatari, ai quali dal provvedimento possa derivare un pregiudizio nonché quelli portatori di interessi pubblici o privati, o portatori di interessi diffusi, costituiti in associazioni o comitati, intervenuti nel procedimento ai sensi dell'articolo 9 della stessa legge n. 241/'90, hanno diritto di prendere visione degli atti del procedimento. **Nel caso di accesso endoprocedimentale**, l'interesse dell'accedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento a conferirgli la legittimazione a prendere visione od estrarre copia dei documenti inerenti il procedimento⁵⁸.

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

In materia di **accesso agli atti degli enti locali da parte del cittadino residente** - regolato dall'**articolo 10, comma 1 del TUEL** - la Commissione ha avuto modo di precisare che tale forma di accesso non è condizionato - diversamente da quello che prescrive l'articolo 22 della legge n. 241 del 1990 - dalla titolarità in capo al soggetto

⁵⁷ Vedi tra le altre, decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi resa nella seduta del 7 giugno 2018 e decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi resa nella seduta del 5 luglio 2018.

⁵⁸ Articolo 10, comma 1, legge n. 241/'90: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24; b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento."

accedente di una posizione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di una azione popolare, finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale in cui risiede e alla realizzazione di un più imminente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. La Commissione ha poi specificato che, per la sussistenza del diritto all'accesso di cui alla speciale disciplina dell'art. 10 del TUEL, è necessario che il cittadino risieda nel Comune ai cui atti chiede di accedere

Inoltre, nel corso dell'anno 2018, la Commissione per l'accesso ha precisato, relativamente alla **segretezza degli atti di indagine**, che il segreto non costituisce, di per sé, un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti, fin quando i medesimi siano nella disponibilità dell'amministrazione. **L'invio di documenti all'autorità giudiziaria e/o la presenza di un procedimento penale non vale, di per sé, a respingere la domanda di accesso, atteso che il segreto d'indagine di cui all'art. 329 c.p.p. non costituisce un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti, fintanto che gli stessi siano ancora nella disponibilità dell'amministrazione e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti con uno specifico provvedimento di sequestro.** Solo in questo ultimo caso, l'amministrazione potrà legittimamente rifiutare l'accesso. Pertanto, nel caso in cui l'amministrazione resistente detenga documenti oggetto di indagine, i medesimi sono accessibili, se non sono stati acquisiti e secretati dall'autorità giudiziaria inquirente.

E' stato poi affermato sempre dalla Commissione che deve essere riconosciuta al cittadino-utente la tutela del **diritto all'accesso nei confronti del privato gestore di un pubblico servizio**. Tale forma di tutela ha ragion d'essere allorché il soggetto accedente si presenta, appunto, come utente o comunque come membro della collettività, interessato, come tale, a quel pubblico servizio, e, quindi, anche al modo nel quale esso viene organizzato, disciplinato e gestito. Solo in questo caso, infatti, vi è quella "soggezione di fatto" che ha indotto il legislatore della l. 241/1990 ad escogitare gli opportuni strumenti di compensazione (Vedi in tal senso: Ordinanza del Consiglio di Stato n. 4028/2015).⁵⁹

⁵⁹ Decisione della Commissione per l'accesso resa nella seduta del 5 luglio 2018

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

Al riguardo, la Commissione ha chiarito che, **nel caso di un lavoratore dipendente**, ogni eventuale pretesa al rispetto dei diritti e interessi inerenti al rapporto di lavoro trova la sua apposita e specifica tutela nel diritto del lavoro e nei relativi strumenti giurisdizionali. Non vi è, poi, la ragione di differenziare il trattamento dei lavoratori dipendenti per il solo fatto che il loro datore di lavoro (privato) sia, occasionalmente, gestore di un servizio pubblico. Pertanto l'estensione della disciplina dell'accesso al rapporto di lavoro subordinato non solo appare poco coerente con il sistema, ma non si giustifica neppure in rapporto ad esigenze di tutela del lavoratore, le quali ricevono altrove una risposta adeguata⁶⁰.

Per quel che riguarda invece **l'accesso da parte delle Organizzazioni sindacali**, la Commissione ha avuto modo di affermare che le stesse possono esercitare il diritto di accesso, per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato, quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro dei singoli iscritti, nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione. Le organizzazioni sindacali sono, pertanto, legittimate ad agire a tutela sia degli interessi delle organizzazioni stesse sia degli interessi giuridicamente rilevanti degli appartenenti alla categoria rappresentata (tra le altre cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 20/11/2013, n. 5511).

⁶⁰ In tal senso vedasi anche: Ordinanza del Consiglio di Stato n. 4028/2015

⁶¹ Decisione resa dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 18 gennaio 2018

7.1 L'accesso del Consigliere comunale

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

Più specificamente, la Commissione, nel corso dell'anno 2018, ha chiarito come il diritto di accesso dei Consiglieri comunali abbia una *ratio* diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini, in quanto strettamente funzionale all'esercizio delle funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale al fine di tutelare gli interessi pubblici. Si configura, quindi, come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

Tuttavia, nel corso dell'anno 2018, la Commissione, innovando parzialmente rispetto al proprio consolidato orientamento, in ossequio al prevalente orientamento del Consiglio di Stato, ha anche stabilito che il diritto di accesso deve essere esercitato dai Consiglieri comunali in maniera tale da non abusare del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento. Le relative istanze devono quindi essere formulate in maniera specifica e sufficientemente dettagliata, attraverso l'indicazione degli atti e dei documenti richiesti o almeno degli elementi che consentono l'individuazione degli atti medesimi, nonché evidenziando la strumentalità dell'accesso allo svolgimento della funzione di consigliere. Ciò al fine di comportare il minor aggravio amministrativo possibile per gli uffici comunali.

In particolare, in diversi pareri e decisioni resi dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2018 è stato stabilito che le istanze di accesso dei Consiglieri comunali, pur se assistite dall'ampiezza di cui al citato art.43 del TUEL, devono comunque mantenersi

entro dei limiti di ragionevolezza al fine di non urtare con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Il diritto di accesso deve quindi essere esercitato dai Consiglieri comunali in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829). Tali "limiti" derivano dall'esigenza che il consigliere comunale non abusi del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro gli immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico" (C.d.S. Sez. V, 11.12.2013, n. 5931).

Le istanze, quindi, devono essere formulate in maniera specifica e dettagliata, recando l'indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione degli atti medesimi (ex multis C.d.S. sez. V, 13.11.2002, n. 6293) nonché evidenziando la strumentalità dell'accesso allo svolgimento della funzione.

La Commissione ha peraltro, più volte, ribadito che i Consiglieri comunali hanno un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possono essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni, anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché di esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nel suo ambito, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Tuttavia, tale diritto deve essere esercitato in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829) ⁶².

⁶² In tal senso vedi il parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 aprile 2016; il parere del 17 maggio 2018 e il parere del 7 giugno 2018

Sempre in tema di accesso del consigliere comunale, la Commissione ha avuto modo, nel 2018, di esprimersi con riferimento ad una specifica richiesta di parere inerente la possibilità o meno di delegare l'esercizio del diritto da parte del consigliere.

Al riguardo la Commissione ha osservato che il diritto d'accesso del consigliere comunale o provinciale così inteso non si presta a deleghe all'esercizio in quanto espressione di tale specifica carica pubblica.

Diversa, però, è l'ipotesi di delega al mero ritiro del documento, per il quale il Consigliere comunale abbia personalmente richiesto l'accesso.

Con riferimento a tale ultima ipotesi, non si ravvisa alcun ostacolo a tale modalità di ritiro non dovendo il Comune temere di incorrere in alcuna responsabilità con riferimento alla riservatezza degli atti. In altri termini, non è ammissibile delegare l'esercizio di un diritto che è espressione di carica pubblica. Appare, invece, congrua la delega scritta speciale al mero ritiro del documento per il quale il consigliere comunale abbia personalmente richiesto l'accesso.

Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali ha una *ratio* diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini, essendo strettamente funzionale all'esercizio delle funzioni di consigliere, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale (in tal senso Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4855) ai fini della tutela degli interessi pubblici, piuttosto che di quelli privati e personali, e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività (Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 1994 n. 976). Si tratta, dunque, di un diritto riconosciuto all'amministratore locale, strumentale all'espletamento del mandato elettivo. Pertanto così come non è possibile delegare l'esercizio del *munus* pubblico, allo stesso modo non può essere oggetto di delega l'esercizio di un diritto che è espressione di tale carica pubblica. Diversa, però, è l'ipotesi di delega al mero ritiro del documento per il quale il consigliere comunale abbia personalmente richiesto l'accesso. Con riferimento a tale ultima ipotesi, non si ravvisa alcun ostacolo a tale modalità di ritiro non dovendo il Comune temere di incorrere in

alcuna responsabilità con riferimento alla riservatezza degli atti. Apparirebbe congrua una delega scritta speciale per ogni singolo ritiro con allegazione di copia del documento di identità del delegante, accompagnata dalle ordinarie accortezze a garanzia della riservatezza in generale quale la consegna in busta chiusa degli atti richiesti. Risulta, altresì, configurabile una consegna della documentazione richiesta tramite invio della medesima all'indirizzo P.E.C. del consigliere comunale istante, modalità che risolverebbe in radice il problema delle deleghe al ritiro (vedi, tra gli altri: parere della Commissione per l'accesso del 17 maggio 2018, parere della Commissione per l'accesso del 7 giugno 2018).

7.2. Inapplicabilità dell'articolo 43 del TUEL ai parlamentari

Relativamente alle **richieste di accesso ai documenti amministrativi formulate dai Parlamentari**, la Commissione, in linea con la posizione prevalente espressa dalla giurisprudenza ha dato continuità al proprio consolidato orientamento in base al quale, nel nostro ordinamento, ad eccezione dei consiglieri comunali e provinciali⁶³ e dei consiglieri regionali di alcune Regioni, in virtù di esplicite previsioni contenute in leggi regionali, non si rinviene alcuna disposizione di rango primario o sub-primario volta ad attribuire una speciale legittimazione all'accesso in relazione ad uno status del soggetto derivante dall'appartenenza ad una particolare categoria od organo oppure derivante dallo svolgimento di determinate funzioni.⁶⁴

La Commissione ha poi rilevato come il Parlamentare non possa fondatamente utilizzare lo strumento del diritto di accesso ai documenti amministrativi, deducendone la rilevanza per l'espletamento del proprio mandato, anche con riferimento al principio di leale collaborazione istituzionale tra amministrazioni, di cui all'articolo 22, comma 5, della legge n. 241/90, in quanto *“titolare del potere di esigere leale collaborazione non è qualunque soggetto investito di pubbliche funzioni, ma solo un soggetto qualificabile come amministrazione pubblica”* (Cfr.: Cons. di Stato, Sez. V, 27.5.2011, n. 3290 che puntualizza i rapporti tra

⁶³ Vedi art. 43, comma 2 del D.lgs. n. 267 del 2000

⁶⁴ Decisione della Commissione per l'accesso del 19 dicembre 2019; Dello stesso tenore, decisione della Commissione per l'accesso del 15 marzo 2016 e del 7 luglio 2016

Amministrazione pubblica legittimata attiva ed Amministrazione pubblica legittimata passiva). Ed un parlamentare non può essere qualificato come Amministrazione pubblica. È poi stato evidenziato come l'ordinamento predisponga, a favore dei parlamentari, degli specifici strumenti di sindacato (interrogazioni, interpellanze) per l'acquisizione di informazioni e documenti ai fini dell'esercizio del proprio mandato.

La Commissione per l'accesso, nel corso del 2018, è stata nuovamente investita della questione della applicabilità, anche ai parlamentari nazionali, delle speciali prerogative e poteri in materia d'accesso ai documenti e alle informazioni attribuite dalla legge ai consiglieri comunali e provinciali.

Su tale specifica problematica, la Commissione si è espressa con decisione del 19 dicembre 2018 affermando l'inapplicabilità in via analogica della disciplina di cui all'art. 43 del TUEL ai parlamentari.

Secondo il consolidato orientamento della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, non è possibile considerare la condizione soggettiva di Senatore o Deputato come titolarità di un diritto di accesso ai documenti amministrativi a prescindere dall'individuazione dello specifico interesse, in quanto portatore di interessi collettivi e diffusi, quale membro del Parlamento, in ragione delle funzioni di rappresentanza assegnatagli dall'articolo 67 della Costituzione.

In particolare, La Commissione per l'accesso, in linea con la posizione espressa dalla giurisprudenza⁶⁵ e con i propri precedenti orientamenti⁶⁶ ha raggiunto il convincimento che la qualità di membro del Parlamento nazionale e l'esercizio da parte di quest'ultimo di attività inerenti l'espletamento del proprio mandato in sé non esprimono una posizione legittimante all'accesso ai documenti amministrativi, in assenza di specifico interesse concreto ed attuale all'ostensione dei chiesti documenti.

A conferma di quanto detto non solo l'assenza di espressa previsione normativa, che invece è possibile riscontrare per altri tipi di incarichi politici elettivi, quali i consiglieri comunali e provinciali (art. 43 del d. lgs. n. 267 del 2000), ma anche l'esistenza

⁶⁵ Cfr., sul punto: T.A.R. Lazio-Roma, Sez. I, 9 novembre 1998, n. 3143, Consiglio di Stato n. 3971 del 2016.

⁶⁶ Vedi, tra gli altri, i pareri espressi dalla Commissione per l'accesso nelle sedute del 12 maggio 2009, del 27 marzo 2012, del 3 luglio 2012, del 17 gennaio 2013, del 21 gennaio 2016, del 19 maggio 2016 e le decisioni della stessa Commissione del 17 settembre 2015, dell'8 ottobre 2015, del 15 marzo 2016 e, da ultimo, del 19 dicembre 2018.

di poteri speciali di acquisizione di documenti e di assunzione di dichiarazioni previsti per gli organi parlamentari.

In assenza di specifica disposizione derogatoria, deve, pertanto, ritenersi inammissibile la richiesta d'accesso ai documenti amministrativi da parte di un membro del Parlamento della Repubblica, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera a) della legge n. 241 del 1990, che identifica i titolari del diritto di accesso con i soli soggetti privati portatori di un interesse qualificato e differenziato ad accedere a documenti amministrativi.⁶⁷

Nel caso di richiesta di accesso avanzata da soggetto investito del *munus publicum* inerente alla qualità di parlamentare della Repubblica, lo stesso ha a disposizione gli strumenti del sindacato ispettivo parlamentare sull'attività del Governo e della Pubblica Amministrazione al fine di ottenere qualsiasi informazione necessaria.

Tale orientamento è stato ripetutamente confermato dalla Commissione nel corso degli anni.

La stessa ha in più occasioni sottolineato che, alla luce della normativa vigente, la disciplina dettata dall'art. 43, comma 2 del D.lsl.18 agosto 2000, n. 267, che assicura ai Consiglieri comunali e provinciali un diritto di accesso dai confini molto più ampi di quello riconosciuto agli altri soggetti, non è applicabile ai Deputati nazionali, né ai consiglieri regionali, tenuto conto che si tratta di una norma avente carattere speciale e come tale insuscettibile di altra interpretazione che non sia quella strettamente letterale.

E', infatti, la titolarità di un interesse personale, concreto ed attuale specificato nell'istanza d'accesso a qualificare la posizione legittimante l'accesso, né la qualifica di parlamentare attribuisce una speciale legittimazione in tal senso - o un accesso svincolato dai presupposti di legge - non esistendo alcuna norma che preveda tali regimi speciali. Peraltro, l'ordinamento predispone a favore dei parlamentari degli strumenti di sindacato (interrogazioni, interpellanze) per l'acquisizione di informazioni e documenti ai fini dell'esercizio del proprio mandato.⁶⁸

⁶⁷ Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta 19 dicembre 2018

⁶⁸ Vedi decisione resa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 19 dicembre 2018.

Tale costante orientamento della Commissione è stato confermato anche **dal Consiglio di Stato** che ha affermato: *“l’istanza di accesso formulata da un parlamentare va qualificata alla stregua di quella di un comune cittadino - non potendo convenirsi con la tesi di parte appellata secondo cui egli, in virtù della sua semplice qualità, sarebbe titolare di un diritto di accesso più ampio- con il conseguente onere di allegare un interesse giuridicamente qualificato, riconducibile ad una ben individuata situazione soggettiva di natura personale e non al generico esercizio delle funzioni di parlamentare”*.⁶⁹

7.3 L’accesso difensivo ai sensi dell’articolo 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990 – definizione e limiti

Con specifico riferimento all’interesse difensivo all’accesso ex art. 24 comma 7 della legge 241/90, la Commissione nel 2018 ha avuto modo di osservare quanto segue.

E’ necessario che sussista un nesso di strumentalità diretta tra la documentazione richiesta in ostensione e la posizione giuridica soggettiva che l’accedente intende tutelare: tale strumentalità è richiesta dall’art. 22 comma 1 lett. b) della legge 241/’90, ancora prima che dall’art. 24 comma 7 della medesima legge, per la configurazione della legittimazione all’accesso.

Ai fini della sussistenza dell’interesse cd. “difensivo” ex art. 24 comma 7, poi, secondo l’orientamento della Commissione, in linea con la costante giurisprudenza amministrativa, non sono sufficienti esigenze di difesa genericamente enunciate, dovendo esse corrispondere ad una effettiva necessità di tutela di interessi, che si assumano lesi e richiedendosi pertanto la strumentalità della documentazione richiesta e l’interesse medesimo.

Tale principio di “rigida necessarietà” è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo il quale *“per l’applicazione del citato comma 7 dell’art. 24 “Occorre ... la dimostrazione di una rigida “necessità” e non mera “utilità” del documento” cui si chiede di accedere (...) non configurandosi, di conseguenza, la posizione legittimante quando “i documenti richiesti non sono necessari per la difesa in giudizio ma solo utili per articolare la*

⁶⁹ Consiglio di Stato Ordinanza n. 3971 del 2016

difesa in giudizio secondo una particolare modalità, ossia per articolare una particolare censura" (Cons. di stato, Sez. VI, 12 gennaio 2011, n. 117), *configurandosi altrimenti, si deve soggiungere, la fattispecie del mero controllo generalizzato dell'attività amministrativa precluso dall'articolo 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990* (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 5936 del 2012).

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

In concreto, laddove venga in rilievo una richiesta di **accesso a documenti amministrativi contenenti dati sensibili per motivi di difesa legale, l'accesso è consentito solo nei limiti in cui sia strettamente indispensabile alla difesa medesima**, come stabilito dall'art. 24, comma 7, secondo periodo, della legge n. 241 del 1990 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2013, nr. 1568).

La domanda di accesso difensivo soffre, dunque, della limitazione indicata dall'ultimo periodo dall'art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990 e, di conseguenza, esso non può prevalere sempre e comunque su qualunque altro interesse ed è *"lo strumento attraverso il quale contemperare in concreto la contrapposizione di interessi innanzi detta è costituito dal parametro della "stretta indispensabilità" di cui all'art. 24, co. 7, secondo periodo, della l. n. 241/1990 giacché esso è quello che, proprio a livello legislativo, viene contemplato come idoneo a giustificare la prevalenza dell'interesse di una parte - mossa dall'esigenza di "curare o difendere propri interessi giuridici" - rispetto all'interesse di un'altra parte, altrettanto mossa dall'esigenza di "curare o difendere propri interessi giuridici" legati ai dati sensibili che la riguardano e che possono essere contenuti nella documentazione chiesta in sede di accesso"*(cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 11/04/2017, n. 1692).⁷⁰

⁷⁰ Decisione della Commissione per l'accesso del 7 giugno 2018

In particolare, sempre sulla base del citato art. 24, comma 7 della legge 241/90, **nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso – di tipo difensivo - dovrà essere consentito “nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”.**

L'osservanza del predetto principio appare ancor più stringente nei casi in cui l'accesso sia esercitato non già in relazione agli atti di un procedimento amministrativo di cui il richiedente è parte, ma in relazione agli atti e documenti di procedimenti amministrativi rispetto ai quali il richiedente sia terzo (in tal senso: Cons. di Stato sez. V, 7 giugno 2013, n. 3137).⁷¹

7.4 Esclusione dall'accesso degli atti inerenti la concessione di Onorificenze

La Commissione nel 2018 ha nuovamente avuto modo di confermare l'inaccessibilità delle richieste di accesso agli atti relativi alla attribuzione delle onorificenze: ciò in virtù della considerazione che l'attribuzione delle onorificenze è un atto discrezionale e rientra nelle prerogative del Presidente della Repubblica e, come tale, è insindacabile.

La stessa commissione ha evidenziato che, da un punto di vista normativo, l'esclusione dell'accesso documentale di tutti gli atti relativi al conferimento di onorificenze è stata peraltro espressamente prevista dal DPCM 27.06.2011 n. 143. (Vedi parere reso dalla Commissione per l'accesso il 17 maggio 2018 e decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 18 Gennaio 2018).

⁷¹ Vedi, tra gli altri, Parere della Commissione per l'accesso del 17 maggio 2018.

7.5 Accesso ad atti di Società cooperative

Nel 2018, la Commissione ha chiarito che la nozione di "pubblica amministrazione" risulta di ampia portata, estendendosi anche ai soggetti privati laddove l'attività da questi posta in essere risulti genericamente di pubblico interesse o afferente alla gestione di servizio pubblico.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi riguarda, quindi, non soltanto l'attività di diritto amministrativo, ma anche a quella di diritto privato posta in essere dai soggetti gestori di pubblici servizi che, pur non costituendo direttamente gestione del servizio stesso, sia collegata a quest'ultima da un nesso di strumentalità (ex multis, Cons. Stato, sez. V, 7 ottobre 1023, n. 4923; id., sez. VI, 17 gennaio 2011, n.235; 19 gennaio 2010, n. 189 e VI, 02 ottobre 2009, n. 5987; nonché, più di recente, Cons. Stato, sez. III, ordinanze del 26 agosto 2015, n. 4018, 28 agosto 2015 n. 4028 e 11 settembre 2015, n. 4230).

Alla luce di tali affermazioni, la Commissione ha chiarito che le Società cooperative che perseguono finalità pubbliche e dispongono di capitale pubblico maggioritario debbano essere assoggettate alle norme sul diritto di accesso.

7.6 Diritto d'accesso ad atti amministrativi in pendenza di un procedimento penale

La Commissione per l'accesso ha avuto modo nel 2018 di confermare su tale tematica il proprio consolidato orientamento, già espresso negli anni precedenti, in linea con gli orientamenti della prevalente giurisprudenza. In particolare la Commissione ha stabilito che l'invio di documenti all'autorità giudiziaria e/o la pendenza di un procedimento penale non vale, di per sé, a respingere la domanda d'accesso motivata con l'esigenza del diritto alla difesa da parte del richiedente, atteso che "il segreto istruttorio di cui all'art. 329 c.p.p. non costituisce un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti, fintanto che gli stessi siano nella disponibilità dell'Amministrazione e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti

con specifico provvedimento di sequestro”. Tuttavia, la Commissione ha anche precisato che è inammissibile l’istanza di accesso ad atti amministrativi volta alla conoscenza dei nominativi di presunte persone con precedenti penali poiché questi sono ricoperti da segreto istruttorio. L’esistenza di atti soggetti a segreto d’indagine, ai sensi dell’art. 329 c.p.p., legittima l’inaccessibilità a tali atti. (vedi tra le altre, decisione della Commissione per l’accesso adottata nella seduta del 18 Gennaio 2018 e parere del 17 maggio 2018 e del 7 giugno 2018).

7.7 Accesso ad esposti e segnalazioni

Secondo il costante orientamento espresso nel 2018 dalla Commissione per l’accesso, ogni soggetto deve poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di segnalazioni esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l’avvio di un procedimento ispettivo nei suoi confronti, non potendo l’amministrazione precedente opporre all’interessato esigenze di riservatezza. Il relativo diritto, infatti, recede quando venga in rilievo l’accesso cd. difensivo, finalizzato alla cura e la difesa degli interessi giuridici del richiedente, ex art. 24 comma 7 della legge 241/’90.

Per quanto attiene, invece, al richiamo alle attività di indagine e agli accertamenti delle forze di polizia, la Commissione ha osservato che le singole amministrazioni, ex art. 24 comma 2 della legge 241/90, individuano le categorie di documenti, da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità, sottratti all’accesso: l’esclusione dall’accesso di una determinata categoria di atti, nei casi di segreto e di divieto di divulgazione, deve pertanto essere prevista da norma regolamentare.

Inoltre, con specifico riguardo alle attività di indagine la Commissione ha più volte ricordato nei propri pareri e nelle decisioni del 2018, che la pendenza di un’indagine non implica *ipso iure* l’inaccessibilità degli atti o dei provvedimenti connessi all’oggetto della stessa: saranno inaccessibili solo quelli coperti da segreto istruttorio e per i quali è stato disposto il sequestro (TAR Catania 229/17 e TAR Lecce 2231/14).

Secondo la recente giurisprudenza amministrativa, infatti, gli atti amministrativi «posti in essere da una pubblica amministrazione nell’ambito della sua attività

istituzionale sono atti amministrativi, anche se riguardanti lo svolgimento di attività di vigilanza, controllo e di accertamento di illeciti e rimangono tali pur dopo l'inoltro di una denuncia all'autorità giudiziaria; tali atti, dunque, restano nella disponibilità dell'amministrazione fintanto che non intervenga uno specifico provvedimento di sequestro da parte dell'A.G., cosicché non può legittimamente impedirsi, nei loro confronti, l'accesso garantito all'interessato dall'art. 22, l. 7 agosto 1990 n. 241, non ricorrendo alcuna delle ipotesi di cui all'art. 24, l. n. 241/1990».

La mera trasmissione degli atti al vaglio della magistratura penale, in assenza di un atto di sequestro, non comporta che gli stessi siano coperti da segreto, sì che l'accesso non può essere né negato né differito. Infatti ammettere il divieto di accesso per tutti gli atti connessi a denunce comporterebbe l'arbitraria esclusione di intere categorie di documenti sì da essere in netto contrasto, alterandole, con le norme di rango primario che regolano la materia. (Così anche Cons. Stato, VI, 9 dicembre 2008, n. 6117 e CdS, VI, 29 gennaio 2013, n. 547)

Pertanto sarà onere dell'amministrazione adita rivolgersi all'Autorità Giudiziaria per sapere se gli atti oggetto di istanza siano o meno coperti da segreto istruttorio ed ottenere l'eventuale nulla osta all'ostensione degli stessi. (Vedi parere della commissione per l'accesso del 7 giugno 2018)

7.8 La legittimazione all'accesso

Altra rilevante questione specificamente analizzata dalla Commissione è relativa alla legittimazione soggettiva del richiedente l'accesso.

L'accesso, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990, deve essere supportato da un interesse specifico e quest'ultimo interesse non può essere astratto, alieno dallo specifico procedimento o iniziativa amministrativa con la quale il soggetto accedente sia comunque in relazione. L'accesso ai documenti è infatti collegato con l'esigenza da parte del soggetto accedente di conoscere ed acquisire determinati atti al fine di verificare se sussiste o meno una lesione della propria sfera giuridica ed un

interesse per procedere, nella sede ritenuta più opportuna, per la salvaguardia delle proprie posizioni giuridiche.

In altri termini, secondo il consolidato orientamento della Commissione è necessario, ai fini dell'esercizio del diritto d'accesso di cui al Capo V della legge n.241 del 1990, che vi sia una concreta strumentalità tra la documentazione da visionare e/o acquisire e l'interesse all'accesso. Il fatto legittimante l'accesso alla documentazione, ossia il possesso in capo all'accedente dell'interesse definito all'art. 22 della legge n. 241 del 1990, non presuppone, tuttavia, una predeterminazione rigida delle situazioni giuridicamente tutelate, in quanto la loro individuazione è data dal collegamento tra queste e il documento per il quale è chiesto l'accesso.

La legittimazione all'accesso va, dunque, riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a poter spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione in concreto di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto (Cons. Stato, Ad. Plen., 24-04-2012, n. 7; vedi anche Cons. Stato Sez. VI, 14-08-2012, n. 4566).

In altri termini, la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque abbia un concreto e specifico interesse strettamente collegato al documento cui si fa riferimento. Tuttavia, l'interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l'accesso non deve necessariamente consistere in un interesse legittimo o in un diritto soggettivo. Questo deve solo essere giuridicamente tutelato, purché non si tratti del generico ed indistinto interesse, proprio di ogni cittadino, al buon andamento dell'attività amministrativa e, accanto a tale specifico interesse, deve sussistere un rapporto di strumentalità tra quest'ultimo e la documentazione di cui si chiede l'ostensione.

Questo rapporto di strumentalità deve però essere inteso in senso ampio, ossia in modo tale che la documentazione richiesta possa essere mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente tutelato. All'opposto, non sono ammesse istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione.

(sull'argomento vedi, tra gli altri, parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 maggio 2018)

7.9 L'esercizio del diritto di accesso

La Commissione ha, inoltre osservato nel corso del 2018 che il diritto di accesso non si esaurisce neppure con il relativo esercizio che può essere reiterato. (Vedi parere della Commissione reso nella seduta dell'11 settembre 2018). Tuttavia, la stessa Commissione ha osservato che il diritto di accesso deve essere esercitato senza eccessivo aggravio per l'attività corrente dell'amministrazione adita, in ossequio al principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost). (Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 18 Gennaio 2018)

Inoltre, la Commissione ha ribadito che la pubblica amministrazione non è mai tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso, ai sensi dell'art. 2, comma 2 del D.P.R. 184/2006, essendo limitato l'obbligo di ostensione, in presenza di un interesse concreto ed attuale in capo al richiedente, ed ai soli documenti amministrativi già formati. (Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 18 Gennaio 2018). Deve cioè ritenersi inammissibile l'accesso a richieste di attestazioni di fatti e circostanze (ad esempio dell'indicazione dettagliata del giorno, orario e natura del servizio svolto) in quanto trattasi di documenti non già formati. L'accesso agli atti non può imporre all'Amministrazione un'attività di elaborazione di dati o di formazione di documenti, ma deve riferirsi ad atti e documenti già esistenti e detenuti dall'Amministrazione stessa al momento della richiesta di accesso. (Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 18 Gennaio 2018).

7.10 Accesso ad atti di procedura concorsuale

Un'altra questione affrontata spesso volte dalla Commissione per l'accesso, nel 2018, come anche nel corso degli anni precedenti, è quella relativa alla richiesta di

accesso agli atti concernenti le procedure concorsuali da parte del partecipante alla procedura medesima.⁷²

Secondo il consolidato orientamento della Commissione, **l'accedente, quale partecipante alla selezione concorsuale, è certamente titolare di un interesse qualificato ad accedere ai documenti.** Ciò in quanto il candidato di una procedura concorsuale o paraconcorsuale è titolare del diritto di accesso ai relativi atti, quale portatore di un interesse sicuramente differenziato e qualificato, in vista della tutela di una posizione giuridicamente rilevante.

Il diritto d'accesso, in particolare, è riconosciuto rispetto, non solo ai propri elaborati ed atti ma anche agli elaborati delle prove e ai titoli esibiti dagli altri candidati, alle schede di valutazione ed ai verbali della commissione esaminatrice, al fine di poter verificare, anche in sede giurisdizionale, la loro regolarità. Rispetto a tali documenti deve essere esclusa, in radice, l'esigenza di riservatezza e di tutela dei terzi controinteressati, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno acconsentito a misurarsi in una competizione la cui essenza risiede nella comparazione dei valori di ciascuno; tutti gli atti, quindi, una volta acquisiti alla procedura concorsuale, escono dalla sfera personale dei partecipanti i quali perdono ogni diritto di riservatezza su tali documenti.⁷³

In particolare, secondo l'orientamento sopra riportato, ribadito dalla Commissione per l'accesso nel corso del 2018, il partecipante ad una procedura selettiva ha dunque diritto di accedere a tutti gli atti della medesima: a quelli formati dalle commissioni giudicatrici (schede di valutazione, griglie, verbali), ai documenti prodotti dagli altri partecipanti, ai propri elaborati nonché a quelli degli altri candidati. Questi ultimi peraltro, secondo costante giurisprudenza, condiviso dalla Commissione per l'accesso, non possono considerarsi controinteressati in senso tecnico e si prescinde, in tale ipotesi, dalla formalità della notifica nei loro confronti dell'istanza e del successivo ricorso, essendo esclusa in radice l'esigenza di riservatezza: i concorrenti prendendo

⁷² Vedi, tra le altre, decisione della commissione per l'accesso del 18 gennaio 2018 e decisione della Commissione per l'accesso resa nella seduta del 7 giugno 2018.

⁷³ In tal senso è l'orientamento costante e consolidato della Commissione per l'accesso, conforme con la giurisprudenza prevalente in materia. Vedi, tra le altre TAR Sardegna -sezione II, sentenza n 00554/2014.

parte alla selezione hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza⁷⁴.

L'unico limite all'accessibilità dei documenti nelle procedure concorsuali e selettive risiede nella possibilità di visionare ed estrarre copia dei documenti relativi alle sole fasi cui gli istanti stessi hanno partecipato: solo con riferimento a queste si ravvisa l'interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso.

Del resto il diritto di accesso si configura quale "acausale" e prescinde da una verifica della concreta spettanza del bene della vita che l'istante aspira ad ottenere: l'eventuale spettanza di un'ulteriore voce di risarcimento o il riconoscimento, nelle opportune sedi, di qualsivoglia diritto non deve essere sindacato né dall'amministrazione, né rientra nell'indagine della Commissione esaminatrice (Vedi parere della Commissione reso nella seduta dell'11 settembre 2018).

In particolare con riferimento alla tutela della riservatezza del singolo candidato, nell'ambito delle procedure concorsuali, la Commissione ha confermato, anche nel 2018, il proprio costante orientamento, in base al quale tale esigenza non appare essere prevalente, dal momento che i partecipanti ad un concorso, prendendo parte alla selezione pubblica, hanno implicitamente accettato 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.

A tale regola generale fanno eccezione, ai sensi dell'art. 24, comma 1 lett. d) della legge 241/90, i **documenti contenenti "informazioni di carattere psicoattitudinale" per i quali il diritto di accesso è escluso anche "d) nei procedimenti selettivi"**.

Inoltre, sempre sulla base dell'art. 24, comma 7 della legge 241/90 nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso – di tipo difensivo - dovrà essere consentito "*nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale*".⁷⁵

⁷⁴ Vedasi, per tutte, TAR Lazio – Roma, sez. III n. 6450/2008

⁷⁵ Vedi decisione della Commissione per l'accesso del 7 giugno 2018

7.11 Accesso agli atti del candidato privo dei requisiti di partecipazione al concorso

La Commissione ha avuto modo di sottolineare che il diritto di accesso si configura come “acausale” e prescinde dalla verifica della concreta spettanza del bene della vita cui l’accedente aspira e quindi dell’effettivo possesso dei requisiti di partecipazione alla selezione.

I documenti richiesti dall’accedente, richiamati dal bando o correlati allo stesso, prodromici o presupposti, devono essere resi accessibili in quanto egli, pure se privo di requisiti, figura come “aspirante” alla partecipazione alla selezione de qua.

Sono invece inaccessibili all’accedente gli atti relativi allo svolgimento della procedura selettiva, alla quale risulta estraneo per la dichiarata carenza dei relativi requisiti. (Decisione della Commissione per l’accesso adottata nella seduta del 18 Gennaio 2018).

7.12 Competenza della Commissione per l’accesso – Limiti

La Commissione non è competente a pronunciarsi sulle istanze di accesso che si configurano quali richieste di “accesso civico generalizzato”, stante l’istituzione del responsabile della trasparenza cui vanno indirizzate le richieste di riesame relative a dinieghi opposti a domande di accesso civico generalizzato.

Tuttavia, ad avviso della Commissione, qualora nell’istanza, pur se formalmente formulata quale accesso civico generalizzato, sia stata fatta precisazione dell’interesse diretto, concreto ed attuale sotteso all’accesso richiesto e si individui una posizione differenziata e legittimante ad accedere alla documentazione richiesta, la Commissione, a dispetto della qualificazione formale fornita dall’accedente, ritiene che tale istanza possa essere attratta all’alveo delle disposizioni di cui al titolo V della legge 241/90 e trattata quale istanza d’accesso ex art. 22 della predetta legge. (Decisione della Commissione per l’accesso adottata nella seduta del 18 Gennaio 2018).

7.13 L'accesso ambientale

La Commissione ha avuto modo di osservare che la particolare figura “dell'accesso ambientale”, la cui speciale fattispecie è delineata dal D. Lgs. n. 195/2005 si connota, rispetto a quella generale prevista nella L. 241/1990, sotto un duplice profilo: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso e il contenuto delle cognizioni accessibili.

Sotto il primo profilo, l'art. 3 del citato D. Lgs. 195/2005 chiarisce che le informazioni ambientali sono di appartenenza generalizzata, spettando ad ogni soggetto di diritto, senza necessità di collegamento con una data situazione giuridica soggettiva.

Quanto all'individuazione dei dati accessibili il nostro ordinamento considera “informazione ambientale” qualsiasi informazione contenuta in provvedimenti amministrativi ma anche in atti endo-procedimentali (lettere, relazioni, nastri, video, pareri etc.) che abbiano attinenza con l'ambiente, intendendo con ciò sia quella relativa allo stato dell'ambiente sia quella relativa alle attività, ai provvedimenti ed alle decisioni della pubblica amministrazione che abbiano un qualche effetto sull'ambiente.

Il Consiglio di Stato, con sentenza 20 maggio 2014, n. 2557 ha precisato che “le informazioni cui fa riferimento la succitata normativa concernono esclusivamente lo stato dell'ambiente (aria, sottosuolo, siti naturali etc.) ed i fattori che possono incidere sull'ambiente (sostanze, energie, rumore, radiazioni, emissioni), sulla salute e sulla sicurezza umana, con esclusione quindi di tutti i fatti ed i documenti che non abbiano un rilievo ambientale”.⁷⁶

⁷⁶ Decisione resa dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 23 ottobre 2018.

8. LA STRUTTURA DI SUPPORTO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

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

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

Dal 2009 il Dipartimento ha completamente informatizzato i lavori della Commissione.

Dal 2016 - in un'ottica di avanzamento del servizio erogato dalla struttura di supporto, a vantaggio soprattutto del cittadino-utente-ricorrente ed altresì delle Amministrazioni resistenti - ha elaborato un progetto esecutivo per la creazione di un'apposita pagina *web* nella quale pubblicare una selezione aggiornata di decisioni e di pareri, così da fornire una panoramica dell'orientamento della Commissione per l'accesso sulle principali tematiche trattate dalla stessa, al fine di realizzare un miglioramento della fruibilità di tali dati da parte degli utenti.

Si è concretizzata, quindi, una maggiore trasparenza e disponibilità dei dati relativi all'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi così da semplificare la ricerca e la comprensione dell'attività della Commissione stessa da parte dei cittadini, i quali possono disporre, attraverso l'accesso alle nuove pagine del sito internet messe in rete di una conoscenza più approfondita e dettagliata dell'opera di tutela in via amministrativa del diritto di accesso svolta dalla Commissione.

Nell'anno 2018, stante l'aumento costante dei ricorsi presentati dai cittadini, a fronte della diminuzione del personale assegnato, il lavoro della struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ha registrato un forte incremento.

In particolare, come evidenziato nella tabella sottostante, **nel corso dell'anno 2018** la struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ha istruito, per la trattazione in adunanza plenaria, **1299 ricorsi e 53 pareri.**

Figura: 40 atti istruiti dalla struttura di supporto alla Commissione

Anno	Ricorsi	Parei
2006	125	140
2007	361	194
2008	426	141
2009	479	197
2010	603	144
2011	701	152
2012	1045	135
2013	1095	98
2014	1181	119
2015	1270	99
2016	1405	106
2017	1386	72
2018	1299	53

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

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

La medesima struttura svolge tutte le attività di raccolta e istruttoria dei documenti da sottoporre all'esame della Commissione per l'accesso in occasione delle singole sedute, curando l'inserimento di tutti i ricorsi e dei documenti allegati, nonché delle memorie difensive pervenute dalle amministrazioni resistenti, nel sito internet owncloud della PCM, riservato ai componenti della Commissione per la lavorazione *on line* dei fascicoli relativi. Sempre la struttura di supporto cura la tenuta e l'aggiornamento di tutte le banche dati dei ricorsi e dei pareri per la trattazione in Commissione e svolge tutte le necessarie attività di verbalizzazione delle singole sedute; aggiorna il sito internet della Commissione per l'accesso www.commissioneaccesso.it, invia le richieste di memorie delle decisioni, a mezzo PEC, a ricorrenti e Amministrazioni resistenti, oltre a svolgere ogni altra attività demandata alla Segreteria dalla Commissione per l'accesso.

Le risorse umane attualmente preposte a tali attività lavorative sono diminuite rispetto al 2008 e al 2009, anni in cui erano impiegati in tale compito un dirigente di seconda fascia e sette funzionari. L'attuale staff di 6 unità lavorative è invece rimasto numericamente invariato dal 2010 (salvo un periodo in cui è sceso a 5 unità per poi ritornare a 6), pur essendo il flusso di ricorsi e pareri trattati annualmente dalla Commissione più che raddoppiato rispetto al 2010.

Solo grazie alla elevata professionalità, alla dedizione ed alla efficienza del personale addetto a tale servizio preposto al supporto della Commissione per l'accesso è stato comunque possibile far fronte al notevole carico di lavoro, continuando a mantenere elevati standard qualitativi.

L'auspicio della Commissione per l'accesso è che possano, per il futuro, essere rafforzati gli organici attualmente addetti a tale settore, nonché il numero degli esperti assegnati alla Commissione per l'accesso, atteso anche il diminuito numero dei componenti della Commissione per l'accesso, con conseguente aumento del carico di lavoro per ciascuno di essi e connessa necessità di sempre maggiore assistenza da parte della struttura di supporto. Al riguardo, come già evidenziato nelle precedenti relazioni al Parlamento per gli anni 2017, 2016 e 2015, **si segnala la necessità di rinforzare la Commissione, di almeno tre unità aggiuntive, ampliandone la composizione attraverso apposita modifica dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 e di ampliare altresì il numero massimo di esperti attualmente previsto, portandoli da 5 a 10.**

Alternativamente, occorrerebbe mettere in atto modifiche normative che contemplino il pagamento, in marche da bollo, di una somma simbolica (pari a 20 o 30 euro a ricorso) da parte dei ricorrenti, al fine di limitare il numero dei gravami alla Commissione per l'accesso che, data l'attuale completa gratuità e facilità di presentazione - attraverso l'uso degli strumenti elettronici - è cresciuto smisuratamente, favorendo, spesse volte, anche fenomeni di ricorrenti seriali (già osservati negli anni precedenti e ulteriormente amplificatisi nel corso dell'anno 2018) con presentazione da parte di singoli cittadini di molteplici ricorsi, meramente emulativi, contro diverse amministrazioni, per ogni singola seduta della Commissione.

8.1 **La dematerializzazione dei lavori della Commissione - Il sito owncloud riservato ai Componenti della Commissione**

A partire dal 2010, i lavori della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi sono stati dematerializzati. Tutte le riunioni plenarie della Commissione si sono svolte in modalità totalmente informatizzata, mediante la consultazione di un “fascicolo virtuale”

Nel corso del 2018, il Dipartimento ha svolto la sua attività secondo le modalità informatiche già avviate negli anni precedenti, ottenendo una sempre maggiore speditezza ed efficienza dei lavori della Commissione per l'accesso, oltre ad un notevole risparmio dei costi per l'amministrazione, connesso alla completa abolizione della documentazione cartacea attinente ai lavori della Commissione stessa.

Grazie alla dematerializzazione posta in essere, infatti, tutte le riunioni plenarie della Commissione si sono svolte anche nel 2018 in modalità totalmente informatizzata, mediante la consultazione di un “fascicolo virtuale” in formato elettronico presso le postazioni informatiche messe a disposizione di ciascun componente.

Il sistema classico di fascicolazione cartacea è stato, ormai da diversi anni, definitivamente abbandonato dalla Commissione per l'accesso.

L'utilizzo del cartaceo negli anni precedenti al 2010 comportava la produzione, in occasione di ogni singola riunione, di un fascicolo di seduta composto, in media, da circa mille pagine che veniva riprodotto, sempre in formato cartaceo, in venti copie, distribuite a ciascun componente della Commissione ed agli esperti in seno alla stessa.

Pertanto, grazie alla piena realizzazione della dematerializzazione dei lavori, oggi, per ogni seduta della Commissione, si risparmiano, in media, ventimila fogli di carta.

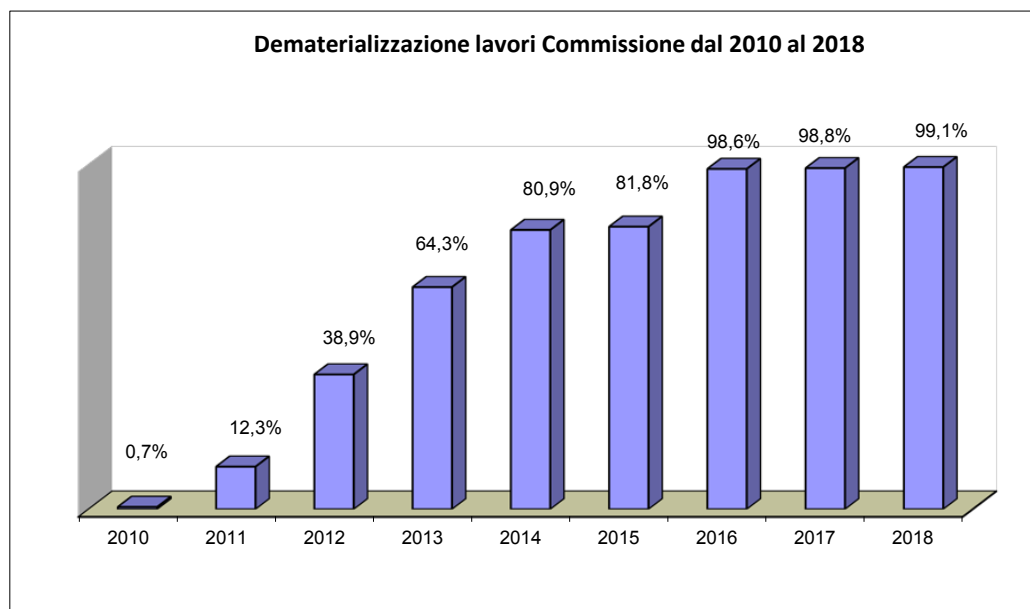
Poiché nel corso del 2018, la Commissione si è riunita 12 volte⁷⁷, il risparmio effettivo di carta per l'intero anno di attività è stato pari a circa 240.000 fogli.

I lavori relativi alle singole riunioni plenarie della Commissione per l'accesso avvengono, esclusivamente con l'utilizzo di documenti in formato Word e PDF, senza l'uso del cartaceo e, a tal fine, in occasione delle riunioni della stessa, sono messi a

⁷⁷ Per l'andamento del numero delle riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2018, vedi la figura 1

disposizione di ciascuno dei componenti, appositi PC portatili collegati in rete per tutta la durata della riunione.

Grazie al fascicolo elettronico, messo a punto dalla struttura di supporto alla Commissione per l'accesso, la preparazione dei lavori e l'intera attività istruttoria inerente 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, consentendo a tutti i componenti della Commissione, di poter immediatamente visionare e scaricare, in tempo reale, i ricorsi, le memorie e tutta la documentazione man mano acquisita.

Figura 41: La dematerializzazione dei lavori della Commissione dal 2010 al 2018

La dematerializzazione dei lavori della Commissione per l'accesso è stata ulteriormente potenziata nel **2018**, anche attraverso l'utilizzo del nuovo e più semplificato sito intranet riservato <https://owncloud.palazzochigi.it/>, che ha sostituito il precedente sito in uso dal 2009, e la cui implementazione è curata direttamente dalla struttura di supporto alla Commissione. Al sito riservato possono accedere, esclusivamente attraverso l'uso di una password personale, tutti i componenti della Commissione stessa, nonché gli esperti nominati ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990.

Grazie a tale piattaforma elettronica, la preparazione dei lavori e l'intera istruttoria delle sedute della Commissione (assegnazione dei ricorsi e dei quesiti ai relatori e agli esperti, predisposizione delle proposte di decisione e di parere ecc...) avviene unicamente "on line", consentendo a tutti i componenti della Commissione, di poter immediatamente visionare e scaricare, in tempo reale, i ricorsi, le memorie e tutta la documentazione man mano acquisita, inerente i lavori relativi alle riunioni plenarie della Commissione, nonché di inserire, a loro volta, documenti in formato Word e PDF.

8.2 La casella di posta elettronica certificata (P.E.C.) della Commissione (commissione.accesso@mailbox.governo.it)

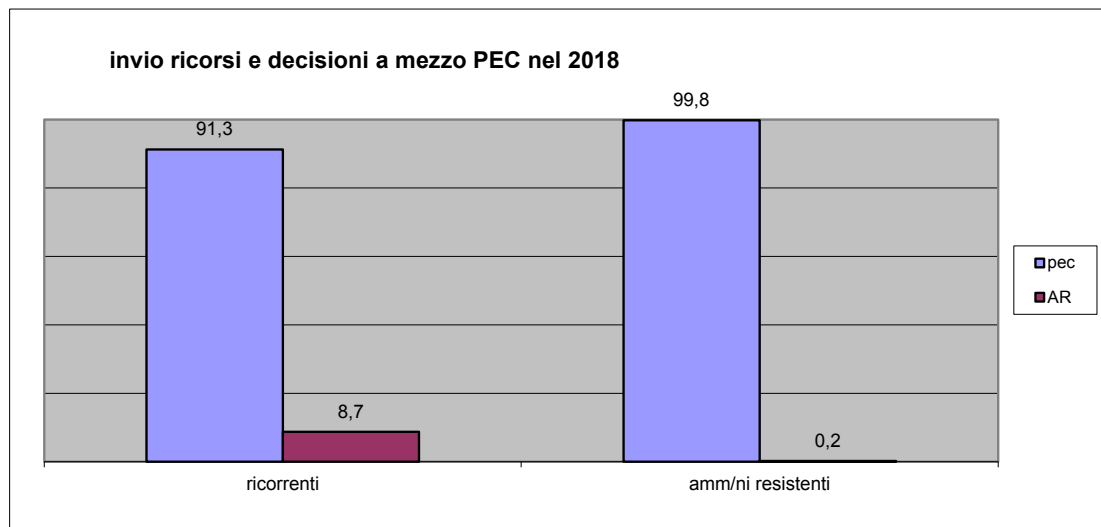
Ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del d.P.R. n. 184 del 2006, il ricorso alla Commissione per l'accesso da parte dell'interessato avverso il diniego espresso o tacito dell'accesso ovvero avverso il provvedimento di differimento dell'accesso ed il ricorso del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso possono essere trasmessi, oltre che mediante raccomandata con avviso di ricevimento, anche a mezzo fax o per via telematica, nel rispetto della normativa anche regolamentare, vigente.

Conseguentemente, la Commissione per l'accesso, a partire dall'anno 2006, ha iniziato a ricevere ed a trattare regolarmente anche i ricorsi pervenuti non in forma cartacea ma in formato elettronico a mezzo e-mail.

Successivamente, dal mese di dicembre 2010, la Commissione per l'accesso - pur continuando ad accettare sia i ricorsi pervenuti in forma cartacea, sia i ricorsi pervenuti a mezzo posta elettronica non certificata - si è dotata di una casella di posta elettronica certificata, che ha consentito, dato il valore legale della stessa, di poter trasmettere le decisioni esclusivamente in forma elettronica, omettendo l'invio cartaceo a mezzo raccomandata A.R., necessario nei soli casi in cui il ricorrente sia sprovvisto di P.E.C.

Ciò ha comportato un notevole risparmio di risorse, sia in termini di consumo di carta, sia di diminuzione di spese di spedizione delle decisioni.

Nel 2011, 2012 e 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 il numero dei ricorrenti che si sono serviti della P.E.C., in luogo della posta cartacea, è andato crescendo sempre in maggior misura, come rappresentato nella seguente figura 42.

Figura 42: Percentuale invio di decisioni e di ricorsi a mezzo PEC nel 2018

In particolare, nel corso dell'anno 2018⁷⁸, come si può osservare nel grafico contenuto nella figura sopra riportata, il 91,3% delle decisioni è stato trasmesso ai ricorrenti a mezzo PEC. Il dato è in aumento rispetto agli anni precedenti. Si è avuta, dunque, una forte espansione, rispetto al passato, dell'utilizzo della posta elettronica certificata, divenuto lo strumento principale per l'invio dei ricorsi da parte degli utenti, che negli anni precedenti inviavano prevalentemente in forma cartacea i ricorsi e le richieste di parere alla Commissione.

Inoltre, come si evince nella stessa **figura 42**, nel **2018**, nei rapporti con le amministrazioni, il 99,8% dei ricorsi è stato trattato esclusivamente in forma immateriale, attraverso l'invio delle memorie e delle decisioni in formato elettronico, a mezzo PEC⁷⁹. Ciò ha comportato, oltre ad un risparmio di risorse economiche per l'erario (in termini di risparmio di spese postali e di risparmio nell'utilizzo di carta) anche una maggiore velocità nella spedizione e ricezione, con connessa implementazione dell'efficienza.

⁷⁸Nel 2017, il 90,8% delle decisioni è stato trasmesso ai ricorrenti a mezzo PEC. Nel 2016 il 90,7%- Nel 2015, il 60,4%.

⁷⁹Il dato è in aumento rispetto all'anno 2017 in cui era al 98,9%. Nel 2016 si era registrato il 99,5%. Nel 2015 in cui si era registrato il 98,9%.

8.3 Il sito internet www.commissioneaccesso.it

Nel sito internet istituzionale 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 accessibile l'archivio degli atti concernenti la disciplina del diritto d'accesso, previsti dall'articolo 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990, trasmessi per via telematica alla Commissione per l'accesso e raccolti in ordine alfabetico di amministrazioni emanante.

Collegandosi al sito, i cittadini e le amministrazioni coinvolte vengono posti a conoscenza, in tempo reale, delle 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.

Il successo del sito internet della Commissione presso gli utenti, registrato negli anni 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 è stato ampiamente confermato anche **nel 2018, anno in cui si è registrato un numero sempre crescente di visitatori diversi collegati al sito e di visite alla pagina della Commissione.**

8.4 Accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2018

Nella **figura 43**, è riportato il riepilogo dei dati inerenti le visite al sito internet della Commissione, registrati nel corso **dell'anno 2018**.

Dall'esame del grafico riportato nella **figura 34** si può osservare che il **numero dei visitatori diversi, nell'anno 2018 è aumentato rispetto all'anno precedente, raggiungendo quota 133.076.**

E' fortemente **aumentato anche il numero di visite**, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, che sono arrivate a quota 192.795.

Le **pagine visitate sono state nell'anno 2018 ben 381.659, 23.887 pagine in più rispetto all'anno precedente** (nel 2017 erano state 357.772).

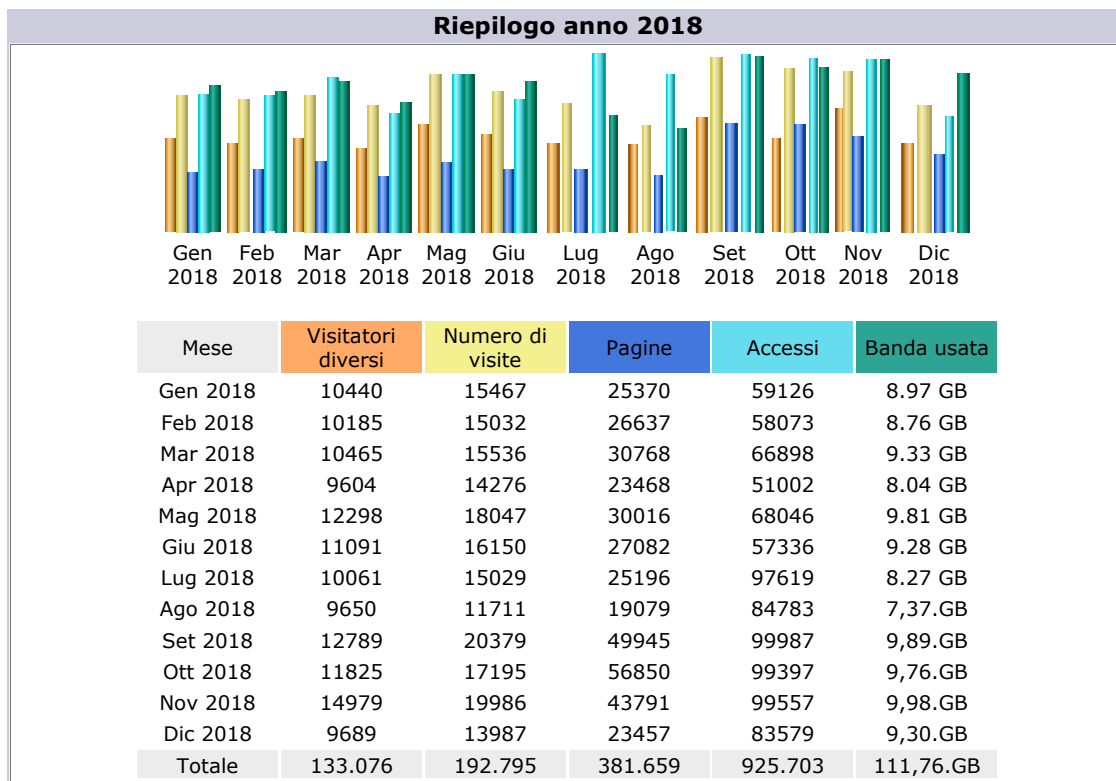
Gli accessi al sito, in totale, **nel 2018 sono stati 925.703**, in aumento rispetto al 2017.

La banda utilizzata è stata nel 2018 pari a 111,76 GB, in lieve aumento rispetto all'anno precedente.

Il confronto dei dati del 2018 con quelli registrati negli anni precedenti, riportati nella **nota 80** a piè di pagina, esprime il sempre crescente interesse al sito da parte dei cittadini, che sempre più numerosi e con sempre maggiore frequenza si connettono alla pagina internet della commissione per l'accesso⁸⁰.

⁸⁰Di seguito si riportano, per un raffronto, i dati dell'anno 2017, dell'anno 2016, dell'anno 2015, dell'anno 2014 e dell'anno 2013. **Nel 2017** il numero dei visitatori diversi è stato pari a 131.437, in fortissimo aumento rispetto al dato registrato nel precedente anno 2016, che era pari a 73.374. Nel 2017 è aumentato notevolmente anche il numero delle visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, arrivate a quota 191.580, a fronte delle 107.581 visite registrate nel 2016, con ben 83.999 visite in più rispetto all'anno scorso. Le pagine visitate nel 2017 sono state 357.772. Ben 127.873 pagine in più rispetto all'anno precedente. Gli accessi al sito internet della Commissione in totale, nel 2017, sono stati pari a 925.331, in aumento rispetto all'anno precedente in cui si erano registrati 900.294. **Nell'anno 2016** il numero dei visitatori diversi è stato di 73.374. Il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, nel 2016 è stato di 107.581, con 10.000 visite in più registrate nel corso dell'anno. Le pagine visitate sono state nel 2016 229.899, circa 30.000 pagine in più rispetto all'anno precedente. Gli accessi in totale nel 2016 sono stati 900.294. La banda utilizzata è stata nel 2016 pari a 70.41 GB contro i 56.39 GB del 2015 (in cui già era in aumento rispetto al 2014 in cui era pari a 55.24 GB, contro i 45.05 utilizzata nel 2013; nel 2012, 43.60 GB, nel 2011 15.30 GB e nel 2010, anno di nascita del sito internet della Commissione, la banda usata in totale era stata pari a soli 7.25 GB). **Nell'anno 2015** il numero dei visitatori diversi, è stato di 63.783, in lieve aumento rispetto all'anno precedente (nel 2014 erano stati 63.078, nel 2013 i visitatori diversi collegatisi al sito della Commissione erano stati 50.146). E' invece notevolmente aumentato il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, che sono arrivate a quota 95.043, nel 2015, con 5.043 visite in più registrate (erano 90.970 nel 2014, 72.675 visite nell'anno 2013 e 70.739 nell'anno 2012). Le pagine visitate nel 2015 sono state 199.905 sempre in aumento rispetto al 2014 in cui erano state 192.671 (per l'esattezza si tratta di 7234 pagine in più visitate nel 2015 rispetto al 2014). Gli accessi in totale nel 2015 sono stati 878.036, in netto aumento rispetto all'anno precedente, con di 66.987 accessi in più. (erano 811.049 gli accessi nel 2014 e nel 2013 gli accessi erano stati nel totale 683.206). La banda utilizzata è stata nel 2015 pari a 56.39 GB in aumento rispetto al 2014 in cui era pari a 55.24 GB, contro i 45.05 utilizzata nel 2013 (Nel 2012, 43.60 GB, nel 2011 15.30 GB e nel 2010, anno di nascita del sito internet della Commissione, la banda usata in totale era stata pari a soli 7.25 GB). Il numero dei visitatori diversi, **nell'anno 2014**, è stato di 63.078, in forte aumento rispetto all'anno precedente (nel 2013 i visitatori diversi collegatisi al sito della Commissione erano stati 50.146). E' inoltre notevolmente aumentato il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, che sono passate dalle 72.675 visite nell'anno 2013 (le visite erano state 70.739 nell'anno 2012) a ben 90.970 nel 2014. Le pagine visitate nel 2014 sono state 192.671, per un totale di 811.049 accessi (nel 2013 gli accessi erano stati nel totale 683.206). La banda utilizzata è stata nel 2014 pari a 55.24 GB contro i 45.05 utilizzata nel 2013 (Nel 2012, 43.60 GB, nel 2011 15.30 GB e nel 2010, anno di nascita del sito internet della Commissione, la banda usata in totale era stata pari a soli 7.25 GB). Per quanto riguarda i dati del precedente **anno 2013**, in particolare, si può osservare che, anche se il numero di visitatori diversi è lievemente diminuito passando dai 52.142 del 2012 ai 50.146 del 2013, è tuttavia aumentato il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito che è passato da 70.739 nell'anno 2012 a 72.675 visite nell'anno 2013. Gli accessi mensili, sono stati decine di migliaia, con picchi di 68.690 accessi nel mese di novembre 2013, di 68.307 nel mese di ottobre 2013 e di 60.034 nel mese di maggio. Il totale complessivo di accessi al sito internet della Commissione, per l'intero anno 2013, è di ben 683.206 accessi al sito. Il trend di interesse al sito internet da parte degli utenti risulta essere in continuo aumento e le pagine consultate nel 2013 sono 171.147 a fronte delle 169.883 del 2012. Nel 2013 il totale della banda usata è stato di 45.05 GB, in netto aumento rispetto alla banda usata nel 2012, pari per l'intero anno a 43.60 GB, (il dato registrato nel 2011 è stato pari a 15.30 GB, nel 2010 la banda usata in totale era stata pari a 7.25 GB).

Figura 43: Accessi al sito internet della Commissione nel 2018



8.5 Dati mensili sugli accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2018

Nella **figura 43** sono riportati, nel dettaglio, i dati relativi agli accessi e alla navigazione nel sito internet della Commissione per l'accesso **nell'anno 2018, divisi per mese.**

E' interessante esaminare nel dettaglio i dati riportati, per singolo mese dell'anno 2018, per comprendere a fondo l'andamento della navigazione degli utenti nel sito internet dedicato alla Commissione per l'accesso, anche in considerazione del fatto che l'aumento esponenziale dei ricorsi negli ultimi anni, di cui si è già detto nei paragrafi che precedono di questa relazione, è senza dubbio direttamente connesso all'utilizzo, sempre più diffuso, degli strumenti informatici che consentono al cittadino-utente di interloquire, in tempo reale, direttamente con la Commissione per l'accesso, interfacciandosi con i lavori della stessa e approfondendo la materia del diritto d'accesso ai documenti amministrativi direttamente *on line*. Dall'esame dei dati mensili, riportati nella citata figura 43 emerge una sempre più assidua frequentazione delle pagine del sito istituzionale della Commissione per l'accesso

In particolare, entrando nel dettaglio, si può osservare, nel grafico riportato nella **figura 43**, quali sono i mesi dell'anno di più intenso traffico di navigazione nelle pagine del sito della Commissione per l'accesso.

Osservando la figura 43 sopra riportata, può notarsi che nel **mese di novembre 2018** si è registrato **il più alto numero di visitatori diversi, pari a 14.979**. Segue in ordine di grandezza il mese di **settembre con 12.789 visitatori diversi**; quindi si posizionano, subito dopo, in ordine di grandezza, i mesi di **maggio e ottobre, rispettivamente con 12.298 e 11.825 visitatori diversi**. Seguono i mesi di **gennaio febbraio e marzo** rispettivamente con **10.440, 10.185 e 10.465 visitatori**. Nei mesi di luglio e dicembre 2018 i visitatori diversi sono stati meno numerosi, fermandosi rispettivamente a 10.061 e 9689. Ancora inferiore è il numero di visitatori nel mese di agosto ed aprile, pari rispettivamente a 9.650 e 9.604.

Il numero di visite più alto al sito della Commissione accesso si è registrato nel mese di settembre 2018, in cui si è raggiunto un totale di **20.379 visite**.

Segue il mese di **novembre** con **19.986 visite**. Quindi subito dopo i mesi di maggio con 18047 visite e ottobre 17.195. Nei mesi di gennaio, febbraio, marzo, giugno e luglio, il numero delle visite ha oscillato tra le 16.000 e le 15.000. Il dato è invece sceso a quota 14.276 nel mese di aprile 2018 ed è ulteriormente diminuito nel mese di dicembre con 13.987 visite e agosto con appena 9650 visite.

Le **pagine visitate** hanno raggiunto il picco massimo nel mese di **ottobre 2018, totalizzando il numero di 56.850**. Seguono, in ordine di grandezza, il mese di settembre con 49.945 pagine totalizzate e il mese di novembre con 43.791 pagine visitate. Nel mese di marzo 2018 le pagine visitate sono 30.768; nel mese di maggio sono 30.016. A giugno sono state visitate 27.082 pagine e a febbraio 26.637. A gennaio le pagine totalizzate sono state 25.370 e a luglio 25.196.

Nel mese di aprile sono state visitate 23.468 pagine e a dicembre 23.457. Il numero più basso di pagine visitate si è registrato ad agosto con appena 19.079 pagine.

Gli **accessi al sito** della Commissione, nell'anno 2018, **hanno raggiunto il numero più alto nel mese di settembre**, in cui se ne sono totalizzati **99.987**. Nel mese di **novembre** il **numero di accessi** è stato di **99.557**. Nel mese di **ottobre** sono stati **99.397**. Nel mese di **agosto 84.783**. Nel mese di **dicembre 83.579**. Seguono maggio e marzo rispettivamente con 68.046 accessi e 66.898 accessi. Quindi, in ordine di grandezza, seguono gennaio, febbraio e giugno con rispettivamente 59.126, 58.073 e 57.336.

La banda usata ha raggiunto il valore massimo di 9,98.GB nel mese di novembre 2018, attestandosi a 9,89 GB a settembre, a 9,76 GB nel mese di ottobre 2018, a 9,33 GB nel mese di marzo e a 9,30.GB nel mese di dicembre, per poi scendere a 8,97 GB nel mese di gennaio. A febbraio 2018 la banda utilizzata è stata di 8,76 GB, a luglio di 8,27 GB e ad aprile di 8,4 GB. Nel mese di agosto si è registrato il dato più basso con 7,32 GB.

9. Selezione dei principali pareri espressi dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nell'anno 2018

Qui di seguito sono riportati integralmente alcuni tra i pareri resi dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2018, selezionati tra quelli più significativi. Dal testo sono stati espunti tutti i dati personali.

9.1 Accesso agli atti relativi al procedimento di nomina a componente della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 18 gennaio 2018)

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Servizio Personale delle Magistrature in merito ad un'istanza di accesso agli atti presentata dall'avvocato, in relazione al procedimento di nomina a componente della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione, con riferimento ai fatti di seguito riportati.

In data 30 maggio 2016 il Presidente della Regione ... ha comunicato la designazione dell'Avv. ... a componente della Sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione...

Il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, a seguito di articolata e meticolosa istruttoria, ha deliberato di non poter esprimere parere favorevole nei confronti del designato per insussistenza dei presupposti di legge previsti per la nomina in riferimento, con particolare riguardo alla carenza del requisito professionale dello svolgimento dell'attività forense per almeno 15 anni.

Conseguentemente, l'avv. ha adito il TAR Lazio avverso il silenzio serbato dal Consiglio dei Ministri – Presidente del Consiglio dei Ministri - Presidente della Repubblica nel procedimento di nomina *de quo* e per l'accertamento dell'obbligo di concludere il procedimento medesimo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

Il TAR Lazio ha ritenuto che, in assenza di norme specifiche, al procedimento oggetto di causa trova applicazione l'art. 2 della legge 241/90, e che pertanto il procedimento avviato con la designazione da parte del Presidente della Regione deve obbligatoriamente concludersi con un provvedimento espresso e quindi, in caso favorevole, con un decreto di nomina del Presidente della

Repubblica mentre, in ipotesi sfavorevole, con una deliberazione del Consiglio dei Ministri, che costituisce l'organo collegiale con potestà decisoria nel caso di specie.

Ricevuta la notifica della menzionata sentenza, il Consiglio dei Ministri ha deliberato il diniego di nomina dell'Avv. ... a componente laico del Consiglio della giustizia amministrativa della regione ..., notiziandone l'avv. ...

Quest'ultimo, in data 4 dicembre 2017, ha presentato un'istanza d'accesso avente ad oggetto tutti gli atti, ivi compresi curriculum, dichiarazioni sostitutive ed autocertificazioni in relazione al possesso dei requisiti di legge, le deliberazioni propositive, consultive e decisorie del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa e del Consiglio dei Ministri concernenti gli avvocati ..., l'avv. ..., l'avv. ... , nominati componenti laici della sezione consultiva del Consiglio di giustizia amministrativa della regione ... nonché tutta la documentazione concernente il procedimento di nomina della Dottoressa ... quale Consigliere di Stato. Deduceva di avere un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso richiesto *per dimostrare l'eccesso di potere per macroscopica disparità di trattamento* e proporre ricorso giurisdizionale avverso il diniego della sua nomina.

Conseguentemente, ricevuta tale istanza, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha rivolto a questa Commissione richiesta di parere circa la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso richiesto, in considerazione del fatto che, nel caso de quo, si tratta di nomine governative non soggette ad una procedimentalizzazione di tipo concorsuale ed afferenti a scelte discrezionali, fatta salva la richiesta di parere al Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa di un parere sulla idoneità del candidato al conferimento dell'incarico.

Sulla richiesta di parere così presentata, la Commissione osserva che l'istante non appare titolare di un interesse differenziato all'accesso richiesto, avendo diritto ad accedere solo agli atti procedurali che strettamente riguardino la propria posizione individuale e, pertanto, relativi alla propria esclusione al fine di verificarne la legittimità.

La procedura di nomina, di cui in parola, non è infatti equiparabile ad una procedura concorsuale o selettiva, a graduatoria, nella quale deve essere garantito il pieno accesso agli atti a coloro i quali a tale selezione partecipino - configurandosi nei confronti dei medesimi un interesse endoprocedimentale all'accesso, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90.

Nel caso di specie, si tratta, come precisato dalla Presidenza del Consiglio, di una nomina governativa basata sull' *intuitus personae*, alla ricorrenza dei requisiti di legge.

Alla luce delle suesposte argomentazioni, la richiesta ostensiva de qua appare piuttosto volta ad operare un controllo generalizzato sull'attività dell'amministrazione adita, non riguardando in alcun modo la posizione soggettiva dell'istante e/o la regolarità della propria esclusione dalla nomina.

Fermi pertanto gli eventuali obblighi di pubblicazione imposti alla amministrazione dalla legge - e rispetto ai quali la scrivente non è competente a deliberare - la Commissione ritiene che l'istanza

presentata dall'Avv. ... non sia supportata da un interesse legittimante, ex articolo 22, legge n. 241 del 1990, lettera b), all'accesso richiesto.

9.2 Accesso ad atti inerenti procedimento di accesso civico generalizzato (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 febbraio 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte dell'Ufficio del Cerimoniale di Stato e delle Onorificenze, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con riferimento agli articolati fatti di seguito esposti.

Il sig. ... ha presentato una richiesta di accesso civico generalizzato rivolta al Cerimoniale di Stato e finalizzata ad ottenere informazioni relative alla concessione dell'Onorificenza di Cavaliere della Repubblica Italiana all'Avvocato ...

A tale istanza l'Ufficio ha risposto con l'adozione di un provvedimento di diniego - basato sul presupposto giuridico del DPCM 27.06.2011 n. 143 - nelle cui more è pervenuta una segnalazione/opposizione spontanea dell'Avv. ...

Con una seconda istanza di accesso civico, il Sig. ... richiedeva copia della opposizione spontanea presentata dall'Avv. ..., richiamata nel provvedimento di diniego.

L'Ufficio, ha inoltrato tale richiesta di accesso al controinteressato che ha prodotto la propria opposizione.

L'Ufficio del Cerimoniale, operando un bilanciamento degli interessi, ha ritenuto di non ostendere la segnalazione/opposizione spontanea dell'avv. ..., perché contenente informazioni strettamente personali che riguardano la sfera privata, estranee al raggiungimento dell'interesse pubblico, tutelato dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 che mira a favorire "forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" e a "promuovere la partecipazione al dibattito pubblico".

Successivamente l'Avv. ... ha fatto pervenire al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, una istanza di accesso documentale (motivata dalla necessità di tutelarsi ove venisse accertato l'eventuale trattamento indebito dei dati personali e o professionali) per prendere visione/ottenere copia di tutte le istanze, esposti, segnalazioni trasmesse dal Sig. ... alla Presidenza del Consiglio dei Ministri aventi ad oggetto richieste di dati relativi allo stesso Avv. ... e degli atti adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito. Conseguentemente la Responsabile della Prevenzione della Corruzione ha trasmesso tale nota all'Ufficio del Cerimoniale "per gli eventuali adempimenti di competenza".

Il Sig. ..., a sua volta, ha avanzato analoga istanza ai sensi dell'art. 10, Legge 7 agosto 1990, n. 241 per ottenere "l'ostensione di tutti gli atti del procedimento avviato da questo ufficio a seguito della sua prima istanza di accesso civico del 22 ottobre 2017" ed in particolare della segnalazione spontanea dell'Avv.

L'Ufficio del Cerimoniale si è pertanto rivolto alla Commissione per l'accesso per chiedere se, nelle ipotesi prospettate, debba dirsi prevalente il diritto d'accesso o la tutela della riservatezza invocata dagli interessati nelle proprie istanze.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione, preliminarmente, conferma l'inammissibilità della richiesta di accesso avente ad oggetto gli atti relativi alla attribuzione della onorificenza: ciò in virtù della considerazione che l'attribuzione delle onorificenze è un atto discrezionale e rientra nelle prerogative del Presidente della Repubblica e, come tale, è insindacabile. Da un punto di vista normativo l'esclusione dell'accesso documentale di tutti gli atti relativi al conferimento di onorificenze è stata espressamente prevista dal DPCM 27.06.2011 n. 143.

La legittimità di tale diniego è stata confermata dal Garante della Privacy cui la questione è stata sottoposta dal Responsabile della Trasparenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ciò premesso la Commissione, semplificando l'articolata vicenda esposta, osserva che la questione proposta verte, in sostanza, sulla accessibilità o meno degli atti endoprocedimentali delle rispettive procedure d'accesso, attivate da entrambi i soggetti coinvolti.

A tal riguardo, la Commissione osserva che l'ostensione degli atti *de quibus* rientra negli obblighi procedurali dell'amministrazione la quale, a prescindere dalla presentazione di una specifica istanza in tal senso, è tenuta a trasmettere la richiesta d'accesso ricevuta al soggetto controinteressato il quale deve poter presentare motivata opposizione all'accesso richiesto nonché poter contraddire nel procedimento instauratosi; ciò anche con riferimento agli atti successivi del medesimo procedimento (controdeduzioni, memorie successive ecc.)

Il diritto di ciascuno degli istanti ad accedere agli atti prodotti dal soggetto controinteressato - e viceversa - nell'ambito delle rispettive procedure d'accesso deve dirsi certamente sussistente anche sulla considerazione che tale diritto d'accesso si configura quale "endoprocedimentale", come tale previsto e tutelato dal combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge 241/90.

Sulla scorta di tale previsione, qualora l'istante manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la propria sfera giuridico-soggettiva, l'interesse del richiedente 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 nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia.

Né, in tale ipotesi, possono venire in rilievo profili di riservatezza che, nella comparazione tra gli opposti interessi coinvolti, possano far recedere il diritto d'accesso stesso.

Tutte le predette argomentazioni devono estendersi anche alla richiesta d'accesso avente ad oggetto *“tutte le istanze, esposti, segnalazioni trasmesse dal Sig. alla Presidenza del Consiglio dei Ministri aventi ad oggetto richieste di dati relativi allo stesso Avv. e degli atti adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito”*.

Secondo l'orientamento costante di questa Commissione, in linea con la giurisprudenza amministrativa, ogni soggetto deve poter conoscere i contenuti di esposti e segnalazioni presentate a suo carico potendo, gli stessi, avere effetti rilevanti sulla propria sfera personale o professionale – come nel caso che ci occupa – e deve, pertanto, essere messo in grado di conoscerne la portata, anche ai fini dell'esercizio del diritto di difesa e quindi ex art. 24 comma 7 legge 241/90: in tali ipotesi il diritto alla riservatezza non può, come già precisato, considerarsi prevalente nei confronti dello speculare diritto d'accesso.

In questo senso è il parere della scrivente Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

9.3 Diritto di accesso agli atti dei Consiglieri Comunali (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 maggio 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte del Consigliere ..., Capogruppo del ... del Comune di ... in merito alla portata della normativa locale regolante il diritto di accesso dei consiglieri comunali.

In particolare il Capogruppo solleva delle perplessità in merito alle previsioni delle seguenti norme:

- All'art. 15 comma 4 dello Statuto del Comune di si prevede che: *“I consiglieri, anche al di fuori delle sedute del consiglio e delle pratiche ad esse connesse, hanno il diritto di avere accesso alle informazioni e ai servizi di cui l'amministrazione comunale dispone, necessari al libero svolgimento delle loro funzioni e nel rispetto al tempo stesso della normativa sulla privacy”*.

A tal riguardo il capogruppo eccepisce che il diritto di accesso agli atti dei Consiglieri Comunali è descritto nella norma in maniera eccessivamente vaga e viene limitato con un richiamo alla normativa sulla privacy, di fatto vanificando l'ampia latitudine oggettiva dell'art. 43, comma 2, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e la specificità del titolo che abilita i Consiglieri all'esercizio del diritto di accesso rispetto a quello generale di cui alla legge n. 241/90.

- L'art. 50 del Regolamento del Consiglio Comunale di recita *“I gruppi potranno altresì fare richiesta di copie di leggi e circolari che il personale dipendente dovrà fornire in tempi accettabili, rispetto al tenore*

della richiesta. Ai gruppi consiliari, su richiesta, verrà fornita una copia delle deliberazioni adottate dal Consiglio Comunale e dalla Giunta.”

Tale norma limiterebbe l'oggetto del diritto di accesso a “copie di leggi e circolari”.

- All'art. 7 dello Statuto dell'Unione dei Comuni della si prevede che “*I Consiglieri hanno accesso a tutti gli atti e documenti detenuti dall'Amministrazione, salvo le limitazioni concernenti la riservatezza delle persone per documenti non connessi ad oggetti da trattare in Consiglio*”

Tale norma, secondo il Capogruppo, sembra doversi ritenere *contra legem* per violazione del disposto di cui all'art 43, comma 2, del D.lgs. 267/2000 che non pone limiti di riservatezza al potere di indagine del Consigliere Comunale.

Il Capogruppo evidenzia inoltre che l'Amministrazione del Comune di, su indicazione del Segretario Comunale, abbia rigettato richieste di accesso agli atti formulate dai consiglieri, imponendo la compilazione di un modulo predisposto quale requisito necessario all'accesso e evidenziando come l'accesso stesso fosse sottoposto alla disciplina al Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, “Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi attinente alla disciplina della Legge 7 agosto 1990, n. 241”, quindi di fatto vanificando l'obbligo dell'Amministrazione di ridurre al minimo le formalità e parificando la posizione del consigliere comunale a quella del semplice cittadino con un richiamo Regolamentare errato e in violazione del T.U.E.L.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione osserva quanto segue.

Il diritto d'accesso dei consiglieri comunali è disciplinato espressamente dall'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che riconosce, in capo agli stessi, il diritto di ottenere dagli uffici del Comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, “tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato” senza alcuna limitazione.

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

Pertanto, in risposta allo specifico quesito posto dal Capogruppo, la Commissione osserva che il diritto di accesso del consigliere comunale non può dirsi sottoposto ai limiti procedurali posti dal

DPR 184/2006 che espressamente disciplina le modalità di esercizio del diritto di accesso ex lege 241/'90.

Peraltro, si rileva, l'obbligatorietà della compilazione di un modulo prestampato – come unica modalità ammissibile per l'esercizio del diritto di accesso – non è oggetto di alcuna previsione normativa, neppure nella disciplina dell'accesso del privato.

Inoltre, si evidenzia che al consigliere comunale, in ragione del particolare munus dallo stesso espletato, viene riconosciuto un diritto dai confini più ampi – definito dalla giurisprudenza del C.d.S. quale “incondizionato diritto di accesso” a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni. Esso incontra come unico limite che esso sia esercitato “in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non debba sostanzarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso” (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829).

Tale diritto di accesso non può essere compreso neppure per esigenze di tutela di riservatezza dei terzi con riferimento ai dati sensibili, eventualmente contenuti nei documenti oggetto di accesso, in quanto il consigliere stesso è tenuto al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge Consiglio di Stato n 5879/2005; Cons. Stato, Sez. V, 4.5.2004 n 2716; Tar Sardegna, sez. II, 30.11.2004 n 1782). Al consigliere è fatto divieto di divulgare tali dati se non ricorrono le condizioni di cui al Dlgs 196/2003 e nella ipotesi di eventuale violazione di tale obbligo di riservatezza si configura una responsabilità personale dello stesso.

I Regolamenti e gli Statuti delle amministrazioni locali non possono adottare norme in contrasto con le disposizioni del TUEL e della legge in materia di accesso, così frustrandone le previsioni normative.

A tal riguardo il Consiglio di Stato, Sez. V con la sentenza n. 648 dell'11 febbraio 2014 ha precisato che *“un regolamento sull'accesso, che impedisca immotivatamente ai consiglieri di ottenere dall'amministrazione gli atti e le informazioni utili all'esercizio del mandato elettivo ricoperto, contrasterebbe con le leggi statali poste a salvaguardia del diritto di accesso agli atti, riconosciuto ai consiglieri comunali e ai cittadini in genere a tutela dei propri interessi, con i soli limiti previsti dalla legge stessa a tutela della privacy”*. Con riguardo a tale ultimo profilo il C.d.S. precisa poi: *“Quanto alla esigenza di assicurare la riservatezza degli atti oggetto di accesso e il diritto alla privacy dei terzi, in sede di esercizio del diritto di accesso di cui dispongono i consiglieri comunali e provinciali, si osserva che tale necessità è salvaguardata dall'art. 43, comma 2 del T.U. approvato con D.L. vo 267 del 2000, laddove viene previsto che i consiglieri stessi sono tenuti al segreto nel caso accedano ad atti che incidono sulla sfera giuridica e soggettiva di terzi (così Cons. Stato, Sez. V, 4 maggio 2004 n. 2716). Il diritto del consigliere comunale o provinciale ad avere dall'ente tutte le informazioni che siano utili all'espletamento del mandato non incontra,*

conseguentemente, alcuna limitazione derivante dalla loro natura riservata, in quanto il consigliere è vincolato all'osservanza del segreto. Sulla base di tali considerazioni non può ugualmente essere denegato l'accesso anche alle delibere della giunta comunale richiesto con istanza del 20 luglio 2012, sull'assunto che riguardano dati personali di terzi. Non sussiste, infatti, alcuna ragione logica perché possa essere loro inibito l'accesso ad atti riguardanti i dati desiderati”.

D'altra parte, ad avviso di questa Commissione, in linea con la giurisprudenza del Consiglio di Stato, permane comunque l'esigenza che le istanze siano formulate in maniera specifica e dettagliata, recando l'esatta indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione dell'oggetto dell'accesso (ex multis C.d.S. sez. V, 13.11.2002, n. 6293).

Tali cautele derivano *“dall'esigenza che il consigliere comunale non abusi infatti del diritto all'informazione riconoscitogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico”* (C.d.S. Sez. V, 11.12.2013 n. 5931).

In tal senso è il parere della Commissione sulla richiesta presentata.

9.4 Richiesta di accesso volta ad ottenere i documenti acquisiti e prodotti nell'istruttoria propedeutica alla concessione dell'Onorificenza di Cavaliere della Repubblica Italiana (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 maggio 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte dell'Ufficio del Cerimoniale di Stato e delle Onorificenze, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con riferimento ad una vicenda già sottoposta alla Commissione ed oggetto di parere.

In tale circostanza il sig. ... aveva presentato una richiesta di accesso civico generalizzato rivolta al Cerimoniale di Stato e finalizzata ad ottenere informazioni relative alla concessione dell'Onorificenza di Cavaliere della Repubblica Italiana all'Avvocato A tale istanza l'Ufficio aveva risposto con l'adozione di un provvedimento di diniego – basato sul presupposto giuridico del DPCM 27.06.2011 n. 143 e la legittimità di tale diniego era stata confermata dal Garante della Privacy, cui la questione era stata sottoposta dal Responsabile della Trasparenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel caso oggetto della presente richiesta di parere il Sig. ... ha presentato una nuova richiesta di accesso rivolta al Cerimoniale di Stato, questa volta avanzata *ex lege 241/90*, e finalizzata ad ottenere i documenti acquisiti e prodotti nell'istruttoria propedeutica alla concessione dell'Onorificenza di

Cavaliere della Repubblica Italiana all'Avvocato Deduceva, nel caso di specie, una finalità difensiva dell'accesso richiesto, ex art. 24 comma 7 della legge 241/90, con riferimento alla pendenza di alcuni procedimenti penali per reati informatici, iscritti presso la Procura di ... , nei quali l'istante ricoprirebbe la veste di parte offesa. In particolare l'istante ha riferito che "sentitosi diffamato dalla pubblicazione sul sito ... di una replica non firmata ma attribuita allo staff di ... egli ha presentato una denuncia-querela contro ignoti "per il reato di cui all'art. 591 comma 3 c.p.". Il sig. ... ritiene che l'autore del predetto testo sia l'avv. ..., impossibilitato a firmare per l'incompatibilità tra la sua iscrizione all'Ordine degli Avvocati e la qualifica di Presidente di società di capitali a r.l.

L'istanza d'accesso presentata sarebbe pertanto finalizzata, si deduce, a comprovare violazioni del codice deontologico forense da parte dell'Avv. ..., nonché l'esistenza di incompatibilità professionali e quindi a verificare il conseguente effettivo grado di onorabilità dello stesso, con riferimento alla attribuzione della onorificenza di Cavaliere.

L'Ufficio del Cerimoniale si è rivolto alla Commissione per l'accesso per chiedere un parere sulla accessibilità dei predetti documenti, in forza della deduzione di un interesse difensivo all'accesso *de quo*.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione, preliminarmente e nuovamente, conferma l'inaccessibilità delle richieste di accesso agli atti relativi alla attribuzione delle onorificenze: ciò in virtù della considerazione che l'attribuzione delle onorificenze è un atto discrezionale e rientra nelle prerogative del Presidente della Repubblica e, come tale, è insindacabile. Da un punto di vista normativo l'esclusione dell'accesso documentale di tutti gli atti relativi al conferimento di onorificenze è stata espressamente prevista dal DPCM 27.06.2011 n. 143. Anche a voler prescindere da tale assorbente rilievo e con riferimento all'elemento di novità rappresentato dalla deduzione di un interesse difensivo dell'accesso, richiesto ex art. 24 comma 7 della legge 241/90 la Commissione osserva, comunque, quanto segue.

Non appare sussistente alcun nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta in ostensione e la posizione giuridica soggettiva che l'istante intende tutelare: tale strumentalità è richiesta dall'art. 22 comma 1 lett. b) della legge 241/90, ancora prima che dall'art. 24 comma 7 della medesima legge, per la configurazione della legittimazione all'accesso.

Quanto all'interesse cd. "difensivo" ex art. 24 comma 7 della l.241/90, poi, secondo l'orientamento di questa Commissione, in linea con la costante giurisprudenza amministrativa, non sono sufficienti esigenze di difesa genericamente enunciate, dovendo esse corrispondere ad una effettiva necessità di tutela di interessi che si assumano lesi e richiedendosi, pertanto, la strumentalità della documentazione richiesta alla tutela dell'interesse medesimo.

Tale principio di "rigida necessità" è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo il quale "per l'applicazione del citato comma 7 dell'art. 24 "Occorre (...) la

dimostrazione di una rigida "necessità" e non mera "utilità" del documento" cui si chiede di accedere (...) non configurandosi, di conseguenza, la posizione legittimante quando "i documenti richiesti non sono necessari per la difesa in giudizio ma solo utili per articolare la difesa in giudizio secondo una particolare modalità, ossia per articolare una particolare censura" (consiglio di stato, Sez. VI, 12 gennaio 2011, n. 117), configurandosi altrimenti, si deve aggiungere, la fattispecie del mero controllo generalizzato dell'attività amministrativa precluso dall'articolo 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990 (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 5936 del 2012).

L'osservanza del predetto principio appare ancor più stringente nei casi in cui, come quello di specie, l'accesso sia esercitato non già in relazione agli atti di un procedimento amministrativo di cui il richiedente è parte, ma in relazione agli atti e documenti di procedimenti amministrativi rispetto ai quali il richiedente sia terzo (in tal senso: Cons. di Stato, Sez. V, 7 giugno 2013, n. 3137).

I giudizi pendenti, di cui l'istante ha inviato l'estratto della Procura sono rivolti contro ignoti e non risulta menzione alcuna dell'Avv. ..., cui i documenti richiesti in ostensione direttamente si riferiscono.

Inoltre, si tratterebbe comunque di un eventuale giudizio per un ipotizzato reato di diffamazione – nonostante l'improprio richiamo dell'istante all'art. 591 comma 3 del codice penale - che in nessun modo appare ricollegarsi con i chiesti documenti, inerenti l'istruttoria per il rilascio dell'onorificenza al, istruttoria di cui l'istante non è in alcun modo parte.

L'articolo 24, comma 7 pertanto appare, nel caso di specie, impropriamente richiamato dall'accedente essendo completamente carente una qualsiasi pertinenza tra i documenti richiesti dall'..... e l'esigenza difensiva manifestata nell'istanza d'accesso: tale totale carenza impedisce, a monte, la qualificazione dell'istante come "soggetto interessato" all'accesso richiesto, ex art. 22 comma 1 lett. b).

In questo senso è il parere della scrivente Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

9.5 Richiesta di pareri a favore di privati (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 maggio 2018)

Il sig., a seguito di una richiesta di accesso rivolta all'Istituto Comprensivo "Via" di a tutte domande di iscrizione alla prima classe della scuola media inferiore, dalla quale era stata esclusa la figlia, al fine di verificare se tutti i criteri di selezione fossero stati rispettati, riceveva una comunicazione dal responsabile procedimento, con la quale la domanda di accesso veniva differita, per contemperare due interessi di rango primario, quali il diritto all'accesso dei dati ed il diritto alla riservatezza dei controinteressati, concludendo che laddove questi ultimi non avessero rilasciato

autorizzazione, i dati (nomi cognomi codici fiscali) all'atto del rilascio delle copie al richiedente, sarebbero stati oscurati.

Chiedeva alla Commissione se fosse legittima la condotta dell'Istituto.

Faceva altresì presente che nella stessa comunicazione veniva richiesta al sig. la corresponsione dell'importo di €, per le spese di notifica ai controinteressati (..... € di spese di notifica per domande di iscrizione) ai sensi di quanto previsto dal Regolamento di istituto.

Chiedeva pertanto se, considerato quanto previsto dall'articolo 25, comma 1, della legge n. 241/1990, fosse legittima tale richiesta.

La Commissione evidenzia di essere titolare di una specifica funzione consultiva a favore degli enti pubblici in ragione dell'attività a questi richiesta ai sensi dell'art. 24, comma 2, della legge 241/90, 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 norma.

Ulteriori compiti consultivi a favore della Commissione stessa 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, nonché, 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.”*

Atteso il contenuto delle disposizioni sopra menzionate, esula dalla funzione consultiva della Commissione la richiesta di pareri a favore di privati, considerato, peraltro, che avverso il differimento il sig. avrebbe potuto proporre ricorso alla Commissione, ai sensi 25, comma 4, della legge n.241/1990.

Nei sensi di cui sopra è il parere della Commissione.

9.6 Accesso dei consiglieri comunali. (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 giugno 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una nuova richiesta di parere da parte della Città di avente ad oggetto l'ampiezza del diritto di accesso dei consiglieri comunali.

Un consigliere comunale ha avanzato una richiesta di accesso al protocollo informatico dell'ente "con visualizzazione di tutti i documenti nello stesso contenuti, ossia del cd. flusso informatico".

A fronte di tale richiesta il Dirigente dell'Ufficio Protocollo evidenziava che per l'accesso ai documenti si richiede la presentazione di una apposita istanza rivolta all'ufficio competente per materia, precisando che poteva essere però consentito l'accesso al registro informatico del protocollo generale dell'ente, contenente tutti i dati identificativi dei documenti in entrata ed in uscita (data, oggetto, mittenti, destinatari) dal quale poter evincere i documenti oggetto di interesse con i relativi estremi – da richiedere poi con successiva istanza.

A tal fine l'ente forniva al consigliere le password d'accesso al registro.

Il consigliere comunale ribadiva la richiesta di accesso integrale ed indiscriminato a tutti i documenti contenuti nella piattaforma informatica sull'assunto che il "mero" accesso al protocollo non consente l'esatta individuazione dei documenti di interesse.

A fronte di tale nuova istanza la Città di presentava la richiesta di parere in oggetto alla Commissione la quale, in merito, osserva quanto segue.

La Commissione ha già avuto più volte occasione di pronunciarsi in merito alla accessibilità del "protocollo informatico" dell'ente da parte dei consiglieri comunali ritenendo che tali richieste di accesso siano da considerarsi legittime e vadano consentite, così come la consegna di password di servizio per accedere al sistema, al fine di ricercare i documenti. Tale tipo di accesso – con conferimento di password di servizio - è stato anche individuato quale sistema in grado di snellire l'attività degli uffici nella ricerca dei documenti oggetto di interesse dei consiglieri richiedenti.

Pertanto, la Città di ha legittimamente operato nel consentire l'accesso al protocollo con attribuzione di password di entrata.

Nelle pronunce rese in tal senso la Commissione, in linea con la giurisprudenza amministrativa, ha costantemente ribadito – come riportato anche dalla amministrazione - che sempre "permane l'esigenza che le istanze siano comunque formulate in maniera specifica, recando l'esatta indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione dell'oggetto dell'accesso (ex multis C.d.S. sez. V, 13.11.2002, n. 6293). Tali "cautele derivano dall' esigenza che il consigliere comunale non abusi, del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico" (C.d.S. Sez. V, 11.12.2013 n. 5931).

La possibilità di accesso diretto ed indiscriminato a tutta la documentazione dell'ente – auspicata e richiesta dal consigliere - finirebbe invero per scavalcare, azzerandola, la fase dell'istanza di accesso

che deve invece sussistere ed essere connotata dai requisiti ora richiamati la cui necessaria sussistenza è ribadita dal Consiglio di Stato.

In questo senso è il parere della Commissione sulla richiesta presentata.

9.7 Accesso da parte del tecnico dimissionario dei lavori di ristrutturazione di un immobile alla relativa documentazione urbanistica. (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 giugno 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte del sig. con riferimento ad una vicenda che personalmente lo coinvolge nella dedotta qualità di controinteressato all'accesso.

Il sig. lamenta infatti che nel 2015 il Comune di consegnava al geometra — che *medio tempore* aveva rinunciato all'incarico professionale affidatogli dal — documentazione relativa ad una propria pratica edilizia. Eccepisce infatti l'estraneità del geometra alla documentazione richiesta e la mancanza di titolarità in capo allo stesso di un interesse diretto e concreto all'accesso, lamentando altresì la mancanza di qualsivoglia notifica nei propri confronti, in qualità di controinteressato all'accesso.

Il sig. si è rivolto alla Commissione in data 14 marzo 2017 formulando una richiesta di parere in ordine alla legittimità dell'accesso consentito dalla amministrazione al geometra

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione osserva quanto segue.

Lo strumento che l'art. 12 del DPR 184/2006 mette a disposizione del controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso è quello del "ricorso" alla scrivente Commissione, nel rispetto delle forme, dei termini e degli oneri di allegazione previsti dal medesimo decreto e dalla legge 241/90.

Una richiesta di parere non può assolvere, pertanto, a tale medesima finalità — quella cioè di ottenere dalla Commissione per l'accesso una pronuncia sulla legittimità, nel caso del controinteressato, dell'accesso consentito dalla amministrazione: in tal modo risulterebbero, peraltro, aggirate le norme procedurali sul ricorso poste dalla legge. Nel caso di specie infatti l'istanza alla Commissione sarebbe oltremodo tardiva essendo stata presentata ben oltre il prescritto termine di trenta giorni dalla concessione dell'accesso da parte della amministrazione.

La Commissione per l'accesso evidenzia, inoltre, di essere titolare di una specifica funzione consultiva a favore degli enti pubblici in ragione dell'attività a questa richiesta ai sensi dell'art. 24, comma 2, della legge 241/90, 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, nonché, 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.”*

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 cittadini.

9.8 Richiesta di consiglieri comunali di rilascio copie cedolini indennità amministratori. (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 giugno 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte del Comune di avente ad oggetto l'accessibilità nei confronti dei consiglieri comunali dei cedolini relativi all'indennità di funzione dei locali organi di governo. La richiesta di parere si collega alla istanza, presentata da alcuni consiglieri comunali, di accesso a copia dei cedolini dell'indennità di funzione del Sindaco, dei componenti della Giunta Comunale e del Presidente del Consiglio, con relativo ordinativo di bonifico dalla data dell'insediamento. La perplessità del Comune sorge anche in relazione ad un citato parere del Garante della Privacy che ha escluso l'esistenza di un obbligo di pubblicazione dei dati patrimoniali dei titolari di cariche elettive o direttive, degli organi elettivi locali e dei titolari di cariche direttive negli enti - nonché del diritto di conoscere i cedolini degli stessi potendo, tali documenti, contenere dati ed informazioni sensibili.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione osserva quanto segue.

Il diritto d'accesso dei consiglieri comunali è disciplinato espressamente dall'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che riconosce, in capo agli stessi, il diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, *“tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato”* senza alcuna limitazione.

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

Pertanto, al consigliere comunale, in ragione del particolare munus dallo stesso espletato, viene riconosciuto un diritto dai confini più ampi – definito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato quale “incondizionato diritto di accesso” a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni.

Tale diritto di accesso non può essere compreso neppure per esigenze di tutela di riservatezza dei terzi con riferimento ai dati sensibili, eventualmente contenuti nei documenti oggetto di istanza, in quanto il consigliere stesso è tenuto al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge Consiglio di Stato n. 5879/2005; Cons. Stato, Sez. V, 4.5.2004 n. 2716; Tar Sardegna, sez. II, 30.11.2004 n. 1782). Al consigliere è fatto divieto di divulgare tali dati se non ricorrono le condizioni di cui al Dlgs 196/2003 e nella ipotesi di eventuale violazione di tale obbligo di riservatezza si configura una responsabilità personale dello stesso.

Pertanto, in risposta allo specifico quesito posto dal Comune di la Commissione richiama il proprio costante orientamento secondo il quale il consigliere comunale ha diritto di accedere agli atti amministrativi che riguardino gli emolumenti corrisposti al Sindaco - e quindi dei componenti della Giunta Comunale e del Presidente del Consiglio - onde poter verificare la correttezza e la economicità dell'azione amministrativa, non sorgendo dubbi riguardo la tutela della riservatezza dei dati richiesti in quanto, come già richiamato, i consiglieri comunali sono tenuti al segreto nei casi determinati dalla legge.

In tal senso è il parere della Commissione sulla richiesta presentata.

9.9 Accesso dati sensibili da parte di consiglieri comunali (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 giugno 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte del Comune di avente ad oggetto l'accessibilità di dati sanitari di un cittadino da parte del consigliere comunale.

La richiesta di parere si collega alla istanza, presentata da alcuni consiglieri comunali, di accesso a due certificati medici, in possesso dei servizi sociali del Comune, acquisiti su richiesta della Procura della Repubblica nell'ambito della procedura per la nomina dell'Amministratore di sostegno di una cittadina ospite della locale casa di riposo.

Deduceva il Comune che “tenuto conto che tali certificati riportano solo ed esclusivamente dati attinenti lo stato di salute della persona interessata, questi uffici rimangono dell'opinione di negarne l'accesso poiché la richiesta non pare trovare valida ed esauriente motivazione nello svolgimento del mandato dei richiedenti, né risulta inerente alle loro funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo”. Il Comune ha ritenuto pertanto preminente il rispetto della privacy della titolare dei dati medici contenuti nei relativi certificati sull'assunto che la conoscenza di tali dati non sarebbe indispensabile all'esercizio della funzione di controllo dei consiglieri comunali e che gli stessi possano espletare il loro ruolo senza conoscere il dettaglio dello status sanitario della persona in oggetto.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione osserva quanto segue.

Il diritto d'accesso dei consiglieri comunali è disciplinato espressamente dall'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che riconosce, in capo agli stessi, il diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, “tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato” senza alcuna limitazione. Il diritto di accesso loro riconosciuto ha una ratio diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi, ex art. 10, del d. lgs. 267/2000, ovvero ex art. 22 e ss., della l. 241/1990: “mentre in linea generale il diritto di accesso è finalizzato a permettere ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti per la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, quello riconosciuto ai consiglieri comunali è strettamente funzionale all'esercizio delle loro funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale ai fini della tutela degli interessi pubblici, piuttosto che di quelli privati e personali, e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività” (così C.d.S., V, 5 settembre 2014, n. 4525).

Tale diritto di accesso non può compreso neppure per esigenze di tutela di riservatezza dei terzi con riferimento ai dati sensibili, eventualmente contenuti nei documenti oggetto di istanza, in quanto il consigliere stesso è tenuto al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge Consiglio di Stato n 5879/2005; Cons. Stato, Sez. V, 4.5.2004 n 2716; Tar Sardegna, sez. II, 30.11.2004 n 1782). Al consigliere è fatto divieto di divulgare tali dati se non ricorrono le condizioni di cui al Dlgs 196/2003 e nella ipotesi di eventuale violazione di tale obbligo di riservatezza si configura una responsabilità personale dello stesso.

Nel caso di specie, però, non può non considerarsi la speciale natura dei documenti richiesti nonché il fatto che essi si riferiscano ad una privata cittadina. Con riferimento a tali circostanze la

Commissione ritiene di richiamare e condividere il parere n. 369 espresso dal Garante della Privacy il 25 luglio 2013 ed avente ad oggetto una analoga situazione.

Come evidenziato dal Garante nel predetto parere “*per la documentazione medico-sanitaria specifiche disposizioni prevedono particolari limitazioni all'accesso da parte di persone diverse dagli interessati che si aggiungono ai comuni obblighi di rispetto del segreto professionale del medico (v. art. 622 c.p.; art. 200 c.p.p.; artt. 10, 11 e 12 del codice di deontologia medica e, con specifico riferimento ai provvedimenti in materia di idoneità alla specifica mansione lavorativa, artt. 25, comma 1, lett. c) e d) e 41, commi 6 e 6-bis e 53 d.lg. 9 aprile 2008, n. 81). Le richieste avanzate dai consiglieri (...) di valutare con piena cognizione di causa la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione e di accedere, a tale scopo, a tutte le informazioni utili ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni, possono pertanto essere soddisfatte attraverso modalità che assicurino che l'esercizio di tale diritto avvenga, in concreto e con riferimento alle peculiari vicende prospettate, in modo da comportare il minor pregiudizio possibile alla vita privata delle persone interessate. Ciò, anche al fine di garantire che il diritto di accesso del consigliere sia esercitato con riguardo ai dati effettivamente utili per l'esercizio del mandato e ai fini di questo (...) fermo restando che i dati personali eventualmente acquisiti dal consigliere possono essere utilizzati per le sole finalità realmente pertinenti al mandato nel rispetto del dovere del segreto d'ufficio nell'esercizio delle funzioni, nonché i divieti di divulgazione dei dati personali (si pensi ad esempio all'art. 22, comma 8, del Codice che vieta la diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute). Nel caso specifico, una modalità adeguata di accoglimento dell'istanza del consigliere, che fornisca opportune garanzie a tutela della riservatezza dell'interessato, può concretarsi nel previo interpello della persona sottoposta a trattamento sanitario obbligatorio (o del suo legale rappresentante) che può consentire a quest'ultimo di opporsi per motivi legittimi al trattamento delle informazioni che lo riguardano (art. 7, comma 4, lett. a) del Codice).*

La Commissione, pertanto, in linea con il menzionato orientamento del Garante ritiene che l'accesso ai certificati potrà essere concesso mediante l'utilizzazione di modalità protettive e quindi tramite oscuramento dell'identità della signora (ove non ancora conosciuta) e dei dati sanitari specifici (patologie e diagnosi indicate), essendo possibile - si ritiene - limitare l'ostensione, per esempio, alla sola prognosi.

Inoltre il Comune potrà interpellare l'amministratore di sostegno, nominato a tutela degli interessi della signora, per l'eventuale consenso al trattamento dei dati della stessa.

Tale soluzione permette, si ritiene, di superare anche il problema del vaglio della effettiva utilità delle informazioni richieste rispetto al mandato dei consiglieri poiché, di fatto, il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta. Secondo la dominante giurisprudenza amministrativa gli Uffici comunali non hanno il potere di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazioni avanzate da un consigliere comunale e le modalità di esercizio del munus da questi espletato; diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi.

In tal senso è il parere della Commissione sulla richiesta presentata.

9.10 Costi di ricerca e visura (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 giugno 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in merito alla eventuale parziale derogabilità dell'art. 25 comma 1 della legge 241/90 in tema di costi di riproduzione, con riferimento alla vicenda di seguito descritta.

Il chiedeva al Ministero dell'Ambiente di prendere visione ed estrarre copia degli atti e documenti relativi al procedimento di revisione e aggiornamento dell'elenco delle associazioni di protezione ambientale riconosciute ex lege 349/86.

Con nota del 27/03/2017 il Ministero comunicava l'accoglimento dell'istanza di accesso agli atti confermando la gratuità dell'esame della documentazione nonché l'obbligo del pagamento degli importi dovuti per la riproduzione fotostatica ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90 e s.m.i. A seguito della presa visione della documentazione richiesta veniva redatto apposito verbale per ogni seduta dal 20 aprile 2017 al 31 ottobre 2017, e solo successivamente alla presa visione di tutta la documentazione, il Ministero riceveva formale richiesta delle copie di tutti i documenti. Con nota del 29/11/2017 il Ministero, accogliendo la richiesta di rilascio delle copie della documentazione visionata, richiedeva quale somma dovuta per l'estrazione delle copie, pari a 2.858 pagine, il pagamento della somma di euro 1.297,50, comprensiva di costi di riproduzione per Euro 714,50 e di diritti di ricerca e di ufficio pari a euro 339,00 per l'anno 2016 ed Euro 244,00 per l'anno 2015.

A fronte di tale richiesta il chiedeva al Ministero di revocare la richiesta di pagamento delle somme a titolo di diritti di ricerca e di ufficio: il Ministero accoglieva totalmente tale richiesta confermando, quali somme dovute, esclusivamente quelle per i costi di riproduzione.

Tuttavia, successivamente, il chiedeva il rilascio totalmente gratuito delle copie della documentazione richiesta successivamente diffidando il Ministero a procedere tempestivamente al rilascio gratuito delle copie di tutta la documentazione richiesta.

Nel quadro così delineato il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare richiede a codesta Commissione di precisare se ritenga derogabile quanto previsto l'art. 25, comma 1, terzo periodo, della legge 241/1990 nella parte in cui stabilisce che "Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura" nonché di chiarire se la Commissione confermi il proprio precedente orientamento in tema.

In proposito si osserva quanto segue.

L'art. 25 della legge 241/90 non può considerarsi derogabile e deve essere applicato in ogni sua parte compresa, ovviamente, quella che prevede che "il rilascio di copia è subordinato soltanto al

rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura”.

Inoltre l'articolo 7 comma 6 del DPR 184/2006 dispone, a propria volta, che “in ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'articolo 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni (...)”.

Dalla narrazione della vicenda si evince che il Ministero ha correttamente operato nel concedere gratuitamente l'esame della documentazione – e ciò proprio in ottemperanza dell'art. 25 nella parte in cui dispone che “l'esame dei documenti è gratuito” - nonché a richiedere i diritti di copia solo della documentazione ritenuta di interesse ed oggetto di effettiva riproduzione.

Secondo la giurisprudenza amministrativa l'Amministrazione non può imporre diritti svincolati dai criteri di ragionevolezza e proporzionalità (...) anche per non trasformare l'onere economico in un ostacolo all'esercizio del diritto di accesso o in una misura deterrente.(...) La norma è chiara nel consentire soltanto il recupero delle spese di riproduzione, normalmente le fotocopie il che vincola l'amministrazione, per un verso, a commisurare l'importo alla quantità di copie richiesta, senza la possibilità di introdurre delle soglie minime, per l'altro, ad escludere la ragionevolezza di somme eccedenti i prezzi medi praticati sul mercato, con esclusione dell'utile, in quanto l'amministrazione non può ricavare profitto dai soggetti che esercitano il diritto di accesso (Tar Lombardia - Brescia, sentenza n.643 del 16 giugno 2008).

La Commissione per l'accesso conferma il proprio precedente orientamento secondo il quale il rimborso delle spese di riproduzione è necessario per il recupero dei costi sostenuti dall'Amministrazione per il rilascio delle copie semplici dei documenti del cui accesso si tratta, che graverebbero in caso contrario sulla collettività. La valutazione dell'ammontare del rimborso, però, proprio per tale motivo, non può essere predeterminata a livello generale, ma deve costituire oggetto di responsabile valutazione da parte di ogni singola Amministrazione, che sola può conoscere i costi sostenuti per l'utilizzo di macchinari e materiali necessari alla riproduzione dell'atto. Detto importo non potrà essere superiore ai normali prezzi di mercato praticati nel settore.

In tal senso è il parere della Commissione sulla richiesta presentata.

9.11 Accesso a documenti relativi attività di indagine ed accertamenti svolti dalle forze di Polizia (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 giugno 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte della Prefettura di con riferimento alla situazione di seguito riportata.

Il sig., assegnatario di un appartamento di edilizia residenziale popolare dell'Istituto Autonomo Case Popolari, sito in, dopo aver manifestato una forte conflittualità con i condomini dello stabile trasferiva la propria residenza in altro appartamento in affitto. Successivamente denunciava l'occupazione abusiva del predetto alloggio popolare, nell'assenza del legittimo assegnatario, chiedendone lo sgombero – non ancora effettuato nonostante l'ordinanza del sindaco di del 22 dicembre 2016.

Nel quadro così delineato il sig., nel gennaio 2018, presentava alla Prefettura di un'istanza d'accesso a tutti gli atti relativi alla predetta vicenda e, convocato per esercitare l'accesso richiesto per il successivo 15 febbraio, otteneva solo un accesso parziale ai documenti oggetto di interesse.

La Prefettura di ometteva, infatti, di ostendere “documenti riguardanti attività di indagine e accertamenti svolti dalle locali Forze di Polizia unitamente a denunce che terze persone hanno presentato nei confronti dello stesso sig.”, ritenendo che tali documenti potessero compromettere il diritto alla riservatezza dei terzi. Deduceva inoltre che una simile istanza avrebbe di fatto consentito un controllo generalizzato sull'operato della amministrazione.

Successivamente il sig. inviava alla Prefettura una nota nella quale, dopo aver espresso il proprio disappunto nei confronti dell'operato della stessa, rinnovava la richiesta di accesso integrale agli atti.

La Prefettura di si rivolgeva pertanto alla Commissione sottoponendole la questione.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione osserva quanto segue.

L'istante vanta un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso *de quo* avendo la richiesta ad oggetto documenti che personalmente lo riguardano ed atti ad incidere direttamente sulla sua sfera giuridica soggettiva. Inoltre, con riferimento alla denuncia di occupazione abusiva e alla successiva richiesta di sgombero, il sig. vanta un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90.

L'istanza, per come formulata, non pare volta ad operare un controllo generalizzato sull'operato della amministrazione adita né l'accesso può essere escluso con un generico richiamo alla riservatezza di terze persone.

Con riguardo a tale ultimo profilo l'amministrazione non specifica neppure quali soggetti vedrebbero compromesso il proprio diritto alla riservatezza e pertanto non è possibile in concreto valutare il bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti. Se il riferimento è ai terzi che hanno presentato denunce nei confronti dell'istante la Commissione ricorda e precisa che nell'ordinamento giuridico non è riconosciuto il diritto all'anonimato di colui che rende una dichiarazione a carico di terzi. Secondo il costante orientamento di questa Commissione ogni soggetto deve poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di segnalazioni esposti o denunce che, fondatamente o meno,

possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo nei suoi confronti, non potendo l'amministrazione opporre all'interessato esigenze di riservatezza. Tale diritto tra l'altro recede quando venga in rilievo l'accesso cd. difensivo, finalizzato alla cura e la difesa degli interessi giuridici del richiedente, ex art. 24 comma 7 della legge 241/90.

Per quanto attiene invece al richiamo alle attività di indagine e agli accertamenti delle forze di polizia la Commissione osserva quanto segue. Le singole amministrazioni, ex art. 24 comma 2 della legge 241/90, individuano le categorie di documenti, da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità, sottratti all'accesso: l'esclusione dall'accesso di una determinata categoria di atti, nei casi di segreto e di divieto di divulgazione, deve pertanto essere prevista da norma regolamentare.

Inoltre, con specifico riguardo alle attività di indagine la Commissione ricorda che la pendenza di un'indagine non implica *ipso iure* l'inaccessibilità degli atti o dei provvedimenti connessi all'oggetto della stessa: saranno inaccessibili solo quelli coperti da segreto istruttorio e per i quali è stato disposto il sequestro (TAR Catania 229/17 e TAR Lecce 2231/14).

Secondo la recente giurisprudenza amministrativa, infatti, gli atti amministrativi «posti in essere da una pubblica amministrazione nell'ambito della sua attività istituzionale sono atti amministrativi, anche se riguardanti lo svolgimento di attività di vigilanza, controllo e di accertamento di illeciti e rimangono tali pur dopo l'inoltro di una denuncia all'autorità giudiziaria; tali atti, dunque, restano nella disponibilità dell'amministrazione fintanto che non intervenga uno specifico provvedimento di sequestro da parte dell'A.G., cosicché non può legittimamente impedirsi, nei loro confronti, l'accesso garantito all'interessato dall'art. 22, l. 7 agosto 1990 n. 241, non ricorrendo alcuna delle ipotesi di cui all'art. 24, l. n. 241/1990».

La mera trasmissione degli atti al vaglio della magistratura penale, in assenza di un atto di sequestro, non comporta che gli stessi siano coperti da segreto, sì che l'accesso non può essere né negato né differito. Infatti ammettere il divieto di accesso per tutti gli atti connessi a denunce comporterebbe l'arbitraria esclusione di intere categorie di documenti sì da essere in netto contrasto, alterandole, con le norme di rango primario che regolano la materia. (Così anche Cons. Stato, VI, 9 dicembre 2008, n. 6117 e CdS, VI, 29 gennaio 2013, n. 547)

Pertanto con specifico riferimento al caso di specie – ed in ogni caso analogo – sarà onere della amministrazione adita rivolgersi all'Autorità Giudiziaria per sapere se gli atti oggetto di istanza siano o meno coperti da segreto istruttorio ed ottenere l'eventuale nulla osta all'ostensione degli stessi. In tal senso è il parere della Commissione sulla richiesta presentata.

9.12 Accesso ai documenti di una procedura concorsuale (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 settembre 2018)

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere da parte del Ministero delle Politiche Agricole con riferimento alla vicenda di seguito esposta, oggetto anche di ricorso avverso il rigetto opposto dal medesimo Ministero.

Le signore e hanno partecipato alla prova preselettiva del concorso per esami indetto con decreto del 14 dicembre 2005 e pubblicato sulla GU del 23.12.2005, per il conferimento dell'incarico di dirigenti presso Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e successivamente venivano ammesse con riserva alla prova scritta – a seguito di impugnativa dei risultati della preselezione.

Le medesime presentavano, nel 2009, denuncia alle competenti autorità giudiziarie dando così l'avvio ad una articolata vicenda giudiziaria – civile e penale e riferivano, in sede di ricorso, che la Cassazione penale, sesta sezione, con sentenza n. resa in data ha accertato in via definitiva la illiceità delle procedure concorsuali per alcuni determinanti aspetti, con condanna, fra l'altro, al versamento di somme alla Cassa delle ammende da parte di due candidate dichiarate idonee del concorso in esame.

Con nota prot. n. del le sigg.re e hanno avanzato “istanza di accesso ai documenti della procedura concorsuale (chiedendo copia di tutta la documentazione, compresi gli atti presupposti, consequenziali e connessi, relativa al concorso e, segnatamente, dei documenti dai quali si evidenzino la correzione delle prove scritte dei candidati)”. Motivavano l'istanza deducendo la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale a conoscere la documentazione richiesta in relazione “ad una esigenza di tutela generale che, come tale, non è limitata esclusivamente all'ambito amministrativo ma può riguardare ulteriori sedi giudiziarie e/o procedimentali, che potrebbero ipoteticamente essere adite [...]”, formulando, pertanto, istanza di azione in autotutela sull'intera procedura concorsuale.

Riferisce il Ministero che “l'interesse sotteso all'accesso, oltre a quello della “esigenza di tutela generale” è stato individuato nella possibilità che gli atti del concorso possano ampliare o comunque meglio delineare l'area risarcibile a seguito del risarcimento del danno riconosciuto a favore della dott.ssa in sede penale all'esito della sentenza Cass. Pen., sez., n. del 20.04.2017, precisando che “la statuizione civile di condanna è stata resa per la parte civile costituita dott.ssa (non risultando costituita la dott.ssa) e sono riferite ai reati di cui agli artt. 56, 81 e 317 c.p. commessi da che, quale Capo di Gabinetto del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali, abusando della sua qualità e dei suoi poteri, tentava ripetutamente di indurre la stessa a ritrattare le accuse nei suoi confronti; la medesima sentenza ha inoltre confermato la sentenza della Corte d'Appello penale di Roma, Sez. n. del

nella parte in cui accertava che il diploma di laurea posseduto da e, candidate risultate vincitrici nella procedura concorsuale, non doveva ritenersi valido ai fini dell'ammissione al concorso".

A fronte dell'istanza così presentata il Ministero emetteva due distinti provvedimenti entrambi datati 20/04/2018, nei quali, ritenendo non sufficientemente esplicitato dalle istanze l'interesse all'accesso né la strumentalità tra l'interesse dedotto e la motivazione richiesta invitava le medesime ad "integrare l'istanza presentata motivando la richiesta sia in ordine alla sussistenza dei requisiti essenziali per riconoscere la titolarità dell'interesse" sotto il profilo dell'attualità, "sia in merito alla relazione di strumentalità tra l'interesse all'accesso e i documenti di cui si chiede l'ostensione".

L'amministrazione si imponeva di verificare l'esistenza di un interesse attuale all'ostensione, in caso contrario ritenendo "del tutto scollegata, se non meramente ipotetica, la posizione di interesse delle interessate rispetto all'oggetto dell'accesso" e che "l'interesse qualificato deve preesistere all'accesso e non essere "rinvenuto" all'esito della disamina di una mole indistinta di documenti (elaborati, documenti vari, autocertificazioni, titoli di servizio ecc.), non potendosi di contro legittimare un controllo generalizzato, generico e indistinto sull'operato dell'Amministrazione".

Deduceva inoltre che "l'istanza di accesso è stata proposta a distanza di oltre 10 anni dalla definizione della procedura concorsuale, distanza che in realtà disvela — e impone — la necessità di verificare la sussistenza di un interesse attuale ad ottenere un accesso correttamente finalizzato alla tutela di posizioni giuridiche soggettive".

A fronte delle richieste integrazioni le istanze esplicitavano, come fatto nuovo, la sentenza della Cassazione del 2017, che avrebbe sancito "la illiceità delle procedure concorsuali per alcuni aspetti determinanti, segnatamente carenza dei requisiti inerenti il titolo di studio" ribadendo la richiesta ostensiva. Ritenendo non esaustive le precisazioni offerte l'amministrazione non dava riscontro all'istanza d'accesso presentata, rivolgendo richiesta di parere alla Commissione in merito alla spettanza del diritto di accesso delle sigg.re con riferimento alle eccezioni sollevate

Alla luce di quanto complessivamente esposto, ad avviso del Ministero non risulterebbero superate le carenze già prospettate con riferimento alla sussistenza dell'interesse concreto ed attuale così come non sembrerebbe rinvenirsi ex ante, in modo "nitido", il rapporto di necessaria strumentalità tra il preteso interesse e la documentazione di cui si chiede l'ostensione.

Ritiene inoltre l'amministrazione che la richiesta di accesso nei termini sopra descritti rientri nella previsione di cui all'art. 23, comma 3, della l. n.241/1990 che sancisce la non ammissibilità delle istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni, considerato che la richiesta in esame è stata formulata non per riscontrare un possibile vizio della procedura concorsuale già individuato (o quanto meno ipotizzato), ma nella speranza di reperire tra le carte un vizio qualsivoglia.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione osserva quanto segue.

Secondo la giurisprudenza amministrativa e l'orientamento ormai consolidato di questa Commissione il partecipante ad una procedura selettiva ha diritto di accedere a tutti gli atti della

medesima: a quelli formati dalle commissioni giudicatrici (schede di valutazione, griglie, verbali), ai documenti prodotti dagli altri partecipanti, ai propri elaborati nonché a quelli degli altri candidati. Questi ultimi peraltro, secondo costante giurisprudenza (vedasi per tutte TAR Lazio – Roma, sez. III n. 6450/2008) non possono considerarsi controinteressati in senso tecnico e si prescinde, in tale ipotesi, dalla formalità della notifica nei loro confronti dell'istanza e del successivo ricorso, essendo esclusa in radice l'esigenza di riservatezza: 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.

L'unico limite all'accessibilità dei documenti nelle procedure concorsuali e selettive risiede nella possibilità di visionare ed estrarre copia dei documenti relativi alle sole fasi cui gli istanti stessi hanno partecipato: solo con riferimento a queste si ravvisa l'interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso.

Pertanto le istanti vantano un interesse cd. endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90, al quale si aggiunge – rafforzandolo - il dedotto interesse difensivo ex art. 24 comma 7 della predetta legge, con riferimento alle diverse cause indicate nella premessa.

Del resto il diritto di accesso si configura quale “acausale” e prescinde da una verifica della concreta spettanza del bene della vita che l'istante aspira ad ottenere: l'eventuale spettanza di un'ulteriore voce di risarcimento o il riconoscimento, nelle opportune sedi, di qualsivoglia diritto non deve essere sindacato né dall'amministrazione, né rientra nell'indagine della scrivente Commissione. Con riferimento alla complessa vicenda giudiziaria narrata – e nello specifico all'avvenuto accertamento di diverse irregolarità nella procedura de qua - il diritto d'accesso deve dirsi in astratto certamente esistente in capo alle istanti.

Quanto alla perplessità sollevata dal Ministero in merito al difetto di “attualità” dell'interesse dedotto la Commissione osserva che il diritto di accesso non si esaurisce – neppure con il relativo esercizio che può essere reiterato. Si osserva, inoltre, che sono intervenuti recenti avvenimenti che attualizzano l'interesse dedotto: la pronuncia della Cassazione penale n./..... che ha accertato in via definitiva la illiceità delle procedure concorsuali de quibus, nonché il riferimento al fatto che, medio tempore, altri candidati assunti nei ruoli dirigenziali sono decaduti, accertata la carenza insanabile dei requisiti inerenti al titolo di studio dichiarati in autocertificazione, come hanno riferito di aver appreso le sigg.re e

Pertanto con riferimento a tutte le suesposte argomentazioni la Commissione ritiene sussistente il diritto di accesso delle istanti con riferimento a tutti gli atti della procedura relativi alle fasi concorsuali cui le medesime hanno partecipato.

9.13 Incidenza del Regolamento europeo sulla privacy sul diritto di accesso del consigliere comunale. (Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 novembre 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte di un consigliere del Comune di (.....) avente ad oggetto l'incidenza del Regolamento europeo sulla privacy 216/679 sul diritto di accesso del consigliere comunale, con riferimento ai fatti di seguito esposti.

Il consigliere comunale, nell'impossibilità di accedere ad alcune delibere di giunta o di consiglio, chiedeva un riscontro al responsabile del settore tecnico il quale, in risposta, dichiarava che: "in seguito all'impossibilità di ricercare da parte di qualsiasi utente gli atti relativi al Comune di presenti all'Albo Pretorio online, si comunica che secondo la vigente normativa in materia di protezione dei dati, così come recita l'art. 17 del Regolamento generale sulla protezione dei dati, (UE) 216/679, gli atti presenti all'albo pretorio saranno consultabili soltanto per il periodo di pubblicazione previsto. Pertanto non risultano malfunzionamenti al portale ufficiale del Comune di ma sono unicamente stati eseguiti gli adeguamenti normativi di cui sopra".

Riportava il predetto art. 17 che così recita: "*Diritto alla cancellazione («diritto all'oblio»)* (C65, C66)
1. *L'interessato ha il diritto di ottenere dal titolare del trattamento la cancellazione dei dati personali che lo riguardano senza ingiustificato ritardo e il titolare del trattamento ha l'obbligo di cancellare senza ingiustificato ritardo i dati personali, se sussiste uno dei motivi seguenti: a) i dati personali non sono più necessari rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti o altrimenti trattati; b) l'interessato revoca il consenso su cui si basa il trattamento conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), o all'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), e se non sussiste altro fondamento giuridico per il trattamento; c) l'interessato si oppone al trattamento ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, e non sussiste alcun motivo legittimo prevalente per procedere al trattamento, oppure si oppone al trattamento ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 2; d) i dati personali sono stati trattati illecitamente; e) i dati personali devono essere cancellati per adempiere un obbligo giuridico previsto dal diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento.*

Conseguentemente il consigliere ha richiesto un parere in merito alla eventuale compressione del diritto del consigliere comunale ad accedere agli atti dell'ente a seguito del Regolamento europeo sulla privacy.

Sulla richiesta di parere così formulata si osserva quanto segue.

La Commissione si è pronunciata molte volte sull'ampiezza del diritto d'accesso dei consiglieri comunali ribadendo che lo stesso è disciplinato espressamente dall'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che riconosce, in capo agli stessi, il diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, "tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato" senza alcuna limitazione.

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

Secondo costante giurisprudenza tale diritto di accesso, si conferma, non può compreso neppure per esigenze di tutela di riservatezza dei terzi con riferimento ai dati sensibili, eventualmente contenuti nei documenti oggetto di istanza, in quanto il consigliere stesso è tenuto al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

Al consigliere è fatto divieto di divulgare tali dati se non ricorrono le condizioni di cui al Dlgs 196/2003 e, nella ipotesi di eventuale violazione di tale obbligo di riservatezza, si configura una responsabilità personale dello stesso.

Il Comune di pertanto erra nell'equiparare il consigliere comunale a “qualsiasi utente” essendo ben diversa, come argomentato, la portata del diritto d'accesso dei consiglieri.

L'impossibilità per il consigliere di accedere alle delibere della Giunta e del Consiglio e, in generale, all'Albo Pretorio del comune – oltre che singolare – appare costituire un ostacolo all'effettivo espletamento del relativo mandato e del *munus* allo stesso attribuito, ai fini della tutela degli interessi pubblici.

Si ritiene, inoltre, che il generico richiamo all'art. 17 del Regolamento Europeo sia – oltre che improprio - insufficiente a motivare una eventuale recessione del diritto di accesso del consigliere ricomprendendo, tale norma, diverse fattispecie assolutamente eterogenee.

Si osserva che l'Albo Pretorio ha la finalità di rendere pubbliche tutte le decisioni dell'amministrazione contribuendo a renderne “trasparente” l'azione e deve poter essere sempre consultabile dal consigliere comunale.

Qualora, si evidenzia, venissero in rilievo documenti di speciale natura – quali quelli medico-sanitari relativi ad un privato cittadino, per esempio – occorrerebbe certamente considerare tale evenienza e predisporre *una particolare modalità di accoglimento dell'istanza del consigliere, che fornisca opportune garanzie a tutela della riservatezza dell'interessato (vedasi parere n. 369 espresso dal Garante della Privacy il 25 luglio 2013 già citato e condiviso da questa Commissione).*

Il Comune di esclude, invece, in radice l'accessibilità al consigliere – al pari di qualsiasi utente - dei documenti dell'Albo Pretorio e quindi delle delibere, così comprimendo ingiustificatamente il diritto d'accesso dallo stesso vantato *ex lege*.

Né, si precisa, il Regolamento Europeo sulla Privacy ha coinvolto la sfera del diritto d'accesso del consigliere comunale, prevedendone limiti specifici, che continua ad essere regolamentato dai principi del Tuel- Dlgs 267/2000.

In tal senso è il parere della Commissione sulla richiesta presentata.

10. SELEZIONE DELLE DECISIONI PIÙ RILEVANTI RESE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2018

Nel corso del 2018, la Commissione per l'accesso ha esaminato 1299 ricorsi, esprimendosi, in relazione alle diverse questioni sottoposte dai cittadini, in sede di richiesta di riesame dei provvedimenti di diniego di accesso (espresi o taciti) delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, ma anche delle amministrazioni locali, negli ambiti territoriali privi di difensore civico, sia a livello locale che regionale.

La Commissione, attraverso le proprie decisioni, ha avuto modo, nel corso dell'anno in esame, di confermare e chiarire i principi basilari in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi, consolidando gli orientamenti già espressi negli anni precedenti.

Nelle pagine che seguono si riportano integralmente i testi di alcune decisioni, scelte tra quelle più rilevanti, **adottate dalla Commissione per l'accesso, nel corso dell'anno 2018.**

Le decisioni sono state raggruppate per argomento, con indicazione della tematica principale trattata.

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

10.1 Accesso endoprocedimentale ad atti di procedura concorsuale

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ministero dell'istruzione – U.S.R. di.....

FATTO

Il sig., docente collocato al primo posto nelle graduatorie provinciali ad esaurimento per P.A.T. di, ha presentato un'istanza rivolta al U.S.R., chiedendo di accedere ai verbali delle operazioni di immissione in ruolo per P.A.T. di e per la propria classe di concorso, dall'anno scolastico 2002-2003 ad oggi, da cui risultassero le tipologie di immissioni a ruolo - cioè da graduatoria di merito o da graduatoria ad esaurimento.

Motivava l'istanza con la necessità di verificare la corretta alternanza tra immissioni da graduatoria di merito e da graduatoria ad esaurimento, anche al fine di agire in giudizio per la tutela della propria posizione giuridica soggettiva.

L'amministrazione adita rigettava l'istanza con provvedimento del 24 novembre 2017 deducendo di aver già fornito chiarimenti verbali al docente nonché precisando che “la natura dell'atto richiesto non rientra nelle fattispecie degli atti prodotti da questa amministrazione né per responsabilità giuridica né per prassi”.

Avverso tale diniego il sig., per il tramite dell'avv. di, ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ex art. 25 legge 241/90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso presentato dal sig. pienamente fondato e meritevole di essere accolto. Il docente è titolare di un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dal combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge 241/90. Essendo la posizione del docente in graduatoria equiparabile a quella del partecipante ad una procedura selettiva, il ricorrente ha diritto di accedere a tutta la documentazione relativa alla procedura stessa. Appare priva di pregio l'eccezione della amministrazione adita che “la natura dell'atto richiesto non rientra nelle fattispecie degli atti prodotti da questa amministrazione” poiché – come compiutamente precisato dal legale del ricorrente - ciò che interessa è qualunque documento dal quale si evinca la tipologia di immissione dei docenti da graduatoria di merito o da graduatoria ad esaurimento per gli anni richiesti.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie invitando 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 18 gennaio 2018)

10.2 Accesso ad atti di procedura selettiva per la progressione economica orizzontale

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Università degli Studi dell'.....

FATTO

La sig.ra, dirigente pubblica, è stata esclusa dalla partecipazione alla procedura selettiva per la progressione economica orizzontale, bandita dall'Università degli Studi dell'..... Conseguentemente

presentava un'istanza d'accesso al Direttore Generale della predetta università chiedendo la seguente documentazione:

- 1) Verbale del Collegio dei Revisori dell'11/7/2017 richiamato nelle premesse del predetto Bando;
- 2) Atto di costituzione dei fondi ex art. 87 del CCNL vigente relativo agli anni 2016/2017/2018;
- 3) Accordo di contrattazione, che definisca le risorse destinate ai passaggi all'interno di ciascuna categoria, relativo all'anno 2017/2018 - che non risulta pubblicato sul sito nonostante la relativa pubblicazione sia prevista;
- 4) Relazione illustrativa e tecnico finanziaria accompagnatorie all'accordo decentrato sulle progressioni economiche per il personale tecnico amministrativo;
- 5) Numero degli esclusi

L'amministrazione, in data 29 novembre 2017, consentiva un accesso parziale, limitandolo ai punti 5 e a parte del punto 2 con riferimento al solo 2016, deducendo che, con riferimento ai restanti punti, l'istanza di accesso si presentava finalizzata ad operare un controllo generalizzato sull'operato della amministrazione adita. Precisava altresì che l'esclusione dalla partecipazione era avvenuta per carenza dei requisiti di partecipazione come già dettagliatamente riferito in precedente missiva indirizzata all'istante e allegata al ricorso.

Avverso tale accesso parziale la sig.ra ha adito, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso ex art. 25 legge 241/90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

E' pervenuta memoria della amministrazione resistente nella quale il Direttore Generale dell'Ateneo, in maniera dettagliata, chiarisce l'iter di adozione degli atti d'interesse per la ricorrente, precisando tra le ragioni di esclusione dall'accesso, le seguenti circostanze:

- *“Da normativa vigente, il verbale del Collegio dei Revisori non è un atto soggetto alla pubblicazione sul sito web di Ateneo (...) Lo stralcio di quanto deliberato dal Collegio dei Revisori in data 11/7/2017, limitatamente alla parte di interesse della ricorrente, è stato riportato nel provvedimento di indizione della procedura per le progressioni economiche (...)”*
- *“La Costituzione dei fondi, secondo la normativa attuale e le circolari del MEF/Funzione Pubblica avviene con provvedimento del Direttore Generale e trattasi di atto che riassume anche l'attività e la programmazione strategica di un Ente”.*

Ciò premesso, con riguardo a tale documentazione, la amministrazione deduce che la Costituzione dei fondi dipende anche da risorse di buona gestione/best practice che l'Ente non è tenuto né a pubblicare né a diffondere per ragioni giuridiche connesse alla trasparenza e non pertinenti alla tutela degli interessi della ricorrente.

Gli atti richiesti di cui ai punti 3 e 4 del presente ricorso non sono ancora nelle disponibilità dell'amministrazione in quanto non è stato ancora completato l'iter previsto per la loro adozione.

DIRITTO

Sul gravame presentato dalla sig.ra, la Commissione preliminarmente precisa che il diritto di accesso si configura come “acausale” e prescinde dalla verifica, da parte della Commissione, della concreta spettanza del bene della vita cui l’accedente aspira e quindi, nel caso di specie, dell’effettivo possesso dei requisiti di partecipazione alla selezione. Tutto ciò premesso la Commissione osserva che i documenti che l’istante richiede sono o richiamati dal bando o correlati allo stesso, in quanto prodromici o presupposti, e devono pertanto essere resi accessibili alla sig.ra, in qualità di “aspirante” alla partecipazione alla selezione de qua.

La esclusione della sig.ra dalla selezione per la dichiarata carenza dei relativi requisiti di partecipazione renderebbe invece inaccessibili alla medesima gli atti relativi allo svolgimento della procedura selettiva, alla quale risulta estranea.

Con riferimento alle precisazioni fornite sui singoli documenti richiesti dalla amministrazione in sede di memoria difensiva la Commissione osserva che il verbale del Collegio dei Revisori, ancorché non soggetto a pubblicazione, deve essere reso ostensibile in quanto richiamato dal bando e non limitatamente allo stralcio indicato.

Quanto all’atto di costituzione dei fondi per il 2017/2018 la attuale mancata adozione del documento stesso non giustifica un automatico diniego d’accesso che può essere differito al momento della predetta futura adozione prevista per febbraio 2018. Lo stesso è a dirsi per i documenti di cui ai punti 3 e 4.

Ad ogni buon conto la Commissione invita la segreteria a trasmettere alla ricorrente la memoria della amministrazione resistente che può essere di utilità per la ricorrente medesima al fine di una migliore comprensione circa la fase attuale dell’iter per la adozione di parte della documentazione richiesta.

PQM

La commissione accoglie il ricorso nei limiti di cui in motivazione
(Decisione della Commissione per l’accesso adottata nella seduta del 18 gennaio 2018)

10.3 Accesso alla “propria scheda individuale o altra documentazione sostitutiva riportante analiticamente l'elenco delle retribuzioni, lo sviluppo per cassa stato o fondo dei contributi previdenziali/assistenziali e quello dell'IRPEF

Ricorrente:

contro

Amministrazioni resistenti: Ministero della Difesa, e Ministero dell'Economia e delle Finanze

FATTO

Il 15.12.2017, il Tenente Colonnello dell'Esercito Italiano, presentava allo Stato Maggiore della Difesa, I Reparto Personale Centro Unico Stipendiale Interforze e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi - Direzione dei Sistemi Informativi e dell'Innovazione istanza di accesso alla “*propria scheda individuale o altra documentazione sostitutiva riportante analiticamente l'elenco delle retribuzioni, lo sviluppo per cassa stato o fondo dei contributi previdenziali/assistenziali e quello dell'IRPEF evidenziando gli importi trattenuti e conguagliati, che nel corso dell'anno 2016 hanno concorso a formare gli importi totali indicati nella CU 2017*”.

L'istanza era motivata dall'esigenza di controllare l'ammontare dei contributi trattenuti e successivamente versati all'INPS “*sono necessari i prospetti di riepilogo di fine anno, poiché, analizzando le sole buste paga gli stessi non risulterebbero corrispondenti a quanto indicato nella CU 2017 redditi 2016*”.

Con nota del 29.12.2017, il Ministero della Difesa, Centro Unico Stipendiale Interforze comunicava che a seguito del passaggio al “cedolino unico” NoiPA, l'attività stipendiale era effettuata ad un altro livello informatico che aveva sostituito, tra l'altro, la “scheda individuale del contribuente” che fino all'anno 2015 costituiva lo strumento cartaceo di sintesi dei dati posti a base della certificazione fiscale, con la conseguenza che il documento richiesto non era più prodotto e non poteva essere rilasciato.

Il Ministero dell'Economia e Finanze deduceva che la documentazione poteva essere fornita dal Centro Unico Stipendiale Interforze.

In ragione di quanto sopra il ricorrente chiede che la Commissione riesamini il caso e, valutata la legittimità dei dinieghi opposti dalle Amministrazioni, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/90, assuma le conseguenti determinazioni, dandone comunicazione agli Uffici interessati.

E' pervenuta memoria dello Stato Maggiore della Difesa, che ha dedotto che la produzione del prospetto richiede numerose ore di lavoro e che l'eventuale soddisfacimento di tale richiesta determinerebbe, verosimilmente, analoga richiesta di altri amministrati.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto.

La richiesta di accesso dell'odierno ricorrente si inserisce paradigmaticamente nel novero dell'accesso "endoprocedimentale" e come tale tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90, in quanto attiene ad un procedimento relativo all'istante medesimo, volto ad ottenere la propria scheda individuale o altra documentazione sostitutiva riportante analiticamente l'elenco delle retribuzioni, lo sviluppo per cassa stato o fondo dei contributi previdenziali/assistenziali e quello dell'IRPEF evidenziando gli importi trattenuti e conguagliati, che nel corso dell'anno 2016 hanno concorso a formare gli importi totali indicati nella CU 2017.

Si tratta di una ricognizione di elementi contabili, ossia di una mera estrinsecazione di dati per l'elaborazione del CUD e non di una elaborazione vietata dall'art. 2, comma 2 del D.P.R. 184/2006 che prescrive che "La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso".

Atteso che sia il Ministero della Difesa che il Ministero dell'Economia e delle Finanze reciprocamente deducono che la documentazione sia detenuta dall'altra amministrazione, la Commissione li invita ad adoperarsi al fine di consentire a parte ricorrente di avere la richiesta documentazione e segnatamente qualsiasi documentazione illustrativa analitica utile.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 18 gennaio 2018)

10.4 Accesso ad atti giudiziari

Ricorrente: ...

contro

Amministrazione Resistente: INPS di ...

FATTO

Il 17.10.2017,, in servizio presso la sede di INPS di con la qualifica di avvocato, inoltra istanza di accesso all'Amministrazione resistente volta a prendere visione ed eventualmente a estrarre copia "di tutti gli atti relativi ai trasferimenti, assegnazioni, distacchi e lavoro a distanza, in Regione e fuori Regione, concessi dal 2011 in poi in favore dei colleghi...."

Le istanze in esame trovavano ragione nel fatto nel mancato accoglimento da parte dell'Amministrazione delle ripetute domande di trasferimento o assegnazione ad altra sede avanzate

dalla e, dunque, su una presunta disparità di trattamento con i colleghi sopra indicati e al fine di tutelare la propria posizione anche davanti all'autorità giudiziaria.

Il 4.12.2017 l'Amministrazione trasmetteva i provvedimenti relativi ai trasferimenti richiesti dall'istante.

Il 12.12.2017 l'istante chiedeva all'Amministrazione di avere accesso a tutta la documentazione richiesta nella prima istanza in quanto quella trasmessa non consentiva di conoscere le motivazioni poste a fondamento dei singoli trasferimenti facendo riferimento ad atti preliminari agli stessi.

Il 22.12.2017 l'Amministrazione rigettava la richiesta relativa agli atti preliminari dei provvedimenti di trasferimento, invocando gli artt. 15, comma 2, lett. c) e 16, comma 1, lett. b) del regolamento di disciplina dell'accesso agli atti dell'INPS, approvato con determinazione presidenziale n. 366 del 2011.

In ragione di quanto sopra, la propone il 5 gennaio 2018 ricorso alla Commissione avverso i provvedimenti di diniego del 4.12.2017 e del 22.12.2017 rilevando che il mero rilascio dei provvedimenti conclusivi del procedimento di trasferimento oltre a non tener conto del fatto che l'istanza aveva ad oggetto tutti gli atti relativi ai suddetti trasferimenti e, dunque, anche di quelli posti a fondamento di essi, non consentiva alla ricorrente di conoscere le motivazioni poste a fondamento degli stessi.

In data 12/1/2018 l'Inps ha dedotto altresì che l'ostensione riguarda dati "supersensibili".

Il 16/1/2018 la controinteressata Avv., attualmente in assegnazione temporanea presso l'Ufficio Legale Distrettuale di, in regime lavorativo di sussidiarietà in favore dell'Ufficio di, ha fatto pervenire controdeduzioni, facendo presente che la documentazione presentata contiene, tra l'altro, dati ed informazioni sia private attinenti alla persona ed alla famiglia, sia dati sensibili oggetto di tutela rafforzata.

DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto, in considerazione del fatto 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'istante, garantito dal comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241/1990, con le limitazioni ivi stabilite.

Nel caso in questione l'interesse della ricorrente, ai fini della tutela dei propri interessi giuridici, è stato congruamente rappresentato e riposa nel diritto di difesa.

Non appare pertinente il richiamo dell'Istituto al regolamento, in quanto l'art. 15, comma 2, lett.c) esclude dall'accesso gli "*atti giudiziari, pareri legali, consulenze e relativa documentazione e corrispondenza, aventi ad oggetto attività di contenzioso, di precontenzioso o comunque una controversia potenziale...*", mentre l'altra norma invocata riguarda "*le deliberazioni che riguardino la vita privata o la riservatezza...*"; nella fattispecie

concreta, per converso, la ricorrente ha chiesto in via esclusiva di conoscere le motivazioni di ciascun atto di assegnazione/trasferimento indicate nella domanda dall'interessato.

Quanto ai rapporti tra diritto di accesso e tutela della privacy, dedotto peraltro, dall'Istituto solo in sede di memoria, l'equilibrio tra accesso e privacy è dato dal combinato disposto degli artt. 59 e 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, nr. 196 (c.d. Codice della privacy) e dalla previsione del comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990.

Segnatamente la Commissione osserva che quando l'accesso sia strumentale alla tutela di propri diritti ed interessi giuridici in un eventuale giudizio, come nella fattispecie concreta, l'accesso può essere negato in presenza dei c.d. dati supersensibili (stato di salute o vita sessuale), di cui all'art. 60 D. Lgs. 2003, n. 196.

Ma questa situazione va verificata in concreto, non potendo tutte le domande di trasferimento concernere dati supersensibili e per tale motivo la difesa dell'Istituto non è anche sul punto adeguata.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 18 gennaio 2018)

10.5 Accesso a verbali di gara

Ricorrente: S.r.l.

contro

Amministrazione resistente: Comune di (.....)

FATTO

Il 2.11.2017 la S.r.l. presentava al Comune di istanza di accesso ai verbali di gara, ai provvedimenti adottati dalla commissione giudicatrice e alla documentazione amministrativa, economica, tecnica e temporale presentata dalla società concorrente, classificatasi prima in graduatoria, relativi alla gara di appalto afferente i "Lavori di recupero e riattamento di un immobile sito nel Comune di in via (ex asilo comunale) per la realizzazione di un Centro diurno Integrato per supporto cognitivo e comportamentale ai soggetti affetti da demenza".

L'istanza era motivata dall'esigenza di verificare la corretta attribuzione alla società concorrente dei punteggi relativi alla suddetta gara.

Deducendo la formazione del silenzio-rigetto sull'istanza di accesso parte ricorrente ha adito il 22 dicembre 2017 la Commissione affinché riesaminasse il caso e, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione dichiara, preliminarmente, la propria competenza rispetto alla richiesta di accesso agli atti formulata dalla parte ricorrente, sia pur presentata nei confronti di un Comune.

A tale specifico riguardo evidenzia che, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, l. n. 241/1990 e dell'art. 12 del D.P.R. n. 184/2006, al fine di assicurare la tutela giustiziale del diritto di accesso anche nell'ipotesi in cui si tratti di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali in ambiti territoriali in cui attualmente il difensore civico non sia presente, a fronte della mancata istituzione del difensore civico presso la Regione, affinché l'assenza di difesa civica non si traduca in una limitazione degli strumenti a tutela di tale diritto, ritiene di doversi pronunciare sul presente ricorso.

La medesima parte ricorrente ha adito questa Commissione sulla medesima vicenda ed il ricorso è stato giudicato inammissibile, ai sensi del combinato disposto del comma 4, lettera b) e del comma 7, lettera c) dell'art. 12 del d.p.r. n. 184/2006, non avendo parte ricorrente allegato la ricevuta della spedizione, mediante raccomandata a.r., di copia del ricorso alla ditta aggiudicataria soc. S.r.l., quale controinteressata rispetto all'istanza di accesso, ex art. 22, comma 1, lettera c) della legge n. 241/1990.

Risulta, in proposito, applicabile l'art. 12, comma 8, del D.P.R. n. 184/2006, ai sensi del quale *"la decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non preclude la facoltà di riproporre la richiesta d'accesso e quella di proporre il ricorso alla Commissione avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento"*, atteso che, nel caso di specie, rispetto all'originario ricorso in cui l'Amministrazione aveva adottato un provvedimento di diniego, emerge un nuovo comportamento adottato dall'Amministrazione (silenzio-rigetto).

Non sussiste alcun dubbio circa la posizione qualificata di una ditta richiedente la documentazione, relativa alla gara d'appalto indetta dalla parte resistente, avendo essa stessa partecipato alla procedura, come stabilito dall'art. 53 del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

L'esigenza di riservatezza è, infatti, recessiva di fronte all'accesso, laddove il diritto sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse (C.d.S., VI, 1 febbraio 2010, n. 524).

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 18 gennaio 2018)

10.6 Accesso agli atti inerenti l'attribuzione del Bonus avente natura di retribuzione accessoria

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Istituto di

FATTO

Il signor, docente abilitato all'insegnamento nella classe di concorso A040, ha presentato all'Istituto di un'istanza d'accesso agli atti della procedura di assegnazione del "bonus", con natura di retribuzione accessoria.

Chiedeva, in particolare, la visione/estrazione copia:

- di ogni documentazione relativa ai dati relativi ai nominativi dei destinatari del bonus con le relative attività; gli importi del bonus per ogni voce;
- copia della documentazione riportante i criteri adottati nell'escludere il sottoscritto, ed eventualmente alcuni docenti, e le motivazioni di detta esclusione.

Motivava l'istanza deducendo di essere titolare di interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso avendo presentato formale domanda di assegnazione del predetto bonus e di voler verificare la corretta attribuzione del punteggio ricevuto.

L'amministrazione adita, pur fornendo alcuni dei chiarimenti richiesti, rigettava l'istanza deducendo che gli importi non possono essere oggetto di pubblicazione in quanto "dati personali" coperti da privacy – e non sussistendo una norma di legge o un regolamento che ne autorizzi la divulgazione - nonché eccependo che l'istanza appariva volta ad esercitare un controllo generalizzato sull'attività della amministrazione.

Avverso tale provvedimento il sig. ha adito, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso ed adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Sul gravame presentato la Commissione ritiene che debba dirsi sussistente il diritto del ricorrente ad accedere alla documentazione richiesta, vantando un interesse endoprocedimentale in tal senso, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90, in quanto richiedente il trattamento economico (bonus) di cui si tratta. Con riferimento alle dedotte ragioni di esclusione dall'accesso dei documenti richiesti la Commissione rileva che, a norma dell'art. 22, comma 2, della legge 241/90, "l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza". Ne deriva che, salvo tassative eccezioni stabilite a livello legislativo o regolamentare, il diritto d'accesso non può essere escluso, come positivamente affermato dal successivo comma 3

dell'art. 22. Invero l'art. 24, comma 6, d) della medesima legge, in deroga all'indicato principio generale, consente di sottrarre all'accesso i documenti che “riguardino la vita privata o la riservatezza di persone”, con particolare riferimento a vari interessi tra cui quelli “professionale” e “finanziario”. Nel caso in esame tale deroga non si riterrebbe giustificata.

Infatti la distribuzione della retribuzione accessoria costituisce un procedimento d'ufficio al quale, potenzialmente, partecipa tutto il personale: di conseguenza, trattandosi di partecipazione endoprocedimentale ex art. 10 della legge n. 241/90, non può escludersi il diritto degli interessati di accedere all'atto conclusivo del procedimento. Inoltre il procedimento in questione è fondato, in sostanza, su una valutazione di merito comparativo dell'impegno e/o della produttività dei singoli dipendenti, e quindi – in pratica – su una procedura selettiva che vede i partecipanti in posizione di naturale competizione; il che comporta che, analogamente a quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa e di questa Commissione in materia di procedimenti concorsuali, la partecipazione alla procedura rende, ex sé, accessibili le determinazioni adottate dall'Amministrazione nei confronti degli altri partecipanti. Qualora non venisse consentito l'accesso, verrebbero disattese le finalità di trasparenza e di imparzialità, che il citato art. 22, comma 2, correla strettamente tra loro e che i pubblici uffici sono tenuti ad assicurare ai sensi dell'art. 97 della Costituzione. Tale indirizzo è stato confermato dal TAR Lazio che, nella recentissima sentenza 97176/2017, si è pronunciato proprio sulla accessibilità dei documenti della procedura di assegnazione del bonus – compresi nominativi dei destinatari e relativi importi.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie 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 16 febbraio 2018)

10.7 Accesso alla dichiarazione dei redditi dei debitori da parte dei creditori

Ricorrente:,

contro

Amministrazione resistente: Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale di/Agenzia delle Entrate Direzione Provinciale di

FATTO

I signori hanno presentato un'istanza d'accesso rivolta alla Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di chiedendo di prendere visione e ottenere copia di diversi documenti relativi ai

signori e Chiedevano in particolare: dichiarazioni dei redditi di entrambi per i periodi d'imposta 2014-2015-2016; tutti i documenti in possesso dell'Anagrafe tributaria aventi ad oggetto conti correnti e/o rapporti di qualsiasi genere con intermediari finanziari riconducibili ai signori e/o (...); eventuali istanze e relazioni di accompagnamento relative alla procedura di collaborazione volontaria ai sensi della legge n. 186/2014 e/o del d.l. 193/2016 eventualmente inoltrate dai Sig.ri o

Motivavano la richiesta con la necessità di utilizzare tali documenti per valutare la possibilità di tutela in sede giudiziaria dei propri diritti, deducendo la qualità di creditori nei confronti dei predetti sigg.ri con riferimento ad alcune vicende societarie compiutamente descritte nelle istanze ed all'accertamento con adesione, innanzi alla Agenzia delle Entrate di Evidenziavano, in particolare, il loro diritto di regresso e rivalsa nei confronti dei sigg.ri a seguito della escussione subita, da parte della Agenzia delle Entrate, in virtù del vincolo di solidarietà tra i soci.

La Direzione Provinciale di, con provvedimento del 16 novembre 2017, ha rigettato l'istanza d'accesso ricevuta sulla considerazione che *"La normativa, introdotta con il D.L. 12 settembre 2014, n. 132 e convertito nella l. n. 162/2014, sulla ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare, ha modificato l'art.155 sexiesdisp. att. c.p.c. ed ha esteso le disposizioni in materia di ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare anche ai procedimenti in materia di diritto di famiglia. A seguito dell'introduzione dell'art. 492-bis c.p.c. operata dal D.L. 12 settembre 2014, n. 172, convertito dalla L. 10 novembre 2014, n. 162, pertanto, la ricerca dei beni da pignorare da parte dell'Ufficiale Giudiziario prende avvio con la richiesta da parte del creditore al Giudice e presuppone la preventiva ed apposita autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria"*. Pertanto i signori, per il tramite dell'avv.di hanno adito la Commissione per l'accesso affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni, ritualmente notificando il ricorso ai terzi controinteressati.

La Commissione nella seduta del 18 gennaio 2018, non essendovi ancora certezza in merito all'avvenuta consegna del ricorso ai controinteressati e quindi sulla decorrenza dei termini per la presentazione, da parte degli stessi, di proprie memorie e/o di una eventuale motivata opposizione, sospendeva la decisione fino allo spirare dei predetti termini, invitando i ricorrenti ad inviare copia della ricevuta di avvenuta consegna del ricorso ai controinteressati, rimanendo medio tempore interrotti i termini di legge.

Successivamente perveniva alla Commissione un ulteriore ricorso dei sigg.ri nei confronti della Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di avente ad oggetto il silenzio serbato dalla amministrazione su un'istanza di accesso di identico tenore rispetto a quella già presentata alla Direzione Provinciale di, ed avente pertanto ad oggetto tutti gli atti già sopra menzionati relativi ai sigg.ri e I ricorrenti riferivano che, a fronte dell'istanza ricevuta, la Direzione Provinciale di, in data 28 novembre 2017, ha trasmesso gli atti alla Direzione Provinciale di che lasciava maturare il silenzio rigetto sulla stessa.

Ritualmente notificavano il ricorso ai controinteressati.

I ricorrenti, in ottemperanza dell'incombente istruttorio disposto dalla Commissione in data 18 gennaio, inviavano la cartolina di ricevimento da parte del sig. (con riferimento pertanto al ricorso contro l'Agenzia delle Entrate di), allegando altresì il reclamo presentato dagli stessi a Poste Italiane per la trasmissione della ricevuta di avvenuta consegna al sig.

Perveniva, in data 13 febbraio u.s., la opposizione del controinteressato – riferita all'istanza presentata alla Direzione Provinciale di- il quale eccepiva la carenza di legittimazione all'accesso richiesto in capo ai ricorrenti anche con riferimento alla circostanza che il diritto di credito invocato dai sigg.ri non è stato oggetto di alcun accertamento giudiziale. I ricorrenti pertanto sarebbero titolari di mere aspettative e non già di un "diritto". Eccepiva inoltre la genericità della istanza di accesso presentata insistendo per la inammissibilità della stessa.

DIRITTO

La Commissione, preso atto che i due ricorsi presentati hanno ad oggetto la stessa documentazione riferita ai medesimi controinteressati, in via preliminare, dispone la riunione dei ricorsi per connessione oggettiva osservando che il contraddittorio può dirsi perfezionato nei confronti dei due controinteressati.

Infatti, quanto al sig. la notifica del primo ricorso si è perfezionata in data 2 gennaio 2018, e sono pertanto da quella data trascorsi i 15 giorni senza che lo stesso presentasse una motivata opposizione. Appare pertanto superabile, con riferimento al secondo ricorso, la richiesta di allegazione della cartolina di avvenuto ricevimento, a fronte dell'identità dei due ricorsi oggetto d'esame.

Quanto al sig., la presentazione da parte dello stesso della motivata opposizione all'accesso supera la mancata ricezione dell'avviso di ricevimento del ricorso. Peraltro le argomentazioni di cui alla opposizione, pur riferendosi ad uno solo dei ricorsi, possono estendersi analogicamente all'altro, stante la identica natura ed oggetto dei due ricorsi in esame.

Tutto ciò premesso la Commissione osserva quanto segue.

Pur corrispondendo al vero che il credito vantato dai sigg.ri non è stato ancora accertato giudizialmente, come dagli stessi esplicitamente precisato ed eccepito in sede di opposizione dal sig., appare in ogni caso compiutamente provata, dagli stessi, la legittimazione all'accesso richiesto. La ricostruzione delle vicende societarie narrate e l'esplicitazione del loro diritto di regresso e rivalsa nei confronti dei sigg.ri per aver subito la previa escussione da parte della Agenzia delle Entrate hanno evidenziato, in capo ai ricorrenti, la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale in tal senso.

Ai sensi dell'art. 22 della Legge 241 del 1990, il diritto di accesso spetta infatti ai soggetti che siano titolari di una situazione giuridicamente rilevante e secondo quanto affermato, tra gli altri, dal Consiglio di Stato nella sentenza 6440 del 2006 "*la nozione di 'situazione giuridicamente rilevante', per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, è nozione diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa e non presuppone*

necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo (...) stante l'autonomia del diritto di accesso inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto.

I ricorrenti hanno diffusamente motivato la propria richiesta evidenziando la titolarità di una posizione differenziata all'accesso inoltre richiamando espressamente una finalità di tutela della propria situazione giuridica soggettiva nelle sedi a ciò deputate. Orbene *“allorquando venga presentata una richiesta di accesso documentale motivata con riferimento alla necessità di tutelare i propri interessi nelle competenti sedi giudiziarie (...), l'accesso non può essere negato”* (TAR Sicilia 437/2007), ciò, in applicazione dell'art. 24 comma 7 della legge 241/90.

Nell'ipotesi del diritto di accesso per finalità di giustizia, poi, nella comparazione dei contrapposti interessi coinvolti, quello alla riservatezza invocato dal terzo controinteressato diviene recessivo a fronte della finalità di difesa esplicitata dall'accedente.

Questo è l'indirizzo costante della scrivente Commissione, in linea con la dominante giurisprudenza amministrativa (tra tutte TAR Lazio Sez. II n. 1021 del 2009), sulla base del quale i ricorsi presentati sono considerati meritevoli di accoglimento.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, riuniti i ricorsi, li accoglie e per l'effetto invita le amministrazioni resistenti a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi i cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 16 febbraio 2018)

10.8 Accesso ambientale

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: ANAS S.p.a.

FATTO

Il sig., in qualità di incaricato del comitato Zona, nonché personalmente come proprietario di abitazione prospiciente ai luoghi ove dovrà essere realizzata l'infrastruttura di cui in seguito, presentava un'istanza d'accesso ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 2 e ss. del D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016 e della normativa del “codice dell'ambiente”.

Chiedeva in particolare di “prendere visione e ottenere copia semplice in formato digitale di tutti i documenti relativi al progetto esecutivo approvato: Completamento della Tangenziale di stralcio – lotto; a titolo indicativo ma non esaustivo: Verbale di approvazione, Capitolato di appalto,

Capitolato speciale di appalto, disegni e progetti esecutivi di tutte le opere, tutta la documentazione che fa riferimento ad interventi ambientali”.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza, il sig. ha adito nei termini la Commissione, affinché esaminasse il caso, ex art. 25 legge 241/90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

In merito al gravame presentato dal sig., la Commissione rileva, in via preliminare, che l'istanza di accesso è stata presentata ai sensi di diverse e ben distinte normative. Orbene, in ordine alla richiesta d'accesso presentata ex Dlgs 33/2013 la Commissione non può che dichiarare la propria incompetenza a decidere del relativo ricorso: nelle ipotesi di silenzio o di rigetto opposto dalle amministrazioni alle istanze di accesso cd. “civico”, l'art. 5 comma 7 del Dlgs 33/2013 radica tale competenza in capo al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza al quale l'istante può presentare richiesta di riesame.

Con riferimento, invece, alla richiesta presentata quale “accesso ambientale” la Commissione osserva che la speciale fattispecie di accesso delineata dal D.Lgs. 195/2005 si connota, rispetto a quella generale prevista nella L. 241/1990, sotto un duplice profilo: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso e il contenuto delle cognizioni accessibili. Sotto il primo profilo l'art. 3 del D.Lgs. 195/2005 chiarisce che le informazioni ambientali sono di appartenenza generalizzata, spettando ad ogni soggetto di diritto, senza necessità di collegamento con una data situazione giuridica soggettiva. Quanto all'individuazione delle informazioni accessibili il nostro ordinamento considera “informazione ambientale” qualsiasi informazione contenuta in provvedimenti amministrativi ma anche in atti endo-procedimentali (lettere, relazioni, nastri, video, pareri etc.) che abbiano attinenza con l'ambiente, intendendo con ciò sia quella relativa allo stato dell'ambiente sia quella relativa alle attività, ai provvedimenti ed alle decisioni della pubblica amministrazione che abbiano un qualche effetto sull'ambiente.

La documentazione richiesta dall'accedente è qualificabile, pertanto, come “informazione ambientale” ai sensi e per gli effetti del Dlgs 195/2005 ed il ricorso presentato appare meritevole di essere accolto: premessa, infatti, la generale accessibilità delle informazioni ambientali, l'amministrazione adita non ha eccepito l'esistenza di ipotesi di esclusione dall'accesso, ex art. 5 del Dlgs 195/2005, applicabili al caso de quo.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie 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 16 febbraio 2018)

10.9 Accesso di docente a tempo determinato ad atti relativi alle operazioni di convocazione e stipula “*del contratto per il conferimento degli incarichi di supplenza*”

Ricorrente:

contro

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

FATTO

Il 30.10.2017, in qualità di docente a tempo determinato, presentava all'Istituto di Istruzione Superiore “.....” istanza di accesso ed estrazione copia degli atti amministrativi relativi alle operazioni di convocazione e stipula “*del contratto per il conferimento degli incarichi di supplenza sul sostegno (da graduatoria incrociata come da normativa vigente) ai docenti di terza fascia effettuate dall'inizio dell'anno scolastico 2017/2018 e, dunque, per conoscere il numero degli incarichi assegnati ai docenti di terza fascia e a quale punteggio in graduatoria l'incarico sia stato conferito*”. L'istante chiedeva, altresì, di prendere visione delle graduatorie d'Istituto.

L'istanza era motivata dal fatto che la era iscritta nelle graduatorie di terza fascia d'Istituto e non aveva avuto alcuna convocazione per le supplenze sul sostegno.

L'Amministrazione resistente non dava alcuna risposta nel termine di trenta giorni dall'istanza.

Con ricorso proposto nei termini di legge, la ricorrente chiedeva che venisse dichiarata l'illegittimità del silenzio-rigetto a lei opposto.

La Commissione, nella seduta del 18 gennaio 2018, rilevava che non risultava prodotta l'istanza di accesso con la ricevuta di protocollo della medesima, da parte dell'Amministrazione resistente o prova dell'invio anche telematico della medesima e, pertanto, invitava la parte ricorrente a fornire copia della stessa, interrompendo, nelle more dell'adempimento del predetto incombenza istruttorio, i termini di legge.

La parte ricorrente il 5/2/2018 forniva la documentazione richiesta dalla Commissione con la predetta ordinanza istruttoria.

DIRITTO

In merito al gravame presentato, la Commissione ritiene sussistente il diritto all'accesso della ricorrente, in quanto l'interesse vantato dalla medesima deve qualificarsi quale endoprocedimentale come tale previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90.

In ipotesi di accesso endoprocedimentale, infatti, l'interesse della parte ricorrente è considerato dal legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione ad una procedura selettiva a conferirgli la legittimazione a prendere copia dei punteggi attribuiti ai candidati collocatisi in posizione antecedente in graduatoria.

Tale principio trova il proprio fondamento nella circostanza che chi ha partecipato ad una procedura di tipo selettivo è titolare di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura e che i concorrenti, prendendo parte alla medesima, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione in 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.

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 febbraio 2018)

10.10 Accesso a copia degli atti relativi al fascicolo concernente rifiuto del rilascio del permesso di soggiorno

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Questura di

FATTO

Il Sig. a mezzo del proprio difensore, rivolgeva alla Questura di un'istanza di accesso diretta ad estrarre copia degli atti relativi al fascicolo concernente la sua domanda, a seguito del rifiuto del rilascio del permesso di soggiorno, prot. n. dell'18.10.2016.

A sostegno dell'istanza deduceva anche di aver proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ex art. 8, D.P.R. 24.11.1971, n. 1199 per l'annullamento del decreto del Questore di

La Questura di ha rigettato l'istanza rilevando che il ricorrente aveva già esercitato il diritto di accesso presso i locali della Questura decidendo di visionare gli atti in quell'occasione, senza estrarre copia. La Questura rileva, altresì, che al momento della presentazione della nuova istanza di accesso il fascicolo non aveva subito alcun "*incremento documentale*".

Avverso tale provvedimento l'istante, a mezzo del proprio difensore, ha adito 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 legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto venendo a tale riguardo in rilievo il diniego 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 legge n. 241/1990.

Né risulta ostativo all'accoglimento della nuova istanza di accesso la circostanza che, in una precedente occasione, l'istante abbia già esercitato tale diritto nella forma della presa visione degli atti, senza estrarne copia atteso che proprio tale necessità di estrazione di copia può rendersi necessaria e giustificare una nuova istanza di accesso agli atti già visionati.

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 febbraio 2018)

10.11 Accesso alla relazione esplicativa del voto di laurea

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Università degli Studi di – Garante degli studenti

FATTO

Il Sig. ha formulato all'Amministrazione un'istanza di accesso alla relazione esplicativa inviata dal Prof. (relatore della sua tesi) all'Ufficio del Garante degli studenti nella quale erano esposte le motivazioni ed i criteri utilizzati nel determinare il suo voto di laurea.

L'Ufficio del Garante negava l'accesso rilevando che tale relazione era in realtà una missiva privata tra docenti, che del contenuto della stessa il Garante aveva informato il Sig. oralmente e che quest'ultimo non aveva, comunque, un interesse attuale ad accedere agli atti anche tenuto conto della scadenza dei termini per proporre ricorso contro la sua valutazione in sede di laurea.

Avvero il rigetto della sua istanza il Sig. ha adito il Difensore civico della Regione il quale ha trasmesso gli atti a questa Commissione, competente in ragione della natura dell'Amministrazione destinataria dell'istanza di accesso, affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

Con riferimento all'interesse all'accesso esso sussiste ed è differenziato trattandosi di documenti riguardanti le motivazioni relative all'attribuzione del voto di laurea, del cui contenuto l'istante risulta essere stato, peraltro, informato oralmente.

Viene, in primo luogo in rilievo il diniego 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 legge n. 241/1990.

In secondo luogo, ai sensi del comma 7 dell'art. 24 L. 241/1990 l'accesso deve (comunque) essere garantito quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici.

Non colgono nel segno le obiezioni dell'Amministrazione in base alle quali il provvedimento non sarebbe più impugnabile in giudizio, in quanto si tratta di considerazioni che riguardano il diverso piano della proponibilità di eventuali domande giudiziali e dell'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c., e dunque esse non riguardano l'interesse all'accesso.

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 febbraio 2018)

10.12 Accesso ai documenti riguardanti l'eventuale trattamento pensionistico, previdenziale o assistenziale e suo ammontare mensile

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: INPS di

FATTO

Il sig., a mezzo del proprio difensore formulava alla Direzione provinciale di dell'INPS un'istanza di accesso formale agli atti amministrativi ai sensi dell'art. 22 e ss. L. 241/1990 s.m.i., al fine di prendere visione ed ottenere copia dei documenti riguardanti l'eventuale trattamento pensionistico, previdenziale o assistenziale e suo ammontare mensile - relativo al periodo 1990-1993 - della sig.ra, deceduta il 15/01/2015 e della sig.ra, deceduta il 19/08/2008.

A sostegno dell'istanza deduceva l'interesse ad ottenere informazioni e documentazioni amministrative la cui conoscenza era necessaria e strettamente indispensabile per tutelare, curare e difendere i propri interessi giuridici.

In particolare il ricorrente deduceva di aver ricevuto, in data 04/01/2016, un avviso dal Tribunale Distrettuale di (.....) mediante il quale gli veniva comunicato che, presso il predetto Tribunale, era stato rinvenuto il testamento del deceduto sig. pubblicato il 03/12/2015, e che, pur

essendo stato nominato erede universale nel testamento *de quo*, non era stato citato dal Tribunale nel relativo procedimento successorio, il quale invero si era concluso già nel lontano 1993.

A causa dell'omessa comunicazione della procedura l'intera eredità era stata, nell'anno 1993, devoluta alle sig.re e, sorelle del defunto.

Il ricorrente rileva pertanto - citando la normativa e la giurisprudenza dell'ordinamento giuridico (art. 222 della Legge sulle successioni) - di aver interesse ad ottenere le informazioni richieste per la determinazione necessarie in ordine alle pretese che intende far valere a titolo di danni nei confronti Stato, per essere stato leso nei suoi diritti ereditari.

L'Amministrazione ha negato l'accesso invocando l'art. 16 del Regolamento INPS in base al quale, per ragioni di riservatezza, sono sottratti all'accesso i documenti riguardanti il rapporto contributivo, salvi i casi previsti dalla legge.

Avverso il rigetto sulla sua istanza di accesso, l'istante ha adito 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 legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione osserva, preliminarmente che, in ragione del decesso delle controinteressate, il ricorso non poteva essere alle stesse notificato.

Né, in questo caso, in relazione a dati non sensibili, risalenti nel tempo e di natura esclusivamente patrimoniale, appare ipotizzabile una forma di la tutela della riservatezza *post mortem* (a cura di eventuali familiari), diversamente da quanto avviene in relazione a dati di natura strettamente personale qualificabili come sensibili (sulla necessità di un bilanciamento, in questi ultimi casi, cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 12/06/2012, n. 3459).

Da ciò consegue che il ricorso può essere esaminato nel merito.

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

A sostegno del diniego l'INPS invoca l'art. 16 del Regolamento INPS (determinazione n. 366/2011) in base al quale (lett. d), per ragioni di riservatezza, sono sottratti all'accesso i documenti riguardanti il rapporto contributivo, "*salvi i casi previsti dalla legge*".

La Commissione osserva, a riguardo, che l'interesse dell'istante, ai fini della tutela dei propri interessi giuridici, è stato congruamente rappresentato e riposa nel diritto a poter proficuamente esplicitare le proprie attività difensive nell'ambito della controversia instauranda nei confronti dello Stato

Inoltre, ai sensi dell'art. 24, comma 7 1. 241/1990 l'accesso deve essere garantito al richiedente quando la conoscenza del documento risulti funzionale alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici, che devono ritenersi prevalenti rispetto alla tutela della riservatezza.

Siffatta previsione, costituisce, altresì, idonea deroga alla disposizione regolamentare invocata dall'Istituto, che, peraltro, fa espressamente salvi i casi previsti dalla legge.

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 febbraio 2018)

10.13 Accesso di cittadino straniero ad atti inerenti istanza di conferimento della cittadinanza italiana

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ministero dell'Interno

FATTO

Il Sig. deduce di aver rivolto, tramite il proprio difensore, al Ministero dell'Interno un'istanza di accesso diretta a conoscere gli atti e lo stato della pratica relativa alla propria istanza presentata alla Prefettura di finalizzata ad ottenere il conferimento della cittadinanza italiana.

Ciò dopo aver ricevuto, nel marzo 2017, un preavviso di rigetto ex art. 10 bis della legge 241/1990 ed aver presentato le proprie osservazioni difensive a riguardo.

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 legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

Nella seduta del 18 gennaio 2018 la Commissione, fini della decisione del ricorso, riteneva necessaria la produzione della copia dell'istanza di accesso che il ricorrente aveva dedotto di aver rivolto all'Amministrazione a mezzo pec in data 11/11/2017 (rectius: 02/11/2017) che non risultava allegata al ricorso interrompendo *medio tempore* i termini di legge per la decisione del ricorso.

Il ricorrente ha provveduto all'esecuzione dell'ordinanza istruttoria.

DIRITTO

La Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto, in relazione agli atti che sono presenti nel fascicolo del procedimento riguardante l'istante, ove esistenti e suscettibili di ostensione sulla base della normativa primaria o regolamentare, venendo a tale riguardo in rilievo il diniego 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 legge n. 241/1990.

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 16 febbraio 2018)

10.14 Accesso ai verbali della Commissione Ordinaria di Avanzamento della Marina Militare

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ministero della Difesa

FATTO

Il Signor ha presentato alla Direzione Generale per il Personale Militare del Ministero della Difesa richiesta di accesso alla copia dei verbali della Commissione Ordinaria di Avanzamento della Marina Militare, relativi alla valutazione (per l'avanzamento al grado di Capitano di Corvetta), dei Tenenti di Vascello, ruolo speciale, corpo Stato Maggiore, per gli anni 1998 e 1999, limitatamente alle parti d'interesse dell'allora Tenente di Vascello, nonché delle motivazioni della sanzione disciplinare inflitta a quest'ultimo, in conseguenza della condanna penale dal Giudice dell'Udienza Preliminare del Tribunale Militare di il 7 ottobre 1997.

A sostegno dell'istanza ha indicato l'interesse a conoscere tali atti per curare e difendere i propri interessi giuridici nell'ambito del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, sottoscritto il 12 maggio 2017, per mezzo del quale ha impugnato la mancata promozione a Capitano di Vascello, in esito a procedura di avanzamento a scelta condotta dalla Commissione Superiore di Avanzamento della Marina Militare, conclusasi con la promozione dell'odierno controinteressato.

Formatosi il silenzio rigetto sulla sua istanza ha adito 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 legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'Amministrazione ha depositato una nota alla Commissione comunicando di aver provveduto in data 11/10/2017 a trasmettere l'istanza di accesso al controinteressato e che avrebbe provveduto al rilascio della documentazione richiesta in caso di mancata opposizione nel termine di dieci giorni.

Nella seduta del 19 dicembre 2017 la Commissione, preso atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione e rilevato che risultava decorso il termine di dieci giorni concesso al controinteressato per poter proporre opposizione, riteneva necessario richiedere chiarimenti in ordine

all'avvenuta ostensione o meno della documentazione richiesta, al fine di verificare se, effettivamente, si fosse verificata la cessazione della materia del contendere.

Successivamente il ricorrente ha depositato una nota alla Commissione in cui allega il provvedimento con cui l'Amministrazione fa presente che, nonostante la mancata opposizione del controinteressato, l'accesso non poteva essere consentito rilevando che non erano state irrogate sanzioni disciplinari di stato a carico di e che la sanzione di corpo aveva cessato di produrre effetti in data 11/2/2004 ed è stata stralciata dal fascicolo personale sulla base della Circolare del 27/1/2001 come (confermata dalla Circolare del 26/2/2004).

Il ricorrente deduce a riguardo l'illegittimità del diniego atteso che, sulla base dei documenti di prassi invocati dall'Amministrazione (punto 8, lett. c della Circolare del 2001), la documentazione, ancorché espunta dal fascicolo personale, deve essere conservata per potere essere utilizzata, ad esempio in caso di contenzioso riguardante *“censure di disparità di trattamento ovvero pregresse procedure di avanzamento”*.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

A sostegno del diniego l'Amministrazione menziona i propri documenti di prassi che, tuttavia, depongono nel senso indicato dal ricorrente, in ordine alla conservazione “separata” della documentazione richiesta e della sua utilizzabilità in caso di contenzioso.

In tale situazione, atteso che l'interesse dell'istante, ai fini della tutela dei propri interessi giuridici, è stato congruamente rappresentato e rilevato che la controversia instaurata con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ha ad oggetto la mancata promozione a Capitano di Vascello, in esito a procedura di avanzamento conclusasi con la promozione dell'odierno controinteressato, la Commissione ritiene che l'accesso debba essere garantito.

Infatti, così come l'Amministrazione ha interesse ad utilizzare la documentazione conservata separatamente, analogo diritto, ai sensi dell'art. 24, comma 7 1. 241/1990, deve essere garantito al richiedente quando la conoscenza del documento risulti funzionale alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici, che devono ritenersi prevalenti rispetto alla tutela della riservatezza, che, peraltro, non è stata neppure invocata dal controinteressato il quale non ha proposto opposizione.

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 febbraio 2018)

10.15 Accesso a relazione trasmessa dall'Amministrazione alla Sezione Consultiva del Consiglio di Stato nell'ambito di ricorso straordinario al Capo dello Stato

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ministero della Difesa

FATTO

Il Sig. ha presentato, alla Direzione Generale per il Personale Militare del Ministero della Difesa richiesta di accesso con estrazione di copia della relazione trasmessa dall'Amministrazione alla Sezione Consultiva del Consiglio di Stato nell'ambito del ricorso straordinario al Capo dello Stato introdotto dal ricorrente, in relazione alla fase relativa richiesta cautelare azionata dal ricorrente.

L'Amministrazione, dando atto che la relazione risulta inviata al Consiglio di Stato relativamente alla fase cautelare, ha "differito" l'accesso rilevando che la tale relazione, unitamente alle ulteriori osservazioni e ai documenti, sarebbe stata trasmessa all'istante, per garantire il suo diritto di difesa, con temine per repliche, prima dell'invio del fascicolo al Consiglio di Stato per l'emissione del parere previsto dall'art. 11, comma 1 del D.P.R. 1199/1971.

Avverso tale provvedimento il ricorrente ha adito 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 legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'Amministrazione ha depositato memoria chiedendo il rigetto del ricorso.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento venendo in rilievo il diritto accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere, atteso che nell'ambito dei ricorsi amministrativi/contenziosi, così come in tutti i procedimenti amministrativi, deve riconoscersi la vigenza di un principio generale diretto ad assicurare adeguate forme di intervento dell'interessato e la tutela del suo diritto di difesa.

Di conseguenza l'Amministrazione deve consentire all'interessato, a fronte dell'espressa richiesta, la visione di tutti gli atti del procedimento, ivi compresa la relazione ministeriale depositata al Consiglio di Stato ai fini dell'emissione del parere sulla domanda cautelare.

Né spetta all'Amministrazione valutare la non utilità attuale della richiesta, in considerazione delle facoltà difensive che potranno successivamente essere esercitate dall'interessato alla conclusione dell'istruttoria, sussistendo - comunque - un interesse a conoscere la relazione predisposta e trasmessa

al Consiglio di Stato e da quest'ultimo presa in considerazione per le determinazioni assunte in ordine alla domanda cautelare.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso ed 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 febbraio 2018)

10.16 Accesso ai documenti inerenti all'invalidità causata dalle conseguenze di sinistro

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: INPS – Direzione Provinciale di

FATTO

La signora, rimasta invalida a seguito di un investimento stradale, ha presentato alla Direzione Provinciale dell' INPS di un'istanza, datata 22 dicembre 2107, chiedendo di accedere alla seguente documentazione: *“Mod AS1-INV.CIV. compilato dalla sottoscritta in data 20.05.2013 in seguito all'invalidità causata dalle conseguenze del sinistro occorso in data 11 agosto 2010. Documento di 4 facciate compresa la facciata con le “osservazioni della struttura inps”, compilata dal medico legale ai fini dell'azione di rivalsa nei casi di responsabilità di terzi, art.41, legge 04.11.2010 n.183”*. Motivava l'istanza con riferimento al giudizio civile di quantificazione del danno subito a seguito del predetto incidente.

L'amministrazione adita concedeva un accesso parziale escludendo le dichiarazioni del medico legale emettendo un provvedimento del seguente tenore letterale *“in relazione alla richiesta in oggetto, si allega alla presente modello AS1 precisando che le dichiarazioni del medico legale, da Lei richieste, costituiscono un atto di tipo interno che non può essere oggetto di rilascio”*.

Avverso tale provvedimento, datato 11 gennaio 2018, la sig.ra ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il ca.so e assumesse le conseguenti determinazioni.

E' pervenuta memoria dell'amministrazione adita la quale deduceva che *“non veniva trasmessa la 4° pagina, compilata dal personale medico di questa Sede per la valutazione medico legale riguardante l'eventuale responsabilità di terzi, presupposto per l'esercizio dell'azione di surroga da parte dell'Istituto e quindi non di interesse giuridico per la Sig.ra L'azione di recupero delle somme erogate a titolo di provvidenze di invalidità civile in conseguenza di fatto illecito di terzi (art. 2043 c.c.) costituisce, in capo all'Istituto, un diritto autonomo e distinto da quello dell'assistito.*

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso fondato e meritevole di essere accolto dovendo considerarsi certamente sussistente l'interesse diretto, concreto ed attuale della ricorrente all'accesso *de quo*, avendo ad oggetto atti alla stessa relativi ed in particolare alla valutazione medica della propria invalidità, a seguito dell'incidente di cui è stata vittima. La sig.ra vanta altresì un interesse endoprocedimentale – ex artt. 7 e 10 della legge 241/90 - all'accesso richiesto, con riferimento alla propria pratica di invalidità civile.

Il diniego d'accesso alla relazione medica, opposto dall'amministrazione, non appare giustificato dalla mera considerazione che l'atto richiesto sia un "atto interno" e come tale sottratto all'accesso. La sottrazione dall'accesso deve essere prevista da una norma che individui una categoria di atti come esclusi dall'accesso in ragione della prevalenza, a diverso titolo, dell'interesse alla riservatezza. Nel caso *de quo* non viene dedotto alcun interesse alla riservatezza che si intenderebbe tutelare e che comunque dovrebbe, nel caso di specie, ritenersi recessivo rispetto al diritto della ricorrente all'accesso, ex art. 24 comma 7 della legge 241/90.

Appaiono, altresì, prive di pregio le diverse ed ulteriori argomentazioni dedotte dalla amministrazione in sede di memoria difensiva.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie 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 8 marzo 2018)

10.17 Accesso a documenti relativi all'iscrizione, alla frequenza al corso di laurea e al numero di esami sostenuti della propria figlia maggiorenne da parte del genitore separato tenuto al mantenimento.

Ricorrente:

contro

Amministrazioni resistenti: Università degli Studi di "....."

FATTO

Il sig. ha presentato un'istanza di accesso all'Università degli Studi di chiedendo di accedere "ai dati relativi all'iscrizione e alla frequenza per l'anno accademico 2016/2017 al corso di laurea in Scienze Biologiche ovvero ad altro corso di laurea dell'Università degli studi di "....." della sig.ra (...) figlia del sig., nonché, per il caso in cui la stessa fosse risultata iscritta, ad

ottenere i dati relativi al numero di esami sostenuti dalla sig.ra nell'A.A. 2016/2017 e, in ogni caso, il numero di esami complessivamente sostenuti dalla stessa con il relativo piano di studi dal di della prima iscrizione. Si richiede, altresì, se dalle verifiche effettuate, la sig.ra fosse risultata iscritta per l'anno accademico 2017/2018”.

Motivava l'istanza con riferimento all'obbligo di mantenimento della propria figlia maggiorenne, in forza di sentenza di separazione n. / del Tribunale di, ed alla necessità di produrre la predetta documentazione nel giudizio di cessazione degli effetti civili del matrimonio da intraprendersi presso il Tribunale di, contro la sig.ra

Con provvedimento datato 14.11.2017 l'Università degli studi di “.....” informava il sig. che la figlia, a mezzo dell'avv., aveva proposto formale opposizione alla richiesta d'accesso presentata e, in data 08.01.2018 emetteva provvedimento di rigetto, avendo proceduto al bilanciamento dei contrapposti interessi.

Avverso tale provvedimento di diniego il sig. ha adito, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso. Perveniva memoria difensiva dell'amministrazione resistente.

Nella seduta del 16 febbraio 2018 la Commissione sospendeva la decisione ritenendo necessario, ai fini del decidere, acquisire una copia della sentenza di separazione - non allegata al ricorso - che ha disposto l'obbligo di corresponsione dell'assegno di mantenimento in favore della figlia per poter verificare la legittimazione del ricorrente all'accesso, anche in considerazione della maggiore età della figlia.

Il sig., in ottemperanza all'incombente istruttorio disposto dalla Commissione inviava copia della predetta sentenza.

DIRITTO

Sul gravame presentato dal sig. la Commissione, verificata preliminarmente la disposizione da parte del Tribunale di con sentenza n. / dell'obbligo di mantenimento in capo al sig. in favore della propria figlia maggiorenne osserva quanto segue.

Per costante giurisprudenza deve dirsi sussistente il diritto del padre, tenuto al mantenimento del figlio maggiorenne, di accedere alla documentazione reddituale e scolastica del figlio per acquisire la prova della sopravvenuta autosufficienza economica del medesimo o il perdurante *status* di studente.

La motivata opposizione espressa dal controinteressato non è circostanza idonea a giustificare, *ex sé*, il rigetto dell'istanza di accesso e nel bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti l'amministrazione adita dovrà concedere l'accesso laddove il diritto dell'istante risulti almeno di pari grado rispetto al diritto alla riservatezza del controinteressato – salvo che vengano in rilievo dati cd. sensibili del terzo.

Nel caso di specie il diritto dell'istante all'accesso è sorretto dalla necessità di agire in giudizio per tutelare la propria posizione giuridica soggettiva con riferimento al mantenimento della figlia

maggiorenne, cui egli è obbligato in forza di sentenza di separazione, né i dati richiesti possono essere considerati dati sensibili e quindi in grado di determinare una recessione del diritto all'accesso: la documentazione richiesta deve pertanto essere resa accessibile, ex art. 24 comma 7 legge 241/90, dall'amministrazione adita.

Tutto ciò premesso la Commissione rileva però che, per la sua formulazione, l'istanza appare parzialmente finalizzata ad ottenere mere informazioni - e come tale è inammissibile - e che l'unico "documento" richiesto è il piano di studi della figlia.

Ad ogni buon conto, poiché l'istante è titolare - come detto - dell'interesse ad accedere, la Commissione precisa che qualora risulti materialmente esistente documentazione dalla quale si evincano le informazioni richieste l'amministrazione adita dovrà renderla accessibile al sig. non essendo tenuta - viceversa - alla elaborazione di alcun documento al fine di soddisfare la richiesta d'accesso ricevuta (art. 2 DPR 184/2006).

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 8 marzo 2018)

10.18 Accesso di docente di scuola secondaria superiore agli atti relativi al procedimento di concessione del c.d. "bonus merito docenti" di cui alla legge n. 107 del 2015

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Istituto Scolastico dell'ITST di

FATTO

Il 13.12.2017 il Prof., docente di scuola secondaria superiore, presentava al Dirigente Scolastico dell'ITST..... di istanza di accesso agli atti relativamente al procedimento di concessione del c.d. "bonus merito docenti" di cui alla legge n. 107 del 2015, al fine di conoscere i criteri adottati dall'Amministrazione scolastica nel definire gli importi dei bonus, la motivazione per la quale non gli era stato assegnato il bonus, i nominativi dei destinatari dello stesso e le relative attività svolte e, infine, gli importi degli stessi bonus.

Con provvedimento del 12.01.2018, il Dirigente Scolastico negava l'accesso in quanto l'istanza era "inammissibile ed infondata: non è stato difatti evidenziato alcun personale, diretto, concreto ed attuale interesse

all'accesso ed anzi l'istanza sembra preordinata ad un controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione", rilevando che i compensi liquidati si riferivano all'A.S. 2015/2016 la cui determina era stata pubblicata dal 5.1.2017 al 20.1.2017 senza alcuna obiezione sino al momento della presentazione dell'istanza di accesso.

Infine, l'Amministrazione deduceva che gli atti erano riservati concernendo il trattamento economico/retributivo dei dipendenti.

Avverso tale provvedimento il propone ricorso alla Commissione, osservando che i nomi dei docenti assegnatari dei bonus non sono più disponibili e, pertanto, non sono individuabili dal ricorrente i soggetti controinteressati dell'attuale gravame.

L'Istituto Tecnico Settore Tecnologico "....." di ha precisato che il ricorrente non ha mai lamentato nulla circa l'assegnazione del bonus ad altro docenti della delibera di assegnazione risalente al gennaio 2017 ma neppure ha precisato quale sia l'interesse perseguito e per quale ragione tale interesse sarebbe stato leso, senza indicare per quali ragioni egli avrebbe avuto titolo per accedere al bonus in base ai criteri determinati dal Comitato di valutazione.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

L'istanza appare ben delineata 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 un 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 legge n. 241/1990.

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'accedente, 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 e 2 D.P.R. n. 352/92 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.

In secondo luogo, ai sensi del comma 7 dell'art. 24 L. 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 partecipi 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 (sul punto anche Tar Lazio n. 9176 del 2017).

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 8 marzo 2018)

10.19 Accesso da parte di un ufficiale di capitaneria a documentazione amministrativa inerente i trasferimenti/movimenti in entrata e in uscita dei militari Nocchieri di Porto

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto.

FATTO

Il 10.12.2017,, in qualità di Sottufficiale del Corpo Capitanerie di Porto in servizio presso la Capitaneria di Porto di, presentava una istanza volta ad ottenere l'accesso e l'estrazione di copia dei seguenti atti: documentazione amministrativa inerente ai trasferimenti/movimenti in entrata e in uscita dei militari Nocchieri di Porto dalla sede di (Capitaneria di porto e Enti Marina Militare)

dal gennaio 2000 al 10.12.2017 originati e custoditi presso il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto sito in

L'istanza era motivata con il fatto che la domanda di trasferimento presso la sede di presentata dal il 10.4.2017 era stata respinta il 28.8.2017, in ragione delle prioritarie esigenze di servizio e delle connesse determinazioni di impiego inerenti altro personale, motivazione che veniva ribadita a seguito delle osservazioni prodotte dal, con provvedimento del 28.9.2017.

Il 15.1.2018, il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto negava l'accesso alla documentazione amministrativa richiesta in data 10.12.2017

In ragione del diniego opposto dall'Amministrazione parte ricorrente adiva nei termini la Commissione affinché si pronunciasse sulla legittimità dello stesso, ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90.

Faceva presente che una circolare interna stabilisce per la sede di un periodo massimo di permanenza di 15 anni ed è appunto per tale motivo che veniva richiesta la documentazione relativa ad un così ampio periodo temporale dei trasferimenti in quella sede.

In data 1/3/2018 perveniva memoria dell'Amministrazione che ribadiva la legittimità del provvedimento di diniego, in quanto trattasi di controllo generalizzato e che l'istanza di accesso avrebbe potuto riguardare solo il periodo di vigenza del richiesto trasferimento (2 anni).

DIRITTO

In difformità a quanto rappresentato dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, che ha erroneamente respinto l'istanza, la Commissione rileva che parte ricorrente vanta un interesse diretto concreto ed attuale ad accedere alla documentazione richiesta, trattandosi di documenti inerenti a trasferimenti in entrata ed uscita dei militari del Corpo delle Capitanerie di Porto dalla sede di, che lo riguardano direttamente, avendo egli fatto istanza di trasferimento presso detta sede, peraltro rigettata per esigenze di servizio.

La conoscenza di detta documentazione appare necessaria anche per difendere le proprie ragioni ex art. 24 comma 7 legge 241/90, con prevalenza del diritto di difesa sulla contrapposta pretesa di riservatezza.

Né l'istanza si configura quale tentativo di controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione.

Per costante orientamento (tra le tante: Consiglio di Stato Adunanza Plenaria 24 aprile 2012, n. 7), l'accesso deve ritenersi consentito a chiunque possa dimostrare che gli atti amministrativi abbiano prodotto o siano idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti anche nei suoi confronti; il relativo diritto può essere quindi esercitato anche indipendentemente dall'esistenza di una lesione della posizione giuridica, essendo invece sufficiente un interesse personale e concreto, serio e non emulativo, a conoscere gli atti già posti in essere. Per l'ordinamento, infatti, l'ostensione dei documenti, degli atti e

dei provvedimenti è strumentale alla realizzazione di un interesse meritevole di tutela e la necessaria esistenza di un collegamento specifico e concreto con un interesse rilevante, serve ad impedire che l'accesso sia impiegato per improprie finalità, non ultimo per un controllo generalizzato sulla legittimità degli atti.

Nella fattispecie concreta il mancato accoglimento di una richiesta di trasferimento legittima il richiedente a conoscere i movimenti in entrata ed in uscita dalla sede in cui era stato chiesto il trasferimento, anche se risalenti nel tempo, stante la circolare interna sulla permanenza massima in quella sede per quindici anni.

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 8 marzo 2018)

10.20 Accesso agli atti istruttori relativi a procedimento disciplinare iniziato nei confronti dell'accedente

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Istituto Liceo Classico “.....” di

FATTO

Il 18.12.2017,, in qualità di docente a tempo indeterminato presso l'Istituto scolastico Liceo Classico “.....” di formulava istanza di accesso ed estrazione di copia degli atti istruttori relativi al procedimento disciplinare iniziato nei suoi confronti con la contestazione di addebiti prot. ris. n. del 5.10.2017 e conclusosi con il provvedimento prot. ris. n. del 13.11.2017.

L'Amministrazione non dava risposta entro trenta giorni dalla richiesta.

In ragione del silenzio opposto dall'Amministrazione parte ricorrente adiva nei termini la Commissione affinché si pronunciasse sulla legittimità dello stesso, ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90.

In data 26 febbraio 2018 perveniva memoria dell'Amministrazione resistente, che faceva presente che la richiesta di accesso non era motivata con riferimento ai presupposti di fatto e all'interesse sotteso e che quest'ultimo poteva essere esistente solo in sede di svolgimento del procedimento di garanzia.

Inoltre aggiungeva che l'estrazione di copia non poteva avvenire senza costi e la trasmissione ad un indirizzo pec di un terzo non qualificato.

DIRITTO

La Commissione osserva che deve ritenersi certamente sussistente il diritto della parte ricorrente all'accesso trattandosi di provvedimento disciplinare alla medesima riferentesi ed incidente sulla sua sfera giuridica soggettiva.

L'Amministrazione deve garantire l'accesso agli atti del procedimento disciplinare, trattandosi pur sempre di un "procedimento", assoggettato ai principi della democratizzazione dell'azione amministrativa di cui alla legge n. 241/90, ciò anche al fine di una eventuale tutela della medesima nelle competenti sedi.

Occorre altresì rilevare 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'istante, 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".

A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente 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 nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia. Tale inquadramento, riferibile al caso di specie, rende illegittimo il silenzio maturato sull'istanza ostensiva di cui alle premesse in fatto e, di conseguenza, meritevole di accoglimento il ricorso.

La Commissione precisa che poi che l'art. 25 della l. 241/90 stabilisce che il "rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura."

Pertanto, possono essere fissati i costi di riproduzione per ciascuna copia degli atti richiesti, in attuazione degli artt. 5 e 6 del DPR 352/92.

Anche i diritti di ricerca e visura possono essere richiesti in quanto, secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr. C.d.S., Sez. V 25 ottobre 1999, n. 1709), per "costo" non deve intendersi solo quello di riproduzione del documento, ma anche tutti gli altri costi sostenuti (quali ad esempio quelli concernenti la ricerca dei documenti). Tuttavia tale importo, non predeterminabile ma oggetto di valutazione, deve essere equo e non esoso, per non costituire un limite all'esercizio del diritto di accesso con conseguente illegittimità.

Nel caso di specie, pertanto, la Commissione rileva che la richiesta di trasmissione della documentazione via pec, specificata nell'originaria istanza di accesso è legittima e che, in ogni caso, l'ottenimento degli atti istruttori può essere subordinato a pagamento.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 8 marzo 2018)

10.21 Accesso ad atti contenuti nel fascicolo relativo al verbale unico di accertamento e notificazione contenente contestazioni in materia di lavoro ivi comprese le dichiarazioni rese dai lavoratori agli ispettori del lavoro, in sede di accertamento

Ricorrente: - Cooperativa Sociale ...

contro

Amministrazione resistente: Ispettorato territoriale del Lavoro di

FATTO

La presentava al competente Ispettorato del lavoro un'istanza di accesso con cui richiedeva l'estrazione di copia di tutti gli atti contenuti nel fascicolo relativo al verbale unico di accertamento e notificazione contenente contestazioni in materia di lavoro, emesso a carico della società e del legale rappresentante *pro tempore*, ivi comprese le dichiarazioni rese agli ispettori, in sede di accertamento, da alcuni lavoratori, motivandola con ragioni della tutela dell'interesse difensivo della società.

L'Ufficio ha negato l'accesso ed avverso il provvedimento l'odierno ricorrente si è rivolto alla Commissione affinché si pronunciasse sulla legittimità del diniego in questione, ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90.

L'Amministrazione ha depositato memoria ribadendo di avere applicato le disposizioni di cui al D.M. 757/1994 e di aver aderito all'orientamento giurisprudenziale di cui alle sentenze del Consiglio di Stato sez VI n. 4035/2013, 863/2014, 5779/14.

Nella seduta del 18/1/2018 la Commissione emanava un'ordinanza istruttoria ritenendo necessario, ai fini della decisione del ricorso, tenuto conto delle disposizioni contenute nel D.M. 757/1994, degli orientamenti della Commissione e della giurisprudenza amministrativa, acquisire un'informativa dettagliata dall'Amministrazione ed una precisazione dalla ricorrente, corredata dalla pertinente documentazione, in ordine:

- a) ai soggetti ancora alle dipendenze della società di cui si chiede di acquisire le dichiarazioni rese in sede ispettiva e di quelli in relazione ai quali è cessato ogni rapporti di lavoro;
- b) all'eventuale denuncia presentata all'Autorità giudiziaria a seguito dell'accesso e se essa sia presentata nell'esercizio delle istituzionali funzioni amministrative degli ispettori, ovvero

nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria ad essi attribuiti, distinzione che rileva ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'art. 329 c.p.p. (su cui cfr. C.d.S., Sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 547).

In data 23/2/2018 l'Amministrazione ha fatto pervenire alla Commissione una nota in cui fornisce i chiarimenti richiesti rilevando, altresì, che non è stata presentata nessuna denuncia all'Autorità giudiziaria. Anche la società ha fatto pervenire una nota alla Commissione.

DIRITTO

La Commissione ribadisce, preliminarmente, che la sottrazione all'accesso degli atti dell'attività ispettiva in materia di lavoro postula sempre che risulti un effettivo pericolo di pregiudizio per i lavoratori, sulla base di elementi di fatto concreti, e non opera come divieto assoluto.

L'art. 3, co. 1, lett. c), del D.M. 757/1994 deve essere interpretato nel senso che la sottrazione all'accesso permane finché perduri il rapporto di lavoro, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino, a quella data, sottoposti al segreto istruttorio penale (sul punto si veda parere espresso dalla Commissione nella seduta del 10 maggio 2011 e decisione resa nella seduta del 20 luglio 2015).

Né colgono nel segno le obiezioni dell'Amministrazione in base alle quali il verbale non è un atto direttamente impugnabile in giudizio. Si tratta di considerazioni che riguardano il diverso piano dell'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c., e non l'interesse all'accesso né la sua attualità che, nel caso di specie, ha, tra l'altro, natura endoprocedimentale.

Fatta tale premessa e letti i chiarimenti forniti dall'Amministrazione la Commissione ritiene il ricorso fondato in relazione alle dichiarazioni rese dalla lavoratrice Sig.ra (uniche rese in fase ispettiva) atteso che la stessa non risulta più alle dipendenze della società, essendo stata licenziata in data 8/1/2018.

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 8 marzo 2018)

10.22 Accesso agli atti inerenti procedura per gli sviluppi economici

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – Direzione generale Organizzazione

FATTO

Il ricorrente ha partecipato alla procedura concernente gli sviluppi economici all'interno delle aree per l'anno 2017 – D.D.G. 10 novembre 2017 – ed è risultato inserito nell'elenco dei candidati partecipanti alla procedura ma non valutati in quanto non in possesso di un punteggio utile ai fini della valutazione – tab. II DDG 29 dicembre 2017. Al fine di verificare la legittimità della procedura selettiva e valutare l'opportunità di tutelare i propri diritti ed interessi in sede giurisdizionale, il ricorrente in data 3 gennaio 2018, ha chiesto di accedere ai seguenti documenti:

1. domanda di partecipazione alla procedura dei candidati del profilo professionale di assistente amministrativo gestionale – posizione di partenza F4, dalla quale possa evincersi il possesso dei requisiti specifici ed i titoli dichiarati limitatamente a n. candidati indicati nell'istanza;
2. verbali della commissione di valutazione, ai sensi del DDG 4 dicembre 2017 allegato alla circolare n. 285 n. 285 della DG organizzazione del 4 dicembre 2017 e successive integrazioni, evidenziando l'avvenuto accertamento dei requisiti di ammissibilità e di avvenuta valutazione dei titoli dichiarati, di cui agli artt. 2, 4 e 5 del bando di cui al DDG 10 novembre 2017 n. 1610.

Contro la fattispecie di silenzio diniego, il ricorrente si è rivolto alla Commissione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990.

DIRITTO

Il ricorrente quale partecipante alla procedura selettiva di cui alle premesse in fatto, è titolare di un interesse endoprocedimentale ad accedere ai chiesti documenti, ai sensi del combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge n. 241 del 1990.

Al riguardo la Commissione ricorda che, 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. 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'accidente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), legge n. 241 del 1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi

dell'articolo 9 hanno diritto: di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24". A differenza dell'accesso della seconda specie, in tale fattispecie l'interesse del richiedente 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 nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia, e pertanto, non è necessario che il ricorrente motivi la propria istanza.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso 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 8 marzo 2018)

10.23 Accesso alla documentazione relativa alla interruzione della fornitura di energia elettrica

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: ENEL S.p.a.

FATTO

La sig.ra ha presentato un'istanza d'accesso datata 1 febbraio 2018 e rivolta ad ENEL S.p.a. chiedendo di accedere a tutta la documentazione relativa alla interruzione della fornitura di energia elettrica avvenuta in data 15 gennaio 2018, ivi compreso ogni atto presupposto e consequenziale. Motivava l'istanza con la necessità di verificare quanto occorso poiché dai riscontri telefonici apprendeva dapprima che tale distacco era da imputarsi al "passaggio al libero mercato" ma successivamente tale circostanza veniva smentita nella conferma, però, dell'insistenza di guasti o morosità.

In data 10 febbraio 2018 l'istante riceveva una comunicazione del Servizio Elettrico Nazionale-Servizio di Maggior Tutela che, deducendo l'inesistenza di un contratto di fornitura di energia elettrica intercorrente tra la medesima società e la sig.ra, dichiarava di non poter dar seguito alla pratica.

Non avendo ricevuto alcuna comunicazione da Enel S.p.a. e deducendo, pertanto, la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza la sig.ra ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ex art. 25 legge 241/90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione, ritenuta la propria competenza ex art. 22 comma 1 lettera e della L. 241/90 ritiene il ricorso presentato dalla sig.ra meritevole di essere accolto poiché la medesima vanta un

interesse qualificato all'accesso richiesto avente ad oggetto documentazione a sé relativa e al contratto di fornitura in essere tra la medesima e l'amministrazione adita. La Enel S.p.a. dovrà pertanto consentire l'accesso a tutta la documentazione richiesta.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie invitando 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 9 aprile 2018)

11.24 Accesso agli atti relativi al procedimento avente ad oggetto il servizio di accoglienza a cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale e la gestione dei servizi connessi

Ricorrente: Sig. ... nella qualità di amministratore del Condominio ... a ...

contro

Amministrazione resistente: Prefettura di

FATTO

Il sig., in qualità di amministratore del Condominio di via ad ha presentato alla Prefettura di un'istanza di "accesso agli atti relativi al procedimento esitato nella stipula di una convenzione tra la Prefettura e s.c.s. avente ad oggetto il servizio di accoglienza a cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale e la gestione dei servizi connessi", attualmente esercitato nelle unità immobiliari poste al piano primo sottoterra del predetto Condominio.

Motivava l'istanza con la necessità di verificare la sussistenza di un legittimo titolo all'occupazione, delle certificazioni sulle cui basi la s.c.s. ha partecipato alla procedura per l'affidamento del predetto appalto, nonché il rispetto dei obblighi di cui alla convenzione eventualmente stipulata da s.c.s..

Ciò al fine di tutelare in sede giudiziale gli interessi dei singoli condomini e del condominio quale ente di gestione, anche con riferimento alla tutela della incolumità pubblica.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza il Condominio, come rappresentato e per il tramite dell'avv. di ha adito nei termini la Commissione, affinché riesaminasse il caso ex art. 25 legge 241/90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

Ritualmente notificava il ricorso alla s.c.s. allegando le relative ricevute.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso fondato e meritevole di essere accolto vantando il Condominio un interesse qualificato all'accesso *de quo*, poiché gli atti richiesti hanno una incidenza

diretta sulla proprietà condominiale e sulla vita sociale dello stesso nonché con riferimento alla dedotta necessità di agire in giudizio per la tutela degli interessi dei condomini e del loro ente di gestione.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie 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 9 aprile 2018)

10.25 Accesso di docente a copia dei verbali delle sedute del Collegio dei Docenti

Ricorrente: ...

contro

Amministrazione resistente: Liceo Classico "....."

FATTO

Il sig., docente presso il Liceo Classico ".....", ha presentato un'istanza d'accesso rivolta al medesimo istituto e datata 10 febbraio 2018, avente ad oggetto copia dei verbali delle prime tre sedute del Collegio dei Docenti dell'A.S. 2017/2018, ivi inclusi gli atti presupposti ed allegati relativi ai tre verbali.

Motivava l'istanza con riferimento alla circostanza dell'avvenuta partecipazione, in qualità di docente, alle prime due sedute.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza il sig. ha adito, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso ex art. 25 legge 241/90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Il ricorso presentato dal sig. è fondato e meritevole di essere accolto. L'orientamento costante di questa Commissione, confermato dalla giurisprudenza amministrativa, è quello di ritenere accessibili ai docenti i verbali del Collegio dei docenti dell'istituto di appartenenza. Il Consiglio di Stato con sentenza n. 2423 del 6 maggio 2013 ha statuito che "Il componente di un organo collegiale dell'amministrazione ha un interesse concreto e diretto, oltre che qualificato, a disporre di copia degli atti e dei verbali inerenti all'attività del collegio stesso, per verifica, approfondimento, memoria dell'iter di formazione della volontà collegiale (cfr. Cons. Stato, VI, 9 giugno 2005, n. 3042); disponibilità che non può essere circoscritta solo all'occasione delle riunioni cui egli partecipa o della apposizione della firma ai verbali ad esse relativi. Proprio alla qualità di componente di organo collegiale dell'istituzione scolastica si riconnette l'interesse, cui la disponibilità della documentazione può essere funzionale, ad

ogni utile iniziativa sul piano propositivo e deliberativo per il miglior perseguimento degli interessi di rilievo pubblico che fanno capo all'istituzione stessa". Per le suesposte argomentazioni l'amministrazione adita dovrà pertanto consentire l'accesso integrale alla documentazione richiesta.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie invitando 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 9 aprile 2018)

10.26 Accesso a documentazione inerente il procedimento di riconoscimento della malattia professionale

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: INAIL - Sede di

FATTO

Il 5.2.2018 la Segreteria Provinciale di della Federazione (.....), in nome e per conto del proprio assistito, a seguito del diniego del 2/2/2018 al riconoscimento della malattia professionale da parte dell'Inail, chiedeva l'accesso e l'estrazione di copia di tutta la documentazione sia amministrativa che clinica posta a fondamento di tale provvedimento al fine di una sua eventuale impugnazione.

Con provvedimento del 12.2.2018, l'INAIL negava l'accesso richiesto in quanto afferente ad accertamenti medico legali e ispettivi per i quali l'art. 14, comma 4, del regolamento INAIL del 13.1.2000, recante "*norme per la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi e sulla tutela della riservatezza delle informazioni*" non consente l'ostensione.

Con ricorso presentato al difensore civico della Regione e successivamente trasmesso per competenza a questa Commissione, il ricorrente impugna il rigetto oppostogli dall'Amministrazione rilevando che esso è in contrasto con l'art. 22 comma 3 della l. n. 241 del 1990 non essendo i documenti richiesti tra quelli indicati dall'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.

Ha fatto pervenire memoria al Difensore Civico della Regione l'Amministrazione resistente, confermando che il contenuto dell'art. 14 della delibera Inail è deducendo che in relazione alle dichiarazioni dei lavoratori e dei responsabili aziendali (riportate nel verbale medesimo) è stato ritenuto prevalente il diritto alla riservatezza.

DIRITTO

Il ricorso è parzialmente fondato.

Il diniego opposto da parte resistente in relazione all'indagine ispettiva e agli accertamenti medico-legali si fonda sulle disposizioni contenenti casi di esclusione dell'accesso di cui all'art. 14 del regolamento INAIL del 13.1.2000, recante "*norme per la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi e sulla tutela della riservatezza delle informazioni*".

Al riguardo, la Commissione rileva che tra i poteri che la legge le assegna non figura quello concernente la disapplicazione di norme regolamentari; potere, viceversa, espressamente attribuito al giudice amministrativo.

Pertanto la Commissione non può che respingere il ricorso, in relazione agli accertamenti medico-legali (comma 4, lett. d) del citato regolamento) e agli accertamenti ispettivi (comma 4, lett. p) del citato regolamento), non potendo disapplicare le disposizioni regolamentari.

La Commissione ritiene il ricorso fondato e meritevole di essere accolto quanto a tutta la restante documentazione che ha portato al diniego del riconoscimento della malattia professionale, dovendo considerarsi certamente sussistente l'interesse diretto, concreto ed attuale del ricorrente all'accesso de quo, avendo ad oggetto atti al medesimo relativi ed in particolare all'esistenza di nesso causale tra il rischio lavorativo e la malattia denunciata. Il signor vanta altresì un interesse endoprocedimentale — ex artt. 7 e 10 della legge 241/90 - all'accesso richiesto.

Il diniego d'accesso, opposto dall'amministrazione, non appare giustificato in relazione alle dichiarazioni dei lavoratori e dei responsabili aziendali (riportate nel verbale medesimo), in quanto il diritto alla riservatezza deve, nel caso di specie, ritenersi recessivo rispetto al diritto del ricorrente all'accesso, ex art. 24 comma 7 della legge 241/90.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo rigetta quanto agli accertamenti medico-legali e agli accertamenti ispettivi e lo accoglie per il resto 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 9 aprile 2018)

10.27 Accesso ad atti inerenti procedimento davanti l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Autorità Garante per la protezione dei dati personali

FATTO

Il Sig. ha presentato all'Amministrazione un'istanza di accesso agli atti detenuti dall'Amministrazione nell'ambito di un procedimento davanti all'Autorità che lo ha visto contrapposto

alla S.p.A. (fascicolo), nonché copia della lettera della controinteressata citata nella nota dell'Autorità del 23/10/2013 con cui era stata accolta una sua precedente istanza di accesso.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla sua istanza di accesso ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'Autorità ha depositato una memoria in cui sostiene che, nei suoi confronti, non sarebbe applicabile la tutela giustiziale affidata dalla legge a questa Commissione, in ragione della sua natura di Autorità indipendente e, pertanto, chiede che il ricorso venga dichiarato inammissibile, senza svolgere alcuna considerazione sul merito dello stesso.

DIRITTO

La Commissione osserva preliminarmente che non sono condivisibili gli assunti dell'Autorità in ordine all'inapplicabilità nei suoi confronti della tutela giustiziale prevista dalla legge in caso di diniego, espresso o tacito del diritto di accesso, essendo sul punto pacifica l'applicabilità dell'art. 24 della l. 241/90 siccome espressamente richiamato dal precedente art. 23 della stessa legge, ivi compresa la possibilità per gli interessati di adire questa Commissione (si richiamano sul punto le considerazioni espresse nelle numerose precedenti decisioni su analoga questione).

Nel merito il ricorso va accolto atteso che l'istanza di accesso riguarda da un lato gli allegati ad una nota prodotta dalla sua controparte in quel procedimento e dell'altro la nota della medesima controinteressata menzionata dall'Autorità nella nota del 23/10/2013 con cui era stata accolta una precedente istanza di accesso del ricorrente.

Viene in rilievo, a tale riguardo, il diritto 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 legge n. 241/1990.

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 9 aprile 2018)

10.28 Accesso ad atti inerenti la nomina a commissario liquidatore

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro

FATTO

Il Sig., in proprio, nel mese di ottobre ha adito la scrivente Commissione con riferimento ad una fattispecie legata alla nomina, nel lontano 1997, dell'odierno ricorrente a commissario liquidatore della società S.p.A. da parte del Ministero del Tesoro, all'interno della quale società sono successivamente confluiti i patrimoni di altre compagini. Rispetto a tale vicenda il ha presentato in data 10 agosto u.s. domanda di accesso alla seguente documentazione “rendiconti finali delle società, S.P.A., S.P.A., S.P.A., S.P.A., S.P.A., S.P.A., S.P.A. e S.P.A. aggiornati ex lege n. 296/2006 alla data del 18 luglio 2007, copia semplice del testo integrale della situazione patrimoniale consolidata del Gruppo al 18 luglio 2007, copia semplice del testo integrale della relazione del Commissario Liquidatore del Gruppo al 18 luglio 2007 ed, infine, copia semplice del testo integrale della relazione del Collegio dei Periti di cui all'art. 1, comma 490, Legge. n. 296/2006”.

Non avendo ricevuto il proprio compenso per l'attività prestata e volendo comunque verificare che i rendiconti dal ricorrente redatti fossero effettivamente quelli in possesso dell'amministrazione, ha richiesto quanto sopra non ottenendo riscontro nei trenta giorni successivi.

Pertanto contro il silenzio rigetto venutosi a formare il ha adito la scrivente Commissione che nella seduta del 19 ottobre 2017 dichiarava il ricorso inammissibile. L'amministrazione, in vista della decisione, aveva depositato memoria difensiva che il ha richiesto alla scrivente Commissione. Concessa la predetta memoria, il ricorrente veniva a conoscenza di altre delibere ivi richiamate e, con istanza del 22 gennaio u.s., le richiedeva all'amministrazione senza ottenere risposta. Pertanto contro tale diniego ha adito in termini la Commissione.

DIRITTO

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

Il ricorso merita accoglimento.

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, il quale deve comunque vantare un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso.

Nel caso che occupa, il Sig. è titolare di un interesse qualificato all'accesso, già riconosciuto nella decisione di cui alle premesse in fatto, essendo la documentazione oggetto di richiesta

espressamente richiamata in altro atto già osteso al ricorrente. Pertanto, trattandosi di una richiesta di accesso *per relationem*, le note puntualmente richiamate nella memoria difensiva dell'amministrazione sono accessibili dal ricorrente.

PQM

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie 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 9 aprile 2018)

10.29 Accesso alle buste paga dell'ex marito

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Territoriale dello Stato – Siracusa/Ragusa

FATTO

La Sig.ra, rappresentata e difesa dall'Avv., ha presentato richiesta di accesso alle buste paga dell'ex marito per il periodo luglio 2015-dicembre 2017, nonché ai fogli di presenza del medesimo sul luogo di lavoro per il medesimo periodo.

A sostegno della richiesta deduceva che è pendente giudizio di appello per la separazione giudiziale tra la medesima ed il controinteressato e che i documenti richiesti sono necessari a dimostrare le reali capacità economiche dell'ex marito nonché a dimostrare l'inidoneità dello stesso a prendersi cura dei figli per il tempo in cui sono a lui affidati.

L'amministrazione adita avendo informato il controinteressato ed avendo ricevuto atto di motivata opposizione all'accesso, ha informato la ricorrente che i fogli di presenza dovevano essere richiesti all'ufficio presso il quale presta servizio il, mentre avrebbe dovuto a norma del D.P.R. n. 184/06 trasmettere la richiesta di accesso all'ufficio competente, tacendo sulla restante parte dell'istanza di accesso.

Contro tale silenzio rigetto la ha adito in termini la scrivente Commissione, notificando il ricorso al contro interessato e specificando che il ricorso doveva intendersi riferito esclusivamente al diniego silenzioso formatosi sulla istanza di accesso alle buste paga.

L'amministrazione ha poi depositato memoria difensiva con la quale fa presente che il giudizio di primo grado di separazione si è concluso in favore del, avendo il Tribunale pronunciato la separazione con addebito alla ricorrente e ponendo in capo alla stessa l'obbligo di versare l'assegno di mantenimento per i figli minori collocati prevalentemente presso il padre e dunque insistendo per il rigetto del ricorso.

e concretezza dell'interesse della sig.ra, sulla deduzione che non fosse pendente alcun giudizio di separazione, né altro, tra i coniugi. A fronte di ciò l'eventuale accesso sarebbe esercitato in violazione del suo diritto alla riservatezza.

Avverso il provvedimento di diniego del 23 marzo 2018, la sig.ra adiva, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso, ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90.

Ritualmente notificava il ricorso al controinteressato, sig., allegando allo stesso la ricevuta del predetto invio.

È pervenuta memoria dell'amministrazione resistente la quale ribadisce le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto evidenziando anche come sia evidente, dal raffronto tra l'istanza ed il ricorso, che solo in quest'ultimo vengono integrati i motivi a sostegno dell'istanza presentata all'Ufficio.

DIRITTO

Sul gravame presentato la Commissione osserva che il ricorso è meritevole di essere accolto sulla base delle seguenti considerazioni. In primo luogo non può dirsi fondata l'eccezione di genericità della documentazione richiesta sollevata dalla amministrazione adita: la documentazione appariva compiutamente individuata già in fase di istanza d'accesso e, successivamente, l'avvocato della ricorrente si è premurata di fornire un'ulteriore precisazione della richiesta avanzata. In secondo luogo, quanto alla sussistenza di una situazione legittimante all'accesso, l'istante appare titolare di un interesse differenziato all'accesso richiesto con riferimento alla deduzione di una finalità difensiva, ex art. 24 comma 7 della legge 241/90, della documentazione *de qua*, necessaria per curare o difendere gli interessi della istante in giudizio: quest'ultimo, inoltre, non più meramente potenziale e futuro risulta già pendente presso il Tribunale di Né l'opposizione del terzo controinteressato consente, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, la degradazione del diritto di accesso a fronte del reclamato diritto alla riservatezza poiché i dati reddituali non rientrano nel novero dei dati sensibili ex dlgs 196/2003 art. 4 comma 1.

A fronte di tutte le predette argomentazioni 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 adita a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione. (Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 17 maggio 2018)

10.31 Accesso di rappresentante sindacale al D.V.R.(Documento di Valutazione dei Rischi)

Ricorrente:, in qualità di Segretario Generale Provinciale del SIULP (Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia - Segreteria Provinciale di

contro

Amministrazione resistente: Zona Polizia di Frontiera per le Regioni

FATTO

Con ricorso a questa Commissione del 29.1.2018,, in qualità di Segretario Generale Provinciale del SIULP (sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia-Segreteria Provinciale di), deduceva che, con nota del 9.11.2017, l'Amministrazione resistente, in qualità di datore di lavoro, aveva convocato la riunione periodica per discutere dei problemi inerenti la sicurezza aziendale; riunione nella quale veniva approvata la bozza del DVR (Documento di Valutazione dei Rischi) e alla quale volontariamente non aveva preso parte l'istante.

In ragione di quanto sopra l'11.12.2017 l'odierno ricorrente presentava all'.....^ Zona Polizia di Frontiera per le Regioni, e istanza di accesso atti e esame ed estrazione di copia del nuovo D.V.R. datato 5.12.2017 di pagine 133 (così composto: 77 pagine del D.V.R.+12 pagine di descrizione Fabbricati, + 1 pagina quale Albo della Sicurezza, + 35 pagine Valutazione Rischio da Lavoro Correlato (anno 2015-2016), + 8 pagine planimetrie), nonché del precedente D.V.R. del gennaio 2017 e dei relativi allegati.

La suddetta istanza era motivava con la necessità di comprendere, da un lato, l'attività esercitata dalla *“parte datoriale nel passaggio da un DVR (di appena 29 pagine) redatto, firmato in data gennaio 2017 e quello redatto, firmato in data 5 dicembre 2017 e dall'altro di consentire alla scrivente O.S. di esercitare il diritto e le prerogative di tutela dei propri iscritti anche e soprattutto nella materia della sicurezza sui luoghi di lavoro sulla quale, ad oggi, per i motivi partecipati questa O.S. non ha potuto dare quell'apporto costruttivo, collaborativo del rappresentante dei lavoratori del SIULP- a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori rappresentati?”*.

Il 10.1.2018 l'Amministrazione comunicava all'istante che, nonostante avesse richiesto all'Ufficio per le Relazioni Sindacali chiarimenti circa l'ammissibilità dell'accesso richiesto, non era ancora pervenuta alcuna risposta condizione necessaria per dare corso all'istanza di accesso proposta.

A fronte di tale risposta l'odierno ricorrente adiva nei termini la Commissione affinché si pronunciasse sulla legittimità del diniego o dell'erroneo esercizio del potere di differimento, ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90.

Nella seduta del 16.2.2018 questa Commissione sospendeva la decisione in ordine al ricorso come sopra proposto in attesa dell'eventuale deposito da parte della resistente del parere richiesto all'Ufficio per le Relazioni Sindacali e della produzione della relativa documentazione.

Con nota pervenuta il 18.4.2018, parte resistente faceva presente che in merito alle funzioni di R.L.S. nella Polizia di Stato la normativa vigente prevede che *"il numero, le modalità di designazione o di elezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, nonché il tempo di lavoro e gli strumenti per l'espletamento delle funzioni sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva"*. Non essendo, tuttavia, ancora stata data attuazione all'art. 47 D.Lgs. 81/08, è tuttora in vigore la disciplina transitoria che, nelle more, statuisce: *"sono fatte salve le disposizioni attualmente in vigore in materia... con particolare riferimento alle funzioni di rappresentante per la sicurezza che potranno essere svolte dalle segreterie provinciali delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale ove costituite"*.

Pertanto, allo stato, le funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza continuano ad essere svolte dalle Segreterie Provinciali che, nei momenti di consultazione e/o partecipazione previsti dal decreto indicato, provvedono a designare il nominativo del proprio rappresentante che parteciperà all'incontro.

L'Amministrazione rappresentava altresì che il documento era stato reso disponibile, ma che il Siulp non aveva partecipato alla riunione periodica del 5.12.2017.

Infine parte resistente faceva presente che alla luce della normativa speciale sopra indicata rispetto a quanto previsto dalla legge n. 241 del 1990, l'accesso doveva avvenire all'interno degli Uffici della resistente e chiedeva il rigetto del ricorso, in particolare, il diniego di estrazione copia della documentazione richiesta, in quanto in contrasto con l'art. 18 del d.lgs. n. 81 del 2008.

Perveniva ulteriore memoria dell'Amministrazione il 14/5/2018, che evidenziava che il parere richiesto non era stato trasmesso dall'Ufficio competente e che nessun provvedimento ulteriore era stato *medio tempore* adottato e che con decreto 15 aprile 1997, adottato dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale e con il Ministro della Sanità sono state individuate tra le aree riservate e operative per l'Amministrazione dell'Interno *"le sedi delle Questure, dei Commissariati di Pubblica Sicurezza delle altre strutture della Polizia di stato..."*.

DIRITTO

Stante quanto rilevato nella memoria del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - a Zona Polizia di Frontiera per le Regioni, e - in relazione alla circostanza che le funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza continuano ad essere svolte, ai sensi e per gli effetti dell'art. 47, comma 8, del D. Lgs. 81/08 dalle Segreterie Provinciali, la Commissione ritiene fondato il ricorso.

Infatti, ai sensi dell'art. 18 del D.lgs 81/2008 *"il datore di lavoro, che esercita le attività di cui all'art. 3 e i dirigenti, che organizzano e dirigono le stesse attività secondo le attribuzioni e competenze ad essi conferite, devono, ai sensi della lettera o) consegnare tempestivamente al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, copia del documento di cui all'art. 17, comma 1, lettera a) (Documento di*

Valutazione dei Rischi - DVR), anche su supporto informatico come previsto dall'art. 53, comma 5, nonché consentire al medesimo rappresentante di accedere ai dati di cui alla lettera r); il documento è consultato esclusivamente in azienda”.

Speculare all'obbligo del datore di lavoro è il diritto del Rappresentante dei Lavoratori per la sicurezza regolamentato dall'art. 50, comma 4 del D.lgs 81/2008, il quale prevede che *“Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, su sua richiesta e per l'espletamento della sua funzione, riceve copia del documento di cui all'art. 17, comma 1, lettera a)”* con il limite di cui al comma 6 che recita *“il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è tenuto al rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e del segreto industriale relativamente alle informazioni contenute nel documento di valutazione dei rischi e nel documento di valutazione dei rischi di cui all'art. 26, comma 3, nonché al segreto in ordine ai processi lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle funzioni?”.*

Dalla normativa di cui sopra si deduce che i datori di lavoro, privati e pubblici, debbano consegnare il DVR al solo RLS - ma nella fattispecie concreta, non essendo nominato, al rappresentante delle segreterie provinciali delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale - il quale ha diritto anche alla materiale consegna del documento e solo in via eccezionale, qualora obiettive esigenze di segretezza legata a ragioni di sicurezza o particolari oneri di riproduzione non rendano praticabile tale consegna, il datore di lavoro potrà assicurare altrimenti il diritto di accesso del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza mediante forme e modalità che consentano comunque la messa a disposizione del documento di valutazione del rischio.

Sul punto l'art. 50, comma 6, D.lgs 81/2008 prevede chiaramente gli obblighi di riservatezza cui deve attenersi il RLS.

Pertanto, non è fondata la tesi dell'Amministrazione, secondo cui il diritto di accesso va esercitato limitatamente alla consultazione del DVR all'interno dei locali dell'Ufficio.

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 17 maggio 2018)

10.32 Accesso di genitori di minore a documentazione afferente il bando di gara per lo svolgimento delle pulizie presso l'istituto scolastico frequentato dal proprio figlio

Ricorrenti:

contro

Amministrazione resistente: Istituto comprensivo di

FATTO

I ricorrenti, nella loro qualità di esercenti la potestà genitoriale dei minori frequentanti l'Istituto comprensivo di, conferivano mandato all'avv., per la presentazione di un'istanza d'accesso rivolta alla Dirigente del predetto istituto.

Con tale istanza, datata 1 marzo 2018, richiedevano in particolare di “prendere visione ed estrarre copia di tutta la documentazione afferente il bando di gara, il soggetto assegnatario del medesimo, i nomi di tutti i soggetti in servizio presso la scuola e così via”.

Motivavano l'istanza con la necessità di “avere delle informazioni che tutti i genitori dovrebbero avere a tutela dei propri figli, non essendo loro noti né la ditta che compie le pulizie presso l'istituto, né i nominativi degli operanti né tanto meno le qualifiche o l'origine del rapporto di lavoro presso la scuola, e volendo conoscere chi è a stretto contatto ogni giorno con i propri figli minori”.

Con provvedimento del 26 marzo 2018 la Dirigente dichiarava di non detenere i documenti richiesti precisando che il bando di gara e tutte le operazioni relative all'affidamento del servizio di pulizia dei locali dell'Istituto Comprensivo “.....” (e di altri istituti) sono stati curati dalla S.p.a. per conto del Ministero dell'Economia e Finanze, invitando gli istanti a rivolgersi alla medesima S.p.a. Specificava che il servizio di pulizia presso l'Istituto viene svolto attualmente dalla Soc. Coop..

In data 9 aprile 2018 l'avv. ha inoltrato nuova istanza di accesso agli atti rivolta alla Società S.p.a., così come indicato dalla Dirigente scolastica, chiedendo di accedere “*a documentazione afferente la gara per l'affidamento dei servizi di pulizia presso l'Istituto Comprensivo Statale ".....", l'istruttoria e la valutazione compiute dai responsabili del procedimento nello giungere all'esito della gara e all'aggiudicazione del servizio, nonché i nominativi, i riferimenti e le competenze del soggetto persona fisica o giuridica aggiudicatario e dei connessi soggetti operanti presso l'Istituto. A mero titolo esemplificativo e non esaustivo si indicano i documenti afferenti: il bando di gara; l'offerta presentata dall'aggiudicatario per l'affidamento di Servizi di pulizia dell'Istituto comprensivo di; l'offerta presentata da altri eventuali concorrenti per l'affidamento di Servizi di pulizia dell'Istituto comprensivo di; i criteri utilizzati in concerto per giungere all'aggiudicazione della gara; il verbale di valutazione delle offerte; il nominativo e riferimenti del soggetto aggiudicatario della gara e di tutti i soggetti in servizio presso la scuola*”.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza gli istanti, per il tramite dell'avv. adivano nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e assumesse le conseguenti determinazioni.

E' pervenuta memoria dell'Istituto di nella quale la Dirigente precisando di non aver opposto alcun diniego ribadisce di non detenere la documentazione richiesta e di aver fornito le informazioni a lei note ed indicato, agli istanti, l'amministrazione a cui rivolgersi.

DIRITTO

Sul gravame presentato la Commissione preliminarmente rileva che il ricorso deve dirsi inammissibile nei confronti dell'Istituto Comprensivo Statale di poiché lo stesso non è in possesso della documentazione richiesta, osservando per il resto quanto segue.

I ricorrenti non hanno dato evidenza, né nell'istanza né nel ricorso, del nesso di strumentalità tra la documentazione relativa a tutte le fasi della gara per l'affidamento del servizio di pulizie ed il proprio presunto interesse fatto valere, come richiesto dall'art. 22 comma 1 lett. b) della legge 241/90: i genitori istanti sono soggetti estranei alla predetta gara e pertanto non sono portatori di un interesse qualificato ad accedere alla relativa documentazione. La carenza di strumentalità - sempre con riferimento alla predetta documentazione relativa alla gara - risiede invece nella deduzione di un interesse ad avere informazioni sulla ditta e le persone operanti nella scuola in quanto soggetti a contatto ogni giorno con i propri figli minori. Per le suesposte argomentazioni il ricorso, con riferimento a tale parte dell'istanza, deve considerarsi inammissibile ex art. 12 comma 7 lett. b) del DPR 184/2006.

Tale strumentalità si ravvisa, invece, con riferimento alla richiesta avente ad oggetto *“il nominativo e riferimenti del soggetto aggiudicatario della gara e di tutti i soggetti in servizio presso la scuola”* rispetto alla quale gli istanti vantano un interesse qualificato all'accesso. L'amministrazione dovrà pertanto consentire l'accesso ai nominativi ed ai riferimenti richiesti ove contenuti in un documento formato e materialmente esistente.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie nei soli confronti della S.p.A., limitatamente alla richiesta dei documenti relativi ai nominativi ed ai riferimenti dell'aggiudicatario e dei soggetti in servizio presso la scuola, dichiarandolo per il resto inammissibile; per l'effetto invita la S.p.A. 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 7 giugno 2018)

10.33 Accesso a dichiarazione dei redditi e a copia dei contratti di locazione registrati, dell'ex coniuge

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale di

FATTO

La Sig.ra, in data 17 gennaio 2018, ha presentato alla Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale di un'istanza *ex lege* 241/ '90 chiedendo di accedere a diversa documentazione relativa al sig., coniuge separato. L'istante chiedeva in particolare copia delle dichiarazioni dei redditi degli anni 2014- 2015- 2016 nonché copia di eventuali contratti di locazione registrati e sottoscritti dal sig. in qualità di locatore o conduttore.

Motivava l'istanza con riferimento al giudizio promosso dal sig. volto ad ottenere la dichiarazione di cessazione degli effetti civili del matrimonio, nonché la modifica delle condizioni di separazione relativamente all'obbligo di versare l'assegno di mantenimento/divorzile e alla necessità di verificare l'effettiva situazione patrimoniale dello stesso.

L'amministrazione consentiva un accesso parziale, limitato alle sole dichiarazioni dei redditi richieste rigettando, invece, l'istanza (con diverso provvedimento) con riguardo ai contratti di locazione eventualmente sottoscritti dal sig. motivando tale diniego sulla base della opposizione manifestata dal controinteressato.

Avverso il predetto provvedimento di diniego datato 21 febbraio 2018, la sig.ra, per la tramite dell'avv. del Foro di, ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso, ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90, e assumesse le conseguenti determinazioni.

Ritualmente notificava il ricorso al controinteressato, sig., allegando allo stesso la ricevuta del predetto invio datato 23 marzo 2018.

Nella seduta del 9 aprile 2018 la Commissione, non essendovi ancora certezza in merito all'avvenuta consegna del ricorso al controinteressato e quindi sulla decorrenza dei termini per la presentazione da parte dello stesso di proprie memorie e/o di una eventuale motivata opposizione, sospendeva la decisione fino allo spirare dei predetti termini. Contestualmente invitava la ricorrente ad inviare copia della ricevuta di avvenuta consegna del ricorso al controinteressato, rimanendo medio tempore interrotti i termini di legge.

La ricorrente, in ottemperanza all'incombente istruttorio disposto dalla Commissione in data 9 aprile 2018, inviava la cartolina di ricevimento da parte del sig. insistendo per l'accoglimento del ricorso e chiedendo alla Commissione di condannare l'amministrazione convenuta al rimborso delle spese per la presentazione del ricorso e le attività ad essa connesse.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e meritevole di essere accolto poiché la ricorrente vanta un interesse qualificato all'accesso richiesto essendo i documenti richiesti necessari per la cura e la difesa in giudizio della posizione giuridica soggettiva della medesima. L'amministrazione adita dovrà pertanto consentire l'accesso a tutta la documentazione richiesta.

Quanto alla richiesta, rivolta alla Commissione, di condannare la convenuta alla refusione delle spese sostenute, la Commissione rileva di non avere, *ex lege*, poteri di condanna e pertanto la relativa domanda deve dirsi inammissibile.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, dichiarando inammissibile per incompetenza la richiesta di condanna avanzata, accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi i cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 7 giugno 2018)

10.34 Accesso a documentazione inerente procedimento di proposta di “promozione per merito straordinario”

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Direzione Generale del Personale e delle Risorse dell'amministrazione penitenziaria

FATTO

Il signor, ispettore capo di Polizia Penitenziaria ha presentato, in data 9 aprile 2018, un'istanza d'accesso rivolta al Capo ed al Vice Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria nonché al Direttore Generale del Personale e delle Risorse.

Con la predetta istanza chiedeva in particolare l'accesso a tutta la documentazione del procedimento di proposta di “promozione per merito straordinario”, a sé relativo, ai sensi dell'art. 54 comma 3 del dlgs 443/1992, motivando la richiesta con la necessità di “esibire un titolo di servizio rientrante nella categoria concorsuale degli speciali riconoscimenti” nel concorso interno per titoli di servizio ed esame, indetto il 5 marzo 2018, per la nomina alla qualifica di ispettore superiore.

Con provvedimento del 12 aprile 2018 il capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunicava alla Direzione Generale del Personale e delle Risorse di attendere dalla stessa, in quanto stabile detentrica della documentazione oggetto di istanza, copia del diretto riscontro fornito all'interessato.

In assenza di qualsivoglia successiva comunicazione da parte della Direzione Generale del Personale e delle Risorse il sig. ha adito, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Il ricorso presentato dal sig. è fondato e meritevole di essere accolto poiché l'istante è titolare di un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso richiesto, avente ad oggetto documenti relativi all'istante medesimo. Egli vanta inoltre un interesse cd. endoprocedimentale all'accesso *de quo*, riconosciuto e tutelato dal combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge 241/90, con riferimento al procedimento di attribuzione della promozione per merito straordinario. L'amministrazione adita dovrà pertanto consentire l'accesso a tutta la documentazione richiesta.

PQM

La Commissione esaminato il ricorso lo accoglie 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 7 giugno 2018)

10.35 Accesso difensivo di dipendente comunale ad atti del Comune inerenti l'approvazione della programmazione triennale del fabbisogno del personale

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Comune di (Provincia di

FATTO

La dott.ssa, dipendente del Comune di sin dal 01.07.1998, in qualità di Istruttore Direttivo, cat. D, pos. econ. D5, responsabile del Settore Segreteria AA.GG., avendo avuto notizia dell'approvazione da parte della Giunta Comunale della deliberazione n. del 20.03.2018, avente ad oggetto "*Approvazione della programmazione triennale del fabbisogno del personale per gli anni 2018/2020 e del piano occupazionale 2018 e conseguente rideterminazione della dotazione organica del Comune di*" ha chiesto di accedere il 28.3.2018 alla seguente documentazione amministrativa:

- deliberazione di giunta n. del 20.03.2018;
- ogni altro atto e/o provvedimento amministrativo connesso, consequenziale, o che abbia costituito presupposto della medesima deliberazione o che, comunque, a qualsiasi titolo sia stato inserito nel procedimento amministrativo, che ha condotto all'approvazione, da parte dell'organo giuntale, della predetta deliberazione n./2018, con particolare riferimento a:

- ogni eventuale atto e/o provvedimento amministrativo da quale si evinca la possibilità di assumere, mediante processi di mobilità esterna un "...istruttore direttivo nel settore affari generali in sostituzione del trasferimento in mobilità autorizzato con deliberazione giunta n. del 18.01.2018";
- deliberazione di giunta n. del 18.01.2018;
- deliberazione con la quale è stata operata la ricognizione annuale delle eccedenze di personale per l'anno corrente;
- deliberazione con cui è stato approvato il piano triennale delle azioni positive in materia di pari opportunità (art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 198/2006 e art. 6, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001);
- deliberazione di giunta comunale con la quale sono stati adottati i cicli di gestione della performance;
- deliberazione con cui è stato adottato il bilancio di previsione, il rendiconto di gestione;
- tutti gli atti e/o provvedimenti amministrativi con i quali è stato disposto l'invio degli atti suddetti alla banca dati delle amministrazioni pubbliche ex d.l. n. 113/2016;
- ogni atto e/o provvedimento con il quale il provvedimento giunta n. del 23.03.2018 è stato partecipato alle organizzazioni sindacali ai sensi di legge;
- ogni atto e/o provvedimento amministrativo con il quale si sia disposto di assegnare, sino al 31 luglio p.v., la posizione lavorativa occupata dall'istante;
- ogni eventuale atto e/o provvedimento amministrativo con il quale, dopo aver allontanato fisicamente la dalla postazione lavorativa di appartenenza, sia stata disposta l'assegnazione ad altro servizio del Settore I, con conseguente naturale demansionamento.

La richiesta di accesso è motivata dalla tutela della posizione lavorativa della sottoscritta e connessa professionalità e dignità personale e da urgenti ragioni di giustizia.

Formatosi il silenzio-rigetto sulla predetta istanza di accesso, la dottoressa in data 25.5.2018, ha adito la Commissione per ottenere l'accesso alla documentazione richiesta.

E' pervenuta memoria dell'Amministrazione.

DIRITTO

La Commissione rileva, preliminarmente, la propria competenza rispetto alla richiesta di accesso agli atti formulata dalla parte ricorrente, sia pur presentata nei confronti di un Comune.

A tale specifico riguardo evidenzia che, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, l. n. 241/1990 e dell'art. 12 del D.P.R. n. 184/2006, al fine di assicurare la tutela giustiziale del diritto di accesso anche nell'ipotesi in cui si tratti di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali in ambiti territoriali in cui attualmente il difensore civico non sia presente, a fronte della mancata istituzione del difensore civico presso la

Regione, affinché l'assenza di difesa civica non si traduca in una limitazione degli strumenti a tutela di tale diritto, ritiene di doversi pronunciare sul presente ricorso.

Il ricorso è fondato e merita di essere accolto.

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'accedente, garantito dal comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241/1990.

Né rileva la circostanza che gli atti siano pubblicati sul sito del Comune.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso 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 7 giugno 2018)

10.36 Accesso agli atti della procedura di selezione dell'Inail per la formazione dell'«elenco dei professionisti per la stipula di una convenzione per il conferimento di incarichi di sostituzione in udienza presso i Tribunali

Ricorrente: Avv.

contro

Amministrazione resistente: Inail – Direzione Regionale Sardegna

FATTO

L'Avv., patrocinante in Cassazione, partecipava alla selezione indetta dall'Inail con avviso pubblico del 05.02.2018, scadenza 21.04.2018, per la formazione dell'«elenco dei professionisti per la stipula di una convenzione per il conferimento di incarichi di sostituzione in udienza presso i Tribunali/Uffici giudiziari di - - - - -, a favore della Direzione regionale Inail per la Sardegna"; graduatoria pubblicata il 12.04.2018, collocandosi nella posizione n° 11.

In data 7.05.2018 avanzava istanze in ordine alla graduatoria ed unitamente presentava richiesta di accesso agli atti all'Inail di, al fine di visionare e di estrarre copia dei curricula vitae dei candidati dal n° 1 al n° 10, ovvero di coloro che la precedono nella graduatoria; nonché di visionare ed estrarre copia della griglia di valutazione e dei criteri adottati dall'Inail per la comparazione dei curricula vitae dei singoli candidati.

L'Inail in data 8 maggio 2018 rigettava l'istanza di accesso, deducendo che la medesima doveva ritenersi totalmente assorbita dalle considerazioni che i candidati e erano stati esclusi a seguito

della mancanza del requisito dell'anzianità minima di iscrizione all'Albo, con graduatoria formulata e pubblicata con atto a parte. Svolgeva ulteriori considerazioni sempre sulla procedura svolta.

L'Avv. 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 legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'Inail ribadiva con memoria del 28 maggio 2018 che il ricorso proposto dall'avv. pecca di un manifesto errore nell'individuazione della portata dell'avviso pubblico in oggetto: errore che trascina con sé un'altrettanto manifesta falsa applicazione dei principi che regolano la materia.

In detto avviso era specificato che "l'inclusione di un professionista/studio legale nell'elenco non comporta alcun impegno da parte dell'INAIL né pretesa o diritto del candidato al conferimento di eventuali incarichi". In sostanza, cioè, nessun professionista incluso in graduatoria è titolare di alcuna aspettativa - neppure di fatto - alla conclusione di una convenzione e perciò ad essere tributario di incarichi.

Secondo l'Inail deve sussistere un legame tra finalità dichiarata e documento richiesto. Ciò perché "concretezza dell'interesse personale all'accesso ai documenti amministrativi" significa che la posizione legittimante all'accesso non va confusa con quella di altri soggetti o con l'interesse pubblico, nè può essere caratterizzata da un eccessivo grado d'astrazione: con la conseguenza che il titolare deve esternare non soltanto le ragioni per cui intende accedere ma, soprattutto, la coerenza di tali ragioni con gli scopi alla cui realizzazione il diritto d'accesso è preordinato" (Consiglio Stato sez. V, 13 dicembre 1999, n. 2109).

Ad abundantiam l'Inail precisava, che un ulteriore scolorimento del (già inesistente) interesse all'accesso deriva dall'applicazione del principio di rotazione nel conferimento degli incarichi, sancito dall'art. 7 d.lgs. n. 165/2001 e, più in generale, dalle vigenti linee guida ANAC in tema di appalti: principio che, stante il fatto che l'avv. ha una convenzione in corso (ed in prossima scadenza) avrebbe senz'altro legittimato la sua esclusione sic et simpliciter dalla procedura, invece non disposta (con contestuale adozione di una soluzione meno rigorosa) stante il particolare tipo e qualità della prestazione.

DIRITTO

In merito al gravame presentato, la Commissione ritiene sussistente il diritto all'accesso della ricorrente, in quanto l'interesse vantato dalla medesima deve qualificarsi quale endoprocedimentale come tale previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90.

In ipotesi di accesso endoprocedimentale, infatti, l'interesse della parte ricorrente è considerato dal legislatore in re ipsa, nel senso che è la stessa partecipazione ad una selezione a conferire la legittimazione a prendere copia dei punteggi attribuiti ai candidati collocatisi in posizione antecedente in graduatoria e alla inerente documentazione.

Tale principio trova il proprio fondamento nella circostanza che chi ha partecipato ad una procedura di tipo selettivo è titolare di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura e che i concorrenti, prendendo parte alla medesima, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione in 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.

Il rimedio speciale previsto a tutela del diritto di accesso è consentito anche se l'interessato non possa più agire, o non possa ancora agire, in sede giurisdizionale, poiché l'autonomia della domanda di accesso implica che vanno verificatisi solamente i presupposti legittimanti la richiesta di accesso (v. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 1 luglio 2015, n. 3470; T.A.R. Lazio Latina Sez. I, Sent., 28/10/2015, n. 685).

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"*, senza che l'amministrazione possa scendere nella valutazione intrinseca della effettiva utilità ai fini difensivi della documentazione richiesta.

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 7 giugno 2018)

10.37 Accesso di rappresentante sindacale agli atti riguardanti progetto volto a controllare, mediante l'uso di "tornelli" l'accesso da parte di studenti e insegnanti

Ricorrente: ...

contro

Amministrazione resistente: Istituto Tecnico Settore Tecnologico ... di

FATTO

Il sig., in qualità di legale rappresentante della FLC CGIL di, rappresentato e difeso dall'avv., premetteva che:

- in data 3.11.2017 l'Associazione Sindacale FLC-CGIL presentava formale richiesta di accesso al Dirigente Scolastico del I.T.S.T. di per "visionare e avere copia degli atti dell'appalto all'impresa e degli atti di incarico professionale conferiti agli ingegneri e, e geom." precisando che una similare richiesta di accesso agli atti era stata inoltrata anche ad altri enti "al fine di tutelare i diritti delle famiglie e dei lavoratori della scuola" e ciò in quanto gli atti richiesti riguardavano un progetto atto a controllare, mediante l'uso di "tornelli" l'accesso da parte di studenti e insegnanti al medesimo Istituto;
- in data 30.11.2017 il Dirigente Scolastico accoglieva la richiesta, inviando copia dell'anzidetto contratto e precisando che "nessun incarico professionale era stato conferito agli ingegneri e né al geometra";
- in data 12.12.2017, il Sindacato inviava richiesta di ulteriore documentazione alla Dirigenza Scolastica; documentazione che veniva trasmessa in data 11.1.2018, ma priva degli allegati ai contratti.

Tanto premesso, parte istante evidenziava che il 15.03.2018 veniva inviata nuova richiesta di accesso agli atti, allo scopo di ottenere gli allegati sopracitati nonché altri documenti inerenti alla medesima questione ("progetto tornelli").

Anche in tale occasione il Sindacato precisava "di esercitare il diritto d'accesso poiché l'interesse giuridico diretto ed attuale di questa organizzazione sindacale è rappresentato dalla necessità di ottenere adeguate informazioni per poter esplicare la propria istituzionale funzione di tutela dei diritti dei lavoratori".

In data 10.4.2018 l'Amministrazione resistente respingeva tale ultima richiesta, formulata – a differenza delle altre - ai sensi della legge 241/90 per mancanza di interesse concreto, attuale e personale del sindacato.

Il Sindacato FLC CGIL di, nella persona del sig., impugnava il rigetto in data 10 maggio 2018 avanti a questa Commissione, affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, adottasse le conseguenti determinazioni.

Perveniva memoria dell'Amministrazione.

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 legge n. 241/1990, ad acquisire i documenti richiesti al fine di tutelare gli interessi degli insegnanti e delle famiglie e, se del caso, di assumere le opportune iniziative a tutela degli interessi dei lavoratori rappresentati dalla predetta organizzazione.

L'Associazione sindacale è titolare di situazione giuridica qualificata all'ostensione della documentazione, trattandosi di ottenere notizie sull'accesso al luogo di lavoro ed inerendo 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.

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 7 giugno 2018)

10.38 Accesso di partecipante a concorso pubblico agli atti inerenti i lavori della commissione esaminatrice

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: ASL

FATTO

Il sig., avendo partecipato al concorso bandito con avviso pubblico, in data 21.12.2017 ha formulato istanza di accesso agli atti ex art. 22 L. 241/90 per ottenere: atti/lavori della commissione esaminatrice del concorso bandito con avviso pubblico di n. 5 posti di C.P.S. Tecnico della Prevenzione.

Formatosi il silenzio-rigetto sull'istanza, la parte ricorrente ha adito nei termini il Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici, che ha trasmesso per competenza il ricorso alla Commissione affinché assuma le conseguenti determinazioni ex art. 25 Legge 241/90.

DIRITTO

La Commissione dichiara, preliminarmente, la propria competenza rispetto alla richiesta di accesso agli atti formulata dalla parte ricorrente, sia pur presentata nei confronti di un Comune.

A tale specifico riguardo evidenzia che, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, l. n. 241/1990 e dell'art. 12 del D.P.R. n. 184/2006, al fine di assicurare la tutela giustiziale del diritto di accesso anche nell'ipotesi in cui si tratti di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali in ambiti territoriali in cui attualmente il difensore civico non sia presente, a fronte dell'annullamento del decreto di rinomina del difensore civico presso la Regione, disposto con sentenza del Consiglio di Stato n. 2538 del 26/4/2018, affinché l'assenza di difesa civica non si traduca in una limitazione degli strumenti a tutela di tale diritto, ritiene di doversi pronunciare sul presente ricorso.

Sul gravame presentato dalla parte ricorrente, la Commissione osserva che il silenzio serbato dall'amministrazione adita sulla domanda di accesso deve ritenersi illegittimo.

I partecipanti ad una procedura concorsuale o selettiva pubblica sono titolari di un interesse endoprocedimentale, ai sensi dell'art. 10 della Legge 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 conferirgli la legittimazione ad accedere alla relativa documentazione.

Sulla base di tali argomentazioni la Commissione ritiene sussistente il diritto all'accesso in capo al 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 7 giugno 2018)

10.39 Accesso di partecipante a concorso pubblico ai nominativi e a tutti i dati in atti, compresi i curricula e gli indirizzi di residenza, dei concorrenti risultati vincitori

Ricorrente:

contro

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

FATTO

Il Sig. ha presentato all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, richiesta formale di visione ed estrazione di copia, mediante invio via pec, della documentazione relativa al Concorso, per titoli ed esami, a 6 posti di funzionario ... in prova, nel ruolo della carriera ..., indetto dall'Autorità ed al quale egli aveva partecipato, “*con particolare riferimento ai nominativi e a tutti i dati in atti, compresi i curricula e agli indirizzi di residenza, dei concorrenti risultati vincitori del concorso*”.

Il ricorrente qualificava l'istanza come proposta sia ai sensi del D.lgs. 33/2013 (accesso civico), sia quale istanza di accesso ai sensi della legge 241/90.

L'Amministrazione, qualificando la domanda, in via assorbente, come un'istanza di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi della legge 241/90, la accoglieva in parte procedendo all'ostensione dei seguenti documenti:

- 1) *copia dei verbali della Commissione d'esame n. 14 del 15 marzo 2018 e n. 15 del 16 marzo 2018, relativamente alle prove orali e alla graduatoria di merito dei candidati dichiarati vincitori;*
- 2) *copia delle domande di partecipazione al concorso presentate dai 5 candidati risultati vincitori.*

L'AGCM precisava che le suddette domande di partecipazione al concorso, relative ai vincitori, erano state "oscurate" nelle parti che si riferivano ad alcuni dei dati personali sensibili, in relazione ai quali l'interesse alla riservatezza dei candidati era stato ritenuto prevalente rispetto all'interesse dell'accidente.

Avverso il diniego parziale di accesso il ricorrente ha adito 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 legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'Autorità ha presentato una memoria in cui rileva che, successivamente al ricorso ha provveduto a fornire all'istante anche gli indirizzi di residenza dei concorrenti vincitori con ciò dando soddisfazione all'interesse conoscitivo dell'istante.

DIRITTO

La Commissione, ritenuta la propria competenza attesa la qualificazione dell'istanza di accesso del ricorrente operata anche dall'Autorità come proposta ai sensi della legge 241/90, osserva quanto segue.

Con riferimento all'interesse all'accesso esso sussiste ed è differenziato in ragione della partecipazione dell'istante alla relativa procedura concorsuale.

Viene, in primo luogo 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 legge n. 241/1990.

In relazione all'oscuramento di taluni dati personali, non meglio precisati, operato dall'Amministrazione, ai fini della tutela di ragioni afferenti alla tutela della riservatezza del singolo candidato, la Commissione conferma, in generale, il proprio orientamento in base al quale tale esigenza non appare essere prevalente dal momento che i partecipanti ad un concorso, prendendo parte alla selezione pubblica, hanno implicitamente accettato 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.

A tale regola generale fanno eccezione, ai sensi dell'art. 24, comma 1 lett. d) della legge 241/90 i documenti contenenti "*informazioni di carattere psicoattitudinale*" per i quali il diritto di accesso è escluso anche "*d) nei procedimenti selettivi*".

Inoltre, sempre sulla base dell'art. 24, comma 7 della legge 241/90 nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso – di tipo difensivo - dovrà essere consentito "*nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale*".

La domanda di accesso difensivo soffre dunque della limitazione indicata dall'ultimo periodo dall'art. 24, comma 7 della legge n. 241 del 1990, e, di conseguenza esso non può prevalere sempre e

comunque su qualunque altro interesse e *“lo strumento attraverso il quale contemperare in concreto la contrapposizione di interessi innanzi detta è costituito dal parametro della "stretta indispensabilità" di cui all'art. 24, co. 7, secondo periodo, della l. n. 241/1990 giacché esso è quello che, proprio a livello legislativo, viene contemplato come idoneo a giustificare la prevalenza dell'interesse di una parte - mossa dall'esigenza di "curare o difendere propri interessi giuridici" - rispetto all'interesse di un'altra parte, altrettanto mossa dall'esigenza di "curare o difendere propri interessi giuridici" legati ai dati sensibili che la riguardano e che possono essere contenuti nella documentazione chiesta in sede di accesso”*(cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 11/04/2017, n. 1692).

Sulla base di tali principi la Commissione rileva che il ricorso è da accogliere con riferimento a tutti i documenti della procedura concorsuale, ivi compresi i dati personali comuni degli altri candidati, mentre il ricorso va respinto in relazione ad eventuali dati sensibili, giudiziari o c.d. supersensibili, in quanto l'istante non ha, allo stato, neppure manifestato l'esistenza di un interesse difensivo indispensabile da contemperare, nel senso sopra precisato, limitandosi a rappresentare la necessità di *“notifica del ricorso giurisdizionale ai controinteressati”*.

Tuttavia, tenuto conto della memoria depositata dall'Autorità ed acquisita dalla Segreteria della Commissione in data 5/6/2018, va dichiarata la cessazione della materia del contendere limitatamente alla parte dell'accesso riguardante gli indirizzi di residenza dei concorrenti vincitori, che l'Autorità stessa deduce di aver reso disponibili al ricorrente successivamente al ricorso.

PQM

La Commissione accoglie parzialmente il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione, dichiarandolo improcedibile per cessazione della materia del contendere in relazione agli indirizzi di residenza degli altri concorrenti e rigettandolo nel resto.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 7 giugno 2018)

10.40 Accesso a documentazione istruttoria, ivi comprese le audizioni di eventuali testimoni, inerente ispezione dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro, a seguito di denuncia diretta ad accertare l'esistenza di rapporto di lavoro a titolo di collaborazione domestica

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ispettorato Territoriale del Lavoro di

FATTO

La Sig.ra presentava al competente Ispettorato del lavoro un'istanza di accesso con cui richiedeva l'estrazione di copia di tutta la documentazione istruttoria, ivi comprese le audizioni di eventuali testimoni, in relazione all'ispezione condotta dall'Ufficio, a seguito di una sua denuncia diretta ad accertare l'esistenza di un rapporto di lavoro con il Sig., a titolo di collaborazione domestica.

Con nota del ... l'Ufficio ha rilevato di aver interpellato in precedenza la denunciante per un'integrazione degli elementi di fatto in mancanza della quale la successiva richiesta di accesso non meritava accoglimento, in quanto già soddisfatta dalla precedente richiesta nota dell'Ufficio.

Avverso il provvedimento l'odierna ricorrente si è rivolta alla Commissione affinché si pronunciasse sulla legittimità del diniego in questione, ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90.

L'Amministrazione ha depositato memoria ricostruendo nel dettaglio l'intera vicenda ed allegando documenti.

DIRITTO

La Commissione osserva che l'istanza di accesso formulata dal ricorrente risultava diretta a conoscere gli elementi istruttori che avevano condotto l'Ufficio a non riconoscere l'esistenza di un rapporto di lavoro tra l'istante ed il Sig.

Ciò posto e tenuto conto che, alla luce di quanto dedotto e documentato dall'Amministrazione, tale documentazione istruttoria risulta esistente, la Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto venendo a tale riguardo in rilievo il diniego 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 legge n. 241/1990.

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 7 giugno 2018)

10.41 Accesso di partecipante a selezioni per la qualifica dirigenziale alla propria scheda di valutazione, e al quaderno degli scrutini degli altri concorrenti selezionati

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ministero dell'Interno – Dipartimento dei VV.FF.

FATTO

Il Dott., funzionario direttivo del Corpo Nazionale del VV.FF. ha partecipato alle selezioni dirette alla promozione nella qualifica di I dirigente, ed, in relazione alla graduatoria redatta dall'Amministrazione, ha formulato un'istanza di accesso alla propria scheda di valutazione 2017, nonché ai "quaderno degli scrutini" degli altri concorrenti selezionati.

L'Amministrazione rigettava l'istanza di accesso, con due provvedimenti, il secondo reso all'esito di una richiesta di riesame del ricorrente, ed avverso il rigetto della sua istanza di accesso il dott. ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ordinasse all'Amministrazione il rilascio dei documenti richiesti.

Il Ministero resistente ha depositato memoria chiedendo il rigetto del ricorso.

DIRITTO

La Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto, trattandosi di atti relativi ad una procedura comparativa cui l'istante ha preso parte, 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, ai sensi del combinato disposto degli articoli 7 e 10 della legge n. 241/90.

La Commissione rileva, inoltre, che la circostanza principale posta a fondamento del diniego, in base alla quale sarebbe preclusa la facoltà di impugnare la graduatoria redatta all'esito della selezione, circostanza, peraltro, che lo stesso istante deduce essergli nota, non è ostativa all'esercizio del diritto di accesso, che nella specie deve essere, comunque, garantito, a prescindere dell'esistenza di un interesse di tipo difensivo in capo all'istante.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 7 giugno 2018)

10.42 Accesso a ricevute telematiche di comunicazioni e dichiarazioni trasmesse dall'accedente alla cassa edile provinciale

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Cassa Edile della Provincia

FATTO

La ricorrente, con istanza dell'8 maggio 2018, ha chiesto alla Cassa Edile resistente di potere accedere alle ricevute telematiche di tutti i tipi di comunicazioni e dichiarazioni trasmesse dal 2010 al 2017 dal sig., quale intermediario, per conto dei propri clienti.

Motiva la ricorrente che i chiesti documenti sono necessari per tutelare i propri diritti nel giudizio di secondo grado - r.g. n. / - presentato avverso la sentenza con la quale il Tribunale di - sez. Lavoro ha rigettato il ricorso per illegittimo licenziamento effettuato dall'ex datore di lavoro sig. Ricorda la ricorrente nella richiesta ostensiva che la Commissione, con decisione del 18 gennaio 2018, ha accolto un ricorso in una fattispecie analoga.

L'amministrazione resistente, con provvedimento del 14 maggio 2018, ha negato il chiesto accesso richiamando la normativa a tutela dei dati personali. Il provvedimento di diniego è stato impugnato innanzi la Commissione in data 16 maggio 2018, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990.

E' pervenuta l'opposizione del controinteressato sig., il quale riepiloga la vicenda alla base della presentazione della richiesta ostensiva. In particolare, ricorda il controinteressato che è in corso un contenzioso con la ricorrente, la quale ultima ha depositato nel fascicolo processuale il numero degli invii telematici delle dichiarazioni effettuate dal sig. quale intermediario per conto dei propri clienti, trasmesse negli anni 2010 al 2017, acquisiti dalla ricorrente a seguito della decisione della Commissione del 18 gennaio ultimo scorso citata. Aggiunge il controinteressato che i chiesti documenti contengono dati sensibili che riguardano la vita privata e la riservatezza propria e dei clienti dello studio, ossia persone fisiche, persone giuridiche, imprese e associazioni, portatori di interessi professionali, finanziari, industriali e commerciali di cui sono titolari.

Inoltre, sostiene il controinteressato che il diritto di difesa della ricorrente sarebbe recessivo rispetto al diritto alla tutela dei dati sensibili atteso che nel giudizio pendente in grado di Appello, ai sensi dell'art. 345 c.p.c., la ricorrente non può produrre nuovi documenti o avanzare nuove istanze di carattere istruttorio.

DIRITTO

La Commissione osserva che, contrariamente a quanto affermato dal controinteressato, la ricorrente ha chiesto di accedere alle ricevute telematiche di tutti i tipi di comunicazioni e dichiarazioni e non alle dichiarazioni stesse.

Nella presente fattispecie, dunque, il bilanciamento deve essere effettuato tra il diritto di difesa della ricorrente ed il diritto alla tutela di dati personali comuni. Al riguardo l'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 – dispone che “Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”. Pertanto, poiché i chiesti documenti sono necessari per curare gli interessi giuridici della ricorrente, la Commissione ritiene che l'interesse difensivo di quest'ultima debba prevalere sul diritto alla riservatezza dei dati comuni.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso 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 7 giugno 2018)

11.43 Accesso della madre di minore alla documentazione fiscale, reddituale e patrimoniale per l'esercizio, nell'interesse del figlio, di un'azione diretta al riconoscimento di un contributo economico a carico del padre, a titolo di mantenimento.

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Agenzia delle Entrate – D.R.

FATTO

La sig.ra ha presentato all'Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di e Direzione Regionale delle - un'istanza di accesso a tutta la documentazione fiscale, reddituale e patrimoniale facente capo al Sig. (dichiarazioni dei redditi, ai modelli CUD e/o Certificazione Unica, alle comunicazioni inviate da tutti gli operatori finanziari all'Anagrafe Tributaria – sezione Archivio dei rapporti finanziari).

A sostegno dell'istanza deduceva che dalla relazione con il signor era nato, di anni 1 e 7 mesi al momento dell'istanza di accesso e che, in qualità di genitore, aveva interesse a conoscere la documentazione richiesta per poter proficuamente esercitare, nell'interesse del figlio minore, un'azione diretta al riconoscimento di un contributo economico a carico del padre, a titolo di mantenimento.

Alla sua istanza di accesso la ricorrente allegava la delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di con la quale era stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato per l'esercizio di un'azione giudiziale diretta a conseguire il mantenimento per il figlio minore.

Deducendo la formazione del silenzio-rigetto sulla sua istanza di accesso, nella parte in cui era diretta nei confronti della D.R., ai fini dell'accesso agli archivi finanziari, ha adito 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 legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'Agenzia ha depositato memoria, chiedendo il rigetto del ricorso.

DIRITTO

La Commissione osserva che l'interesse dell'istante, ai fini della tutela degli interessi giudici del figlio minore, è stato congruamente rappresentato e riposa nel diritto a poter proficuamente esplicare le proprie attività difensive nell'ambito della instauranda controversia con il padre del piccolo, in punto di corresponsione dell'assegno di mantenimento.

La stessa Agenzia non contesta siffatto interesse avendo consentito l'accesso ai documenti diversi da quelli facenti parte dell'Archivio finanziario.

Con riferimento a tali atti la Commissione osserva che la normativa a cui fa riferimento l'Agenzia non prevede, come di recente chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, che siffatti dati, una volta riversati nell'Archivio dei rapporti finanziari da parte delle banche e degli operatori finanziari, possano essere utilizzati "unicamente" dall'Amministrazione finanziaria e dalla Guardia di Finanza, limitandosi la norme a precisare che si tratta di atti certamente utilizzabili da tali soggetti per l'azione di contrasto all'evasione fiscale, senza affrontare per nulla il tema della loro ostensibilità e dell'eventuale conflitto con il diritto alla riservatezza del soggetto cui gli atti afferiscono.

Il Consiglio di Stato (sentenza della Sezione IV 14/05/2014, n. 2472) in fattispecie avente ad oggetto il diritto di accesso vantato da un privato, al fine di esercitare i suoi diritti nei confronti del coniuge per dimostrarne in giudizio la capacità reddituale, ha affermato la accessibilità dei dati dell'Anagrafe Tributaria (ivi compresi quelli contenuti nell'Archivio dei Rapporti Finanziari).

Più recentemente il T.A.R. Lazio, con sentenza n. 12289/2017 pubblicata il 12 dicembre 2017, ha ritenuto di confermare l' "orientamento giurisprudenziale inaugurato dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2472 del 2014, e poi fatto proprio da numerose pronunce del giudice amministrativo (cfr. ex multis: Tar Bari, sez. III, 3 febbraio 2017, n. 94; T.A.R. Lazio Roma Sez. III, Sent., 17-04-2015, n. 5717; T.A.R. Friuli-Venezia

Giulia Trieste Sez. I, Sent., 08-10-2012, n. 363; T.A.R. Abruzzo L'Aquila Sez. I, Sent., 29-09-2011, n. 466) circa l'ostensibilità dei "rapporti finanziari" del coniuge in sede di giudizio di separazione".

Isolato, invece, risulta il precedente di segno opposto (Consiglio di Stato, sentenza n. 3461 del 2017) ove si afferma, in sostanza, l'inutilizzabilità dello strumento dell'accesso ai documenti tutte le volte in cui sia pendente un giudizio civile, dovendosi in tal caso fare uso solamente dei poteri istruttori previsti della normativa del codice di procedura civile.

In disparte l'opinabilità nel merito di tale ultimo orientamento, anche rispetto ad altri numerosi precedenti della giurisprudenza amministrativa, la Commissione osserva che nella fattispecie, essendo la domanda di accesso finalizzata ad incardinare utilmente l'azione civile contro il genitore del minore, mancherebbe il presupposto stesso per invocare la (alternativa) tutela giudiziale attraverso l'esercizio dell'*actio ad exhibendum* nell'ambito di un processo civile non ancora pendente.

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 luglio 2018)

10.44 Accesso difensivo, nell'ambito di causa civile per l'affidamento di minore, alla documentazione attestante il rapporto contributivo/previdenziale della madre

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: INPS di

FATTO

Il signor rivolgeva all'INPS di un'istanza di accesso alla documentazione attestante il rapporto contributivo/previdenziale della Sig.ra, madre del proprio figlio minore, che risultava impiegata in una farmacia di

L'istanza di accesso in questione veniva giustificata con riferimento all'esigenza di acquisire elementi di conoscenza sulla situazione finanziaria della Sig.ra per tutelare i suoi interessi nell'ambito della causa civile vertente sull'affidamento del minore e sui rispettivi diritti ed obblighi, anche di natura patrimoniale.

L'INPS, interpellata la controinteressata, la quale si opponeva all'accesso, rigettava l'istanza invocando l'art. 16 del proprio Regolamento in base al quale, per ragioni di riservatezza, sono sottratti all'accesso i documenti riguardanti il rapporto contributivo, salvi i casi previsti dalla legge.

Avverso tale provvedimento, il ricorrente ha tempestivamente adito il Difensore civico regionale che ha trasmesso gli atti alla Commissione per il seguito di competenza, affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'INPS ha depositato memoria chiedendo il rigetto del ricorso.

Anche la controinteressata si è costituita in questa sede tramite l'Avv. il quale nell'interesse e per conto della propria assistita, ha eccepito preliminarmente l'irricevibilità del ricorso per tardività e il difetto di interesse del Sig. che deduce essere comunque in possesso dei dati della Sig.ra per averli rinvenuti presso il Centro per l'impiego di

DIRITTO

La Commissione osserva preliminarmente che non sono fondate le eccezioni preliminari mosse dalla difesa della contro ricorrente.

Il ricorso risulta, infatti, tempestivo in quanto inoltrato al Difensore civico regionale in data 11/6/2018, allorché l'ultimo giorno utile (10/6/2018) cadeva di domenica, sicché deve ritenersi prorogato di diritto al primo giorno utile non festivo (arg. ex art. 155 c.p.c. e art. 52 c.p.a.).

Né rileva in danno del ricorrente il fatto di aver erroneamente adito il Difensore civico regionale, in luogo della competente Commissione alla luce del costante avviso di questa Commissione nel senso della idoneità del ricorso all'Autorità incompetente (Difensore civico) ad impedire la decadenza.

Inoltre, nel caso di specie, il provvedimento di rigetto dell'INPS indica erroneamente nel Difensore civico regionale l'Autorità cui rivolgersi per presentare ricorso e tale indicazione configura un'ipotesi di errore scusabile idoneo, comunque, a consentire una rimessione in termini.

Parimenti infondata è l'eccezione relativa al difetto di interesse non essendovi prova della conoscenza da parte dell'istante dei documenti richiesti.

Nel merito il ricorso è meritevole di accoglimento.

La Commissione osserva, a riguardo, che l'interesse dell'istante, ai fini della tutela dei propri interessi giuridici, è stato congruamente rappresentato e riposa nel diritto a poter proficuamente esplicare le proprie attività difensive nell'ambito delle controversie in corso con la Sig.ra

A sostegno del diniego l'INPS invoca l'art. 16 del Regolamento INPS (determinazione n. 366/2011) in base al quale (lett. d), per ragioni di riservatezza, sono sottratti all'accesso i documenti riguardanti il rapporto contributivo, "*salvi i casi previsti dalla legge*".

L'Istituto omette, tuttavia, di considerare che, ai sensi dell'art. 24, comma 7 1. 241/1990 l'accesso deve essere garantito al richiedente quando la conoscenza del documento risulti funzionale alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici, che devono ritenersi prevalenti rispetto alla tutela della riservatezza.

Siffatta previsione, costituisce, pertanto, idonea deroga alla disposizione regolamentare invocata dall'Istituto, che, peraltro, fa espressamente salvi i casi previsti dalla legge.

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 luglio 2018)

10.45 Accesso alle dichiarazioni rese da lavoratori dipendenti in sede di accertamenti ispettivi

Ricorrente:S.r.l.

contro

Amministrazione resistente: Ispettorato territoriale del Lavoro di

FATTO

La Società S.r.l. ha ricevuto dall'Amministrazione la notifica del verbale che concludeva gli accertamenti ispettivi svolti dai funzionari in cui venivano contestate violazioni asseritamente verificatesi in materia di somministrazione di lavoro.

Nell'ambito di tale vicenda formulava un'istanza alle dichiarazioni rese dai tre lavoratori coinvolti i quali sottoscrivano l'istanza autorizzando l'ostensione; l'istanza veniva riscontrata dal competente Ispettorato, che negava l'accesso alle dichiarazioni rese nell'ambito del procedimento ispettivo.

A seguito del rigetto opposto dall'Amministrazione all'istanza di accesso in questione, il ricorrente adiva la Commissione affinché si pronunciasse sulla legittimità del diniego in questione, ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90.

L'Amministrazione ha depositato memoria in cui insiste per la legittimità del diniego e chiede il rigetto del ricorso.

DIRITTO

La Commissione osserva preliminarmente che la sottrazione all'accesso degli atti dell'attività ispettiva in materia di lavoro postula sempre che risulti un effettivo pericolo di pregiudizio per i lavoratori, sulla base di elementi di fatto concreti, e non opera come divieto assoluto (si veda sul punto anche Consiglio di Stato Sez. VI, 10/02/2015, n. 714).

L'art. 3, co. 1, lett. c), del D.M. 757/1994 deve essere interpretato nel senso che la sottrazione all'accesso permane finché perduri il rapporto di lavoro, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino, a quella data, sottoposti al segreto istruttorio penale, circostanza che non

risulta nella fattispecie (sul punto si veda parere espresso dalla Commissione nella seduta del 10 maggio 2011 e decisione resa nella seduta del 20 luglio 2015).

Nel caso di specie, tuttavia, i lavoratori di cui si chiede di acquisire le dichiarazioni hanno espressamente consentito tale acquisizione sicché deve ritenersi abbiano già compiuto le proprie valutazioni in merito all'inesistenza di possibili pregiudizi derivanti dall'ostensione delle loro dichiarazioni al datore di lavoro.

Non colgono nel segno, infine, le obiezioni dell'Amministrazione in ordine alla possibilità per la parte ricorrente di esercitare, comunque, il diritto di difesa in quanto quest'ultima, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere agli atti posti alla base delle contestazioni in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge 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 dell'11 settembre 2018)

10.46 Accesso del dirigente scolastico ad atti inerenti procedimento disciplinare attivato nei confronti di un docente

Ricorrente:

contro

Amministrazione: Ministero dell'istruzione dell'Università e della Ricerca – U.S.R. della – Ambito territoriale di

FATTO

Il Dirigente scolastico presentava un'istanza di accesso agli atti di un procedimento disciplinare attivato nei confronti di una docente che presta servizio nell'Istituzione scolastica dal medesimo diretta.

Integrata l'istanza di accesso, l'Amministrazione, rilevata la presenza di due controinteressate, una delle quali era la docente destinataria del procedimento disciplinare, ed esaminate le relative opposizioni, ha, in un primo momento accolto l'istanza di accesso, ad eccezione di alcune registrazioni audio depositate dalla docente in fase di istruttoria, perché non ammesse come prove.

Successivamente, con nota n. del 16.2.2018 l'Amministrazione ha riesaminato la propria posizione consentendo l'accesso limitatamente alla documentazione, effettivamente ritenuta rilevante ai fini dell'istruttoria e della definizione del procedimento disciplinare, ma non di quella esclusa da tale procedimento, non considerata rilevante ai fini della decisione.

Avverso il parziale rigetto sulla sua istanza di accesso, il Sig. ha adito 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 legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

Nella seduta del 9 aprile 2018 la Commissione dichiarava inammissibile il ricorso ai sensi del combinato disposto del comma 4, lettera b) e del comma 7, lettera c) dell'art. 12 del d.p.r. n. 184/2006, non avendo il ricorrente allegato la ricevuta della spedizione, mediante raccomandata a.r., di copia del ricorso proposto a questa Commissione alle Sig.re e, controinteressate coinvolte nella vicenda e già individuate al momento dell'istanza di accesso, ex art. 22, comma 1, lettera c) della legge n. 241/1990.

In data 21.05.2018 il Dott. reiterava l'istanza di accesso adducendo un interesse "nuovo" rispetto a quello a sostegno della precedente. L'Amministrazione con nota del 20.06.2018 confermava il diniego di accesso agli atti sulla base delle medesime precedenti considerazioni.

Avverso tale atto, il Sig. ha adito 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 legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

In data 30.07.2018 con nota n. del MIUR-Ufficio Scolastico Regionale per la - Ufficio -ambito territoriale per la Provincia di è pervenuta memoria difensiva dell'Amm.ne resistente in cui si insiste per il rigetto del ricorso.

DIRITTO

La Commissione osserva preliminarmente che, ai sensi dell'art. 12, comma 8, del D.P.R. n. 184/2006, *"la decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non preclude la facoltà di riproporre la richiesta d'accesso e quella di proporre il ricorso alla Commissione avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento"*.

Tale disposizione legittimante, in via generale, la possibilità di reiterare l'istanza di accesso consente un sindacato di merito da parte della Commissione nei casi in cui la nuova istanza sia assistita da un *quid novi*, oppure qualora vi sia stata una nuova determinazione ovvero un nuovo comportamento adottato dall'Amministrazione.

Nel caso di specie la nuova istanza del ricorrente appare assistita da nuove o diverse ragioni legittimanti l'accesso che si riferiscono alla necessità di tutela giudiziale anche in sede civile, ai fini inibitori e risarcitori, tenuto conto del contestato carattere diffamatorio delle affermazioni attribuite alla controinteressata.

Ciò premesso la Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento, alla luce del comma 7 dell'art. 24 L. 241/1990, in base al quale l'accesso deve essere garantito quando la conoscenza dei documenti richiesti appare necessaria per curare o per difendere interessi giuridici, che possono

consistere, nella specie, nelle iniziative da intraprendere in relazione alle asserite condotte diffamatorie perpetrate in danno dell'istante.

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 dell'11 settembre 2018)

10.47 Accesso di coniuge separato a modello unico e/o cud dell'ex coniuge, al cassetto fiscale, ai contratti di locazione come dante causa e avente causa, e ad accertamenti fiscali e a denunce di successione

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Agenzia delle Entrate - Direzione Regionale- Settore Controllo – Ufficio Accertamento e Settore Gestione Risorse - Ufficio Contenzioso e Disciplina

FATTO

La ricorrente, tramite l'avv., con istanze del 22 maggio 2018, ha chiesto all'Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di, di accedere ai seguenti documenti: il modello unico e/o cud relativo ai periodi di imposta 2015, 2016 2017 dell'ex coniuge sig., il cassetto fiscale, i contratti di locazione come dante causa e avente causa, eventuali accertamenti fiscali ed eventuali denunce di successione a favore del sig.

Alla Direzione Regionale dell'....., la ricorrente ha chiesto di “prendere visione delle informazioni sui dati e comunicazioni inoltrate all'Archivio dei Rapporti finanziari presso l'Anagrafe Tributaria”. Espone la ricorrente di essere consensualmente separata dal controinteressato il quale è tenuto a versare, a titolo di concorso al mantenimento, la somma di € mensili per ciascuno dei due figli minorenni. Pertanto, motiva la ricorrente che i chiesti documenti sono necessari per consentire ai figli di percepire il contributo citato in considerazione del mancato e/o ridotto versamento del medesimo effettuato dal padre.

L'Agenzia delle Entrate- Direzione Provinciale di - ha consentito il chiesto accesso in data 30 maggio 2018.

La Direzione Regionale, invece, con provvedimento del 12 giugno 2018, ha negato il chiesto accesso riepilogando la normativa in tema di accesso ai dati contenuti nell'Archivio dei rapporti finanziari. In particolare, l'amministrazione ha ricordato che il d.l. n. 223 del 2006, istitutivo dell'Anagrafe tributaria denominata Archivio dei rapporti finanziari, ha stabilito che i dati ivi contenuti

possono essere utilizzati dall’Agenzia esclusivamente per attività connesse all’accertamento sulle imposte dei redditi e sulle imposte sul valore aggiunto ed alla riscossione mediante ruolo. La successiva legge di conversione n. 248 del 2006 ha esteso la possibilità di accesso ai soggetti individuati dall’art. 7 del d.P.R. n. 605 del 1973 e per le finalità ivi indicate, ossia: l’espletamento degli accertamenti finalizzati alla ricerca ed all’acquisizione della prova e delle fonti di prova nel corso di un procedimento penale, ovvero degli accertamenti di carattere patrimoniale per le finalità di prevenzione previste da specifiche disposizioni di legge. Aggiunge l’amministrazione che il d.l. n. 83 del 2015 ha introdotto delle ulteriori modifiche le quali prevedono, previa autorizzazione del Presidente del Tribunale, la fruibilità delle informazioni contenute nelle banche previste dall’art. 492 c.p.c.

Il provvedimento di diniego è stato impugnato innanzi la Commissione in termini, ai sensi e per gli effetti dell’art. 25 della legge n. 241 del 1990. Il gravame è stato notificato al controinteressato

E’ pervenuta una memoria con la quale l’amministrazione ribadisce le motivazioni alla base del proprio diniego, ulteriormente esponendo che l’accesso all’Archivio dei Rapporti Finanziari è fortemente limitato sia da un punto di vista soggettivo che oggettivo, poiché accessibile unicamente dai soggetti individuati in base al combinato disposto dell’art. 7 del d.P.R. n. 605 del 1973 e dell’art. 4 del d.m. n. 269 del 2000 e per le sole finalità ivi elencate. Prosegue l’amministrazione affermando che “l’accesso all’Archivio dei rapporti finanziari è possibile solo ed esclusivamente previa autorizzazione del Presidente del Tribunale, ovvero del giudice del procedimento, nei casi di procedimenti in materia di famiglia (art. 155 *sexies* disp. att. c.p.c.)”, come nel caso di specie. Pertanto, conclude l’amministrazione che si deve ritenere sussistente la piena applicabilità alla richiesta della ricorrente della normativa processuale che prevede espressamente che la ricerca telematica possa essere consentita solo previo rilascio dell’autorizzazione del Presidente del Tribunale.

DIRITTO

La Commissione osserva che qualora si aderisse alle argomentazioni alla base del provvedimento di diniego fornite dall’amministrazione resistente, ossia che l’accesso ai chiesti documenti è regolato dalla normativa speciale di cui agli artt. artt. 492 *bis* c.p.c. e 155 *quinquies* disp. att. c.p.c. con esclusione della disciplina di cui al Capo V della legge n. 241 del 1990, ne deriverebbe una menomazione del diritto di difesa della ricorrente. Quest’ultima, infatti, non sarebbe in grado di valutare l’opportunità di percorrere la via giurisdizionale per tutelare il diritto dei figli minori al mantenimento. Inoltre, l’asserita prevalenza delle norme processuali civilistiche citate da parte resistente, determinerebbe un’interpretazione dell’istituto dell’accesso non conforme al dettato legislativo. Si ricorda, infatti, che l’istituto dell’accesso ha un’estensione diversa rispetto alle esigenze istruttorie accessorie ad un giudizio essendo sufficiente per essere legittimati all’accesso che l’istante dimostri di essere titolare di un interesse giuridico diretto e concreto, collegato al documento di cui si chiede l’ostensione.

La Commissione ricorda, poi, che la giurisprudenza è ormai consolidata (Tar Veneto, sez. I, 19 gennaio 2017, n. 61; Cons. St., sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2472) nel riconoscere il diritto del coniuge, anche in pendenza del giudizio di separazione o divorzio, ad accedere alla documentazione fiscale, reddituale e patrimoniale dell'altro coniuge, al fine di difendere il proprio interesse giuridico, attuale e concreto, la cui necessità di tutela è reale ed effettiva e non semplicemente ipotizzata. La giurisprudenza, inoltre, in una fattispecie analoga a quella oggetto del ricorso, afferma che “Gli atti in questione rientrano nell'ampia nozione di documento amministrativo di cui all'art. 22 della legge 7 agosto 1990, nr. 241, trattandosi di atti utilizzabili dall'Amministrazione finanziaria per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, ancorché non formati da questa. Infatti, come osservato dalla giurisprudenza altrettanto consolidata sul punto, l'art. 7 del d.P.R. 29 settembre 1973, nr. 605, disciplina compiutamente la forma, i contenuti e le modalità di trasmissione di dette “comunicazioni”, nonché la loro destinazione e i loro possibili impieghi da parte dell'Amministrazione (oltre alla loro conservazione e tenuta): di modo che non è possibile sostenere né che si tratti di atti interni privi di ogni rilevanza giuridica, né che si tratti di mere informazioni, rispetto alle quali sarebbe richiesta all'Amministrazione una non esigibile attività di elaborazione e/o estrapolazione”. Prosegue la giurisprudenza affermando che “In presenza di figli minori, la tutela degli interessi economici e della serenità dell'assetto familiare, soprattutto nei riguardi dei figli minori delle parti in causa, prevale o quantomeno deve essere contemperata con il diritto alla riservatezza previsto dalla normativa vigente in materia di accesso a tali documenti “sensibili” del coniuge” (T-A-R. Puglia, sez. III, sentenza n. 94 del 2017). Secondo l'orientamento citato, tuttavia, l'esercizio dell'accesso subisce la limitazione derivante dal D.M. 29 ottobre 1996, nr. 603, art. 5 (lettera a), relativo alla “documentazione finanziaria, economica, patrimoniale e tecnica di persone fisiche e giuridiche, gruppi, imprese e associazioni comunque acquisita ai fini dell'attività amministrativa”, il quale precisa che, pur trattandosi di documenti sottratti all'accesso, va però garantita “la visione degli atti dei procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per la cura o la difesa degli interessi giuridicamente rilevanti propri di coloro che ne fanno motivata richiesta”.

In definitiva, la Commissione rileva la fondatezza del ricorso nella forma della sola visione.

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 dell'11 settembre 2018)

10.48 Accesso a documenti relativi ad avviso di espropriazione per pubblica utilità

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Comune di (.....)

FATTO

Il Sig., in proprio, con istanza spedita in data 27 aprile 2018 e ricevuta dall'amministrazione resistente il successivo 4 maggio, ha chiesto di poter accedere ai documenti relativi ad un avviso di espropriazione per pubblica utilità in precedenza recapitato all'odierno ricorrente.

Parte resistente non ha fornito riscontro alla predetta istanza e dunque, contro il silenzio rigetto formatosi, il Sig. ha adito in termini la Commissione. Parte resistente con nota del 26 agosto ha comunicato al ricorrente di aver chiesto un preventivo per la riproduzione degli elaborati richiesti dal ricorrente, senza tuttavia, ad oggi, far sapere altro al

DIRITTO

Sul ricorso presentato dal Sig., la Commissione preliminarmente ritiene la competenza a decidere il gravame, stante la mancata istituzione del Difensore civico nella Regione, e ciò al fine di evitare che la mancanza del difensore civico costituisca una lesione del diritto di difesa del cittadino.

Nel merito, il ricorso è fondato e merita di essere accolto.

L'accesso richiesto dall'odierno ricorrente e sul quale si è formato il silenzio rigetto dell'amministrazione resistente, è del tipo endoprocedimentale, avendo ad oggetto documenti di una procedura ablatoria riguardante il ricorrente medesimo. Tale circostanza, peraltro, trova conferma anche in ragione della memoria di parte resistente di cui alle premesse in fatto.

Pertanto, sussistendo un chiaro e qualificato interesse all'ostensione e non ravvisandosi, per converso, profili ostativi all'accesso, il ricorso è accolto.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione entro trenta giorni a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta dell'11 settembre 2018)

11.49 Accesso di docente di ruolo ad atti relativi alla domanda di mobilità

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ufficio Scolastico Regionale per la – Ambito territoriale di

FATTO

La prof.ssa, docente di ruolo nella classe di concorso A017 (disegno e storia dell'arte negli istituti di istruzione secondaria di II grado), in servizio presso il Liceo Scientifico e Linguistico “.....” di ha presentato domanda di mobilità per l'a.s. 2018/2019, esprimendo preferenza per il Liceo Scientifico “.....” di (.....), rilevando di aver precedenza ex art. 33, commi 5 e 7, L. 104/92.

Deduce la ricorrente che, in data 13/07/18, veniva pubblicato il bollettino dei trasferimenti provinciali, da cui è risultato che la domanda di mobilità della prof.ssa è stata rigettata, e che invece il trasferimento presso il Liceo “.....” di è stato assegnato alla prof.ssa con punti e “*precedenza prevista da CCNP*”.

La ricorrente, pertanto, in data 18/07/18 ha presentato istanza di accesso chiedendo copia degli atti relativi alla domanda di mobilità prodotta dalla collega, assegnataria del trasferimento a lei negato.

Formatosi il silenzio rigetto sulla sua istanza di accesso, la ricorrente ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ordinasse all'Amministrazione il rilascio dei documenti richiesti.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

Con riferimento all'interesse all'accesso esso sussiste ed è differenziato in ragione della partecipazione dell'istante alla relativa procedura di mobilità per l'assegnazione della sede di servizio per l'anno scolastico in questione.

Sotto il profilo dell'interesse la ricorrente ha dedotto nella propria istanza di voler conoscere la domanda presentata dalla concorrente che si è vista assegnare la sede rivendicata, per potere tutelare la propria posizione.

Pertanto, 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 4 ottobre 2018)

10.50 Accesso ambientale inerente realizzazione di un corridoio di atterraggio occupante tutta l'ampiezza del tratto di spiaggia libera destinata e utilizzata per la balneazione dei cittadini

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Comune di (.....)

FATTO

La sig.ra aveva presentato un'istanza d'accesso, datata 17 agosto 2018, rivolta al Comune di chiedendo di accedere a *“tutti gli atti relativi all'autorizzazione rilasciate dal Comune di e, comunque, notificate all'Autorità Marittima, per la realizzazione del predetto corridoio di atterraggio, ivi compresi istanze di autorizzazione complete di tutta la prescritta documentazione comprovante la sussistenza e il possesso dei requisiti di legge, determine dirigenziali, delibere comunali, altri atti comunque connessi e/o conseguenti?”*.

L'istante riferiva che tale richiesta era collegata all'avvenuta realizzazione di un corridoio di atterraggio che occupa tutta l'ampiezza del tratto di spiaggia libera posta tra il Lido “.....” e il Lido “.....”, posto in zona aperta, destinata e utilizzata per la balneazione dei cittadini con caratteristiche che paiono essere in violazione dell'ordinanza n. / e dell'art. 5 vigente PIR, precisando che non risultano pubblicati all'Albo pretorio a partire dal 03.08.2018 atti relativi ad autorizzazioni al corridoio di lancio.

Evidenziava il proprio interesse qualificato in quanto proprietaria di immobili in Lido di la sig.ra e motivava l'istanza con la necessità di ovviare al grave pericolo dell'incolumità pubblica.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sull'istanza presentata la sig.ra ha adito la Commissione, con ricorso del 19 settembre 2018, affinché riesaminasse il caso.

Successivamente è pervenuta memoria dell'Ufficio Circondariale Marittimo Guardia Costiera di nella quale si dichiara che, in accoglimento dell'istanza presentata, la sig.ra è stata convocata per esercitare in data 7 settembre 2018, l'accesso richiesto del quale è stato redatto verbale controfirmato dalla stessa, e allegato alla predetta memoria.

Nella seduta del 4 ottobre u.s. la Commissione, dichiarata preliminarmente la propria competenza ad esaminare il ricorso, considerata l'assenza nell'ambito territoriale di riferimento (Regione) del locale Difensore Civico competente ex art. 25 comma 4 della legge 241/90, sospendeva la decisione ritenendo necessario, ai fini del decidere, ottenere dalle parti alcuni chiarimenti.

Nel ricorso la sig.ra lamentava la “formazione del silenzio rigetto” sull’istanza presentata al Comune di avendo però, di fatto, esercitato l’accesso sia pur a cura di altra amministrazione.

Si invitava pertanto la ricorrente a precisare la propria doglianza - a fronte dell’avvenuto accesso presso l’Ufficio Circondariale Marittimo di - e si chiedeva altresì a tale ultima amministrazione (o al Comune di stesso) di confermare se l’istanza d’accesso presentata al Comune di fosse stata dallo stesso trasmessa per competenza all’Ufficio Circondariale Marittimo di, che provvedeva alla risposta.

Nelle more i termini di legge rimanevano interrotti.

Successivamente è pervenuta nota della sig.ra la quale, in ottemperanza dell’incombente istruttorio disposto, forniva i seguenti chiarimenti. L’Ufficio Circondariale Marittimo di è intervenuto non già a seguito della trasmissione dell’istanza da parte del Comune di ma successivamente ad un esposto presentato dalla medesima la quale, esercitando il diritto di accesso presso il medesimo Ufficio, ha potuto ottenere soltanto i documenti in possesso dello stesso.

La ricorrente non ha potuto pertanto accedere ai documenti non comunicati all’Autorità Marittima e non in possesso di quest’ultima e, in particolare, all’istanza di autorizzazione alla realizzazione del corridoio di atterraggio presentata al Comune di e alla documentazione allegata dai richiedenti a corredo della stessa (progetto, planimetrie, dati catastali, documentazione relativa agli oneri di sicurezza e ai responsabili della stessa, requisiti oggettivi e soggettivi per la gestione del corridoio di atterraggio e per la sorveglianza, il costo della concessione e l’avvenuto pagamento dei relativi oneri da parte del concessionario, ecc.), alle delibere e determine comunali relative al piano spiaggia comunale e/o all’adeguamento al PIR approvato dalla Regione e a ogni altro atto connesso o conseguente con la gestione del demanio marittimo della località

DIRITTO

Sul gravame presentato dalla sig.ra la Commissione, ricevuti i necessari chiarimenti, osserva che il ricorso deve dirsi fondato e meritevole di essere accolto, configurandosi l’accesso richiesto quale “accesso ambientale”. Tale speciale fattispecie delineata dal D.Lgs. 195/2005 si connota, rispetto a quella generale prevista nella L. 241/1990, sotto un duplice profilo: l’estensione del novero dei soggetti legittimati all’accesso e il contenuto delle cognizioni accessibili.

Sotto il primo profilo l’art. 3 del D.Lgs. 195/2005 chiarisce che le informazioni ambientali sono di appartenenza generalizzata, spettando ad ogni soggetto di diritto, senza necessità di collegamento con una data situazione giuridica soggettiva.

Quanto all’individuazione dei dati accessibili il nostro ordinamento considera “informazione ambientale” qualsiasi informazione contenuta in provvedimenti amministrativi ma anche in atti endo-procedimentali (lettere, relazioni, nastri, video, pareri etc.) che abbiano attinenza con l’ambiente, intendendo con ciò sia quella relativa allo stato dell’ambiente sia quella relativa alle attività, ai

provvedimenti ed alle decisioni della pubblica amministrazione che abbiano un qualche effetto sull'ambiente.

Il Consiglio di Stato, con sentenza 20 maggio 2014, n. 2557 ha precisato che "le informazioni cui fa riferimento la succitata normativa concernono esclusivamente lo stato dell'ambiente (aria, sottosuolo, siti naturali etc.) ed i fattori che possono incidere sull'ambiente (sostanze, energie, rumore, radiazioni, emissioni), sulla salute e sulla sicurezza umana, con esclusione quindi di tutti i fatti ed i documenti che non abbiano un rilievo ambientale".

Sulla base delle suesposte argomentazioni il Comune di dovrà consentire l'accesso alla documentazione richiesta nella istanza presentata allo stesso in data 17 agosto 2018.

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 23 ottobre 2018)

10.51 Accesso a cartella clinica del coniuge

Ricorrente:

contro

Amministrazione: Azienda Ospedaliera Universitaria - Policlinico di

FATTO

La Signora, moglie del Signor formulava all'Azienda ospedaliera un'istanza di accesso diretta ad ottenere copia della cartella clinica del marito, ricoverato presso il Centro di rianimazione dal 16.09.2016 fino all'08.11.2016 (data in cui si verificò il decesso).

A sostegno dell'istanza deduceva di avere interesse, quale erede e diretta beneficiaria, ad attivare una polizza infortuni stipulata dal defunto marito.

Deducendo la formazione del silenzio diniego opposto proponeva ricorso al Difensore Civico della Regione — che, rilevata la propria incompetenza, trasmetteva gli atti a questa Commissione.

DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

Con riferimento all'interesse all'accesso esso sussiste ed è differenziato in ragione del documentato rapporto di coniugio con il *de cuius*, nonché dell'interesse patrimoniale connesso all'attivazione di una polizza infortuni attivata dal marito, deceduto presso l'Ospedale destinatario dell'istanza di accesso.

Nel caso di decesso di un familiare, il diritto a conoscere i documenti relativi al ricovero del familiare defunto non è, peraltro, disciplinato dalla normativa ereditaria, ma inerisce alla qualità di congiunto e spetta autonomamente a chiunque si trovi in tale relazione di parentela con la persona deceduta (cfr., in tal senso T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III, 30/1/2003 n. 535; T.A.R. Cagliari, sez. II, 27/01/2012, ud. 18/01/2012, n. 67).

Tale soluzione è confermata anche a livello normativo laddove l'art. 2 *terdecies* del D.Lgs. 196/2003 (Codice della Privacy come modificato), inserito dall'articolo 2, comma 1, lettera f), del D.Lgs. 10 agosto 2018, n. 101, rubricato "Diritti riguardanti le persone decedute", prevede al primo comma che "I diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del Regolamento riferiti ai dati personali concernenti persone decedute possono essere esercitati da chi ha un interesse proprio, o agisce a tutela dell'interessato, in qualità di suo mandatario, o per ragioni familiari meritevoli di protezione".

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 23 ottobre 2018)

10.52 Accesso dell'ex datore di lavoro alle dichiarazioni rese, nel corso di accertamento ispettivo effettuato nei confronti dell'accedente, da lavoratori non più legati da rapporto di lavoro dipendente

Ricorrente: ...

contro

Amministrazione resistente: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Ispettorato territoriale del Lavoro di

FATTO

Il sig., in proprio e nella qualità di legale rappresentante *pro tempore* de di S.r.l.s., rappresentato e difeso dall'avv., riferisce di aver presentato in data 10 ottobre 2018 domanda di accesso alle dichiarazioni rese dai lavoratori nel corso di accertamento ispettivo effettuato nei confronti della ricorrente e che aveva portato alla notificazione dell'avviso di accertamento a carico della ricorrente in data 1 ottobre u.s.

Parte resistente con nota del 12 ottobre successivo ha negato l'accesso alla suindicata documentazione evocando il limite contenuto nel regolamento recante i casi di esclusione dell'accesso di cui al D.M. n. 757/1994, che sottrae all'accesso i documenti contenenti le dichiarazioni dei lavoratori, al fine di proteggerli da eventuali condotte ritorsive della parte datoriale.

Contro tale diniego la Società ha presentato ricorso alla scrivente Commissione in termini, dando prova dell'avvenuta notifica del gravame ai controinteressati.

DIRITTO

Con riferimento al ricorso presentato dalla società di S.r.l.s., la Commissione osserva quanto segue.

Il diniego opposto da parte resistente si fonda sulla disposizione regolamentare di cui al D.M. n. 757/1994. Al riguardo si rileva che allorquando, come nel caso di specie, i lavoratori non siano più legati all'accidente da un rapporto di lavoro subordinato, quelle esigenze di tutela dei medesimi lavoratori da condotte ritorsive non ha alcuna ragion d'essere, con conseguente inapplicabilità della disposizione regolamentare che sottrae all'accesso per tali motivi le dichiarazioni dei lavoratori.

In tal senso è la giurisprudenza costante sia di questa Commissione che del giudice amministrativo nei suoi più recenti arresti. Da tali orientamenti non v'è ragione di discostarsi e pertanto il ricorso merita 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 23 ottobre 2018)

10.53 Accesso di partecipante a concorso pubblico alla propria scheda di valutazione e a quelle dei candidati collocatisi in graduatoria prima dell'accidente

Ricorrente:

contro

Amministrazione resistente: Ufficio Scolastico Regionale per la - Ambito Territoriale di

FATTO

La docente ha partecipato al concorso per la classe A023 - D.D.G. n. del 1.2.2018 - dopo avere appreso di essersi collocata al posto con punti, di cui per titoli, tramite l'avv. in data 12.10.2018 ha presentato reclamo ed ha chiesto di accedere alla propria scheda di valutazione ed a quelle dei candidati collocatisi in graduatoria prima della ricorrente, al fine di difendere i propri diritti ed interessi.

La condotta inerte dell'amministrazione resistente, integrante la fattispecie del silenzio diniego, è stata impugnata, in termini, innanzi la Commissione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990. Il ricorso è stato notificato ai presunti controinteressati.

DIRITTO

La Commissione osserva che la ricorrente, quale partecipante al concorso citato, è titolare di un interesse endoprocedimentale ad accedere ai chiesti documenti, ai sensi del combinato disposto degli artt. 7 e 10 della legge n. 241 del 1990. Interesse considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, in quanto è la stessa partecipazione al procedimento o la circostanza dell'efficacia diretta o indiretta di un provvedimento nei confronti di un soggetto a conferirgli la legittimazione a prenderne visione o ad estrarne copia, ragione per la quale non è necessaria la dimostrazione dell'interesse della ricorrente.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso 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 19 dicembre 2018)

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1:	Riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2018.....	Pag.	49
Figura 2:	L'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2018	“	50
Figura 3:	Riunioni della Commissione dall'anno 2006 all'anno 2018	“	59
Figura 4:	Dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2018	“	60
Figura 5:	Andamento ricorsi dal 2009 al 2018	“	61
Figura 6:	Esiti dei ricorsi a raffronto dal 2009 al 2018	“	62
Figura 7:	Esito dei ricorsi nell'anno 2018	“	67
Figura 8:	Ricorsi accolti dal 2009 al 2018	“	71
Figura 9:	Ricorsi parzialmente accolti dal 2009 al 2018	“	71
Figura 10:	Decisioni di inammissibilità dal 2009 al 2018	“	72
Figura 11:	Ricorsi improcedibili per cessata materia del contendere	“	72
Figura 12:	Ricorsi irricevibili per tardività dal 2009 al 2018	“	73
Figura 13:	Ordinanza istruttorie dal 2009 al 2018	“	73
Figura 14:	Ricorsi respinti dal 2009 al 2018	“	74
Figura 15:	Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2018 ..	“	75
Figura 16:	Numero di ricorsi presentati nel 2018 per amministrazione resistente	“	76
Figura 17:	Percentuale di ricorsi per amministrazione resistente nel 2018	“	77
Figura 18:	Macrocategorie di Amministrazioni resistenti nell'anno 2018	“	80
Figura 19:	Ricorsi contro gli ordini professionali nell'anno 2018	“	81
Figura 20:	Ricorsi contro l'Amministrazione della Giustizia nel 2018	“	82

Figura 21:	Ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2018	“	83
Figura 22:	Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2018	“	84
Figura 23:	Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2018 ..	“	85
Figura 24:	Ricorsi nel settore della difesa nel 2018	“	86
Figura 25:	I ricorsi contro il Ministero dell'interno nel 2018	“	87
Figura 26:	I ricorsi contro il MEF nel 2018	“	88
Figura 27:	Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2018	“	89
Figura 28:	Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2018	“	92
Figura 29:	Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso dinanzi al TAR	“	95
Figura 30:	Decisioni della Commissione impugnate al TAR dal 2006 al 2018	“	96
Figura 31:	Gli interventi della Commissione dal 2006 al 2018	“	99
Figura 32:	Andamento dei pareri della Commissione dal 2006 al 2018	“	103
Figura 33:	Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2018	“	104
Figura 34:	Distribuzione dei pareri per regione nel 2018 ...	“	104
Figura 35:	Pareri sui regolamenti nel 2018 rispetto al totale		106
Figura 36:	numero di pareri per macrocategoria di richiedenti nel 2018	“	107
Figura 37:	Pareri per singola categoria di richiedente nell'anno 2016	“	108
Figura 38:	Suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2018	“	111
Figura 39:	Pareri resi alle amministrazioni statali nel 2018 ..	“	112
Figura 40:	Atti istruiti dalla struttura di supporto alla Commissione	“	137

Figura 41:	La dematerializzazione dei lavori della Commissione dal 2010 al 2018	“	142
Figura 42:	Percentuale invio di decisioni e di ricorsi a mezzo PEC nel 2018	“	144
Figura 43:	Accessi al sito internet della Commissione nel 2018	“	147



Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo

Via della Mercede, 9
00187 Roma

Capo Dipartimento

Cons. Maria Barilà

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

**Servizio attività di indirizzo, monitoraggio
e interventi speciali**

Coordinatore del Servizio

Dott. Luigi Capogna

Redazione

Luigi Capogna

Gabriela Di Vito

Segreteria redazionale

Gabriela Di Vito



Segreteria della Commissione

Ufficio Affari Generali e Attività di

Indirizzo Politico-Amministrativo

P.E.C.: commissione.accesso@mailbox.governo.it

Sito: www.commissioneaccesso.it



PAGINA BIANCA

