

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. LXXVIII

n. 3

## RELAZIONE

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

(Anno 2019)

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

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

(GAROFOLI)

\_\_\_\_\_  
**Comunicata alla Presidenza il 30 giugno 2021**  
\_\_\_\_\_

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

COMMISSIONE PER L'ACCESSO  
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Relazione per l'anno 2019 sulla trasparenza dell'attività  
della pubblica amministrazione

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



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*





**Relazione per l'anno 2019 sulla trasparenza  
dell'attività della pubblica amministrazione  
(legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 27, comma 5)**



## INDICE

INTRODUZIONE .....	1
1. LA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AMMINISTRATIVO DAL 1991 AL 2019 .....	7
1.1. COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO .....	8
1.2. COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI, COMPOSIZIONE DAL 1991 AL 2019 .....	12
2. ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO .....	25
2.1. FUNZIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO .....	25
2.2. EVOLUZIONE DELLA "TRASPARENZA" .....	32
2.3. RICORSO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO .....	33
2.4. PROCEDURA .....	34
2.5. DECISIONI DELLA COMMISSIONE .....	35
2.6. CARENZA DI POTERI COERCITIVI E/O SANZIONATORI IN CAPO ALLA COMMISSIONE IN CASO DI INADEMPIENZA O INERZIA DELL'AMMINISTRAZIONE RESISTENTE.....	37
2.7. RICORSO PER REVOCAZIONE AVVERSO LE DECISIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO .....	40
3. STRUTTURA DI SUPPORTO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO.....	43
3.1. DEMATERIALIZZAZIONE DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE - IL SITO INTRANET RISERVATO AI COMPONENTI DELLA COMMISSIONE PER LA LAVORAZIONE TELEMATICA DEI RICORSI E DEI PARERI.....	46
3.2. CASELLA DI POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA (P.E.C.) DELLA COMMISSIONE (commissione.accesso@mailbox.governo.it) .....	47
3.3. SITO INTERNET <a href="http://www.commissioneaccesso.it">www.commissioneaccesso.it</a> .....	48
4. RICORSI ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2019 .....	50
4.1. ESITI DEI RICORSI .....	51
4.2. RICORSI PER AMMINISTRAZIONE RESISTENTE.....	62
4.3. RICORSI CONTRO I MINISTERI .....	68
4.4. RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA ..	69
4.5. RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'INTERNO .....	70
4.6. RICORSI CONTRO IL SETTORE DIFESA .....	71
4.7. RICORSI CONTRO LE DIVERSE ARTICOLAZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA .....	72
4.8. RICORSI CONTRO IL MINISTERO DEL LAVORO.....	73



4.9.	RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE.....	74
4.10.	RICORSI CONTRO I DINIEGHI DI ACCESSO DEL SETTORE DELLA SALUTE.....	75
4.11.	RICORSI CONTRO GLI ORDINI PROFESSIONALI.....	75
4.12.	LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI RICORSI NEL 2019.....	76
4.13.	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.....	77
5.	INTERVENTI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI SENSI DELL'ARTICOLO 27, COMMA 5 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990.....	80
5.1.	INTERVENTI DELLA COMMISSIONE NEL 2019.....	80
5.2.	PROCEDURA.....	81
6.	EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO GIURISDIZIONALE DELL'ATTIVITÀ GIUSTIZIALE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO.....	83
7.	FUNZIONI CONSULTIVE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI SENSI DELL'ARTICOLO 27 DELLA LEGGE N. 241/90.....	88
7.1.	PARERI NEL 2019.....	88
7.2.	PARERI SUDDIVISI PER REGIONE DI APPARTENENZA DEL RICHIEDENTE.....	89
7.3.	PARERI SUI REGOLAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI IN MATERIA DI DIRITTO DI ACCESSO .....	91
7.4.	PARERI SUDDIVISI PER CATEGORIE DI RICHIEDENTI.....	92
7.5.	PARERI RICHIESTI DAGLI ENTI LOCALI NEL 2019.....	95
7.6.	PARERI RICHIESTI DALLE AMMINISTRAZIONI STATALI NEL 2019.....	96
8.	TEMATICHE MAGGIORMENTE RILEVANTI TRATTATE NELLE DECISIONI E NEI PARERI RESI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2019.....	97
8.1.	IL PROBLEMA DEL RAPPORTO TRA L'ACCESSO DOCUMENTALE EX LEGE 241/'90 E GLI STRUMENTI PROCESSUALCIVILISTICI PREVISTI PER L'ACQUISIZIONE DEI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI AL PROCESSO.....	102
8.2.	L' ACCESSO AMBIENTALE.....	113
8.3.	L'ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE.....	114
8.4.	INAPPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 43 DEL T.U.E.L. AI CONSIGLIERI REGIONALI, SALVO ESPRESSA PREVISIONE NORMATIVA STATUTARIA – PREVALENZA DELLA LEX SPECIALIS IN MATERIA DI APPALTI – RISPETTO ALLA NORMA STATUTARIA CHE ATTRIBUISCE IL DIRITTO DI ACCESSO AL CONSIGLIERE REGIONALE.....	120
9.	SELEZIONE DEI PRINCIPALI PARERI ESPRESSE DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI NELL'ANNO 2019.....	123
9.1.	ACCESO ALLE IMMAGINI RIPRESE DAL SISTEMA COMUNALE DI VIDEOSORVEGLIANZA.....	123

9.2.	ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE.....	125
9.3.	ACCESSO AL PROTOCOLLO INFORMATICO DEL COMUNE DA PARTE DEI CONSIGLIERI DI MINORANZA .....	128
9.4.	ACCESSO DEL CONSIGLIERE REGIONALE.....	131
9.5.	ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE - RICHIESTA DI CREDENZIALI PER ACCESSO REMOTO AL PROTOCOLLO INFORMATICO.....	134
9.6.	ACCESSO DEL PADRE DI UNA STUDENTESSA RESPINTA AGLI ESAMI DI RIPARAZIONE DI SETTEMBRE E NON AMMESSA ALLA CLASSE SUCCESSIVA AGLI ATTI INERENTI LA PROVA DI MATEMATICA SOSTENUTA, NELL'ESAME DI SETTEMBRE, DA UN'ALTRA ALUNNA PROMOSSA NELLA STESSA SESSIONE. ....	138
10.	SELEZIONE DELLE DECISIONI PIÙ RILEVANTI RESE DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2019.....	140
10.1.	ACCESSO AI DOCUMENTI INERENTI GRADUATORIA DI ISTITUTO SCOLASTICO PER ASPIRANTI SUPPLENTI.....	140
10.2.	ACCESSO AMBIENTALE .....	141
10.3.	CONCORSO PUBBLICO A POSTI DI RUOLO INSEGNAMENTO NELLA SECONDARIA SUPERIORE – ACCESSO DEL VINCITORE AI VERBALI DELLA COMMISSIONE DEL CONCORSO E ALL'ELENCO DELLE IMMISSIONI IN RUOLO PER TUTTE LE CLASSI DI CONCORSO .....	144
10.4.	ACCESSO AI DOCUMENTI INERENTI DOMANDA DI TRASFERIMENTO NON ACCOLTA .....	145
10.5.	ACCESSO A DICHIARAZIONE DEI REDDITI DEL CONIUGE SEPARATO .....	146
10.6.	ACCESSO A COPIA DEGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE A CARICO DELL'ACCEDENTE.....	150
10.7.	ACCESSO DI RAPPRESENTANTE SINDACALE ALLA DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLA FORMAZIONE DI UNA GRADUATORIA PROVVISORIA DI INTERPELLI PER MOBILITÀ INTERNA. ....	152
10.8.	RICHIESTA DI ACCESSO A DOCUMENTI NON ESISTENTI.....	153
10.9.	ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE ALLE COPIE DEI DECRETI INGIUNTIVI A CARICO DEL COMUNE. ....	154
10.10.	ACCESSO DEL RICHIEDENTE ALLA DOCUMENTAZIONE RIGUARDANTE I PROPRI CONTRIBUTI .....	155
10.11.	ACCESSO AGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO RELATIVO AD ISTANZA DI OTTENIMENTO DELLA CITTADINANZA ITALIANA.....	155
10.12.	ACCESSO DEL RESPONSABILE DELLA SICUREZZA DEI LAVORATORI AI DOCUMENTI INERENTI L'IGIENE E LA SICUREZZA SUL LAVORO.....	156
10.13.	ACCESSO AI DOCUMENTI INERENTI LA NOMINA A SUPPLENTE.....	158
10.14.	ACCESSO ALL'ATTO DI CONFERIMENTO DI INCARICO DI DIRIGENTE. ....	159

10.15. ACCESSO AGLI ATTI DI AGGIUDICAZIONE DI GARA D'APPALTO. ....	160
10.16. ACCESSO A DOCUMENTO RIFERIBILE ALLA VALUTAZIONE DELLA PROVA ORALE DI UN CONCORSO. ....	161
10.17. INACCESSIBILITÀ DI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI SEQUESTRATI DALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA IN PENDENZA DEL PROCEDIMENTO PENALE CUI I DOCUMENTI RICHIESTI INERISCONO. ....	162
10.18. ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE DI PARTECIPANTE A PROCEDURA SELETTIVA .....	164
10.19. ACCESSO DI SOCIO E DIRETTORE TECNICO DI SRL ALLE RELAZIONI DI SERVIZIO REDATTE A SEGUITO DEI SOPRALLUOGHI SUL CANTIERE .....	165
10.20. ACCESSO DIFENSIVO AI PROSPETTI RELATIVI ALL'IMPONIBILE PENSIONISTICO ANNUO ...	166
10.21. ACCESSO A COPIA DELLA PROPRIA CERTIFICAZIONE UNICA DEI REDDITI.....	167
10.22. ACCESSO A DOCUMENTI INERENTI ISTRUTTORIA DELL'INPS ESEGUITA IN MERITO ALLA RICHIESTA DI RETTIFICA E RICALCOLO DEI MONTANTI CONTRIBUTIVI .....	168
10.23. ACCESSO AL FASCICOLO PERSONALE DELL'ACCEDENTE AL FINE DELLA RICOSTRUZIONE DELLA CARRIERA .....	169
10.24. ACCESSO AI DOCUMENTI RELATIVI A VISITA SANITARIA DELL'ACCEDENTE .....	171
10.25. ACCESSO DELL'AUTORE DI UN ESPOSTO AI DOCUMENTI DEL RELATIVO PROCEDIMENTO	172
10.26. ACCESSO DEL DIPENDENTE ALL'ORGANIGRAMMA E ALLE PROPRIE TIMBRATURE MENSILI .....	173
10.27. ACCESSO AGLI ATTI NELL'AMBITO DI UNA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE COATTA DI AMMINISTRATIVA DI UNA S.P.A. ....	174
10.28. ACCESSO AI CRITERI DI ASSEGNAZIONE DEI BONUS ECONOMICI E DEI NOMINATIVI DEI BENEFICIARI. ....	175
10.29. ACCESSO AI DOCUMENTI PROPEDEUTICI AL CONFERIMENTO DI BENEMERENZE .....	176
10.30. ACCESSO A CARTELLE ESATTORIALI DELL'ACCEDENTE. ....	177
10.31. ACCESSO AI DOCUMENTI RIFERITI AL PROCEDIMENTO PER LA REALIZZAZIONE DI ALLOGGI E ASILI NIDO DA PARTE DEL PROPONENTE IL PROGETTO.....	178
10.32. ACCESSO AGLI ATTI ISTRUTTORI PRODROMICI E CONSEGUENZIALI A DELIBERA DI GIUNTA MUNICIPALE DA PARTE DI COMPROPRIETARIA DEL TERRENO ACQUISTATO DALL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE. ....	179
10.33. ACCESSO DI INSEGNANTE ALLA PROCEDURA DI FORMAZIONE DELLA GRADUATORIA NELLA QUALE È INSERITA. ....	180
10.34. ACCESSO A DOCUMENTAZIONE RELATIVA A TRATTO STRADALE TEATRO DI INCIDENTE .	181
10.35. RICHIESTA DI ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLA REGOLARITÀ EDILIZIA, PAESAGGISTICO- CULTURALE E SISMICA DELLE UNITÀ IMMOBILIARI DI PROPRIETÀ DELL'ACCEDENTE.....	182

10.36.RICHIESTA DI ACCESSO AI DATI REDDITUALI DEL PROPRIO FIGLIO IN RELAZIONE ALL'OBBLIGO DI VERSAMENTO DELL'ASSEGNO DI MANTENIMENTO NEI CONFRONTI DEL MEDESIMO DA PARTE DELL'ACCEDENTE.....	183
10.37.RICHIESTA DI ACCESSO DA PARTE DEL TITOLARE DI STATUS DI RIFUGIATO AGLI ATTI RELATIVI AL PROCEDIMENTO DI RICHIESTA DI RILASCIO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO ED AL NOMINATIVO DEI RESPONSABILI DEL PROCEDIMENTO. ....	184
10.38.ACCESSO ALLA DENUNCIA DEI REDDITI DELL'EX MARITO. ....	185
10.39 ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALL'ASSEGNAZIONE DEL BONUS PREMIALE DEL DOCENTE.....	186
10.40.ACCESSO AGLI ATTI E/O DATI RELATIVI ALLA SITUAZIONE CONCERNENTE L'ANDAMENTO DEGLI STUDI UNIVERSITARI DEI FIGLI MAGGIORENNI NON CONVIVENTI .....	188
10.41.ACCESSO DEL DATORE DI LAVORO AD ATTI, DOCUMENTI E DICHIARAZIONI ASSUNTE DURANTE GLI ACCESSI ISPETTIVI DELL'ISPettorATO DEL LAVORO .....	190
10.42.ACCESSO ALLE MEMORIE INVIATE DALL'AMMINISTRAZIONE RESISTENTE NEL CORSO DEL PROCEDIMENTO GIUSTIZIALE DINANZI ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO .....	192
10.43 ACCESSO DI ORGANIZZAZIONE SINDACALE .....	193
10.44.ACCESSO DELLA CONDUTTRICE DI IMMOBILE COMMERCIALE AD ATTI DETENUTI DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE RELATIVI A TERZI, INERENTI L'IMMOBILE MEDESIMO....	194
10.45.ACCESSO DI DOCENTE AL VERBALE DEL CONSIGLIO DI CLASSE .....	196
10.46.DOCUMENTI ESCLUSI DALL'ACCESSO EX ART. 1049 COMMA 1, LETT. F) DEL D.P.R. N.90 DEL 15.03.2010 – CARENZA IN CAPO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO DEL POTERE DI DISAPPLICAZIONE DI NORME REGOLAMENTARI.....	198
10.47.ACCESSO DI ASSOCIAZIONE AD ATTI DEL COMUNE IN CUI LA STESSA HA SEDE – EQUIPARAZIONE AL CITTADINO RESIDENTE AI SENSI DELL'ART. 10 COMMA 1 DEL DLGS 267/2000 .....	199
10.48.ACCESSO A DOCUMENTI CONSEGUENTI AD UN PROPRIO ESPOSTO .....	201
10.49.ACCESSO A DENUNCIA-RICHIESTA DI INTERVENTO DELL'ISPettorATO DEL LAVORO DA PARTE DEL DENUNCIATO .....	202
10.50.ACCESSO A DICHIARAZIONI RESE NELL'AMBITO DI PROCEDIMENTO DISCIPLINARE RIGUARDANTE L'ACCEDENTE.....	204
10.51.ACCESSO A COPIA DI SEGNALAZIONE INOLTATA AL SERVIZIO ISPETTIVO DELL'INPS - ILLEGITIMITÀ DEL DIFFERIMENTO FINO ALLA CONCLUSIONE DELL'EVENTUALE PROCEDIMENTO ISPETTIVO .....	206
10.52.RICORSO AVVERSO DINIEGO INERENTE ISTANZA DI ACCESSO QUALIFICATA COME PROPOSTA AI SENSI DELL'ART. 5 DEL D.LGS. 33/2013, SOSTANZIALMENTE RIFERITA AD UN INTERESSE DIRETTO, CONCRETO ED ATTUALE ALL'ACCESSO DI TIPO ENDOPROCEDIMENTALE -	



RIQUALIFICAZIONE DELL'ISTANZA COME PROPOSTA AI SENSI DEGLI ARTT. 22 E SS. DELLA LEGGE 241/90 – COMPETENZA DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO .....	208
10.53. ACCESSO DIFENSIVO .....	209
10.54. ACCESSO DEL GENITORE AI DOCUMENTI RELATIVI AL PERCORSO SCOLASTICO DEL FIGLIO MINORE NON AMMESSO ALLA CLASSE SUCCESSIVA .....	211
10.55. ACCESSO DI PARTECIPANTE A CONCORSO PUBBLICO AGLI ATTI RIGUARDANTI LA PUBBLICAZIONE DEI RISULTATI DELLE PROVE SCRITTE, SOSTENUTE.....	214
10.56. ACCESSO DA PARTE DI SOCIETÀ COOPERATIVA AI VERBALI DELLE DICHIARAZIONI RESE DAI SOCI LAVORATORI E DAI VOLONTARI - ACCESSIBILITÀ LIMITATA ALLE SOLE DICHIARAZIONI RESE DAI LAVORATORI NON PIÙ ALLE DIPENDENZE DELL'ACCEDENTE .....	215
10.57. ACCESSO AI DOCUMENTI CONTRATTUALI AFFERENTI ALLA CESSAZIONE/DISATTIVAZIONE DELL'UTENZA TELEFONICA DELL'ACCEDENTE A SEGUITO DI AVVENUTA PRESENTAZIONE DI RECLAMO PER MANCATA NOTIFICA INERENTE LA CESSAZIONE DELL'UTENZA.....	217
10.58. DIRITTO DI ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE – LIMITI .....	219
10.59. ACCESSO AGLI ATTI INERENTI PROCEDIMENTO DISCIPLINARE A CARICO DELL'ACCEDENTE .....	222
10.60. ACCESSO DEL CREDITORE A DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLA DICHIARAZIONE DI SUCCESSIONE.....	224
10.61. ACCESSO DEI COEREDI AI CERTIFICATI STORICI DI FAMIGLIA ALLEGATI ALLA DICHIARAZIONE DI SUCCESSIONE.....	225
10.62. ACCESSO DELL'EX MARITO, AI FINI DELLA MODIFICA DELLE CONDIZIONI DI DIVORZIO, ALL'ESTRATTO CONTO PREVIDENZIALE CON GLI IMPORTI EROGATI MENSILMENTE E ALL'ESTRATTO CONTO PER REDDITI/PENSIONI DI CITTADINANZA EROGATI MENSILMENTE ALLA EX MOGLIE E AL DI LEI CONVIVENTE .....	227

## INDICE DELLE FIGURE

Figura 1 - Riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2019 .....	41
Figura 2 - L'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2019 .....	42
Figura 3 - Atti istruiti dalla struttura di supporto alla Commissione.....	44
Figura 4 - Riunioni della Commissione dal 2006 al 2019.....	50
Figura 5 - Dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2019.....	51
Figura 6 - Andamento ricorsi dal 2009 al 2019 .....	52
Figura 7 - Esiti dei ricorsi a raffronto dal 2009 al 2019.....	52
Figura 8 - Esiti dei ricorsi nell'anno 2019.....	56
Figura 9 - Ricorsi accolti dal 2009 al 2019.....	57
Figura 10 - Ricorsi parzialmente accolti dal 2009 al 2019.....	57
Figura 11 - Decisioni di inammissibilità dal 2009 al 2019.....	58
Figura 12 - Ricorsi improcedibili per cessata materia del contendere.....	59
Figura 13 - Ricorsi irricevibili dal 2009 al 2019 .....	60
Figura 14 - Ordinanze istruttorie dal 2009 al 2018 .....	60
Figura 15 - Ricorsi respinti dal 2009 al 2019.....	61
Figura 16 - Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2019 .....	62
Figura 17 - Percentuale dei ricorsi presentati nel 2019 per amministrazione resistente .....	63
Figura 18 - Percentuali in ordine decrescente dei ricorsi per amministrazione resistente nel 2019.....	64
Figura 19 - Macrocategorie di Amministrazioni resistenti nell'anno 2019.....	67
Figura 20 - Incidenza percentuale sul totale Ministeri per singola amministrazione.....	68
Figura 21 - Ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2019 .....	69
Figura 22 - Ricorsi contro il Ministero dell'Interno nel 2019.....	70
Figura 23 - Ricorsi nel settore della difesa nel 2019.....	71
Figura 24 - Ricorsi contro l'Amministrazione della Giustizia nel 2019.....	72
Figura 25 - Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2019.....	73
Figura 26 - I ricorsi contro il MEF nel 2019.....	74
Figura 27 - Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2019 .....	75
Figura 28 - Ricorsi contro gli ordini professionali nell'anno 2019 .....	76
Figura 29 - Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2019.....	76
Figura 30 - Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2019.....	79
Figura 31 - Gli interventi della Commissione dal 2006 al 2019 .....	81
Figura 32 - Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso dinanzi al TAR.....	85
Figura 33 - Decisioni della Commissione impugnate al TAR dal 2006 al 2019 .....	85
Figura 34 - Andamento dei pareri della Commissione dal 2006 al 2019 .....	89
Figura 35 - Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2019 .....	90
Figura 36 - Distribuzione dei pareri per regione nel 2019.....	90
Figura 37 - Pareri sui regolamenti nel 2019 rispetto al totale.....	91
Figura 38 - numero di pareri per macro-categoria di richiedenti nel 2019.....	93
Figura 39 - Pareri per singola categoria di richiedente nell'anno 2019 .....	93
Figura 40 - suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2019.....	96
Figura 41 - Pareri resi alle amministrazioni statali nel 2019.....	96



## INTRODUZIONE

La presente relazione, redatta ai sensi dell'articolo 27 della legge 241 del 1990, illustra l'attività svolta dalla Commissione per l'accesso nel corso del 2019.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi - 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 - ha visto accrescere le proprie funzioni a seguito delle modifiche ed integrazioni apportate dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15 che le hanno attribuito, accanto alle funzioni consultive, anche funzioni giustiziali.

In particolare, l'articolo 25, comma 4, come modificato dalla suddetta legge n. 15 del 2005 e l'articolo 12 del Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184 disciplinano il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione per l'accesso che può essere presentato, entro trenta giorni, dall'accedente contro il diniego totale o parziale, espresso o tacito, o il differimento dell'accesso o dal controinteressato all'accesso avverso il provvedimento di concessione dell'accesso.

Il procedimento innanzi alla Commissione per l'accesso si svolge in tempi particolarmente rapidi e garantisce il rispetto del contraddittorio, attraverso l'obbligo di allegazione al ricorso della prova della avvenuta notifica del ricorso stesso ai controinteressati all'accesso, ove conosciuti o conoscibili da parte del ricorrente, a pena di inammissibilità del gravame. Le sedute della Commissione non sono pubbliche. Le parti possono adire la Commissione senza necessità dell'assistenza del difensore.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, 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 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. La legge n. 241 del 1990 ha, infatti, 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 accesso<sup>1</sup>.

Successivamente, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150<sup>2</sup>, 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.

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33<sup>3</sup>, ha rafforzato il principio generale di trasparenza<sup>4</sup>, intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e ha introdotto l'obbligo di pubblicazione - sui siti internet istituzionali delle pubbliche amministrazioni - dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Vedi l'articolo 1, decreto legislativo n. 33 del 2013.

Con il successivo **decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97**, di modifica del citato d.lgs. n. 33 del 2013, è stato introdotto **l'accesso civico c.d. *generalizzato***.

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<sup>5</sup>. Restano, comunque, esclusi dall'accesso civico generalizzato, in forza di espressa previsione normativa, tutti quei documenti e quelle informazioni la cui conoscenza possa mettere in pericolo la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la difesa e le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento, il regolare svolgimento di attività ispettive.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Rimangono, peraltro, invariati gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e, qualora i limiti all'accesso civico generalizzato -

---

<sup>5</sup> Vedi articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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."

<sup>8</sup> Vedi comma 3, art. 5-bis, d.lgs. n. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016.

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.

A seguito dell'entrata in vigore dell'istituto **dell'accesso civico generalizzato**, sopra descritto, è rimasto, tuttavia, inalterato l'assetto ordinamentale originario del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, così come disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e dal Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, ciò, in quanto, ai sensi del nuovo dispositivo introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, sono espressamente mantenute in vigore *“le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241”* ed è pertanto confermata la piena competenza della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi in tale ambito<sup>9</sup>.

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.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Vedi articolo 4, comma 7, del decreto legislativo n. 33 del 2013. Vedi anche articolo 5, comma 11, del d.lgs 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita: *“Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241”*

<sup>10</sup> 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

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.

I dati relativi ai ricorsi decisi dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2019, che saranno illustrati nel dettaglio nella presente relazione, rivelano una continua ascesa del lavoro della Commissione. 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, infatti, in continuo aumento, 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.

Nel corso dell'anno 2019, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi **si è riunita 13 volte** e precisamente nei giorni: 17 gennaio; 15 febbraio; 19 marzo; 15 aprile; 8 maggio; 6 e 27 giugno; 16 luglio; 18 settembre; 9 e 24 ottobre; 20 novembre; 19 dicembre. Nel corso di tali riunioni sono stati trattati in totale **1.406** ricorsi, in aumento rispetto all'anno 2018, in cui i ricorsi trattati erano stati 1.299 (le sedute della commissione nel 2018 sono state 12).

Come per gli anni precedenti, la percentuale maggiore di ricorsi è stata rivolta contro i Ministeri.

In particolare, il 63% dei gravami è stato rivolto contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni ministeriali nelle loro diverse articolazioni, centrali e periferiche. Tra le macrocategorie di amministrazioni pubbliche, al secondo posto, con molto distacco, troviamo gli enti locali. Nel 2019, infatti, l'11% dei ricorsi inoltrati alla Commissione hanno riguardato i dinieghi di accesso agli atti da parte di enti locali, a seguire: gli enti di previdenza con il 7,2%; le Agenzie autonome con il 6,3%; le Autorità indipendenti con il 3,6%; gli Enti pubblici con il 2,5%; le Aziende di servizi e le S.p.A. con il 2%; le Aziende ospedaliere con l'1,4%. Le altre amministrazioni (Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio, Banca d'Italia e Autorità giurisdizionali), hanno fatto registrare percentuali inferiori all'1%.

---

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 24,8% dei ricorsi trattati nell'anno di riferimento, sono stati accolti ed il 6% sono stati parzialmente accolti. Il 10,8% dei ricorsi sono stati invece respinti; il 25,4% dei ricorsi sono stati dichiarati inammissibili; il 12,2% sono risultati improcedibili per cessata materia del contendere, il 13,9% sono stati oggetto di ulteriori approfondimenti istruttori e, infine, il 6,9% sono risultati irricevibili per tardività.

Nel 2019 il tasso di ricorsi al TAR avverso le decisioni della Commissione per l'accesso è stato pari allo 0,36%. Ciò denota il forte effetto deflattivo dell'attività giustiziale della Commissione sul contenzioso giurisdizionale in materia di accesso ai documenti.

Come si vedrà nei capitoli che seguono, attraverso le sue decisioni, 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 di accesso, riconosciuto ai portatori di un interesse diretto, concreto ed attuale, collegato ai documenti richiesti**. Diritto che, in tale ambito, gode nell'ordinamento di una tutela, per certi versi, maggiore rispetto alla tutela offerta dalla nuova figura dell'accesso civico 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 e tassativi 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.

## 1. LA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AMMINISTRATIVO DAL 1991 AL 2019

La nascita della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è avvenuta nel 1991, a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo.

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 2005<sup>11</sup>.

L'Organo è preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione e opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il Coordinamento amministrativo, che ne costituisce la struttura di supporto.

Essa svolge attività giustiziale decidendo sui ricorsi di cittadini privati, società o associazioni, avverso le determinazioni (diniego, espresso o tacito, o differimento dell'accesso), concernenti il diritto di accesso, adottate dalle amministrazioni statali o dai soggetti ad esse equiparati operanti in ambito ultraregionale.

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

---

<sup>11</sup> 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.

## 1.1. COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

La Commissione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 27 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri ed è presieduta dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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

Dal 1991 al 2005, la Commissione, risultava costituita oltre che dal Presidente, da sedici membri, dei quali:

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

Sempre a decorrere dall'anno 2005, sono stati nominati, per la prima volta, i cinque esperti a supporto della Commissione medesima, ai sensi dell'art. 27, comma 2, ultimo periodo della citata 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", nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione, è stata prevista un'ulteriore riduzione a soli dieci membri – oltre al Presidente - dei componenti della Commissione. In particolare, l'articolo 47 –bis della citata 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 soppeso il primo periodo del comma 6 dell'articolo 12 del regolamento di cui al D.P.R. del 12 aprile 2006, n. 184, abrogando il quorum di sette componenti, precedentemente previsto, per la regolarità delle sedute.

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

In particolare, negli ultimi anni, è stata ricostituita con 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; da ultimo con d.P.C.M. 17 gennaio 2020, integrato con d.P.C.M. 6 aprile 2020 e D.P.C.M. 4 agosto 2020.

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

- **On. Riccardo Fraccaro**, Sottosegretario di Stato, Presidente (dall'insediamento del Governo Draghi è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato Pres. Roberto GAROFOLI);
- **Cons. Maria Barilà**, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto (dal 10 marzo 2021 è divenuto componente in rappresentanza del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, l'Avvocato di Stato, Sergio Fiorentino);
- **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.



## 1.2. COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI, COMPOSIZIONE DAL 1991 AL 2019

Di seguito si riportano, nel dettaglio, 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 On. Graziano DEL RIO e componente in rappresentanza del Dipartimento del Coordinamento amministrativo il Cons. Elisa GRANDE, in quanto nuovo capo del Dipartimento medesimo)

### **Componenti:**

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Enrico PICCINELLI;
- Sen. Claudio MOSCARDELLI;
- On. Laura CASTELLI;
- On. Gian Mario FRAGOMELI;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Pres. Michele PERRELLI, presidente TAR Basilicata (Potenza);
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Cons. DE CARLI, Consigliere della Corte dei conti;
- Cons. PALMIERI, Magistrato ordinario, designato dal CSM.

---

### Nona Commissione TRIENNIO 2016-2019

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);<sup>12</sup>
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Cons. Eugenio MUSUMECI, Consigliere della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia;
- Cons. Giampiero LO PRESTI, consigliere di Tribunale Amministrativo regionale del Lazio;
- Prof. Aristide POLICE, Ordinario di Diritto amministrativo, presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;

---

<sup>12</sup>In data 11 febbraio 2019 sono stati designati, rispettivamente dai Presidenti di Camera e Senato: le senatrici Fiammetta MODENA e Maria SAPONARA e i deputati Fabio BERARDINI e Lisa NOJA.

- Cons. Pietro Maurizio ARCURI, magistrato ordinario, Sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

---

### **Decima Commissione TRIENNIO 2019-2022**

D.P.C.M. 13 dicembre 2019, integrato con D.P.C.M. 17 gennaio 2020, con D.P.C.M. 6 aprile 2020 e con D.P.C.M. 4 agosto 2020

---

#### **Presidente:**

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

#### **Componenti:**

- Cons. Maria BARILÀ, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, componente di diritto (dal 10 marzo 2021 è divenuto componente in rappresentanza del Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, l'Avvocato di Stato, Sergio FIORENTINO);
- Sen. Fiammetta MODENA (designata dal Presidente del Senato della Repubblica);
- Sen. Maria SAPONARA (designata dal Presidente del Senato della Repubblica);
- On. Fabio BERARDINI (designata dal Presidente della Camera dei Deputati);
- On. Lisa NOJA (designata dal Presidente della Camera dei Deputati);
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato generale dello Stato emerito, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Pres. Gabriella DE MICHELE, Presidente di T.A.R. in quiescenza (nominata in sostituzione di Giovanni SABBATO, Consigliere di Stato, il quale ha rinunciato all'incarico in data 20/1/2020);
- Dott.ssa Raffaella MIRANDA, Primo referendario della Corte dei Conti;
- Pres. Giovanni GIACALONE, Sostituto procuratore generale presso la Corte di Cassazione;
- Prof. Fiorenzo LIGUORI, Professore ordinario presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli.

## 2. ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

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

In particolare tale norma prevede che nei casi di diniego, limitazione o differimento dell’accesso, entro trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta di accesso, il cittadino possa presentare istanza di riesame alla Commissione o ricorso al tribunale amministrativo regionale.

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

### 2.1. FUNZIONI DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

Fin dalla sua prima istituzione nel 1991, la Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi, si configura come organo collegiale al quale possono rivolgersi privati cittadini e Amministrazioni al fine di tutelare l’attuazione del principio della piena conoscibilità e trasparenza dell’attività della Pubblica Amministrazione. Le funzioni della Commissione stabilite in origine, come più volte accennato, dalla legge 241/90, sono state ridisegnate dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, che ne ha ampliato il raggio di azione affidandole nuovi compiti e conferendo maggiore efficacia al suo ruolo nell’ambito delle istituzioni a tutela del diritto all’accesso.

Il lavoro della Commissione si è ulteriormente sviluppato con l’entrata in vigore del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 che ha disciplinato le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

In base a tali norme è, dunque, previsto che avverso le determinazioni (diniego, espresso o tacito, o differimento dell’accesso) concernenti il diritto di accesso, adottate

dalle amministrazioni statali o dai soggetti ad esse equiparati, il richiedente possa presentare, in alternativa al ricorso giudiziale, ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Il ricorso deve essere presentato, a pena di irricevibilità (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, 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).

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.

Le sedute della Commissione si svolgono con cadenza mensile, (ad eccezione del mese di agosto che ne vede sospesi i lavori), il procedimento è veloce e agevole e la decisione della Commissione è comunicata alle parti ed al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato, nel termine di trenta giorni, decorsi i quali, si forma il silenzio-rigetto.

In particolare nel corso dell'anno 2019, la Commissione si è riunita in adunanza plenaria 13 volte ed ha trattato 1.406 ricorsi, in aumento rispetto all'anno 2018, in cui i ricorsi erano stati 1.299 e le adunanze plenarie erano state 12<sup>13</sup>.

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 raddoppiato<sup>14</sup>.

Il costante aumento del numero dei ricorsi decisi pone in evidenza come l'attività della Commissione contribuisca al dialogo e al confronto tra i cittadini e la Pubblica Amministrazione al fine di realizzare i principi di controllo democratico, di tutela dei diritti,

---

<sup>13</sup> I ricorsi decisi nel 2017 sono stati 1.386, nel 2016, erano stati 1.405, contro i 1.270 trattati nel 2015, nel 2014 la Commissione aveva trattato 1.181 ricorsi. Vedi figure 2 e 3.

<sup>14</sup> Vedi figure 2 e 3



di trasparenza e imparzialità stabiliti dalla Costituzione e dalla legge n. 241 del 1990. Proprio in virtù della grande varietà delle fattispecie di ricorsi trattati, inoltre, le decisioni assunte dalla Commissione costituiscono sempre più un prezioso precedente che influenza e orienta l'attività delle Pubbliche Amministrazioni ponendo la Commissione stessa come punto di riferimento in materia di accesso ai documenti amministrativi.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato, il ricorso alla Commissione per l'accesso, è classificabile 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.

A questo proposito è utile citare la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, intervenuta poco prima del varo della riforma del 2005, secondo cui non sussiste *“in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.). E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'art. 25 della 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)”*<sup>15</sup>.

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

---

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

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<sup>16</sup>.

Da tale orientamento giurisprudenziale, concorde nel ritenere che il ricorso abbia natura di ricorso gerarchico improprio, deriva la connotazione giuridica della Commissione.

Ciò posto, risulta evidente la parziale discrasia tra le funzioni esercitate dalla Commissione e la sua veste formale, la Commissione è, infatti, nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è incardinata nella struttura burocratica della Presidenza del Consiglio di Ministri.

La posizione di assoluta imparzialità nell'esercizio delle sue funzioni nonché la sua stessa composizione, rendono la Commissione in qualche modo più rappresentativa dello Stato-Comunità che non dello Stato-Apparato. In base a tali presupposti, è stata anche ipotizzata la sua configurazione come autorità indipendente.

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 deflative del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo in materia di accesso.

---

<sup>16</sup> Il T.A.R. Lazio, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675, in particolare, ha osservato che: "il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'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 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."

Coerentemente con tali finalità, inoltre, 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. Nei ricorsi presentati innanzi alla Commissione, infatti, può essere richiesto il parere al Garante e nel caso di ricorso presentato al Garante può essere richiesto il parere alla Commissione<sup>17</sup>.

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

Ulteriori modifiche nella composizione sono intervenute nell'anno 2013, quando sono stati ridotti da due ad uno i professori universitari ed è stata esclusa la presenza di un dirigente ministeriale<sup>18</sup>.

Nonostante la progressiva riduzione del numero dei suoi componenti, 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 2019 i ricorsi trattati dalla Commissione sono stati 1.406. Nel 2018 ne erano stati trattati 1.299. Nel 2017, i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso sono stati 1.386, in leggera diminuzione rispetto al 2016 in cui ne erano stati presentati 1.405<sup>19</sup>.

I pareri esaminati dalla Commissione in sede consultiva, ai sensi dell'articolo 27 della legge n.241/'90, nel 2019 sono stati 72; nel 2018 sono stati 53 e nel 2017 erano stati 72<sup>20</sup>.

Nel 2019, come negli anni precedenti, inoltre, si sono verificati notevoli effetti deflattivi dell'attività giustiziale della Commissione sul contenzioso innanzi al giudice amministrativo in materia d'accesso.

---

<sup>17</sup> 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".

<sup>18</sup> Per il dettaglio della composizione della Commissione per l'accesso dalla sua istituzione ad oggi vedi paragrafo 1.1.

<sup>19</sup> Nel 2015 erano stati presentati 1.270 ricorsi, nel 2014 i ricorsi erano stati 1.181, nel 2013 1.095 e nel 2012 1045, a fronte dei 701 del 2011

<sup>20</sup> In flessione rispetto al 2016 in cui erano stati 106. Nell'anno 2015 erano stati esaminati 99 pareri in diminuzione rispetto ai 119 sottoposti alla Commissione nel 2014. I pareri esaminati nel 2013 sono stati 98, nel 2012 135.

L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso ha, dunque, contribuito, anche nel corso dell'anno 2019, al rafforzamento dei principi di trasparenza e all'interpretazione delle norme in materia d'accesso ai documenti in maniera sempre più estensiva.

A rendere il ricorso alla Commissione in posizione di sostanziale alternatività rispetto al ricorso al T.A.R. contribuiscono la totale gratuità e celerità del procedimento, il numero elevato di decisioni e l'immediatezza della tutela.

Pur non godendo formalmente di piene garanzie d'indipendenza e neutralità, la Commissione svolge il suo compito in piena libertà e con totale imparzialità di giudizio, privilegiando interpretazioni estensive del diritto di accesso, sempre in linea con la funzione di garante del principio di trasparenza, sia pure nella limitata accezione di cui alla legge n. 241 del 1990.

Va ricordato 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 ancora più efficace la funzione di vigilanza svolta.

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.

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, sancito dal Trattato sul funzionamento dell'unione europea.

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

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

Recentemente è stato infatti 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.



## 2.2. EVOLUZIONE DELLA “TRASPARENZA”

Nel corso degli ultimi anni, 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, 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.

Mentre nel 2013 l'accesso civico, introdotto 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.

La normativa sopracitata non riconosce alla Commissione alcuna competenza né in materia di accesso civico né in materia di accesso civico generalizzato. Tale normativa ha, infatti, espressamente mantenuto inalterate le competenze in materia di accesso ai documenti, ai sensi degli artt. 22 e seguenti della Legge n. 241 del 1990<sup>21</sup> in capo alla Commissione stessa individuando l'Autorità Nazionale Anticorruzione quale garante della trasparenza nella sua nuova accezione, intesa come accessibilità totale.

### 2.3. RICORSO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

Ricorrere alla Commissione per l'accesso richiede un procedimento molto semplice. 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

---

<sup>21</sup> 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".



formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta di accesso - presentare richiesta di riesame 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.

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<sup>22</sup>.

La pubblicazione sul sito internet della Commissione accesso delle decisioni e dei pareri resi, inoltre, costituisce un efficace strumento di diffusione del principio di trasparenza tra le amministrazioni e i cittadini.

#### 2.4. PROCEDURA

Come detto in precedenza, il ricorso deve essere presentato, a pena d'irricevibilità, nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta d'accesso.

Per chiedere il riesame del diniego e/o differimento dell'accesso ai documenti amministrativi, il richiedente dovrà compilare il modulo presente sul sito della Commissione per l'accesso e inviarlo alla Commissione stessa; tramite raccomandata con ricevuta di ritorno, oppure via fax oppure via e-mail o anche tramite posta certificata (P.E.C.). Da notare che, 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 sei 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.

---

<sup>22</sup> Di tale aspetto si tratterà, più dettagliatamente, nel capitolo 6 di questa relazione, dedicato alla descrizione degli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale del ricorso amministrativo innanzi alla Commissione per l'accesso.

I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, possono presentare alla Commissione per l'accesso le loro controdeduzioni<sup>23</sup>.

Nel termine di 30 giorni dalla presentazione del ricorso, la Commissione deve emettere la propria decisione. Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto. Sul punto, occorre segnalare che la Commissione per l'accesso si è sempre pronunciata espressamente, su tutti i ricorsi presentati e che mai ha fatto formare, nel corso di questi primi 13 anni di attività giustiziale<sup>24</sup> 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.

## 2.5. DECISIONI DELLA COMMISSIONE

Ai sensi dell'articolo 12, del D.P.R. n. 184 del 2006, la Commissione, una volta esaminato il ricorso, può adottare le seguenti decisioni:

- a) Accoglimento - in tal caso l'amministrazione adita può concedere l'accesso in ottemperanza alle indicazioni della Commissione oppure può, come previsto dall'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990, confermare il diniego con motivazione, entro trenta giorni dalla decisione della Commissione stessa;
- b) Accoglimento parziale;
- c) Inammissibilità - nei casi di ricorsi proposti da soggetti non legittimati o comunque privi dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera *b*), della legge 241 del 1990;

---

<sup>23</sup> Ai sensi dell'articolo 12, c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

<sup>24</sup> L'attività giustiziale è stata esercitata dalla Commissione per l'accesso a partire dall'anno 2006, con l'entrata in vigore del D.P.R. n. 184 del 2006.

- nei casi di ricorsi privi dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4; lettera d) del medesimo articolo 12;
  - per incompetenza - nei casi di ricorsi aventi ad oggetto richieste di riesame di dinieghi di accesso degli enti locali, negli ambiti territoriali in cui è presente il difensore civico, anche a livello regionale, oppure nei casi di richieste di riesame di diniego di accesso civico e di diniego di accesso civico generalizzato, che esulano dalla competenza della Commissione per l'accesso, per espressa previsione di legge<sup>25</sup>.
- d) Improcedibilità - la Commissione dichiara il ricorso Improcedibile per cessata materia del contendere quando l'Amministrazione adita abbia concesso l'accesso nelle more del procedimento istaurato.
- e) Irricevibilità – la Commissione dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente.
- f) Rigetto – la Commissione respinge il ricorso qualora l'amministrazione abbia legittimamente negato o differito l'accesso.

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

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

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

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 2019 è pari al 12,2 per cento. Nel 2018 era stata pari al 18,2 per cento<sup>26</sup>. Tale dato, pure se in leggero calo rispetto al 2018, rivela che le amministrazioni resistenti, spesso, consentono l'accesso ai cittadini, senza neanche

<sup>25</sup>Ai sensi del d.lgs. n.33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 è prevista per tali gravami rivolti avverso i dinieghi di accesso civico, unicamente la competenza 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

<sup>26</sup>Nel 2017 il dato era stato pari al 13,9%, in diminuzione rispetto al 2016 in cui la quota di pronunce di improcedibilità per cessata materia del contendere era stata pari al 19% Nel 2015 era stata pari al 12,1%, in leggera diminuzione rispetto all'anno 2014 in cui era stata pari al 12,4%, a fronte di un valore pari al 10,9% registrato nel 2013.

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.

Ciò a riprova del fatto che, pur in assenza di poteri coercitivi e sanzionatori, l'attività giustiziale della Commissione esercita un'efficace *moral suasion* nei confronti delle amministrazioni, che sono incentivate a consentire l'accesso<sup>27</sup>.

## 2.6. CARENZA DI POTERI COERCITIVI E/O SANZIONATORI IN CAPO ALLA COMMISSIONE IN CASO DI INADEMPIENZA O INERZIA DELL'AMMINISTRAZIONE RESISTENTE

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, in caso di accoglimento del ricorso da parte della Commissione per l'accesso, 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.

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

Qualora l'amministrazione resistente non emani il provvedimento motivato, confermativo del diniego, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione della

---

<sup>27</sup> Per il dettaglio degli esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2019 vedi la figura 8.

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.

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

Sul problema dell'inottemperanza dell'amministrazione, si è più volte pronunciata la Commissione per l'accesso nel corso degli anni.

Anche nel 2019, come negli anni precedenti, le decisioni della Commissione, hanno confermato il difetto di poteri ordinatori in capo alla Commissione indicando la competenza specifica del giudice amministrativo.

In particolare, la Commissione ha ribadito che: in caso di perdurante ritardo dell'amministrazione nel concedere l'accesso, pur dopo una decisione favorevole al cittadino in sede di ricorso, la Commissione - nell'esercizio della propria attività consultiva o giustiziale - non può obbligare l'amministrazione, difettando in capo alla prima poteri ordinatori nei confronti della p.a. (ex art. 25 L. n 241/90), 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 2019 che verranno esaminati nei seguenti capitoli, è già stata ripetutamente segnalata dalla Commissione anche nelle relazioni al Parlamento per gli anni 2018, 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.

Tale decreto legislativo, tuttavia, ha lasciato 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 prevedere nuovi e più efficaci poteri in capo alla Commissione per l'accesso. Al riguardo, si osserva, che l'articolo 7 della citata legge delega prevedeva l'introduzione di sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza, contemplando alla lettera g) l'individuazione dei soggetti competenti ad irrogarle.

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.



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

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

Nel corso dell'anno 2019, la Commissione ha consolidato l'utilizzo dello strumento revocatorio attraverso una interpretazione estensiva dell'art. 395 n. 4 c.p.c.

Nelle decisioni revocatorie adottate dalla Commissione nel corso dell'anno 2019, si è continuato, naturalmente, ad osservare il principio per cui la revocazione ad istanza di parte è un mezzo di impugnazione a critica vincolata, in quanto la legge stabilisce a priori, ex art. 395 c.p.c., i motivi per cui può essere proposta.

In particolare, la Commissione nelle proprie pronunce ha evidenziato che la revocazione presenta una netta distinzione tra fase rescindente, che mira a togliere di mezzo la decisione, e fase rescissoria che mira a sostituire la decisione revocata con un'altra decisione di merito. Entrambe queste fasi sono affidate al medesimo giudice, confluendo anche nella medesima decisione. 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 2019, si è registrato un numero elevato di ricorsi presentati avverso i provvedimenti di diniego d'accesso agli atti, non solo delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ma anche degli Enti locali, nei confronti dei quali la Commissione ha ritenuto, in linea con l'orientamento espresso già negli anni precedenti, di dover estendere la propria competenza in caso di mancanza totale del difensore civico, sia a livello provinciale sia regionale, al fine di evitare un vuoto di tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa, in tali ambiti territoriali.

In particolare, come si evince dalle seguenti figure, nel corso del 2019, la Commissione si è riunita in seduta plenaria 13 volte e ha deciso complessivamente 1.406 ricorsi. Oltre all'intensa attività giustiziale, la Commissione ha svolto anche l'attività consultiva, prevista dall'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 ed ha esaminato, nel corso dell'anno considerato, 72 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 2019

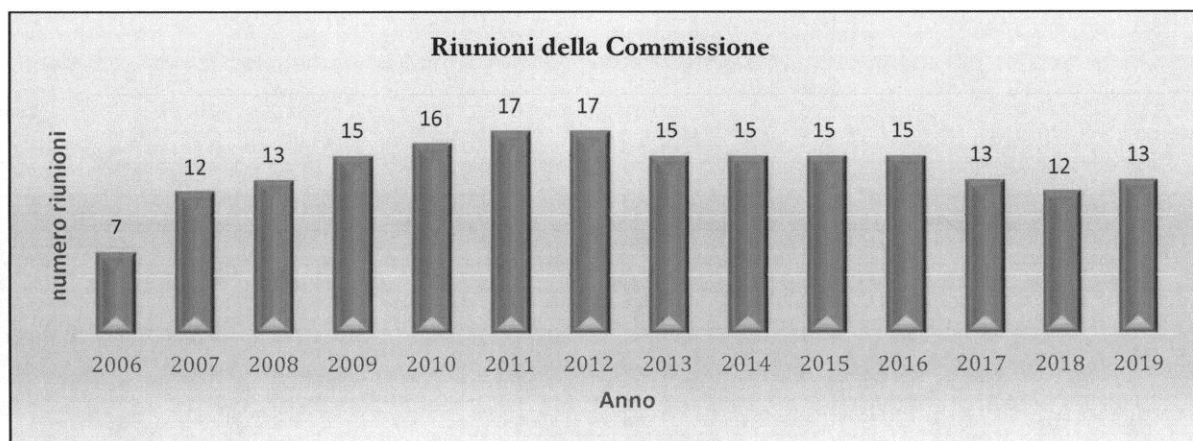
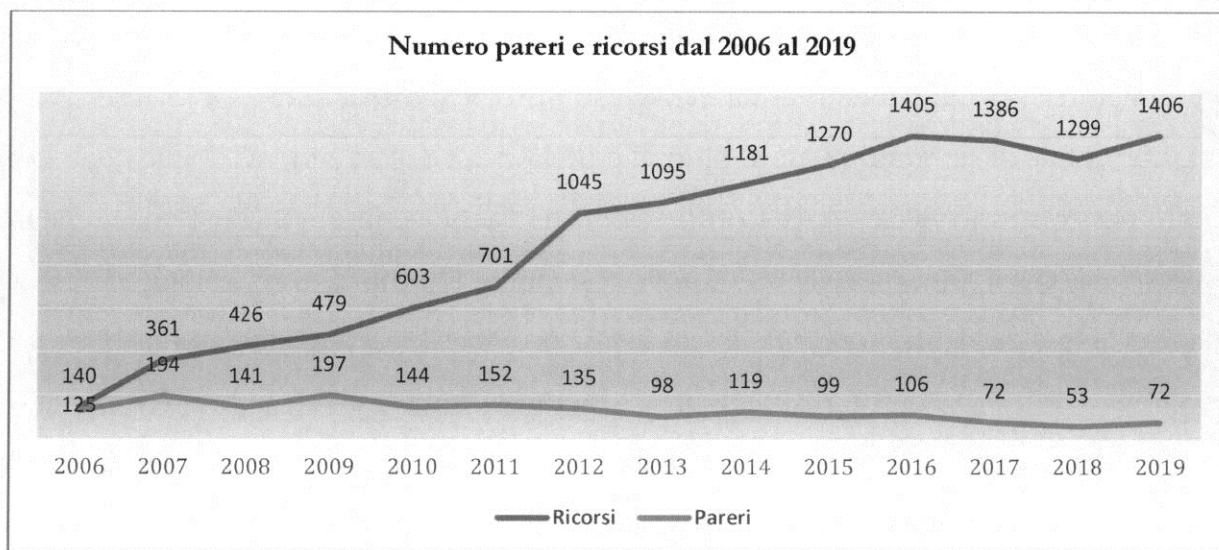




Figura 2 - L'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2019



### 3. STRUTTURA DI SUPPORTO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

La Commissione per l'accesso, fin dalla sua istituzione, opera presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo il quale provvede a fornire il necessario supporto tecnico-amministrativo all'Organo, così come stabilito dal regolamento 28 giugno 2006 della Commissione, articolo 3, comma 1, in osservanza 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.

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

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

Mettendo a disposizione del cittadino ogni informazione riguardante l'attività della Commissione, si è voluto innanzitutto osservare il principio della massima trasparenza e disponibilità dei dati, e, obiettivo non meno importante, nell'ottica di favorire una sempre maggiore interazione del rapporto Cittadino/Stato, si è voluto agevolare quanto più possibile il ricorso da parte del cittadino al prezioso strumento di tutela amministrativa che lo Stato fornisce in modo totalmente gratuito. **A tale proposito occorre purtroppo segnalare che la totale gratuità di questo importante servizio reso ai cittadini, alimenta fenomeni di ricorrenti seriali (già osservati negli anni precedenti e ulteriormente amplificatisi nel corso dell'anno 2019) con presentazione da parte di singoli cittadini di molteplici ricorsi, meramente emulativi, contro diverse**

amministrazioni (il più assiduo di tali ricorrenti seriali ha totalizzato ad oggi quasi 400 ricorsi), ciò pone in inutile affanno i lavori della Commissione. Al fine di evitare tale inconveniente si propone di introdurre il pagamento, in marche da bollo, di una somma simbolica (pari a 20 o 30 euro a ricorso) da parte dei ricorrenti.

Nell'anno 2019, stante l'aumento costante dei ricorsi presentati dai cittadini, 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 2019** la struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ha istruito, per la trattazione in adunanza plenaria, **1.406 ricorsi e 72 pareri**.

Figura 3 - Atti istruiti dalla struttura di supporto alla Commissione

Anno	Ricorsi	Pareri
2006	125	140
2007	361	194
2008	426	141
2009	479	197
2010	603	144
2011	701	152
2012	1.045	135
2013	1.095	98
2014	1.181	119
2015	1.270	99
2016	1.405	106
2017	1.386	72
2018	1.299	53
2019	1.406	72

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

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

- della ricezione dei ricorsi;

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

Il servizio cura inoltre:

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

Le risorse umane assegnate alla Segreteria della Commissione 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 è rimasto, invece, 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 notevolmente aumentato nel tempo, si pensi che dai 603 ricorsi e 44 pareri trattati nel 2010 si è passati, nel 2019, a trattare 1.406 ricorsi e 72 pareri.

Si precisa che lo staff non svolge esclusivamente l'attività di supporto alla Commissione, ma è impegnato, nel contempo, sulle altre linee di attività istituzionale svolte dall'ufficio.

Solo grazie alla elevata professionalità, alla dedizione ed alla efficienza del personale preposto al supporto della Commissione per l'accesso è stato sempre possibile far fronte al notevole carico di lavoro, mantenendo comunque elevati gli standard qualitativi.

L'auspicio è che, in considerazione del diminuito numero dei componenti della Commissione per l'accesso, del conseguente aumento del carico di lavoro per ciascuno di essi e della connessa necessità di una sempre maggiore assistenza da parte della struttura di supporto, possano, per il futuro, essere rafforzati gli organici attualmente in forza presso tale settore nonché il numero degli esperti assegnati. Al riguardo, come già evidenziato nelle precedenti relazioni al Parlamento per gli anni 2018, 2017, 2016 e 2015, **si ribadisce 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, come sopra accennato, occorrerebbe mettere in atto modifiche normative che contemplino il pagamento, in marche da bollo, di una somma simbolica 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 il fenomeno dei ricorrenti seriali.

### 3.1. DEMATERIALIZZAZIONE DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE - IL SITO INTRANET RISERVATO AI COMPONENTI DELLA COMMISSIONE PER LA LAVORAZIONE TELEMATICA DEI RICORSI E DEI PARERI

A partire dal 2010 la struttura di supporto della Commissione ha avviato un processo di archiviazione e conservazione dei flussi documentali in forma digitale (c.d. dematerializzazione), il sistema classico di fascicolazione cartacea è stato, infatti, gradualmente sostituito e reso in forma digitale. La nuova procedura prevede, per ogni ricorso pervenuto, la creazione di un fascicolo elettronico, di conseguenza l'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, ciò consente ai componenti della Commissione di poter visionare e scaricare, in tempo reale, i ricorsi, le memorie e tutta la documentazione acquisita.

Grazie alla dematerializzazione posta in essere, tutte le riunioni plenarie si svolgono in modalità totalmente informatizzata, vengono utilizzati documenti in formato Word e PDF senza l'uso del cartaceo e, sono messi a disposizione di ciascuno dei componenti della Commissione, appositi PC portatili collegati in rete per la consultazione dei fascicoli elettronici.

Anche nel corso del 2019, la Commissione ha svolto la sua attività secondo le modalità informatiche, ottenendo una sempre maggiore speditezza ed efficienza, oltre ad un notevole risparmio dei costi per l'amministrazione derivante dalla completa abolizione della documentazione cartacea.

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 si risparmiano, in media, ventimila fogli di carta.

Poiché nel corso del 2019, la Commissione si è riunita 13 volte<sup>28</sup>, il risparmio effettivo di carta per l'intero anno di attività è stato pari a circa 260.000 fogli.

### 3.2. 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

---

<sup>28</sup> Per l'andamento del numero delle riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2019, vedi la figura 1



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.

A partire dal mese di dicembre 2010, la Commissione per l'accesso - pur continuando ad accettare sia i ricorsi pervenuti in forma cartacea, sia quelli 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..

La dematerializzazione di tale processo, oltre a ridurre drasticamente l'impatto ambientale, ha permesso un notevole abbattimento dei costi relativi al consumo di carta ed alle spese di spedizione delle raccomandate.

Dal 2011 al 2019 il numero dei ricorrenti che si sono serviti della P.E.C. in luogo della posta cartacea è aumentato in modo esponenziale, si può sicuramente affermare, che l'invio dei ricorsi a mezzo P.E.C. sia diventata una prassi, si è passati, infatti, dallo 0,7 per cento dei ricorsi inviati a mezzo P.E.C. del 2010 alla quasi totalità dei ricorsi inviati con tale modalità nel 2019.

### 3.3. SITO INTERNET [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

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

Sul sito è anche 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 emananti.

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 dal 2010 al 2018, è stato ampiamente confermato anche nel 2019, anno in cui si è registrato un numero sempre crescente di visitatori diversi collegati al sito e di visite alla pagina della Commissione.



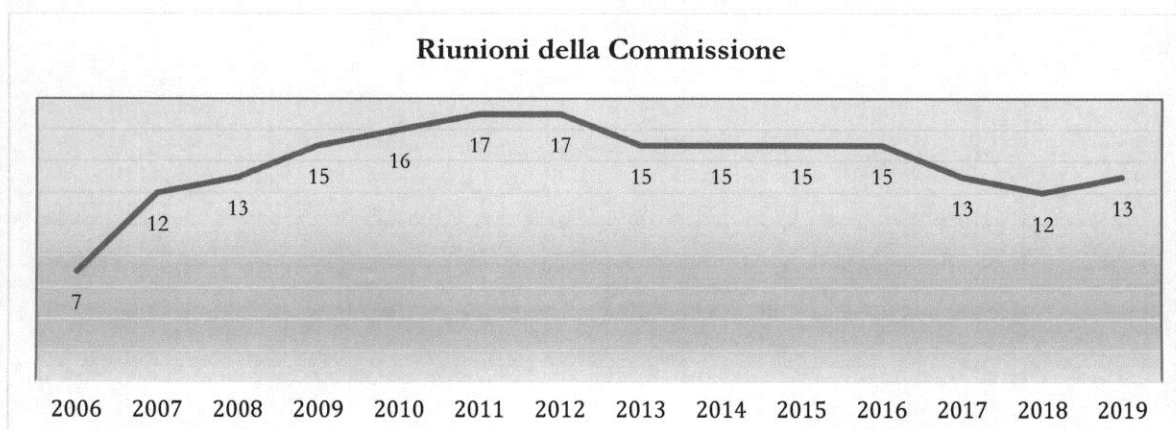
#### 4. RICORSI ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2019

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, anche nel 2019, livelli sempre maggiori di efficienza e produttività.

Nel corso del 2019, la Commissione si è riunita in seduta plenaria per 13 volte, precisamente nei seguenti giorni: 17 gennaio; 15 febbraio; 19 marzo; 15 aprile; 8 maggio; 6 e 27 giugno; 16 luglio; 18 settembre; 9 e 24 ottobre; 20 novembre; 19 dicembre.

La seguente figura mette a confronto il numero annuale delle riunioni della Commissione dal 2006 al 2019.

Figura 4 - Riunioni della Commissione dal 2006 al 2019

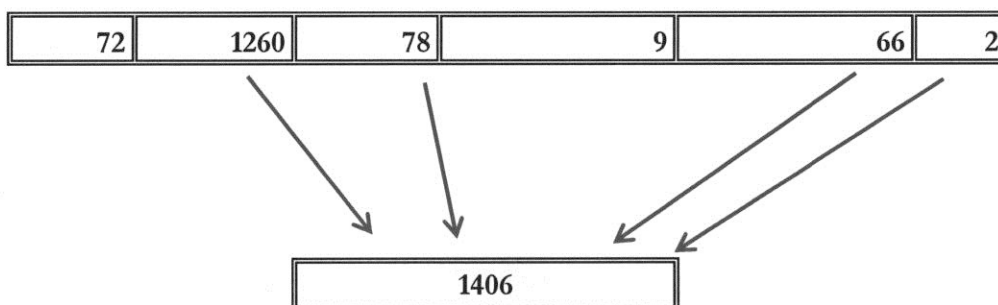


Nel corso del 2019 sono stati esaminati in totale 1.406 ricorsi e 72 pareri. I lavori svolti dalla Commissione per l'accesso, distinti per singola riunione plenaria, sono descritti nel dettaglio dalla figura che segue.

Figura 5 - Dettaglio dei lavori della Commissione nell'anno 2019

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

		Pareri	Ricorsi	Fuori ordine	Regolamenti	Difensore civico	FOIA
1	17/01/2019	3	91	1		1	
2	15/02/2019	4	95	5		3	
3	19/03/2019	1	109	6		7	
4	15/04/2019	9	110	4		5	
5	08/05/2019	8	63	8		1	
6	06/06/2019	5	109	10		7	
7	27/06/2019	5	85	6		3	2
8	16/07/2019	4	65	9	9	4	
9	18/09/2019	4	99	13		4	
10	09/10/2019	9	124	2		12	
11	24/10/2019	2	85	1		5	
12	20/11/2019	10	107	10		7	
13	19/12/2019	8	118	3		7	



#### 4.1. ESITI DEI RICORSI

Come illustrato nel paragrafo 2.5. della presente relazione, nel quale sono state descritte le varie tipologie delle pronunce rese dalla Commissione, i ricorsi possono essere dichiarati irricevibili, improcedibili per cessata materia del contendere, inammissibili per motivi vari tra cui l'incompetenza, respinti, accolti o parzialmente accolti. Inoltre la Commissione può valutare la sospensione dei termini per incombenze istruttorie (ordinanze istruttorie).

Le due seguenti figure mettono a confronto le percentuali dei diversi esiti dei ricorsi negli ultimi dieci anni.

Figura 6 - Andamento ricorsi dal 2009 al 2019

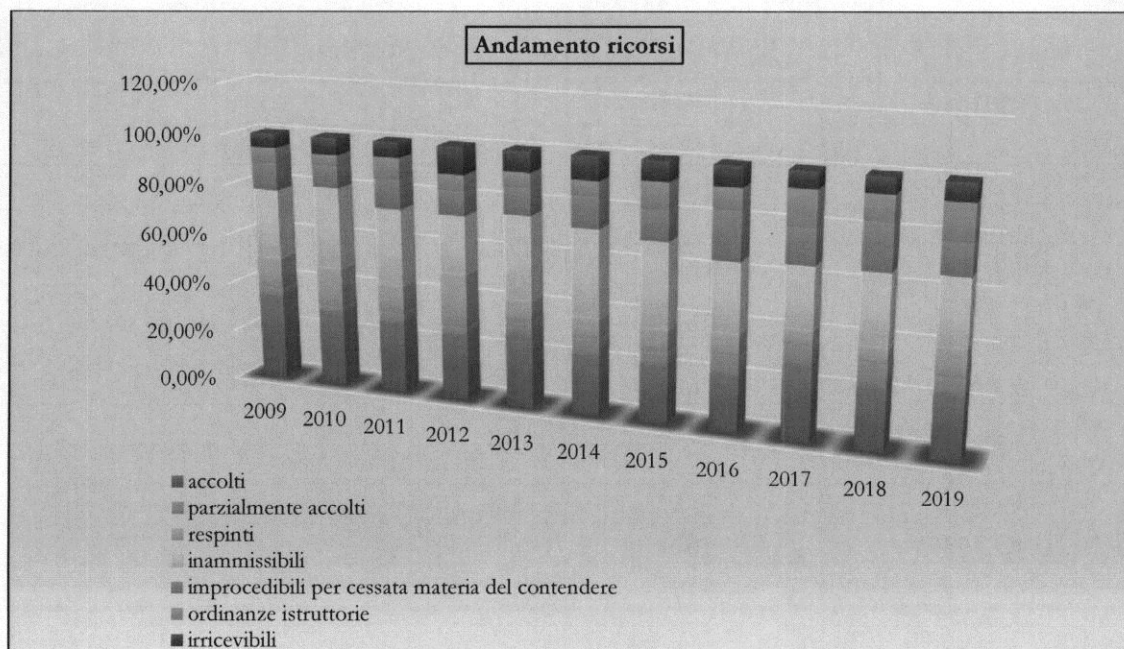


Figura 7 - Esiti dei ricorsi a raffronto dal 2009 al 2019

Anno	Accolti	Parzialmente accolti	Respinti	Inammissibili	Improcedibili per cessata materia del contendere	Ordinanze istruttorie	Irricevibili
2009	34,0%	3,0%	13,0%	27,5%	11,0%	6,0%	5,5%
2010	30,0%	2,0%	16,0%	32,3%	9,0%	4,0%	6,7%
2011	28,5%	3,8%	11,1%	30,5%	11,8%	8,3%	6,0%
2012	26,7%	2,5%	21,3%	23,0%	9,8%	6,0%	10,7%
2013	29,0%	5,3%	8,3%	33,1%	10,9%	5,4%	8,1%
2014	24,4%	6,1%	8,0%	34,3%	12,4%	5,6%	9,2%
2015	23,2%	5,1%	8,9%	33,0%	12,1%	10,1%	7,6%
2016	23,0%	6,9%	8,2%	27,2%	19,0%	8,0%	7,7%
2017	29,3%	7,6%	5,5%	23,8%	13,9%	13,6%	6,3%
2018	24,3%	8,7%	6,1%	27,1%	18,2%	9,5%	6,1%
2019	24,8%	6,0%	10,8%	25,4%	12,2%	13,9%	6,9%

Nel 2019 il 25,4 per cento dei ricorsi proposti alla Commissione sono stati dichiarati **inammissibili**, all'interno di essi sono ricomprese anche le pronunce di incompetenza, tale dato risulta in leggera diminuzione rispetto al 27,1 per cento registrato nel 2018.

L'incidenza percentuale dei ricorsi dichiarati inammissibili risulta essere la più alta rispetto alle altre singole tipologie di decisioni, superata comunque da quella dei **ricorsi accolti sommati ai ricorsi parzialmente accolti, pari in totale al 30,8 per cento** (nel 2018 i ricorsi accolti e parzialmente accolti erano pari al 33 per cento del totale e, nel 2017, erano stati il 36,9 per cento).

Il numero relativamente alto delle decisioni di inammissibilità è da ritenersi collegato soprattutto al fatto che al loro interno sono compresi tutti i casi di inammissibilità previsti ai sensi dell'articolo 12, comma 7, lettere b) e c) del 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 d.P.R. 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.

Le decisioni di accoglimento, nel 2019 sono leggermente aumentate risultando pari al 24,8 per cento del totale, nel 2018 la loro incidenza percentuale era del 24,3 per cento, in calo, rispetto al 2017, quando era pari al 29,3 per cento. Nel 2016 gli esiti di accoglimento hanno rappresentato il 23 per cento del totale, nel 2015, il 23,2 per cento, in lieve diminuzione rispetto al 2014, quando erano pari al 24,4 per cento. Nel 2013 gli accoglimenti erano pari al 29 per cento del totale, in netto aumento rispetto al 2012 in cui il dato si attestava al 26,7 per cento.

Nel 2019 si registra una minore incidenza percentuale delle decisioni di accoglimento parziale, esse infatti risultano pari al 6 per cento del totale, mentre nel 2018 raggiungevano l'8,7 per cento. Nel 2017 erano stati parzialmente accolti il 7,6 per cento dei ricorsi mentre, nel 2016, il 6,9 per cento<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup>Nel 2015 gli accoglimenti parziali erano il 5,1% e nel 2014 erano stati pari al 6,1% contro il 5,3% del 2013.

Sul totale delle decisioni del 2019, quelle **di improcedibilità per cessata materia del contendere sono risultate pari al 12,2** per cento, in calo rispetto al 2018 quando erano pari al 18,2 per cento. Nel 2017, tali decisioni avevano rappresentato 13,9 per cento del totale.<sup>30</sup>

Al riguardo si deve sottolineare che il notevole numero dei ricorsi dichiarati improcedibili per cessazione della materia del contendere denota la propensione delle amministrazioni a concedere l'accesso ai documenti richiesti, in pendenza del ricorso alla Commissione per l'accesso, senza attenderne l'esito. Ciò può essere letto come un indicatore del livello di *moral suasion* esercitata dalla Commissione nei confronti delle amministrazioni resistenti, 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. Le pronunce che dichiarano la cessazione della materia, dunque, rappresentano, 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.

I ricorsi dichiarati **irricevibili per tardività nel 2019 sono stati il 6,9 per cento del totale**, nel 2018 erano stati pari al 6,1 per cento, in calo rispetto al 2017, in cui si era registrato il 6,3 di pronunce di irricevibilità. Nel 2016 tali decisioni, si erano attestate al 7,7 per cento, confermando sostanzialmente il dato percentuale dell'anno 2015 in cui erano state pari al 7,6 per cento, in netta diminuzione rispetto all'anno 2014, quando avevano registrato una lieve crescita attestandosi al 9,2 per cento. Nel 2013 le decisioni di irricevibilità erano pari all'8,1 per cento dei ricorsi presentati e nel 2012 erano state pari al 10,7 per cento.

**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 2019 pari**

---

<sup>30</sup> Nel 2016 le improcedibilità per cessata materia del contendere erano pari al 19%, nel 2015 erano state pari al 12,1%, nel 2014 le improcedibilità erano pari al 12,4% e nel 2013 al 10,9%.



al **13,9 per cento** in aumento rispetto al 2018 quando rappresentavano il 9,5 per cento delle decisioni totali. Nel 2017, erano pari al 13,6 per cento.<sup>31</sup>

I **ricorsi respinti nel 2019 sono stati pari al 10,8 per cento, in aumento rispetto al 2018 quando erano pari al 6,1 per cento del totale.** Nel 2017 il dato era pari al 5,5 per cento. Nel 2016 i rigetti sono stati pari all'8,2 per cento, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2015 in cui si era registrato l'8,9 per cento di decisioni di rigetto. Nell'anno 2014 le decisioni di rigetto erano state l'8 per cento del totale, già in diminuzione rispetto ai ricorsi respinti nell'anno 2013, pari all'8,3 per cento.<sup>32</sup>

Analizzando complessivamente i dati relativi agli esiti dei ricorsi, è interessante notare che per gli **esiti favorevoli al ricorrente** (accolti, parzialmente accolti e improcedibili per cessata materia del contendere) si registra, nel 2019, una percentuale **pari al 43 per cento**, in diminuzione, rispetto al 2018, dell'8,2 per cento ed in controtendenza rispetto ai quattro anni precedenti che hanno visto il dato in costante aumento. **Nel 2018, infatti, la percentuale degli esiti favorevoli ai ricorrenti era pari al 51,2 per cento**, nel 2017 al 50,8 per cento, nel 2016 al 48,9 per cento ed infine nel 2015 al 40,4 per cento<sup>33</sup>. Di contro, l'incidenza percentuale dei ricorsi respinti, è risultata in costante diminuzione a partire dal 2015 facendo registrare, invece, un aumento lieve nel 2018 (+ 0,6 per cento rispetto al 2017), e più marcato nel 2019 (+ 4,7 per cento rispetto al 2018). Tale fenomeno, correlato al parallelo consistente aumento nel 2019, delle ordinanze istruttorie (+ 4,5 per cento rispetto al 2018), è in parte motivato, come già accennato nel corso della relazione, dalla totale gratuità del ricorso alla Commissione che favorisce purtroppo, anche il fenomeno dei cosiddetti "ricorrenti seriali". Si ribadisce l'esigenza di porre un freno a tale criticità anche ricorrendo all'introduzione del pagamento di una quota simbolica in marche da bollo a carico dei ricorrenti.

Altro dato rilevante che emerge dall'esame delle figure 6 e 7 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 **2019 è pari al 41,6 per cento**,

---

<sup>31</sup> 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%.

<sup>32</sup> I ricorsi respinti erano stati pari al 21,3% nel 2012, all'11,1% nel 2011, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009.

<sup>33</sup> Il dato era stato, nel 2015, inferiore rispetto al 2014 quando si era attestato al 42,9 per cento.

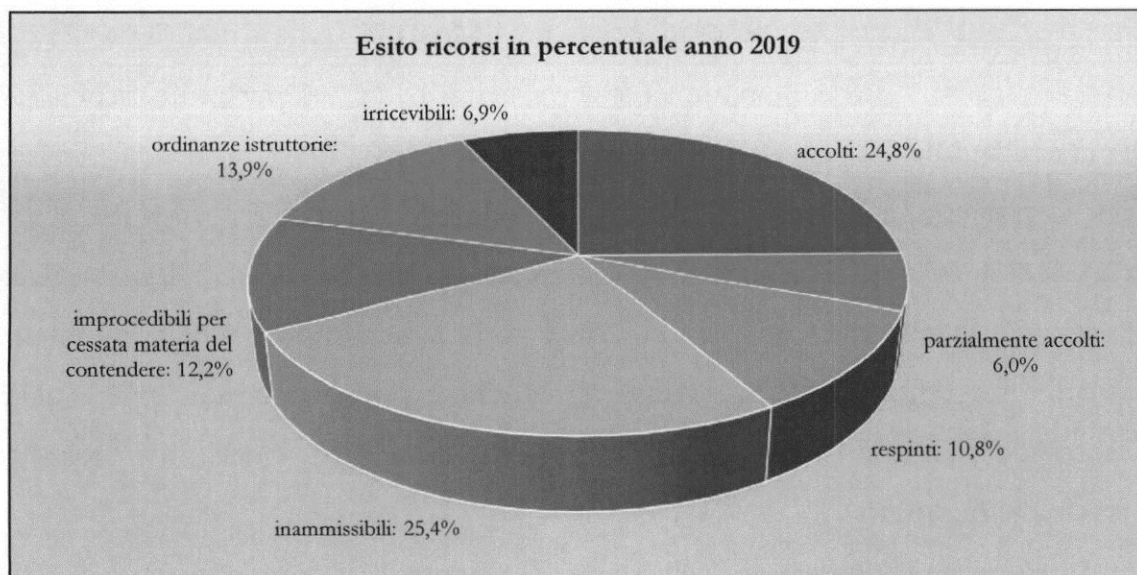
in aumento rispetto al 39,1 per cento registrato nel **2018**. Nel 2017, la somma dei ricorsi decisi nel merito era stata pari al 42,4 per cento, nel 2016 al 38,1 per cento.

**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 2019, nel complesso, pari al 12,2 per cento**

Sommando tale ultimo dato a quello dei ricorsi decisi nel merito **si ottiene per l'anno 2019 un totale pari al 53,8 per cento di decisioni**. Nel 2018 il totale dei ricorsi decisi nel merito più i ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere era pari al **57,3 per cento, nel 2017 al 56,3 per cento, nel 2016 al 57,1 per cento e nel 2015, al 49,3 per cento**.

Nella figura che segue è rappresentata nel dettaglio l'incidenza percentuale delle varie tipologie di esiti dei ricorsi registrata nel 2019.

**Figura 8 - Esiti dei ricorsi nell'anno 2019**



Si può osservare che nel 2019 i ricorsi accolti sono stati pari al 24,8 per cento, mentre quelli parzialmente accolti sono stati il 6 per cento.

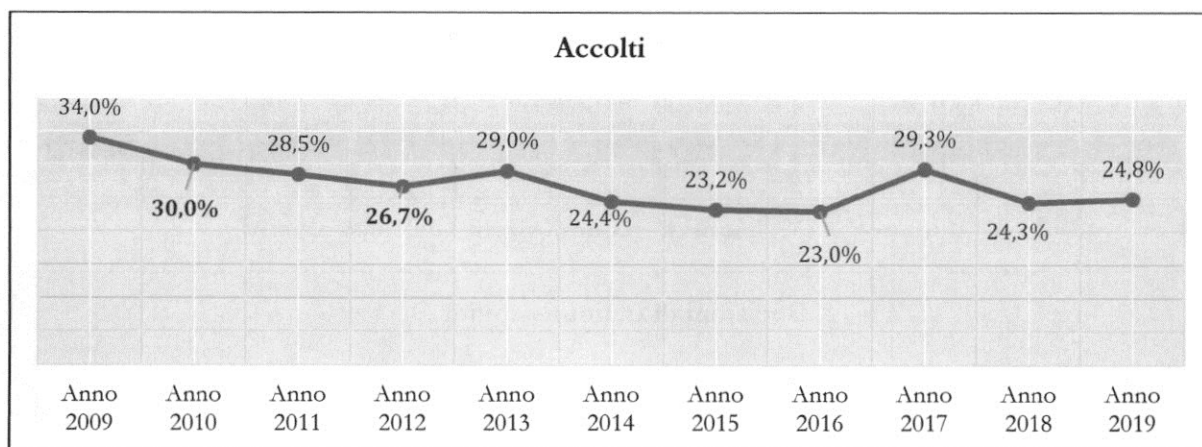
**I ricorsi respinti sono stati pari al 10,8 per cento. Quelli improcedibile per cessata materia del contendere sono stati pari al 12,2 per cento.**



Le decisioni che hanno pronunciato l'**inammissibilità del ricorso** sono, nel 2019, pari al **25,4 per cento**. I ricorsi irricevibili per tardività sono pari al **6,9 per cento**. Le **ordinanze istruttorie** sono state pari al **13,9 per cento**.

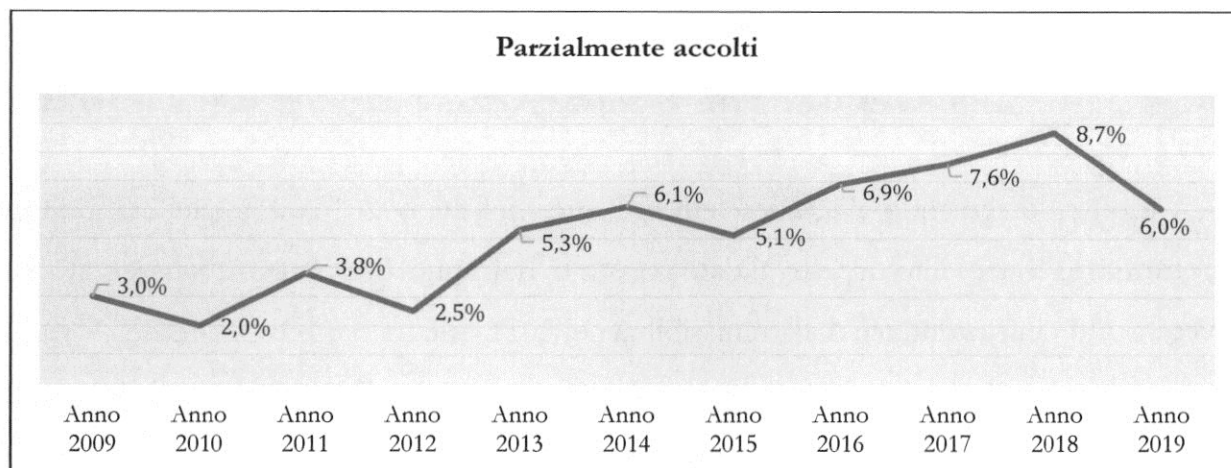
Nelle seguenti figure da 9 a 17, vengono raffrontati gli esiti dei ricorsi dal 2009 al 2019.

Figura 9 - Ricorsi accolti dal 2009 al 2019



Osservando i dati riportati nel grafico, si può notare che vi è stato nel 2019 un aumento dello 0,5 per cento dell'incidenza percentuale dei **ricorsi accolti**, pari nel 2019 al 24,8 per cento a fronte del 24,3 per cento registrato nel 2018. Nel 2017 il dato era pari al 29,3 in aumento rispetto all'anno precedente. La percentuale più alta degli accoglimenti si è verificata nel 2009 con il 34 per cento, quella più bassa nel 2016 con il 23 per cento.

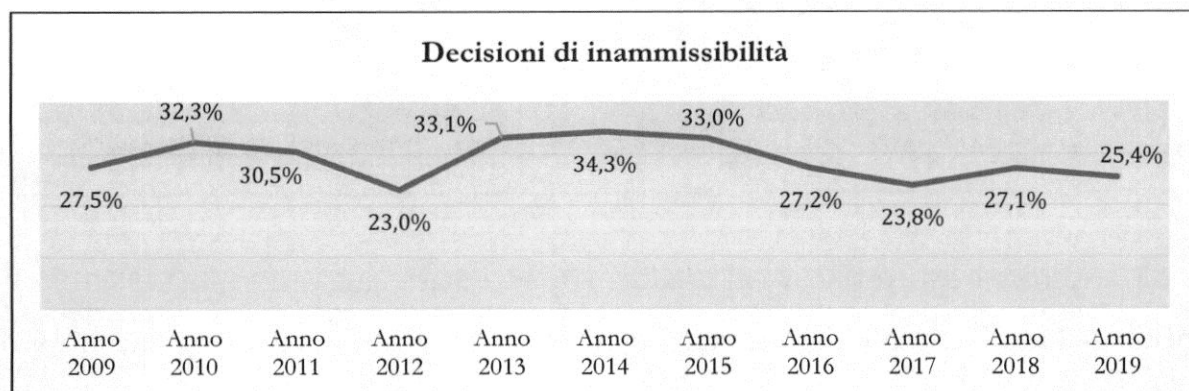
Figura 10 - Ricorsi parzialmente accolti dal 2009 al 2019



Il grafico che precede, mostra che i ricorsi **parzialmente accolti** sono stati nel 2019 il 6 per cento del totale, in leggera flessione rispetto al 2018, quando rappresentavano l'8,7 per cento delle decisioni. Il dato relativo agli accoglimenti parziali si è mantenuto abbastanza costante nell'arco del decennio oscillando dal 2 per cento, valore più basso registrato nel 2010, all'8,7 per cento, valore più alto registrato nel 2018.

Nel complesso il dato relativo agli accoglimenti anche parziali si attesta nel 2019 al 30,8 per cento, in leggera diminuzione rispetto al 2018, quando il totale delle due tipologie era pari al 33 per cento.

Figura 11 - Decisioni di inammissibilità dal 2009 al 2019



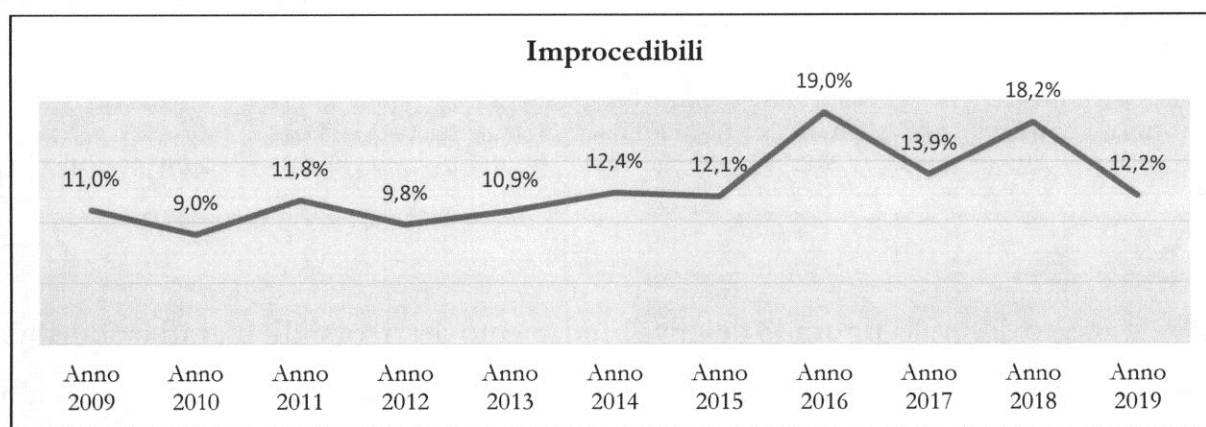
La **figura 11** descrive l'andamento dei **ricorsi dichiarati inammissibili**, comprese le pronunce di incompetenza. Le pronunce di inammissibilità **sono diminuite nel corso del 2019** attestandosi al **25,4 per cento del totale**, nel 2018, erano pari al **27,1 per cento**. Nel 2017 erano il 23,8 per cento, nel **2016 il 27,2 per cento** contro il 33 per cento registrato nel 2015 ed il 34,3 per cento nel 2014. Nel 2013 le inammissibilità erano pari al 33,1 per cento.

Inoltre, osservando il grafico 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 2019**, 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

Figura 12 - Ricorsi improcedibili per cessata materia del contendere

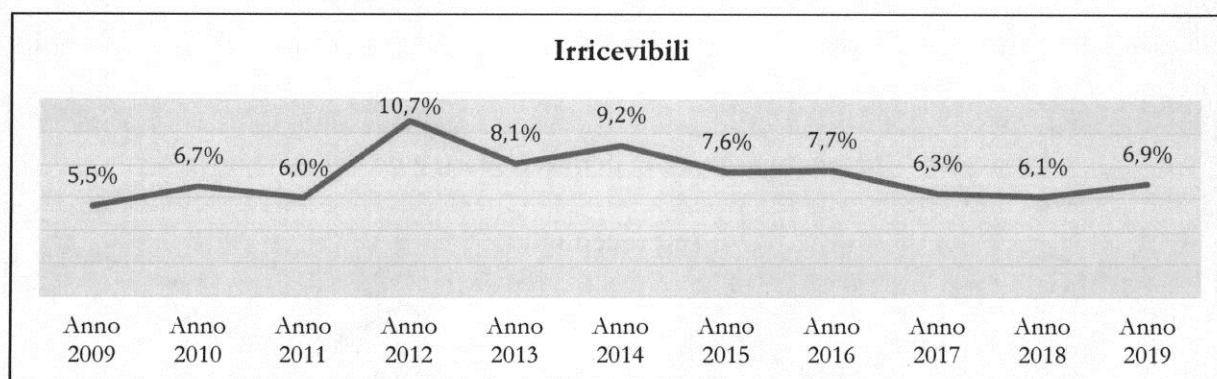


**Le decisioni di improcedibilità per cessata materia del contendere**, nel grafico di cui alla **figura 12**, nel **2019** sono pari al **13,2 del totale**, nel 2018 erano pari al 18,2. Nel 2017 erano pari al 13,9 per cento. Nel 2016 erano il 19 per cento, in forte aumento rispetto all'anno precedente, in cui si era invece registrata una diminuzione dello 0,3 per cento delle pronunce di improcedibilità per cessata materia del contendere, in lievissimo calo rispetto al 2014, anno che invece aveva fatto registrare un aumento percentuale delle improcedibilità rispetto al 2013 (nel 2014 le improcedibilità erano pari al 12,4 per cento e nel 2013 al 10,9 per cento).

Il consistente numero dei ricorsi dichiarati improcedibili per cessazione della materia del contendere denota la 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

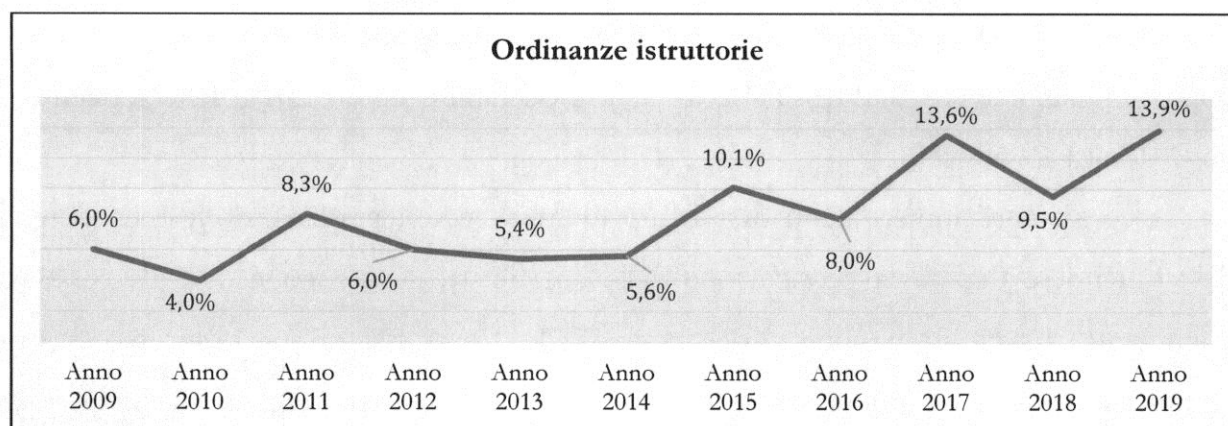
risultato di offrire una immediata tutela sostanziale del diritto d'accesso, già nella fase prodromica del procedimento giustiziale innanzi alla Commissione stessa.

Figura 13 - Ricorsi irricevibili dal 2009 al 2019



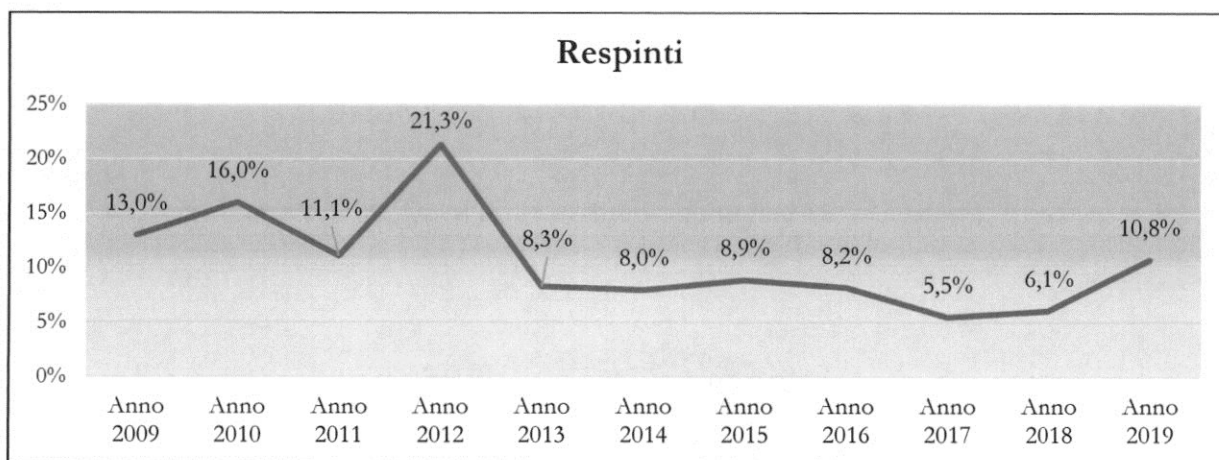
Il grafico di cui alla **figura 13** descrive l'andamento dei **ricorsi dichiarati irricevibile per tardività**. Nel 2019 le decisioni di irricevibilità per tardività sono state il 6,9 per cento, nel 2018 erano il 6,1 per cento. Il dato relativo a tale tipologia di decisione, si è mantenuto piuttosto uniforme nel tempo oscillando dal 5,5 per cento registrato nel 2009 al 10,7 per cento, registrato nel 2012, anno nel quale le decisioni di irricevibilità hanno avuto la maggiore incidenza percentuale raggiunta nel decennio toccando il 10,7 per cento

Figura 14 - Ordinanze istruttorie dal 2009 al 2018



La figura 14 descrive l'andamento delle ordinanze interlocutorie della Commissione per l'accesso, recanti interruzione dei termini per incombenze istruttorie (nelle quali sono ricomprese anche le sospensioni per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) Nel 2019 tali pronunce sono state pari al 13,9 per cento, nel 2018 al 9,5 per cento. Nel 2017 sono state 13,6 per cento e nell'anno 2016 erano pari all'8 per cento. Nel 2015 il dato era pari al 10,1 per cento, mente nel 2014 erano pari al 5,6 per cento, e nell'anno 2013 il dato registrato era stato pari al 5,4 per cento.

Figura 15 - Ricorsi respinti dal 2009 al 2019



La figura 15 descrive i ricorsi respinti dal 2009 al 2019. **Nel 2019 sono stati respinti il 10,8 per cento dei ricorsi, nel 2018 il 6,1 per cento, nel 2017 il 5,5 per cento e nel 2016 l'8,2 per cento**, in lieve diminuzione rispetto all'anno 2015 in cui si era registrato l'8,9 per cento di decisioni di rigetto. Nell'anno 2014 erano state l'8 per cento del totale, già in diminuzione rispetto ai ricorsi respinti nell'anno 2013, pari all'8,3 per cento (nel 2012 i ricorsi respinti erano stati pari al 21,3 per cento e nel 2011 pari all'11,1 per cento, contro il 16 per cento del 2010, e il 13 per cento del 2009).

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

Attraverso l'analisi degli esiti dei ricorsi esaminati negli ultimi 10 anni di attività, emerge dunque il ruolo sempre più incisivo svolto dalla Commissione nell'ambito del

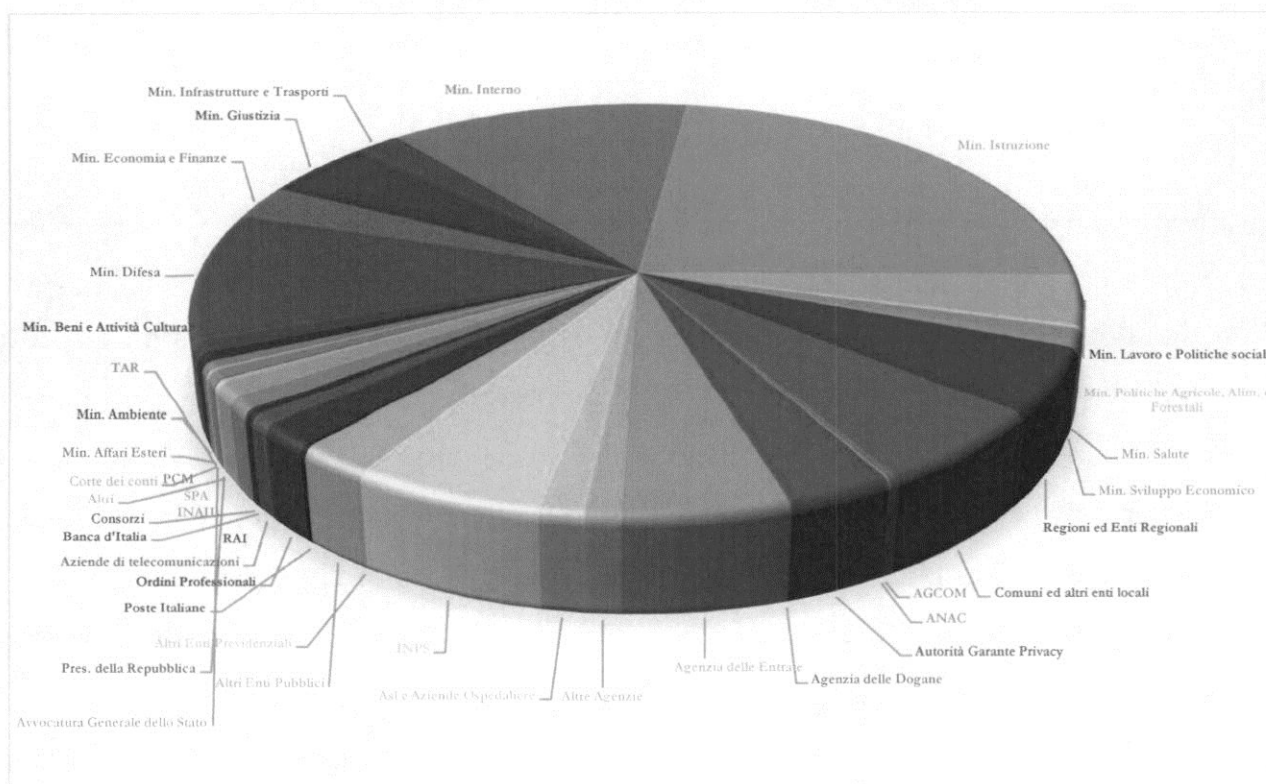


diritto all'accesso. A decretare il successo di tale strumento, contribuisce il numero sempre crescente di cittadini che vi si rivolgono, segno di una maggiore interattività e fiducia nei confronti delle istituzioni, e, parallelamente, il maggiore livello di trasparenza raggiunto dalle Amministrazioni, anche grazie all'azione di "ravvedimento" svolto dalla Commissione

#### 4.2. RICORSI PER AMMINISTRAZIONE RESISTENTE

Nell'anno 2019 sono stati presentati alla Commissione per l'accesso 1.406 ricorsi, rivolti contro provvedimenti di diniego d'accesso (espresi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali<sup>34</sup>.

Figura 16 - Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2019



<sup>34</sup> Ancorché la Commissione per l'accesso abbia una competenza limitata, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, 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 17 - Percentuale dei ricorsi presentati nel 2019 per amministrazione resistente

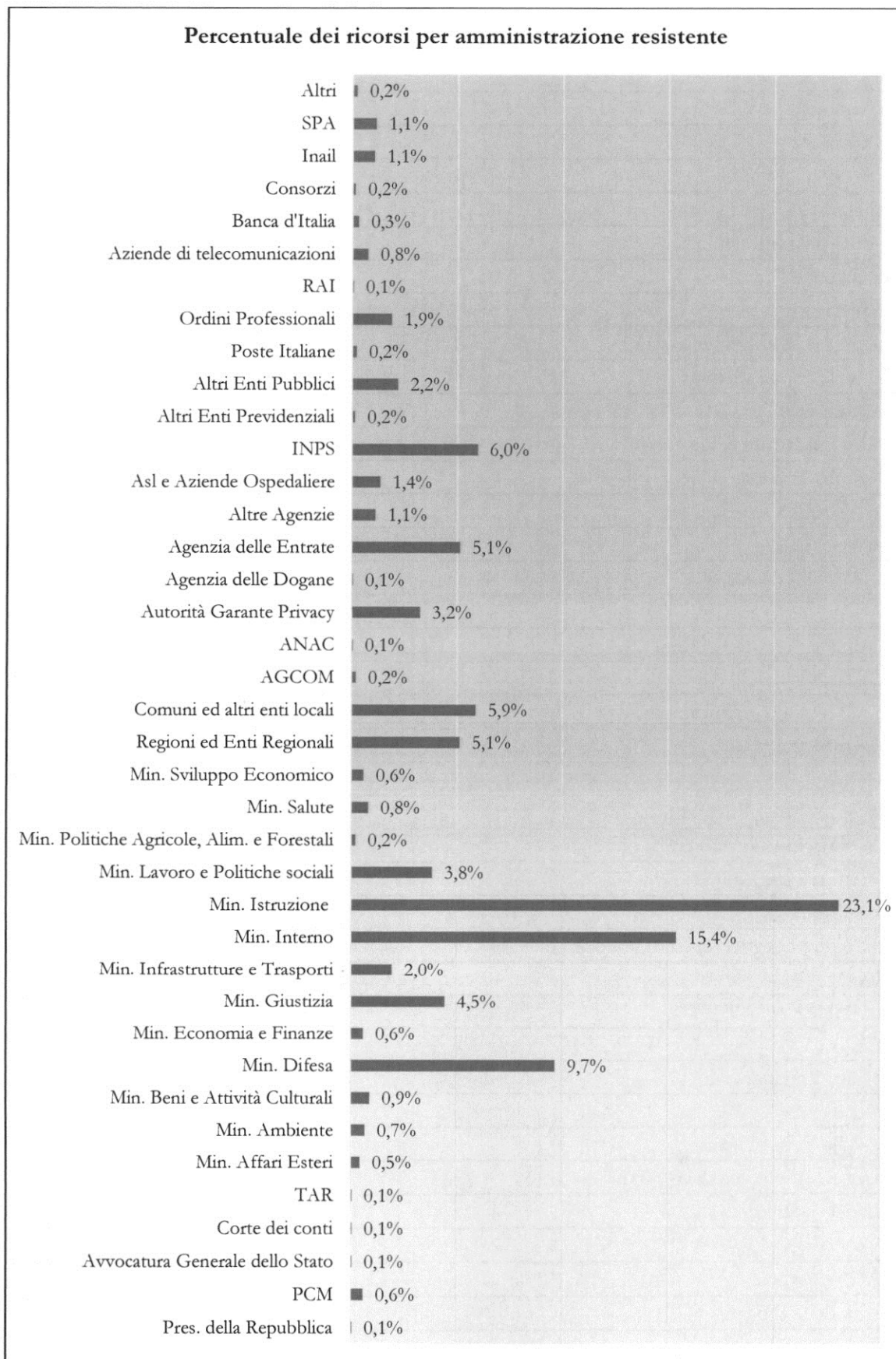




Figura 18 - Percentuali in ordine decrescente dei ricorsi per amministrazione resistente nel 2019

<b>Amministrazioni resistenti</b>	<b>%</b>
Min. Istruzione	23,09
Min. Interno	15,02
Min. Difesa	10,04
INPS	5,96
Comuni ed altri enti locali	5,89
Regioni ed Enti Regionali	5,13
Agenzia delle Entrate	5,13
Min. Giustizia	4,60
Min. Lavoro e Politiche sociali	3,85
Autorità Garante Privacy	3,25
Altri Enti Pubblici	2,19
Min. Infrastrutture e Trasporti	1,96
Ordini Professionali	1,74
Asl e Aziende Ospedaliere	1,36
Altre Agenzie	1,13
SPA	1,13
Inail	1,06
Min. Beni e Attività Culturali	0,91
Min. Salute	0,83
Aziende di telecomunicazioni	0,75
Min. Ambiente	0,68
PCM	0,60
Min. Economia e Finanze	0,60
Min. Sviluppo Economico	0,60
Min. Affari Esteri	0,45
Banca d'Italia	0,30
Min. Politiche Agricole, Alim. e Forestali	0,23
AGCOM	0,23
Poste Italiane	0,23
Altri	0,23
Altri Enti Previdenziali	0,15
Consorzi	0,15
Pres. della Repubblica	0,08
Avvocatura Generale dello Stato	0,08
Corte dei conti	0,08
TAR	0,08
ANAC	0,08
Agenzia delle Dogane	0,08
RAI	0,08

Nelle Figure 16, 17 e 18 sono riportate, nel dettaglio, le amministrazioni contro le quali i cittadini hanno presentato ricorso alla Commissione per l'accesso nell'anno 2019.

Dall'esame dei grafici, di cui alle succitate figure 17 e 18, si evince che il maggior numero di ricorsi nel 2019 è stato presentato alla Commissione contro i dinieghi di accesso del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca. Si tratta in totale del 23,09 per cento 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 15,02 per cento 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 10,04 per cento di ricorsi. Nel 2019, contro l'INPS sono stati presentati il 5,96 per cento dei ricorsi, contro i Comuni ed Enti locali, la quota di ricorsi è stata pari al 5,89 per cento, contro le Regioni e gli enti regionali il 5,13 per cento e stessa percentuale contro l'Agenzia delle entrate.

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 il 4,6 per cento ed il Ministero del lavoro e le politiche sociali con il 3,85 per cento.

Contro l'Autorità garante della privacy sono stati presentati il 3,25 per cento dei ricorsi totali, contro altri Enti pubblici il 2,19 per cento e contro il Ministero delle infrastrutture e trasporti l'1,96 per cento. A seguire: gli ordini professionali con l'1,74 per cento dei ricorsi; le Asl ed aziende ospedaliere con l'1,36 per cento; altre Agenzie con l'1,13 per cento; le Società per Azioni con l'1,13 per cento; l'Inail con l'1,06 per cento; il Ministero dei beni e attività culturali con lo 0,83 per cento dei ricorsi. Contro il Ministero della salute sono stati presentati lo 0,83 per cento dei ricorsi, contro le aziende di telecomunicazioni lo 0,75 per cento, contro il Ministero per l'ambiente lo 0,68 per cento, contro la Presidenza del Consiglio, il Ministero dell'economia e finanze, il Ministero dello sviluppo economico lo 0,6 per cento. Al Ministero per gli affari esteri sono stati inoltrati lo 0,45 per cento dei ricorsi, alla Banca d'Italia lo 0,3 per cento, e lo 0,23 per cento

rispettivamente al Ministero delle politiche agricole e forestali, all'AGCOM, alle Poste italiane e verso altri. Contro i dinieghi da parte di altri enti previdenziali (casce previdenziali degli ordini professionali) è stato presentato lo 0,15 per cento dei ricorsi, stessa percentuale per i Consorzi. Contro la Presidenza della repubblica, l'Avvocatura generale dello Stato, la Corte dei conti, il TAR, l'ANAC, l'Agenzia delle dogane e la RAI sono stati presentati il numero minore di ricorsi pari allo 0,08 per cento.<sup>35</sup>

La figura che segue mostra le incidenze percentuali dei ricorsi presentati alla Commissione nel 2019, suddivise per macrocategorie di amministrazioni resistenti.

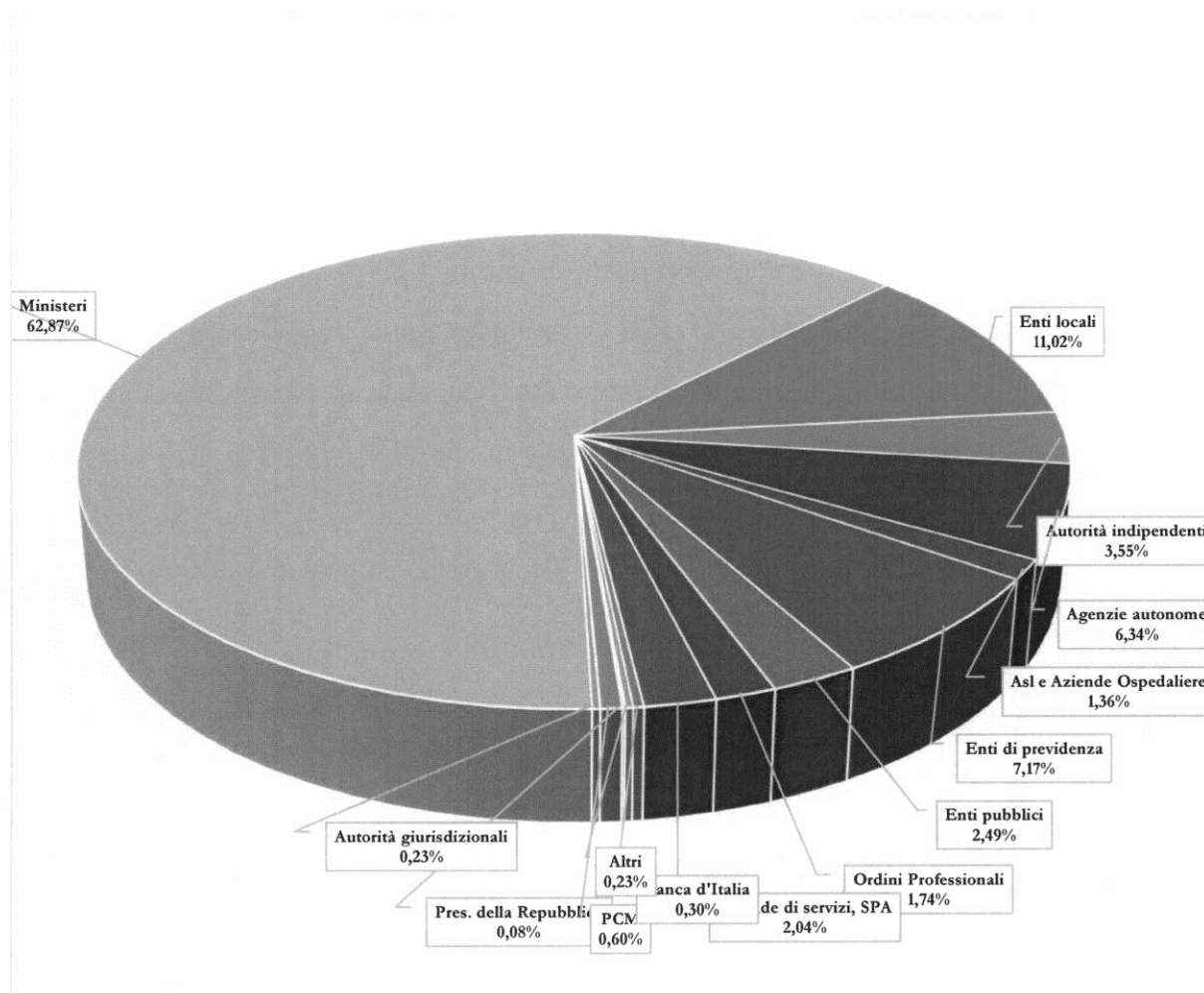
<sup>35</sup> Si riportano, qui di seguito, per un confronto, i dati registrati nel 2018, 2017 e 2016. Il maggior numero di ricorsi nel 2018 è stato presentato alla Commissione contro i dinieghi di accesso del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca. Si tratta in totale del 21,45% di 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'Agenzia 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 il 4,47% ed il Ministero del lavoro e delle 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 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 inferiore, 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

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.

Figura 19 - Macrocategorie di Amministrazioni resistenti nell'anno 2019



Come per gli anni precedenti, la percentuale maggiore di ricorsi è rivolta contro i **ministeri**. Anche nel 2019, come nel 2018, il 63 per cento dei gravami è rivolto contro i dinieghi di accesso delle amministrazioni ministeriali nelle loro diverse articolazioni, centrali e periferiche. Tra le macrocategorie di amministrazioni pubbliche, al secondo posto, con molto distacco, troviamo gli enti locali. Nel 2019, infatti, l'11 per cento dei ricorsi inoltrati alla Commissione hanno riguardato i dinieghi di accesso agli atti da parte di enti locali, a seguire: gli enti di previdenza con il 7,2 per cento; le Agenzie autonome con il 6,3 per cento; le Autorità indipendenti con il 3,6 per cento, gli Enti pubblici con il 2,5 per cento; le Aziende di servizi e le S.p.A. con il 2 per cento; le Aziende ospedaliere con l'1,4 per cento. Le altre amministrazioni (Presidenza della Repubblica, Presidenza del

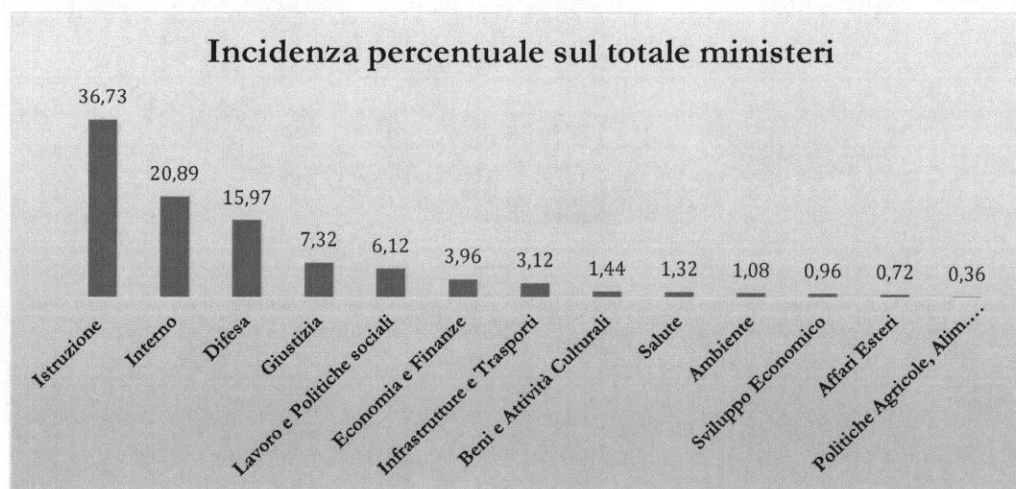


Consiglio, Banca d'Italia e Autorità giurisdizionali), hanno fatto registrare percentuali inferiori all'1 per cento.

#### 4.3. RICORSI CONTRO I MINISTERI

Quella dei ricorsi contro i ministeri resta, da sempre, la quota maggiore in rapporto al totale di ricorsi rivolti contro le altre amministrazioni. È interessante osservare l'incidenza percentuale di ogni singolo dicastero sul totale dei ricorsi avverso i dinieghi dei Ministeri, come illustrato dalla figura che segue.

Figura 20 - Incidenza percentuale sul totale Ministeri per singola amministrazione



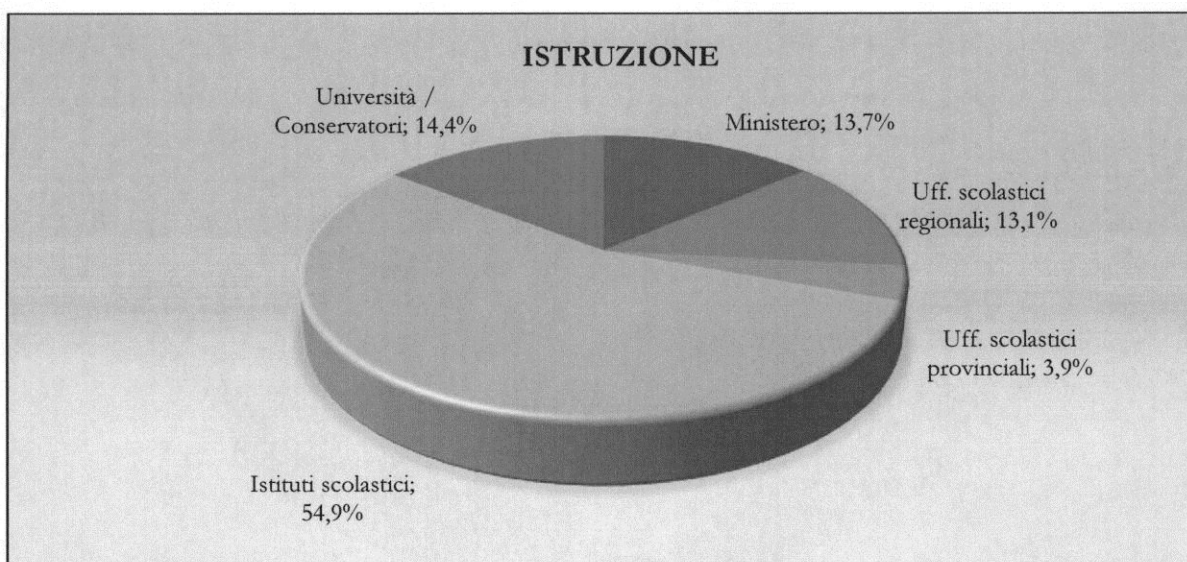
Come si può osservare dal grafico e come detto in precedenza, la percentuale maggiore dei ricorsi che hanno riguardato i Ministeri, è stata inoltrata contro i dinieghi del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (36,7 per cento del totale ministeri), il Ministero dell'interno ha ricevuto il 20,9 per cento dei ricorsi, il Ministero della difesa circa il 16 per cento ed il Ministero della giustizia il 7,3 per cento. A seguire, con percentuali molto più basse, troviamo: il Ministero delle politiche sociali (6,1 per cento); il Ministero dell'economia e finanze (4 per cento circa); il Ministero delle infrastrutture e trasporti (3,1 per cento); il Ministero dei beni e attività culturali (1,4 per cento). Infine il Ministero della salute (1,3 per cento); il Ministero dell'ambiente (1,1 per cento). I Ministeri dello sviluppo

economico, degli affari esteri e delle politiche agricole alimentari e forestali, hanno ricevuto ricorsi inferiori ad un punto percentuale del totale.

#### 4.4. RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Come detto, il maggior numero di ricorsi alla Commissione, per l'esattezza il 23,3 per cento del totale ed il 36,7 per cento dei ricorsi inoltrati ai ministeri, hanno riguardato i dinieghi da parte del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca. La figura che segue mostra la suddivisione dei ricorsi per le diverse articolazioni del Ministero.

Figura 21 - Ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2019



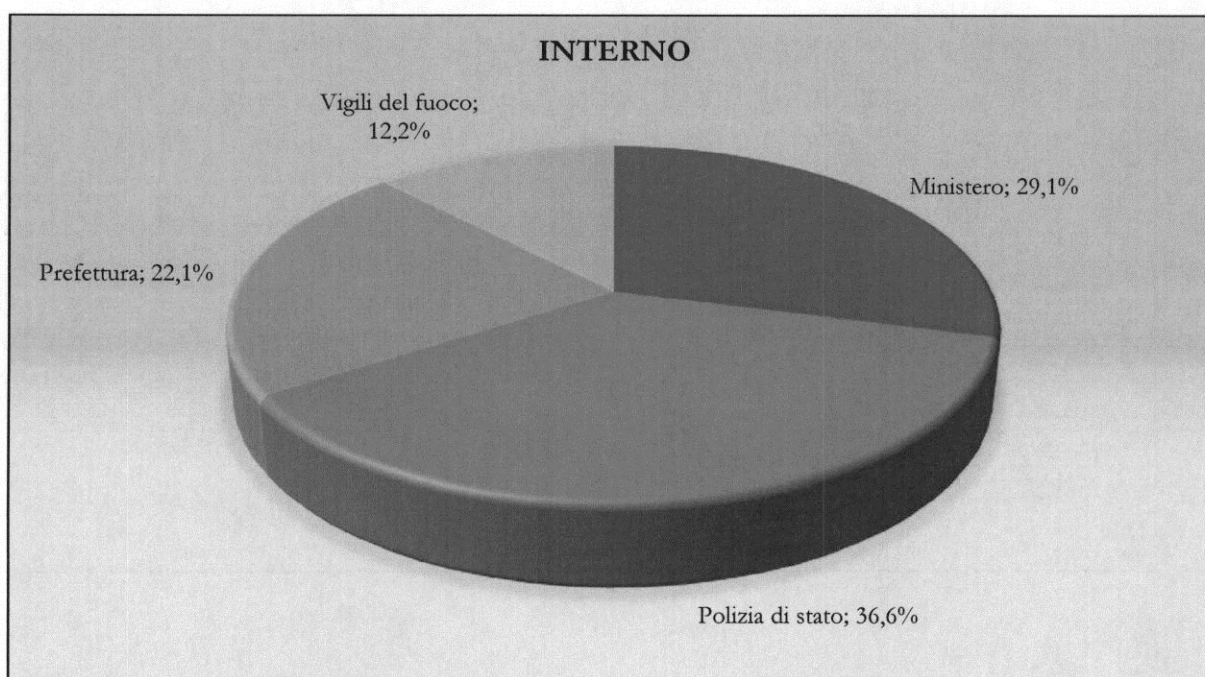
Dalla precedente figura si evince che più della metà dei ricorsi, precisamente il 54,9 per cento, sono stati inoltrati contro i dinieghi degli istituti scolastici, il 14,4 per cento avverso i dinieghi da parte delle Università e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), il 13,7 per cento è stato rivolto a quelli della sede centrale del Ministero. Contro i dinieghi all'accesso degli uffici scolastici regionali è stato inoltrato il 13,1 per cento dei ricorsi contro il Ministero, e, contro gli uffici scolastici provinciali, il 3,9 per cento.

Nel 2018 i ricorsi riguardanti gli istituti scolastici erano stati il 58 per cento; quelli contro le università e gli istituti di alta formazione artistica e musicale (AFAM) il 10 per cento; i ricorsi contro i dinieghi di accesso della sede centrale del Ministero il 6 per cento; contro gli uffici scolastici periferici regionali il 17 per cento ed infine, i ricorsi contro gli uffici scolastici provinciali erano stati il 7 per cento.

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

Nella seguente figura è descritta la dinamica dei ricorsi contro il Ministero dell'interno nelle sue diverse articolazioni, nel corso del 2019.

Figura 22 - Ricorsi contro il Ministero dell'Interno nel 2019



I dinieghi all'accesso da parte della Polizia di Stato hanno prodotto il 36,6 per cento dei ricorsi pervenuti alla Commissione riguardanti il Ministero dell'interno, il 29,1 per cento è stato prodotto dai dinieghi da parte della sede centrale del Ministero, il 22,1 per cento da quelli opposti dalle prefetture ed infine, il 12,2 per cento da quelli del corpo dei Vigili del fuoco.

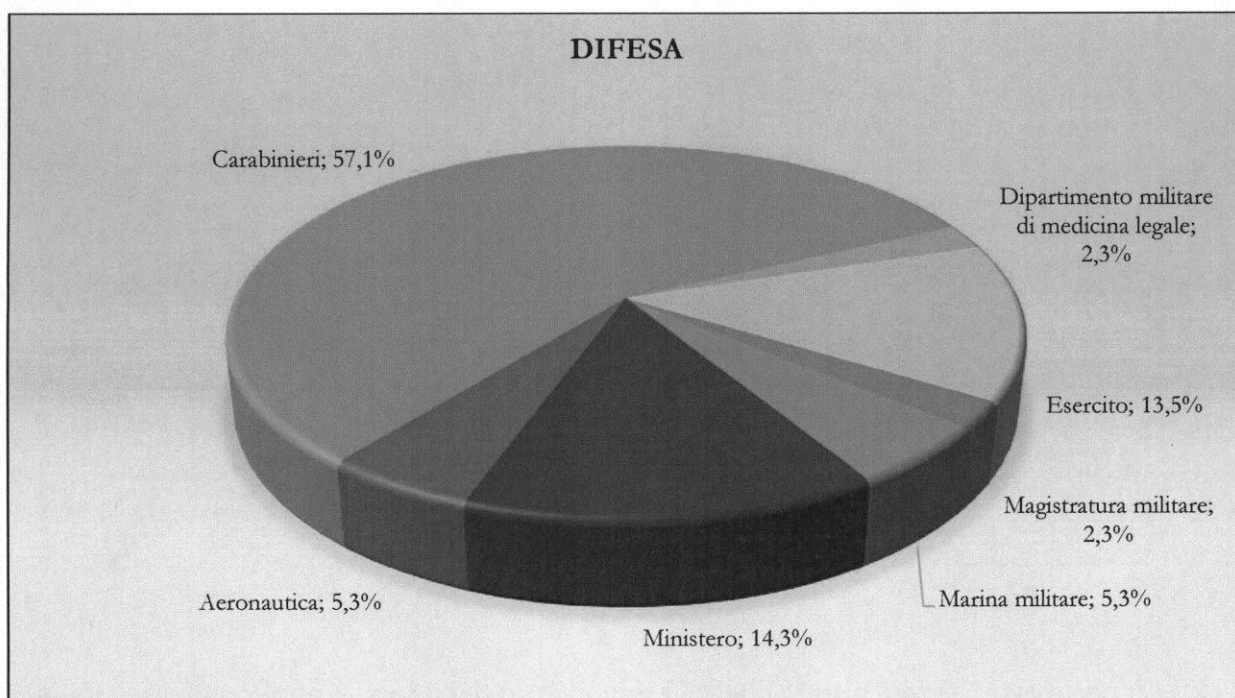


Nel 2018 la Polizia di stato era stata oggetto del 31 per cento dei ricorsi; il Ministero del 32 per cento; le prefetture del 27 per cento ed i Vigili del fuoco del 9 per cento.

#### 4.6. RICORSI CONTRO IL SETTORE DIFESA

All'interno della voce "Ministero della difesa", sono stati inseriti i ricorsi riguardanti diversi comparti, il grafico che segue mostra le diverse percentuali dei ricorsi pervenuti distinte per ciascun comparto.

Figura 23 - Ricorsi nel settore della difesa nel 2019

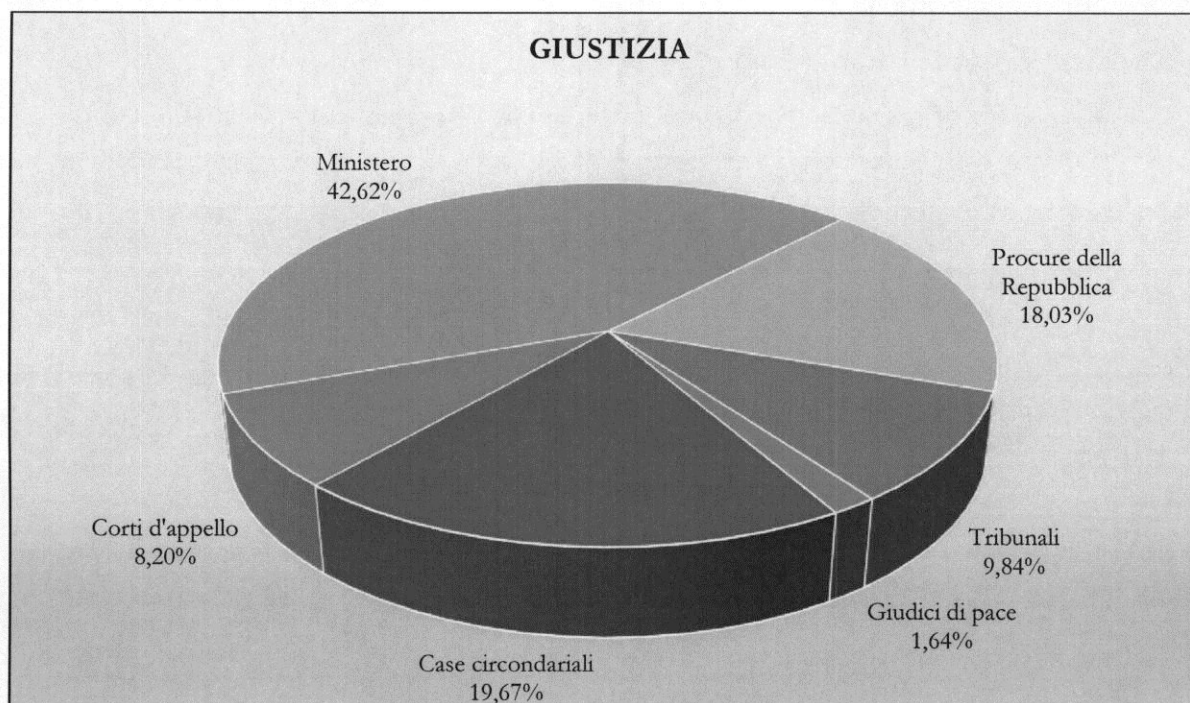


Come si evince dal grafico, nel corso del 2019, il 57,1 per cento dei ricorsi è rivolto contro l'Arma dei carabinieri. Il 14,3 per cento contro il Ministero, il 13,5 per cento contro l'esercito, il 5,2 per cento contro l'Aeronautica militare, il 5,3 per cento contro la Marina militare, il 2,3 per cento contro la Magistratura militare ed infine, sempre il 2,3 per cento contro il Dipartimento militare di medicina legale.

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

La voce "Ministero della giustizia" che, ricordiamo è oggetto del 4,6 per cento del totale dei ricorsi inoltrati alla Commissione (cfr. fig. 18), comprende diverse articolazioni, nel seguente grafico è rappresentata l'incidenza percentuale dei ricorsi per ciascuna di esse.

Figura 24 - Ricorsi contro l'Amministrazione della Giustizia nel 2019

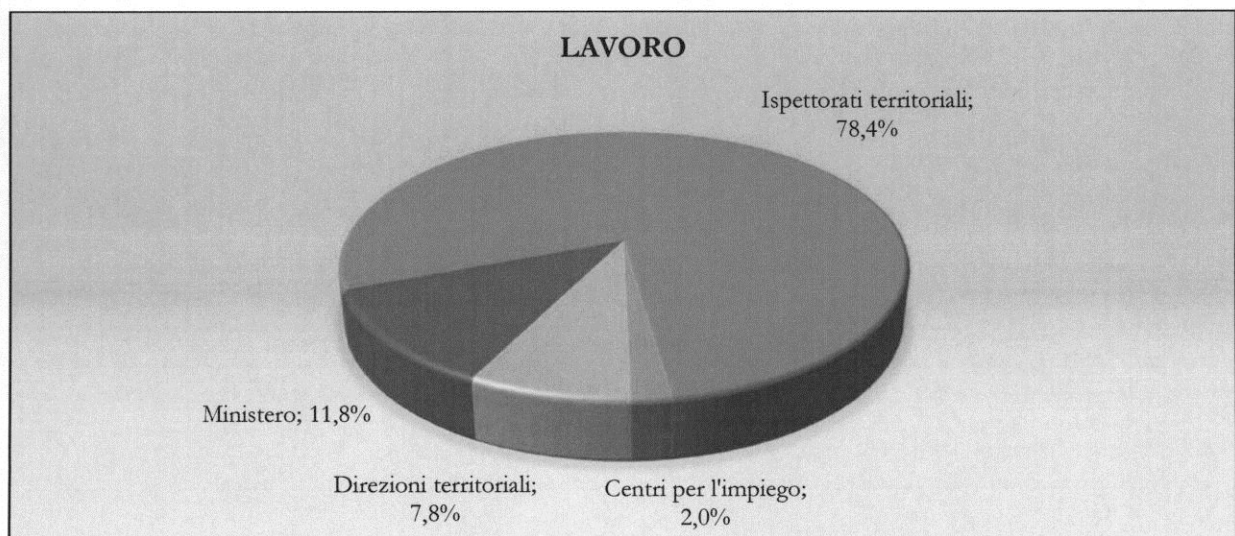


In particolare, si può notare che il 42,6 per cento dei ricorsi è rivolto contro i dinieghi di accesso del Ministero della giustizia (nel 2018 tale dato era pari al 35 per cento). Seguono, per percentuale, i ricorsi contro i dinieghi di accesso ai documenti amministrativi delle case circondariali pari al 20 per cento circa (23 per cento nel 2018); quelli relativi ai ricorsi avverso le Procure della Repubblica pari al 18 per cento circa (13 per cento nel 2018); quelli avverso i Tribunali pari al 9,8 per cento, in forte calo rispetto al 2018 quando ammontavano al 25 per cento. Sempre nell'ambito del settore giustizia, i ricorsi contro i dinieghi all'accesso da parte dei tribunali sono stati nel 2019 il 9,8 per cento, quelli contro le Corti d'appello l'8,2 per cento e quelli contro i Giudici di pace l'1,6 per cento.

#### 4.8. RICORSI CONTRO IL MINISTERO DEL LAVORO

Anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è diviso in varie articolazioni, la figura che segue mostra la percentuale dei ricorsi che nel 2019 sono stati inoltrati alla Commissione per ognuna di esse.

Figura 25 - Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2019

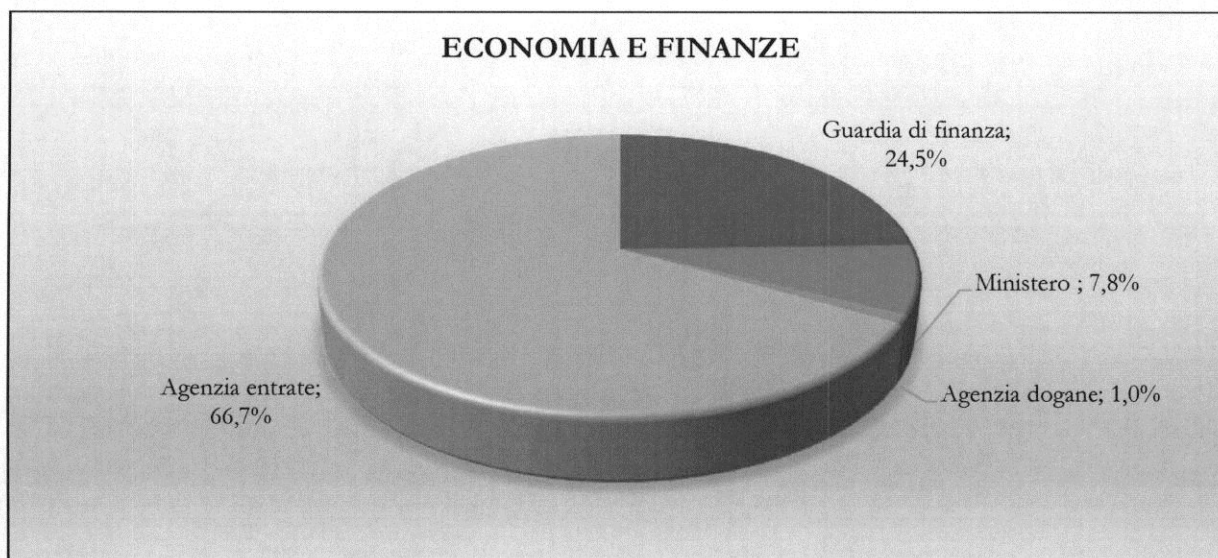


Dal grafico si osserva che la maggioranza dei ricorsi, precisamente il 78,4 per cento riguarda gli ispettorati territoriali, l'11,8 per cento il Ministero, il 7,8 per cento le Direzioni territoriali ed il 2 per cento i centri per l'impiego. Rispetto al 2018 troviamo in diminuzione i ricorsi verso gli ispettorati che rappresentavano il 92 per cento del totale.

#### 4.9. RICORSI CONTRO IL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Nella seguente figura sono riportati i ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso nel settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze nel corso dell'anno 2019.

Figura 26 - I ricorsi contro il MEF nel 2019

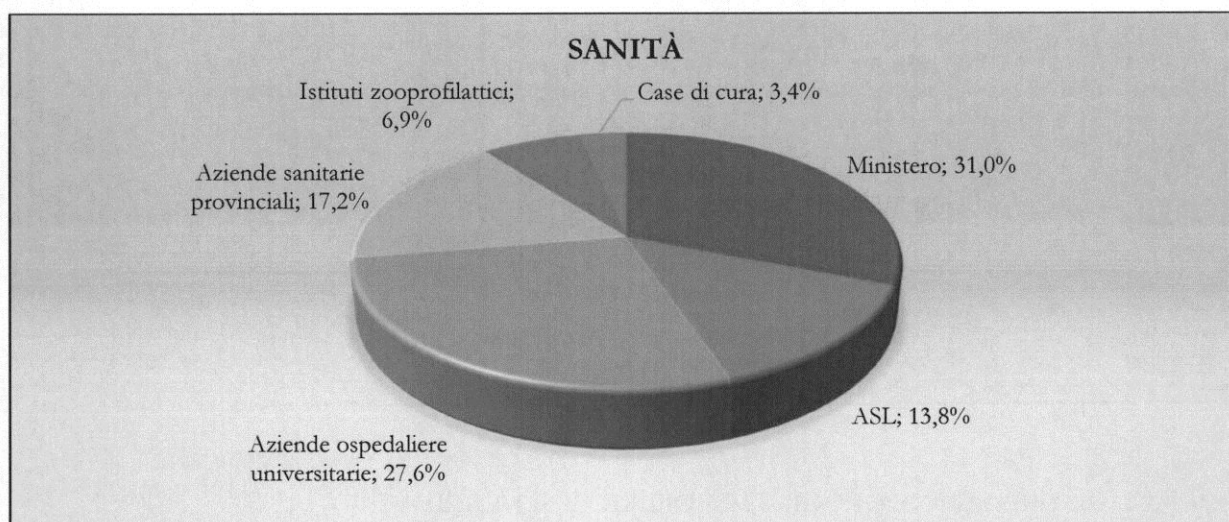


Si osserva che, una quota pari al 66,7 per cento dei ricorsi nel settore in esame è rivolto contro l'Agenzia delle entrate. Il dato rimane sostanzialmente stabile rispetto al 2018 quando era pari al 69 per cento. Il troviamo in crescita il dato riguardante i ricorsi avverso la Guardia di finanza che nel 2019 sono pari al 24,5 per cento contro il 14 per cento del 2018. Contro il Ministero è rivolto il 7,8 per cento dei ricorsi (era il 10 per cento nel 2008) Infine, si registra l'1 per cento di ricorsi contro l'Agenzia delle Dogane (6 per cento nel 2018).

#### 4.10. RICORSI CONTRO I DINIEGHI DI ACCESSO DEL SETTORE DELLA SALUTE

Nel grafico sottostante sono riportate le percentuali dei ricorsi inoltrati alla Commissione dalle varie strutture facenti parte del settore sanitario

Figura 27 - Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2019



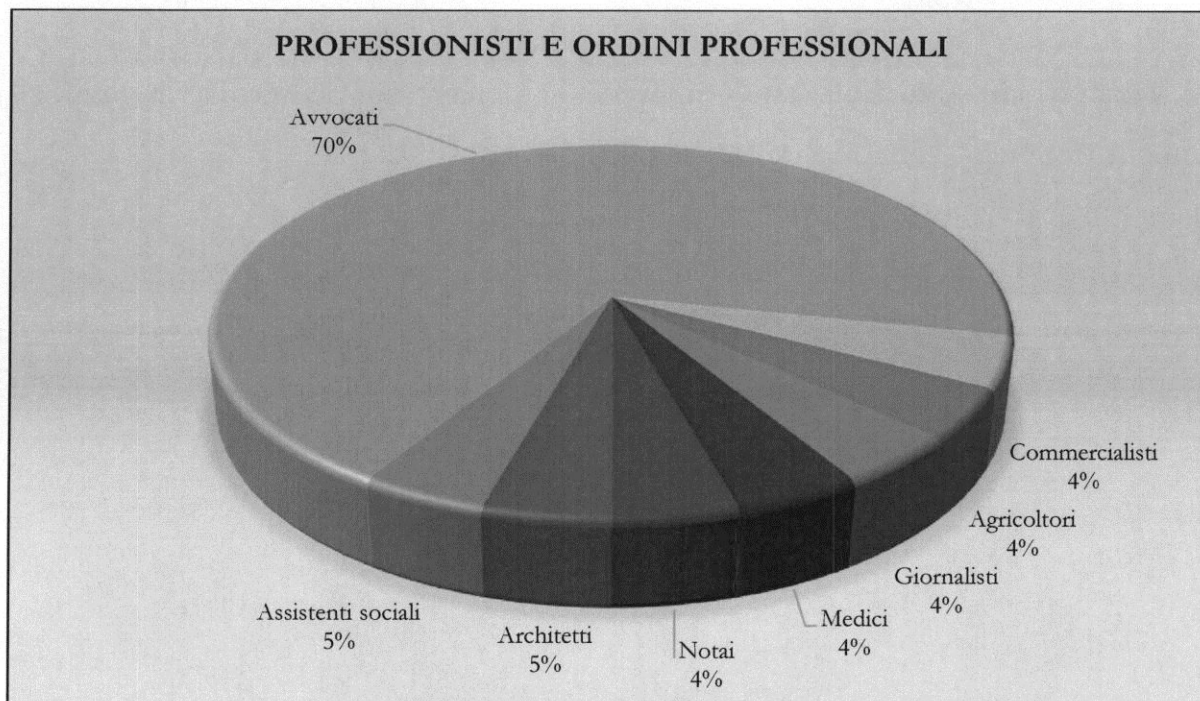
Nel settore sanitario, il 31 per cento dei ricorsi ha riguardato il Ministero della salute; il 27,6 per cento le Aziende ospedaliere universitarie; il 17,2 per cento le Aziende sanitarie provinciali; il 13,8 per cento le ASL; il 6,9 per cento gli istituti zooprofilattici ed il 3,4 per cento le case di cura.

#### 4.11. RICORSI CONTRO GLI ORDINI PROFESSIONALI

Nel grafico, sotto riportato, sono descritti nel dettaglio i ricorsi presentati dinanzi alla Commissione per l'accesso nell'anno 2019 contro i dinieghi degli **ordini professionali**, nelle loro articolazioni territoriali e nazionali. Il dato più rilevante riguarda i ricorsi presentati contro **l'Ordine degli avvocati** pari al 70 per cento del totale. Il restante 30 per cento risulta equamente distribuito tra gli ordini professionali degli assistenti sociali, degli architetti, dei notai, dei medici, dei giornalisti, degli agricoltori e dei commercialisti.



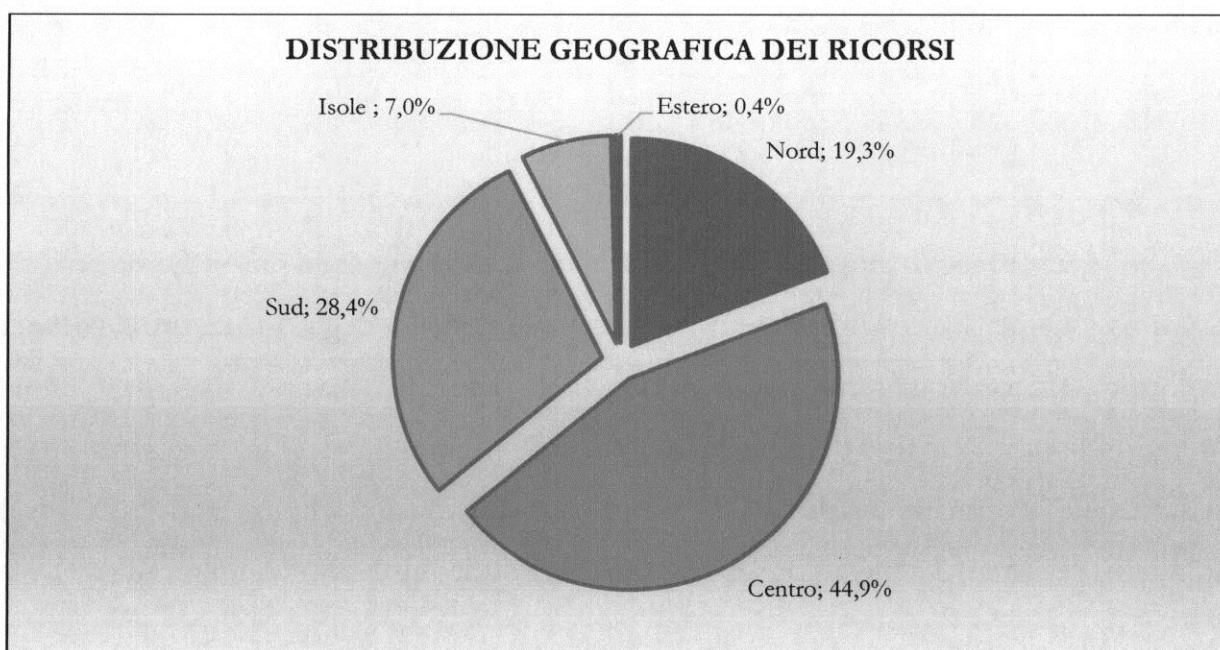
Figura 28 - Ricorsi contro gli ordini professionali nell'anno 2019



#### 4.12. LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI RICORSI NEL 2019

Il seguente grafico fornisce il quadro generale dei ricorsi presentati alla Commissione distinti per area geografica.

Figura 29 - Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2019



Anche nel 2019 come già avvenuto nei precedenti anni 2018, 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 concentra il numero più alto di ricorsi.

In particolare, esaminando la seconda figura della pagina precedente si osserva che nel 2019, il 44,9 per cento dei ricorsi è rivolto contro le amministrazioni con sede nelle regioni del centro Italia.

Il 28,4 per cento dei ricorsi è rivolto avverso i dinieghi di accesso delle amministrazioni con sede nelle regioni del sud ed il 7 per cento avverso le amministrazioni insulari.

Contro le regioni del nord è stato presentato il 19,3 per cento dei ricorsi.

Lo 0,4 per cento dei ricorsi sono stati rivolti alle ambasciate italiane in territorio estero.

#### 4.13. 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 2019, 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 consolidata a partire dal 2011, 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 figura n. 30**, distingue i ricorsi presentati nel 2019 contro le amministrazioni locali da quelli rivolti avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Osservando il grafico, si può rilevare che, nell'anno 2019, l'89 per cento dei ricorsi è rivolto contro Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e altre Amministrazioni diverse dagli Enti Locali e l'11 per cento contro i dinieghi di accesso delle regioni e degli enti locali, tali ricorsi risultano in leggero aumento rispetto al 2018<sup>36</sup>.

Tale fenomeno è indice di una maggiore 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 si è sostanzialmente intensificata

---

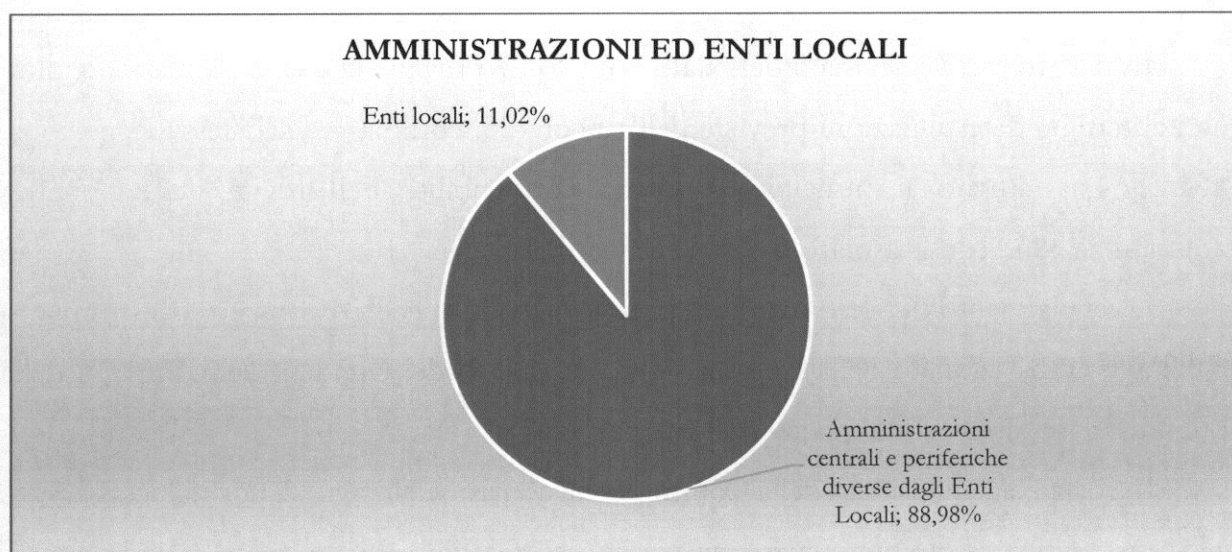
<sup>36</sup> Nel 2018 il 93% dei ricorsi è rivolto contro Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e altre Amministrazioni diverse dagli Enti Locali. Il 7% dei ricorsi è contro i dinieghi di accesso delle regioni e degli enti locali.

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.

nel corso del 2019, stante la perdurante inesistenza del difensore civico in diversi ambiti regionali (ad es.: Calabria, Sicilia, Puglia).

A partire dal 2018 la Commissione ha ritenuto tuttavia di limitare le proprie pronunce di inammissibilità per incompetenza disponendo la trasmissione diretta dei ricorsi ai difensori civici competenti per territorio.

**Figura 30 - Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2019**



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

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

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

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

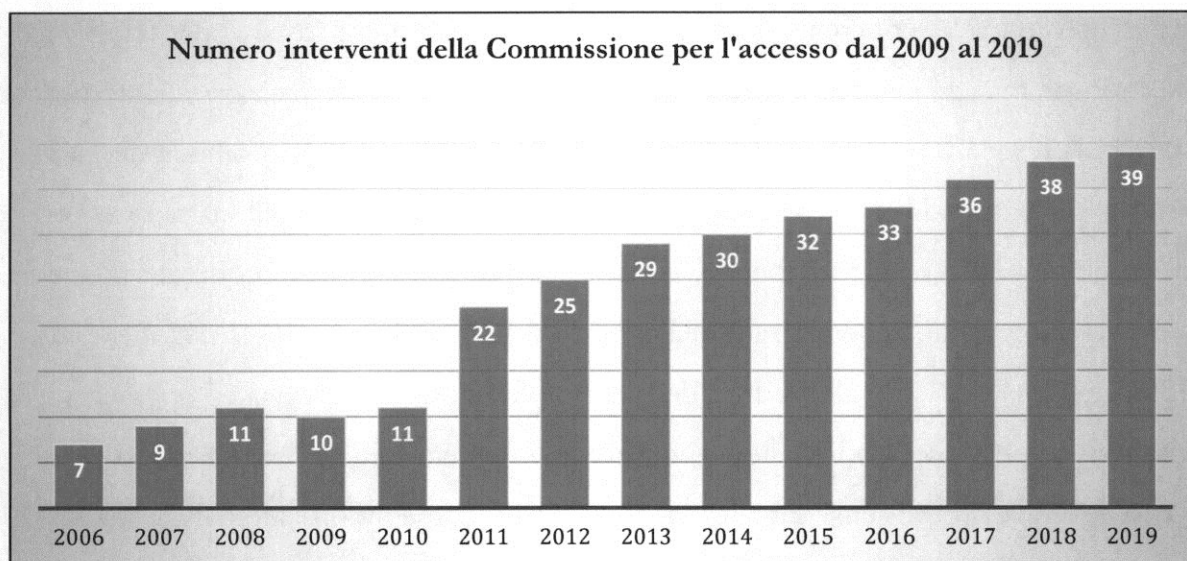
### 5.1. INTERVENTI DELLA COMMISSIONE NEL 2019

Nell'anno **2019** la Commissione ha effettuato **39 interventi**, rispondendo ad altrettanti cittadini lamentatisi della poca trasparenza delle amministrazioni interpellate (nel 2018 gli interventi sono stati 38, nel 2017 sono stati 36, nel 2016 sono stati 33, nel 2015 sono 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).

Nella figura che segue sono riportati gli andamenti degli interventi della Commissione per l'accesso dall'anno 2006 al 2019.

Da tale figura si evince chiaramente che, 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 2019



## 5.2. 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 2016<sup>37</sup>.

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 interessati<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup>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

<sup>38</sup>Vedi articolo 5, comma 7 del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 87 del 2016.

## 6. EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO GIURISDIZIONALE DELL'ATTIVITÀ GIUSTIZIALE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

Come accennato in precedenza (cfr. § 2.1.), 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 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'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).”*<sup>39</sup>

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. di Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante”*<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938.

<sup>40</sup>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 presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come illustrato dalle seguenti figure 32 e 33, dalle quali si evince che su un totale di 12.422 ricorsi trattati dal 2006 al 2019, soltanto 169 decisioni della Commissione per l'accesso sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR.

In particolare, nel 2019 su 1.406 ricorsi esaminati, sono state impugnate 5 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR (nel corso dell'anno 2018 le decisioni impugnate al TAR erano state 8 su 1.299 ricorsi; nel corso del 2017 erano 10 su 1.386 e nel 2016 erano 15 su un totale di 1.405 ricorsi).

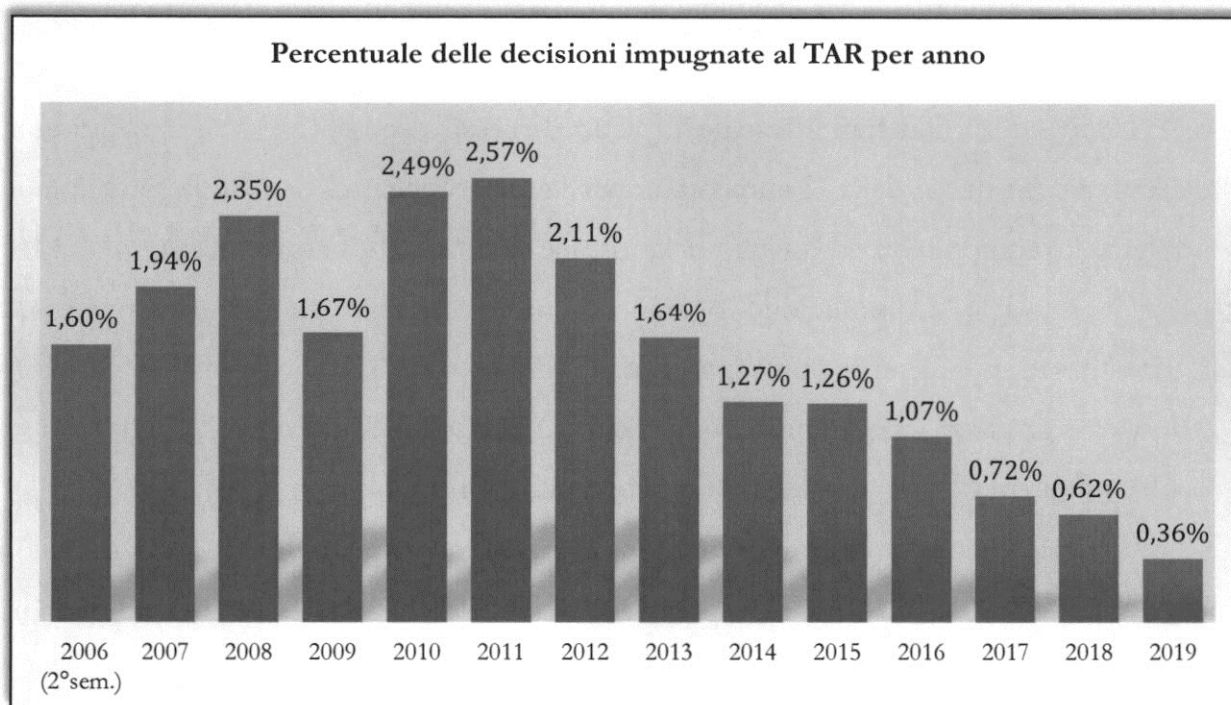
Il rapporto tra il totale delle decisioni della Commissione e i ricorsi al TAR, nell'arco temporale che va dal 2006 al 2019, è pari all' 1,36 per cento di decisioni impugnate in sede giurisdizionale.

Nell'anno 2019 il tasso di ricorsi in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione è stato pari allo 0,36 per cento, (nel 2018 il tasso di impugnative al Tar è stato dello 0,62 per cento, in lieve diminuzione rispetto a quello registrato nell'anno 2017 pari allo 0,72 per cento, nel 2016 il dato si era attestato sull'1,07 per cento).

Figura 32 - Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso dinanzi al TAR

Anno	N. ricorsi decisi dalla commissione	Ricorsi al TAR	Incidenza %
2006 (2°sem.)	125	2	1,60%
2007	361	7	1,94%
2008	426	10	2,35%
2009	479	8	1,67%
2010	603	15	2,49%
2011	701	18	2,57%
2012	1.045	22	2,11%
2013	1.095	18	1,64%
2014	1.181	15	1,27%
2015	1.270	16	1,26%
2016	1.405	15	1,07%
2017	1.386	10	0,72%
2018	1.299	8	0,62%
2019	1.406	5	0,36%
<b>Totale</b>	<b>12.422</b>	<b>169</b>	<b>1,36%</b>

Figura 33 - Decisioni della Commissione impugnate al TAR dal 2006 al 2019



Dal grafico riportato nella figura che precede, 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 il 2006<sup>41</sup>, 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 2012 il dato percentuale ha ricominciato a decrescere costantemente fino al 2019, quando la percentuale di decisioni della Commissione per l'accesso impuginate al TAR tocca il valore minimo diminuendo, rispetto all'anno precedente, dello 0,26 per cento (si è passati, infatti, dallo 0,62 per cento del 2018 allo 0,36 per cento del 2019).

La deflazione del contenzioso amministrativo in materia d'accesso, costituisce uno dei risultati positivi raggiunti dalla Commissione per l'accesso. Altro importante obiettivo 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 utilizzata da una molteplicità sempre maggiore di cittadini.

I dati sin qui illustrati attestano il pieno successo riscosso presso i cittadini-utenti dall'attività giustiziale della Commissione per l'accesso che, nonostante la riduzione del numero dei componenti ed il taglio delle risorse finanziarie ad essa destinate (dal 2010 i componenti della Commissione operano a titolo onorifico e completamente non retribuito, senza percepire alcun compenso, né rimborso per l'attività svolta) ha esaminato e deciso, negli ultimi cinque anni, una media di 1.353 ricorsi all'anno. Nel 2019 ne ha decisi 1.407, esaminando, in media, circa 108 ricorsi per ogni singola riunione plenaria.

Si può sicuramente affermare che, considerando i suoi limitati poteri, la Commissione ha svolto dal 2006 ad oggi, un prezioso lavoro di alleggerimento del contenzioso

---

<sup>41</sup> 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

giurisdizionale. Il rapporto tra il totale delle decisioni della Commissione e ricorsi al TAR nell'arco temporale che va dal 2006 al 2019, infatti, è pari soltanto all'1,36 per cento.

Nel 2019, il tasso di decisioni della Commissione impugnate in sede giurisdizionale è stato pari allo 0,36 per cento, nel 2018 era stato pari ad appena lo 0,61 per cento. Nel 2017 era stato pari allo 0,72 per cento. Nel 2016 il tasso di ricorsi in sede giurisdizionale delle decisioni della Commissione era stato più alto attestandosi all'1,06 per cento. Nel 2015 il tasso di impugnative al Tar era stato dell'1,26 per cento, già in lieve diminuzione rispetto a quello registrato nell'anno 2014, quando il dato si era attestato sull'1,27 per cento, a fronte dell'1,64 per cento del 2013, del 2,11 per cento del 2012 e del 2,76 per cento registrato nell'anno 2011.

## **7. 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 giustiziali di cui all'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990,<sup>42</sup> 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.

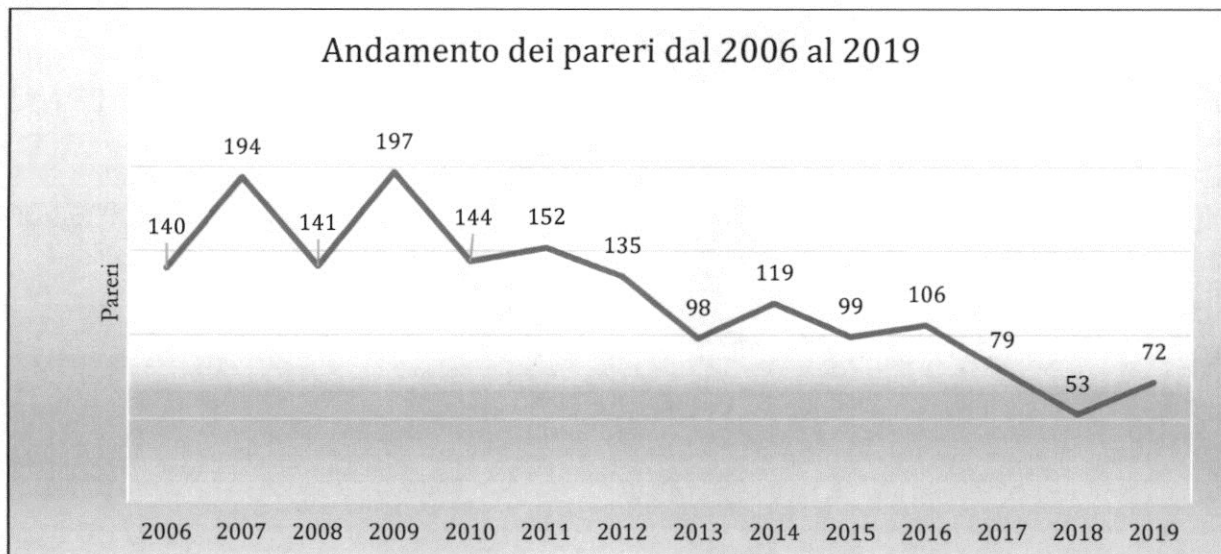
### **7.1. PARERI NEL 2019**

Nel 2019 sono stati sottoposti all'esame della Commissione per l'accesso 72 pareri. (nel 2018 le richieste di parere erano state 53, nel 2017 erano state 79. 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 seguente figura.

---

<sup>42</sup> L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso è stata descritta nel Capitolo 2 di questa Relazione.

Figura 34 - Andamento dei pareri della Commissione dal 2006 al 2019



## 7.2. PARERI SUDDIVISI PER REGIONE DI APPARTENENZA DEL RICHIEDENTE

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 popolate 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 35 - Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2019

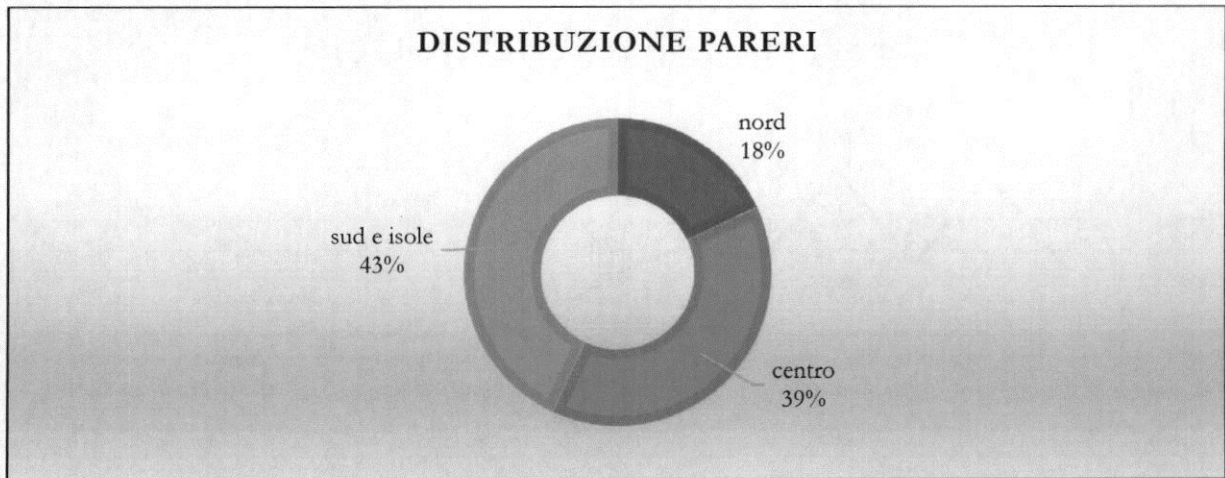
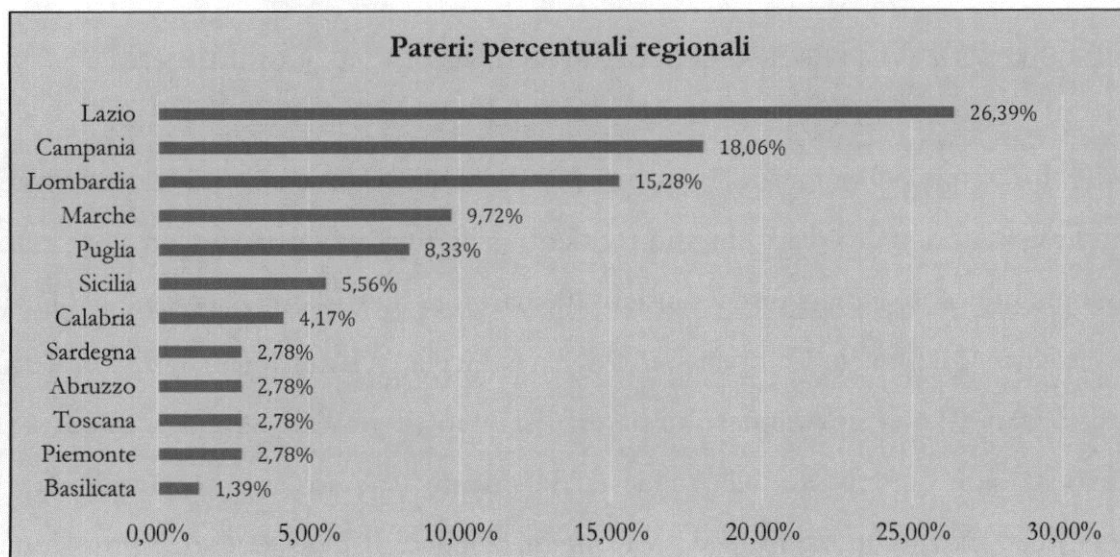


Figura 36 - Distribuzione dei pareri per regione nel 2019



Come si può osservare nel grafico sopra riportato, nel 2019, il maggior numero di pareri espressi dalla Commissione per l'accesso si è avuto con riferimento alle Amministrazioni con sede nel Lazio, con un dato pari al 26,4 per cento.

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.

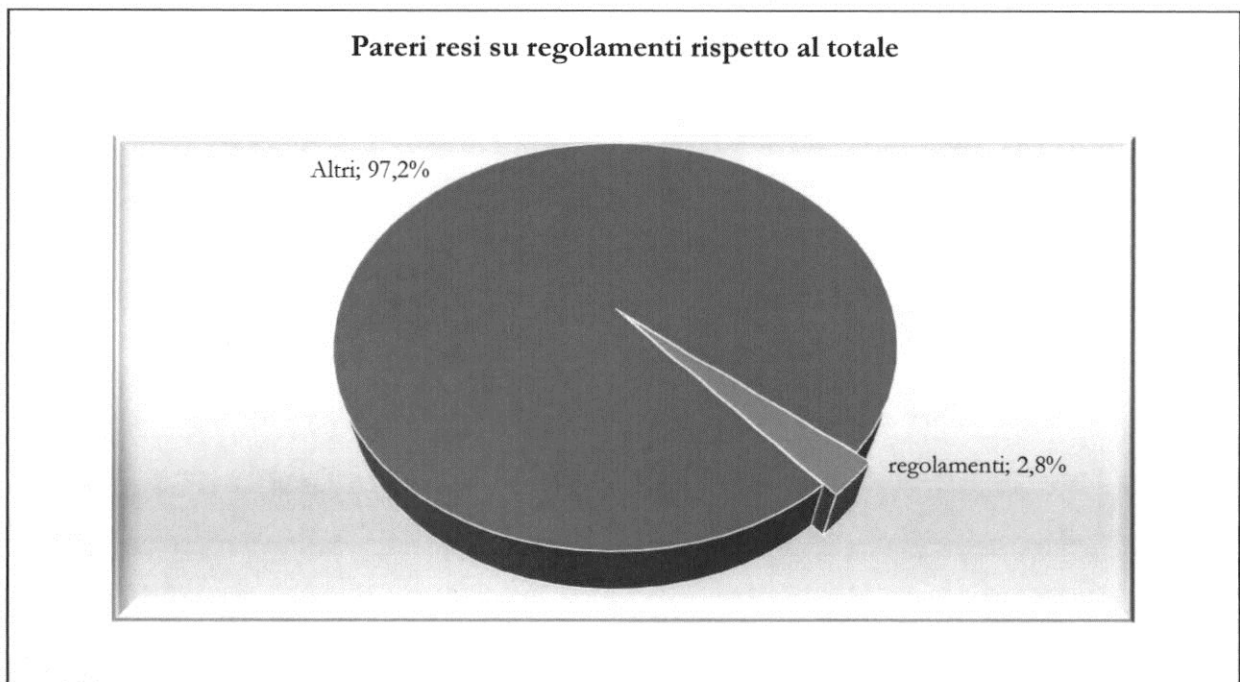
Al secondo posto per numero di pareri richiesti troviamo la Campania con il 18,1 di pareri richiesti a seguire la Lombardia con il 15,3 per cento. Seguono le Marche con il 9,7 per cento, la Puglia con l'8,3 per cento dei pareri e la Sicilia con il 5,6 per cento e la Calabria

con il 4,2 per cento dei pareri. Le amministrazioni site in Sardegna, Abruzzo e Toscana hanno richiesto lo stesso numero di pareri pari al 2,8 per cento, la Basilicata ne ha richiesti l'1,4 per cento.

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

Ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/'90, la Commissione per l'accesso, 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 37 - Pareri sui regolamenti nel 2019 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 2019, il 2,8 per cento ha ad

oggetto i regolamenti che disciplinano, nelle singole amministrazioni, i casi di esclusione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi e quelli che regolano le modalità di esercizio del diritto d'accesso.

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

#### 7.4. PARERI SUDDIVISI PER CATEGORIE DI RICHIEDENTI

Il grafico presentato nella seguente figura, mostra la percentuale dei pareri richiesti per ognuna delle seguenti macrocategorie: amministrazioni statali, enti locali e privati cittadini. Nel corso del 2019 **il numero più elevato di pareri** della Commissione per l'accesso, in percentuale, è stato quello **rilasciato su richiesta delle amministrazioni locali, pari al 40,3 per cento**<sup>43</sup>.

Seguono le richieste di parere delle amministrazioni statali che, sempre nel **2019**, sono state pari al **33,3 per cento**.

La quota più bassa di pareri è costituita dalle richieste di parere da parte dei privati cittadini, pari al **26,4 per cento**.

---

<sup>43</sup> Anche negli anni 2018, 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 38 - numero di pareri per macro-categoria di richiedenti nel 2019

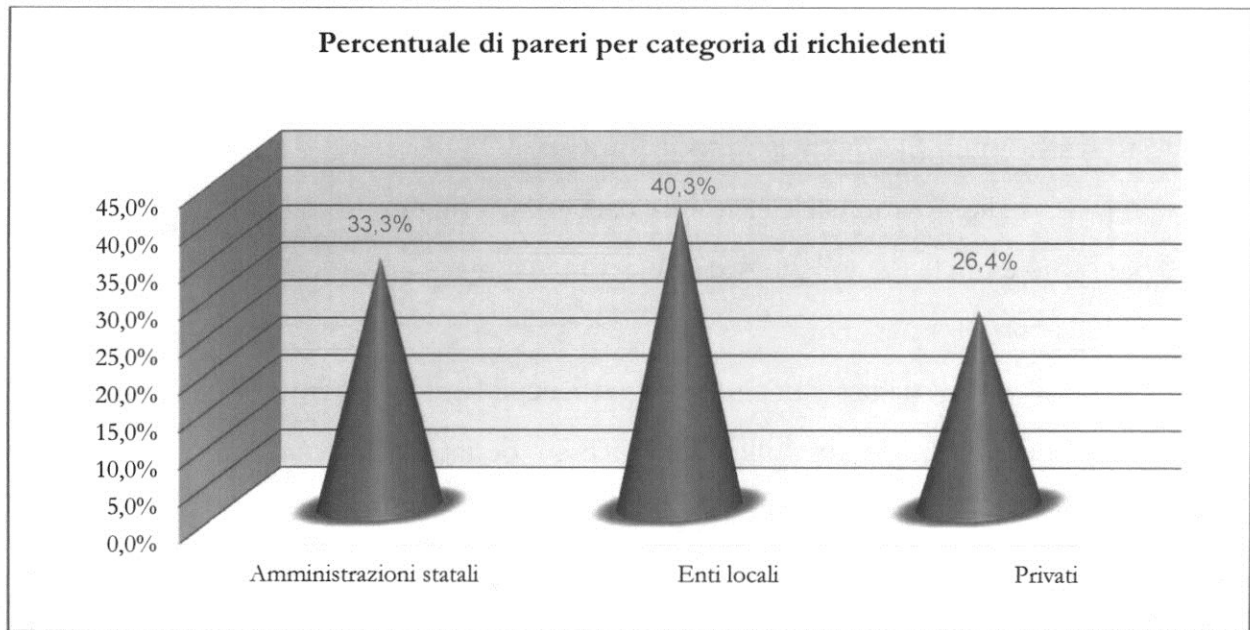
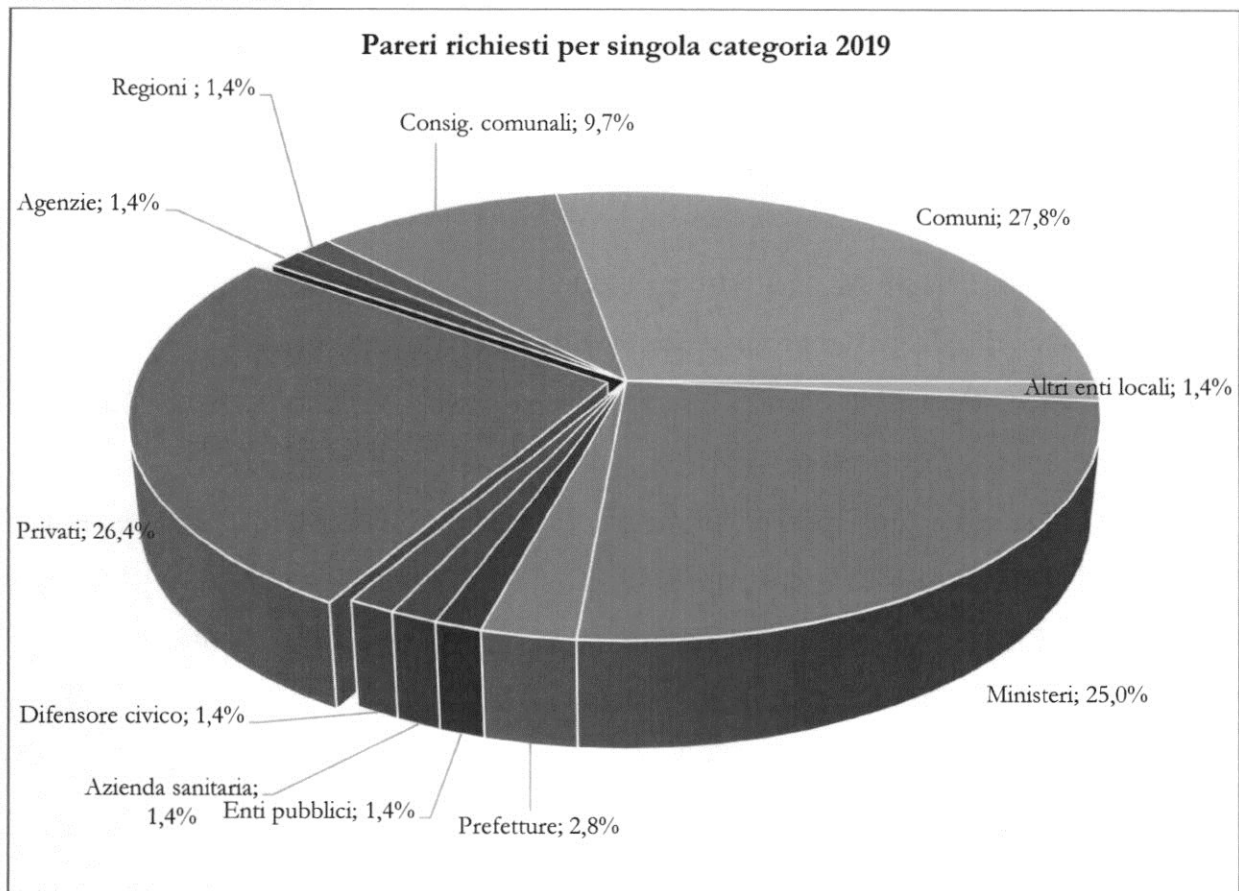


Figura 39 - Pareri per singola categoria di richiedente nell'anno 2019



Nella figura n. 38 sopra riportata è possibile confrontare le percentuali dei pareri suddivise per singola categoria di richiedente.

Dall'esame del grafico emerge che nel 2019 il 27,8 per cento dei pareri è stato richiesto dai Comuni, il 26,4 per cento dai privati, il 25 per cento dai Ministeri, il 9,7 per cento dai Consiglieri comunali. Per le altre categorie, a seguire, abbiamo le Prefetture con il 2,8 per cento e poi le Regioni, le Agenzie, il Difensore civico, le Aziende sanitarie ed altri enti pubblici con l'1,4 per cento.

La prevalenza di richieste di parere da parte degli Enti locali, 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.

Nel 2019, come già avvenuto negli anni precedenti, la Commissione ha avuto modo più volte, di pronunciarsi in sede consultiva, nella peculiare tematica dell'accesso agli atti del Comune da parte dei cittadini residenti, confermando il proprio consolidato orientamento.

In particolare, ha più volte affermato il principio dell'irrilevanza, 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 richiedente<sup>44</sup>.

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 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, nel 2019, come nel precedente anno, la Commissione per l'accesso ha ritenuto di innovare parzialmente la propria 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 seguenti figure, saranno esaminati più nel dettaglio i dati relativi alle diverse amministrazioni ricomprese nelle due macro-aree degli enti locali e delle amministrazioni statali.

## 7.5. PARERI RICHIESTI DAGLI ENTI LOCALI NEL 2019

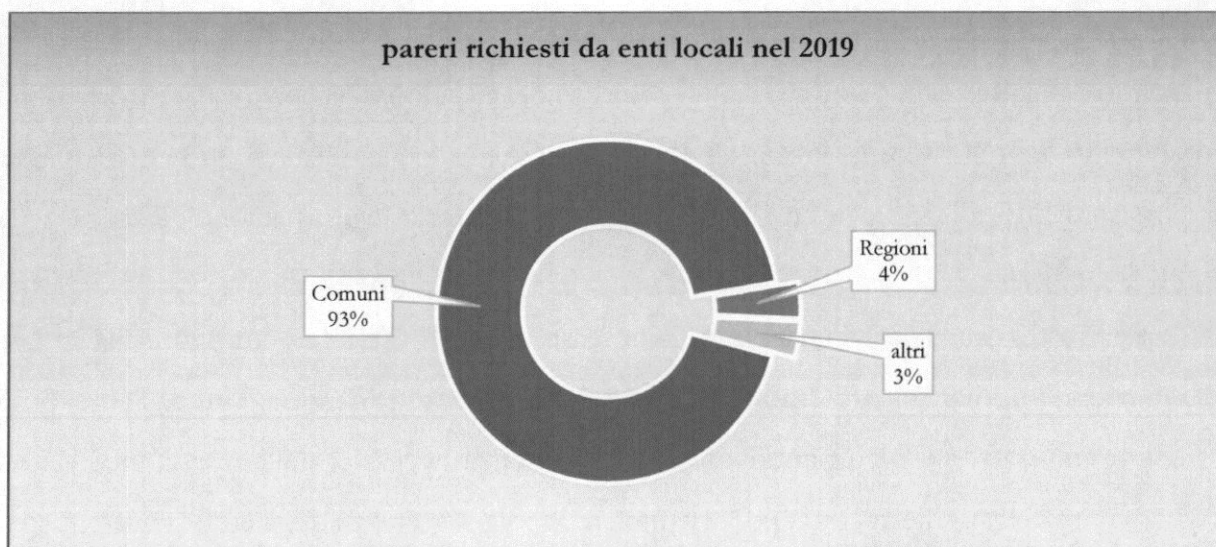
La seguente figura indica che nel 2019 il 93 per cento dei pareri nel settore degli enti locali è stato richiesto dai Comuni, il 4 per cento dalle amministrazioni regionali ed il restante 3 per cento da altri enti locali.

---

<sup>44</sup> 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."*



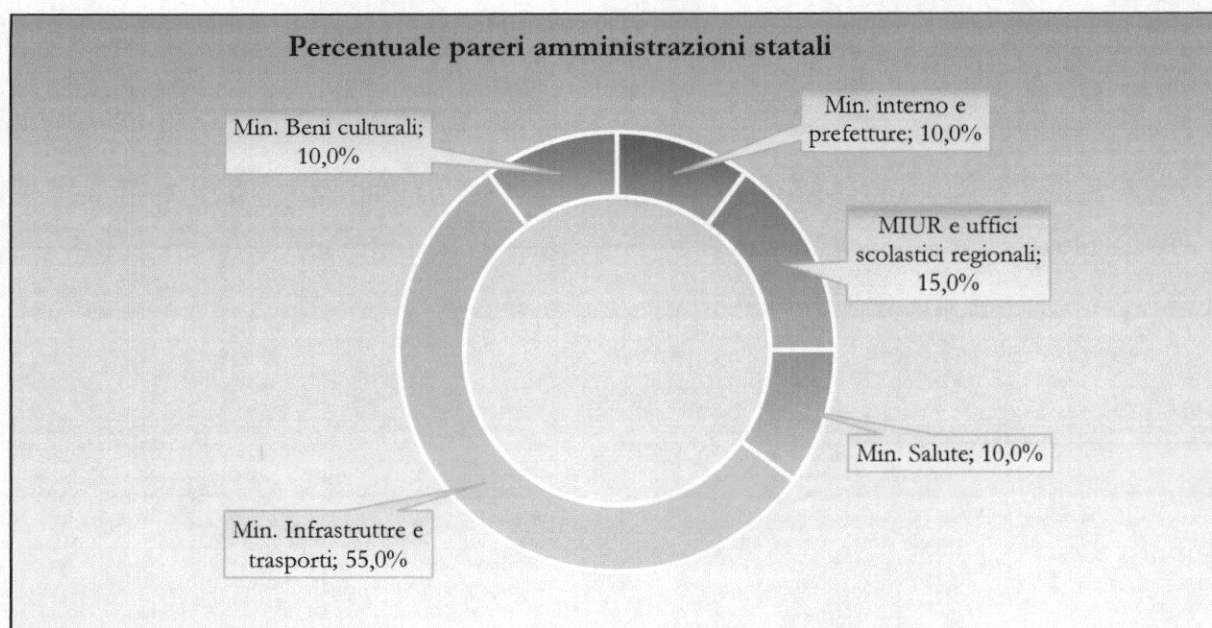
Figura 40 - suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2019



#### 7.6. PARERI RICHIESTI DALLE AMMINISTRAZIONI STATALI NEL 2019

Come descritto dal grafico seguente, tra le amministrazioni statali, il 55 per cento dei pareri resi è stato richiesto dal Ministero delle infrastrutture e trasporti, il 15 per cento dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca e dagli uffici scolastici regionali. Il restante 30 per cento risulta suddiviso tra il Ministero dell'interno (comprese le Prefetture), il Ministero della salute ed il Ministero per i beni culturali.

Figura 41 - Pareri resi alle amministrazioni statali nel 2019



## 8. TEMATICHE MAGGIORMENTE RILEVANTI TRATTATE NELLE DECISIONI E NEI PARERI RESI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2019

Nel presente capitolo verranno esposte, in breve rassegna, le diverse tematiche trattate nel corso dell'anno 2019 dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Nel 2019, 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<sup>45</sup>**, 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<sup>46</sup>.

Per contro, quando non ricorra la fattispecie particolare di cui sopra, la Commissione ha ribadito, anche nel 2019, 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

---

<sup>45</sup> 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."

<sup>46</sup> Vedi, tra le altre, decisione resa dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 17 gennaio 2019

al richiedente di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

L'interesse 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 adottate 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)<sup>47</sup>.

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

---

<sup>47</sup> Vedi, tra gli altri: Parere della Commissione per l'accesso reso nella seduta del 19 marzo 2019.

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**,<sup>48</sup> l'interesse dell'accedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento a conferirgli la legittimazione a prendere visione od estrarre copia dei documenti inerenti il procedimento<sup>49</sup>.

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.

Inoltre, sulla tematica inerente la posizione dei **controinteressati all'accesso**, la Commissione ha avuto modo, nel corso del 2019, di ribadire che, per costante giurisprudenza, alla luce del dettato di cui all'art. art. 22 della legge n. 241/1990, come modificato dalla legge n. 15/2005 - il "controinteressato all'accesso" non è qualsiasi soggetto contemplato o riguardato dall'atto ma solo quello che dall'esercizio dell'accesso vedrebbe compromesso il proprio "diritto alla riservatezza".

<sup>48</sup> Con riferimento all'accesso endoprocedimentale vedi, tra le altre, decisione della Commissione per l'accesso del 15 febbraio 2019

<sup>49</sup> 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."



La posizione del terzo controinteressato non va ancorata ad un mero dato formale ma alla valutazione sostanziale della necessità di tutela della riservatezza del terzo stesso. Si ritiene, pertanto, che sia improprio qualificare “controinteressati all’accesso” i soggetti nei confronti dei quali non può porsi un problema di “riservatezza” e pertanto in tali fattispecie dovrà essere consentito l’accesso prescindendo dall’integrazione del procedimento di notifica agli stessi.<sup>50</sup>

Inoltre, nel corso dell’anno 2019, 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 pendenza 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, in caso contrario, i documenti sono inaccessibili per la pendenza del procedimento penale cui gli stessi ineriscono, fin quando l’autorità giudiziaria che li abbia acquisiti non ne autorizzi l’accesso.<sup>51</sup>

Per quel che riguarda invece **l’accesso da parte delle Organizzazioni sindacali**, la Commissione ha avuto modo di affermare, anche nel corso dell’anno 2019, che le stesse possono esercitare il diritto di accesso, per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato, quale istituzione esponentiale 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,

---

<sup>50</sup> Decisione adottata dalla Commissione per l’accesso nella seduta del 17 gennaio 2019

<sup>51</sup> Vedi tra le altre, decisione della Commissione per l’accesso del 15 febbraio 2019.

legittimate ad agire a tutela sia degli interessi delle organizzazioni stesse sia degli interessi giuridicamente rilevanti degli appartenenti alla categoria rappresentata.<sup>52</sup>

Inoltre, secondo il costante orientamento espresso nel 2019 dalla Commissione per l'accesso, ogni soggetto deve poter accedere alle segnalazioni, esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento, 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. Tuttavia, deve essere fatta salva, comunque, l'esigenza di tutela della riservatezza della parte più debole soggetta a pericolo di ritorsioni, come ad esempio nel caso di esposti e segnalazioni inviati all'ispettorato del lavoro da parte del lavoratore dipendente nei confronti del proprio datore di lavoro. Sulla questione relativa al corretto bilanciamento fra i contrapposti diritti entrambi costituzionalmente garantiti (quello alla tutela degli interessi giuridici e quello alla riservatezza dei lavoratori e delle dichiarazioni da loro rese in sede ispettiva), la Commissione, nel corso dell'anno 2019, ha continuato a seguire la giurisprudenza prevalente del Consiglio di Stato (sentenza n. 2555 del 20 maggio 2014) che ha affermato che il diritto di difesa, per quanto privilegiato in ragione della previsione di cui all'articolo 24, comma 7, della legge n. 241/90, deve essere temperato con la tutela di altri diritti tra cui quello alla riservatezza, anche dei lavoratori e di terzi che hanno reso dichiarazioni in sede ispettiva (art. 2, comma 1, lett. c) D.M. 4 novembre 1994 n. 757). Ciò allo scopo di prevenire eventuali ritorsioni o indebite pressioni da parte delle società datrici di lavoro o di quelle obbligate in solido con le medesime e per preservare, in tal modo, l'interesse generale ad un compiuto esame della regolare gestione dei rapporti di lavoro. La portata del regolamento e gli interessi che esso intende proteggere vengono meno qualora il rapporto con il lavoratore sia cessato (in tal senso vedasi: C.D.S. Sez. VI, 17 ottobre 2003 n. 6341).<sup>53</sup>

Per altro verso, l'autore di una segnalazione o di un esposto vanta un interesse qualificato alla conoscenza dei documenti prodotti a seguito dei predetti atti di impulso.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Decisione della Commissione per l'accesso del 17 gennaio 2019.

<sup>53</sup> Vedi decisione della Commissione per l'accesso del 15 aprile 2019

<sup>54</sup> Vedi, tra le altre, decisione della Commissione per l'accesso del 15 febbraio 2019.



## 8.1. IL PROBLEMA DEL RAPPORTO TRA L'ACCESSO DOCUMENTALE EX LEGE 241/'90 E GLI STRUMENTI PROCESSUALCIVILISTICI PREVISTI PER L'ACQUISIZIONE DEI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI AL PROCESSO.<sup>55</sup>

Anche nel corso del 2019 la Commissione si è occupata di numerosi ricorsi presentati contro l'Agenzia delle Entrate per i dinieghi da essa opposti ad istanze d'accesso aventi ad oggetto i documenti reddituali e patrimoniali relativi ad un soggetto terzo nonché ai dati finanziari dello stesso, contenuti nell'anagrafe tributaria, con particolare riferimento a quelli presenti nella sezione "Archivio dei rapporti finanziari".

Tale ricorrente questione è connessa al tema dell'accessibilità dei documenti relativi al coniuge nell'ambito del giudizio di separazione - o in vista dello stesso - oppure relativi al coniuge già separato, al fine di ottenere una modifica delle condizioni di separazione o divorzio.

Più in generale, poi, tale tipologia di istanze viene presentata da un chi vanta un diritto di credito nei confronti di un terzo per verificare la capienza del patrimonio del medesimo debitore, al fine di poter recuperare, attraverso la successiva esecuzione, quanto di legittima spettanza.

L'Agenzia delle Entrate, nell'adozione dei provvedimenti di diniego, ha costantemente eccepito che le disposizioni di cui agli artt. 492-bis c.p.c. e 155-quinquies e 155-sexies disp. att. c.p.c. hanno previsto la possibilità del creditore - successivamente estesa anche ad altri procedimenti - di accedere alle banche dati delle pubbliche amministrazioni, ivi compreso l'Archivio dei rapporti finanziari, *soltanto previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria*, alla quale, *in quanto organo terzo e imparziale*, è rimesso il compito di bilanciare le esigenze di riservatezza e quelle di trasparenza, anche nell'ambito del diritto di famiglia. Tale esigenza di controllo da parte dell'organo terzo, secondo l'amministrazione, sarebbe disattesa se l'accesso alle stesse informazioni potesse essere ottenuto, a prescindere dall'autorizzazione del giudice, ai sensi della Legge n. 241/1990.

L'Agenzia delle Entrate, nei gravati provvedimenti di rigetto, ha sposato *sistematicamente* l'orientamento espresso dalla IV Sezione del Consiglio di Stato nella

---

<sup>55</sup> Paragrafo a cura dell'Avv. Sara Serafini – Esperto della Commissione per l'accesso.

Sentenza n. 3461 del 13/07/2017, eccependo che – quanto all’accesso ai dati finanziari e tributari dell’ex coniuge in pendenza di causa civile in materia di separazione/divorzio – “*il diritto di accesso non può essere azionato per aggirare norme processuali che contemplano altri strumenti per acquisire documenti all’interno di un processo*”.

Pertanto secondo l’Amministrazione, in adesione al menzionato indirizzo del C.d.S., la possibilità di acquisire *extra iudicium* i documenti amministrativi dei quali una delle parti intende avvalersi in giudizio si tradurrebbe in una forma di “aggiramento” delle norme processualcivilistiche che governano l’acquisizione delle prove. Tale sistema costituirebbe, si afferma, anche un *vulnus* per il diritto di difesa dell’altra parte, la quale si troverebbe a dover esporre le proprie ragioni non già dinanzi ad un giudice, bensì innanzi alla pubblica amministrazione, tra l’altro totalmente estranea al giudizio pendente tra i soggetti privati. Ed ancora, la necessità di contemperamento dei diritti di accesso agli atti e quello alla riservatezza, ambedue interessi di rango primario, richiederebbe che tale bilanciamento avvenisse tramite un terzo imparziale quale solo è il giudice del procedimento.

Proprio con riferimento al medesimo tema, ed in relazione ai problemi interpretativi di accessibilità *ex lege* 241/’90 dei menzionati provvedimenti (con particolare riferimento alla documentazione relativa ai dati finanziari contenuti nell’Archivio dell’Anagrafe tributaria) si riscontrava però anche un indirizzo assolutamente contrario a quello fin qui ricostruito, venendosi a determinare la convivenza di due orientamenti opposti, finanche in seno alla stessa sezione.

Proprio nel corso del 2019, infatti, la Sezione IV del Consiglio di Stato con le Sentenze n. 5347 e n. 5910 ha richiamato e sottolineato la portata generale della disciplina sull’accesso documentale, la quale, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce ai sensi dell’art. 22, comma 2, Legge 241 del 1990, “principio generale dell’attività amministrativa”, precisando che la specialità che connota la disciplina processualistica “non può ritenersi tale da giustificare la presenza di una deroga, al punto da rimettere alla (eventuale) positiva valutazione del giudice la reale conoscibilità di documentazione di rilievo e, per altro verso, la concretizzazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale”.

Pertanto, si afferma nelle predette sentenze, che l'ampliamento delle prerogative del giudice civile nell'acquisizione delle informazioni e dei documenti patrimoniali e finanziari nel giudizio di separazione, rispetto ai poteri istruttori già previsti dall'art. 210 c.p.c., non ha comportato alcuna ipotesi derogatoria alla disciplina in materia di accesso documentale e non può costituire un ostacolo all'accesso difensivo, soprattutto laddove le istanze istruttorie proposte nel giudizio non siano state accolte.

Le due discipline sono da ritenersi complementari, dovendo considerarsi conservata la possibilità per il privato di avvalersi degli ordinari strumenti offerti dalla Legge 241 del 1990 per ottenere gli stessi dati che il giudice *potrebbe* intimare di consegnare all'Amministrazione.

\*\*\*\*\*

Nell'ambito del quadro giurisprudenziale così delineato l'orientamento della Commissione per l'accesso è sempre stato costante nel considerare accessibili ex Legge 241/'90 tali documenti, ritenendosi di non poter condividere la posizione assunta dal Consiglio di Stato nella richiamata Sentenza n. 3461 del 2017 – pedissequamente richiamata dalla Agenzia delle Entrate a supporto dei dinieghi d'accesso.

Ciò in particolare laddove si considera l'accesso documentale, in sostanza, come una forma di iniquo aggiramento delle norme poste dal codice di procedura civile e si sostiene che l'esigenza conoscitiva possa essere assicurata e soddisfatta solo all'interno del processo instaurato, "ciò perché l'acquisizione di prove documentali non può che avvenire se non nella sede tipica processuale e nel rispetto del principio del contraddittorio".

E, ancora, la Commissione ha sempre ritenuto di non poter condividere l'assunto secondo il quale "il diritto di accesso, laddove si scontra con il diritto alla riservatezza di un terzo, può trovare componimento solo all'interno di un processo e sotto il controllo di un giudice, l'unico ritenuto idoneo a valutare e a ponderare gli interessi in gioco".

La Commissione per l'accesso, nelle diverse ed univoche decisioni rese nell'anno 2019, ha evidenziato che l'introduzione dell'art. 492 bis c.p.c. – così come quella delle ulteriori norme processualcivilistiche in tema di *acquisizione documentale* - nulla ha mutato nella disciplina dell'accesso della Legge n. 241/'90, rispetto alla quale questo si pone come strumento ben distinto ed azionabile sulla base di diversi presupposti. Con particolare

riferimento all'art. 492 - bis c.p.c., quindi, si è sempre rilevato che tale norma si riferisce espressamente ed esclusivamente al giudizio di esecuzione, di cui costituisce una fase, con la finalità della individuazione dei beni da sottoporre a pignoramento. Si è evidenziato poi che il giudice, che tratta la vicenda matrimoniale, *può* utilizzare i poteri di accesso ai dati della pubblica amministrazione genericamente previsti dall'art. 210 c.p.c., come ampliati dalle nuove norme inserite nel 2014, ma questa rimane una *sua facoltà e non un obbligo*: il giudice *potrebbe* quindi intimare all'Amministrazione di consegnare i documenti oggetto di istanza, rimanendo questa una mera possibilità.

In chiave critica si osserva poi, che - ad aderire alla lettura così proposta - ci si trova di fronte al paradosso di non consentire l'accesso documentale al soggetto già parte in una causa pendente, garantendolo invece al richiedente non coinvolto in un giudizio! E ciò a parità di oggetto della richiesta e di identità di situazione legittimante, con evidente violazione del principio di uguaglianza portato dall'art. 3 della nostra Costituzione.

La Commissione ha quindi sempre continuato a dar seguito al proprio costante indirizzo affermando il diritto dei ricorrenti ad ottenere l'accesso ai documenti in questione relativi al coniuge, detenuti dall'amministrazione, sulla base della "mera" applicazione dei principi posti dalla Legge 241/'90: quelli relativi ai requisiti di legittimazione all'accesso, quelli regolanti il bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti, quelli relativi alla specifica tipologia dell'accesso "difensivo" nonché, infine, quelli sulla esclusione dell'accesso solo nei casi normativamente previsti.

L'accesso ai documenti amministrativi *ex Legge 241/90* infatti deve in primo luogo essere consentito, come ben noto, in presenza di un interesse diretto, concreto ed attuale in capo all'accedente e con la necessaria individuazione della strumentalità tra l'interesse così dedotto e la documentazione richiesta in ostensione (art. 22 comma 1 lett. b).

Nei casi prospettati gli istanti/ricorrenti - lungi dall'essere dei *quisque de populo* in relazione alla documentazione oggetto di interesse - sono sempre titolari di una posizione qualificata all'accesso richiesto, trattandosi dell'ex coniuge (o coniuge o convivente) eventualmente genitori esercenti la potestà genitoriale. Le istanze di accesso agli atti sono state debitamente motivate con la necessità di tutelare e difendere gli interessi giuridici propri, ma soprattutto quelli dei figli - sovente minorenni - nell'ambito dei giudizi civili



pendenti dinanzi ai Tribunali, o in vista degli stessi. I documenti richiesti con le predette istanze sono funzionalmente e strumentalmente intesi a dimostrare la complessiva capacità reddituale, patrimoniale e finanziaria del terzo – coniuge e/o genitore - al fine di ottenere il dovuto mantenimento o l'incremento dello stesso, secondo una equa valutazione delle effettive risorse economiche del medesimo.

In alcuni casi esaminati, si rileva poi, la documentazione richiesta appariva finalizzata alla verifica del mancato rispetto dei doveri di mantenimento per *sanzionare* il comportamento del genitore che ingiustamente si era sottratto ai propri obblighi di legge verso la prole.

Con riferimento al possesso dei requisiti di legittimazione la Commissione ricorda poi che il diritto di accesso si configura come “acausale” e cioè prescinde dalla verifica della concreta spettanza del bene della vita che l'accedente mira a tutelare: la verifica che deve compiere l'amministrazione – e poi la Commissione in sede eventuale di ricorso - non attiene alla fondatezza della pretesa sostanziale sottesa alla richiesta (con prognosi sull'esito di un eventuale giudizio) dovendosi *limitare* a valutare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla Legge 241/90.

La valutazione della amministrazione deve riguardare il collegamento della situazione giuridica da tutelare con il documento del quale è richiesta l'ostensione secondo le prospettazioni dell'istante, nonché alla luce di un esame oggettivo. Occorrerà verificare che i documenti richiesti «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 documentano parametri, criteri e giudizi, rilevanti.

Orbene, nelle ipotesi all'esame della Commissione, i richiedenti avevano evidenziato – prima alla amministrazione in sede di istanza e poi in sede di ricorso - un interesse difensivo dei documenti richiesti, ex art. 24 comma 7 della Legge 241/'90, secondo il quale “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”. Questa norma, pur definita “di chiusura”, mira in realtà ad ampliare la portata dell'istituto dell'accesso quando esso sia improntato non solo ad una semplice finalità di

partecipazione procedimentale e trasparenza, enucleando una speciale fattispecie in grado di operare perfino quale “*eccezione al catalogo di esclusioni previste per l'altra (e cioè, l'accesso partecipativo)*”, salvi gli opportuni temperamenti in sede di bilanciamento in concreto dei contrapposti interessi (Cons. Stato, Sez. VI, ord. 7 febbraio 2014, n. 600).

Tale fondamentale articolo infatti pone, altresì, le regole per il predetto *bilanciamento* così evidenziandosi che – contrariamente a quanto affermato dalla Agenzia delle Entrate in adesione alla tesi del CdS - l'interesse del terzo controinteressato non rimane affatto privo di considerazione e tutela ma viene accuratamente ponderato, dopo essere emerso attraverso lo strumento della *motivata opposizione* previsto dall'art. 3 del DPR 184/2006.

Secondo tale norma l'amministrazione acceduta, qualora rilevi il coinvolgimento di soggetti terzi controinteressati - secondo la definizione dell'art. 22 comma 1 c) della Legge 241/'90 - è tenuta a darne comunicazione formale agli stessi i quali, entro 10 giorni dalla ricezione, possono presentare una motivata opposizione all'accesso *de quo*.

A tal riguardo si ribadisce che il diritto di accesso non può essere escluso sulla base della mera presentazione della stessa da parte del terzo coinvolto. Tale precisazione non appare superflua sulla base della osservazione della frequenza dei dinieghi opposti, dalle amministrazioni accedute, basati esclusivamente sulla avvenuta manifestazione di un dissenso - finanche non motivato - all'accesso richiesto: “se tale *modus procedendi* fosse legittimo il controinteressato assurgerebbe a vero arbitro del prospettato conflitto senza possedere requisiti di terzietà” (Commissione Accesso 18 marzo 2014)

Pertanto ricevuta la motivata opposizione del controinteressato l'amministrazione adita dovrà procedere alla ponderazione degli speculari interessi vantati dalle parti, in applicazione dei menzionati principi.

Secondo l'indirizzo costante della Commissione “*l'assetto dei rapporti tra diritto di accesso e tutela dei dati personali desumibile dal sistema normativo (...) consente di affermare la prevalenza del primo sui dati comuni del terzo, la necessità di valutare la stretta indispensabilità dell'ostensione nel caso di conflitto con dati giudiziari, e la individuazione del pari rango costituzionale dei diritti sottostanti il bilanciamento qualora a venire in gioco siano dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale di terze persone (art. 24, comma 7, 1. n. 241/90)*” nei termini previsti dall'articolo 60 del Dlgs 30 giugno 2003, n. 196.



A tal riguardo occorre sempre puntualizzare che il bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti deve essere operato “in concreto” in applicazione di quanto statuito dal Consiglio di Stato, Sez. IV, nella sentenza 2639 del 6 maggio 2010 nella quale precisava che “*Con riferimento alla norma dell’articolo 60 citato (...) la giurisprudenza ha chiarito che il bilanciamento cui essa fa riferimento deve avvenire verificando non “in astratto”, ma “in concreto” se il diritto che si intende far valere o difendere attraverso l’accesso è di rango almeno pari a quello alla riservatezza (Consiglio di Stato, sez. VI, 27 ottobre 2006, n. 6440)*”. In tal senso si ricorda anche il noto Parere del Garante Privacy del 7 aprile 2016 secondo il quale, nel valutare il rango del diritto di un terzo che può giustificare l’accesso occorre utilizzare come “parametro non il mero “diritto di azione e difesa”, che pure è costituzionalmente garantito, bensì il diritto sostanziale che il terzo intende far valere con il materiale documentale che chiede di conoscere”. Il diritto prevalente pertanto non è quello alla difesa *tout court* ma è quello che “tramite la difesa” si intende tutelare: in questo senso il *diritto di accesso è estrinsecazione della tutela dei diritti fondamentali dei familiari, in quanto nel giudizio di separazione sono spesso presenti sia gli interessi confliggenti dei coniugi che gli interessi dei figli minori, questi ultimi tutelati dall’art. 5 del settimo Protocollo Addizionale della CEDU e dagli artt. 29 e 30 della Costituzione.*

A tale specifico riguardo, nei casi di cui in parola, la Commissione ha poi sempre osservato ed evidenziato che i documenti richiesti non paiono attenersi a dati sensibili o giudiziari, circostanza, questa, che – come detto - richiederebbe una più delicata operazione di bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti ma che comunque non escluderebbe l’accesso. Nelle ipotesi di specie appariva pertanto sufficiente la necessità, comprovata, della documentazione richiesta per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

\*\*\*\*\*

Il contrasto giurisprudenziale insorto in seno al Consiglio di Stato, divenuto *forte* proprio a seguito delle pronunce rese nel corso del 2019, ha determinato nel medesimo anno la necessità di rimessione della questione alla Adunanza Plenaria, anche in considerazione della frequente ricorrenza della questione in oggetto, dapprima innanzi ai TAR regionali e poi in grado di appello al Cds.

Con l'ordinanza di rimessione 888/2020 la IV Sezione correttamente evidenziava che *“la diversità degli orientamenti sta incidendo in senso negativo e disomogeneo anche sull'esercizio della funzione giurisdizionale da parte dei giudici di primo grado, a seconda dell'adesione all'una o all'altra opzione interpretativa, con grave vulnus per il soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*.

Osservava inoltre che *“tale diversità sta orientando e conformando l'agire amministrativo in senso sempre sfavorevole al richiedente l'accesso agli atti, poiché l'Agenzia delle Entrate nella prassi sta emanando dinieghi, basati unicamente sul mutamento di indirizzo interpretativo da parte del Consiglio di Stato con la sentenza n. 3461 del 2017, rispetto a quanto precedentemente stabilito con la sentenza n. 2472 del 2014, senza tenere conto del fatto che, come sopra si è evidenziato, di recente sono state emanate due pronunce di segno opposto (le menzionate n. 5347 e n. 5910 del 2019) proprio al precedente giurisprudenziale sulla cui base l'Amministrazione ha negato e continua a negare l'accesso”*.

Tale ultima eccepita evidenza, come già anticipato ed esposto, era proprio quella sperimentata nell'analisi della totalità dei casi di diniego della Agenzia delle Entrate, sottoposti alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Nell'ordinanza di rimessione si è pertanto evidenziata la necessità di chiarire i rapporti tra la disciplina generale riguardante l'accesso agli atti amministrativi ai sensi degli articoli 22 e seguenti della Legge 241 del 1990 e le norme processuali civilistiche previste per l'acquisizione dei documenti amministrativi al processo, secondo le previsioni generali ai sensi degli articoli 210 e 213 c.p.c., per la ricerca telematica nei procedimenti in materia di famiglia, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 492 bis c.p.c. e 155 - quinquies e sexies delle disposizioni attuative del codice di procedura civile.

Investita di tali questioni interpretative l'Adunanza Plenaria si è successivamente pronunciata nel settembre 2020 con la Sentenza 21/2020 (e con le omologhe Sentenze 19 e 20 emesse a seguito delle analoghe ordinanze di rimessione 889 e 890 del 2020).

L'Adunanza ha *escluso* che la previsione di strumenti processuali di esibizione istruttoria di documenti detenuti da una p.a. possa precludere l'esercizio dell'accesso documentale difensivo secondo la disciplina di cui alla Legge 241/'90, né prima né in pendenza del processo civile. Ciò poiché, afferma il Collegio, tale operazione ermeneutica finirebbe per incidere in modo pregiudizievole sull'effettività del diritto alla tutela

giurisdizionale e sul diritto alla prova, precisando inoltre che le norme processualciviltistiche in oggetto non contengono alcuna clausola di esclusività, specialità e/o prevalenza rispetto alla disciplina dell'accesso documentale difensivo ex lege 241/'90 - esercitato al fine della ricostruzione dei rapporti patrimoniali e finanziari in funzione della determinazione degli assegni di separazione, divorzio o mantenimento. Anzi precisa che i poteri del giudice non devono supplire ad eventuali carenze probatorie addebitabili alla parte non venendo meno l'esigenza che la parte interessata acquisisca, *motu proprio*, documenti probatori al di fuori del giudizio.

Quanto poi alla reclamata necessità di tutela delle ragioni del terzo controinteressato, l'Adunanza Plenaria richiama la già dinanzi analizzata disciplina del bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti e, ricordati i relativi principi, osserva che nel caso di specie non vengono in rilievo né i dati sensibili, né i dati giudiziari, secondo le definizioni degli artt. 9 e 10 del Regolamento UE 679/2016, né i dati cd. "supersensibili" di cui all'art. 60 Dlgs 196/2003, così ancora confermando quanto sempre osservato dalla Commissione per l'accesso. Nei casi trattati vengono infatti in rilievo i dati personali rientranti nella tutela della "riservatezza cd. finanziaria ed economica" della parte controinteressata, dovendosi conseguentemente applicare il criterio generale della *necessità ai fini della cura e della difesa* di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla riservatezza - ovviamente a condizione della sussistenza di presupposti generali dell'accesso difensivo.

Il Collegio ricorda inoltre che il terzo controinteressato ha a disposizione tutti gli strumenti procedimentali - la già ricordata opposizione ex art. 3 del DPR 184/2006 - e processuali per difendere la propria posizione contrapposta a quella del richiedente l'accesso, nella pienezza delle garanzie giurisdizionali: ne consegue che non è ravvisabile la paventata lesione del principio della parità di difesa.

Precisa poi l'Adunanza che l'accoglimento dell'istanza di accesso non rende il dato acquisito liberamente trattabile dal soggetto richiedente il quale è rigorosamente tenuto ad utilizzare il documento esclusivamente ai fini difensivi per cui l'ostensione è stata richiesta.

Conclusivamente l'Adunanza Plenaria, investita delle relative questioni, ha enunciato i seguenti principi di diritto:

- «Le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti presentati o acquisiti (d)agli uffici dell'amministrazione finanziaria, contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari ed inseriti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, costituiscono documenti amministrativi ai fini dell'accesso documentale difensivo ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990»;
- «L'accesso documentale difensivo può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri processuali di esibizione istruttoria di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile ai sensi degli artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ.»;
- «L'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri istruttori di cui agli artt. 155-sexies disp. att. cod. proc. civ. e 492-bis cod. proc. civ., nonché, più in generale, dalla previsione e dall'esercizio dei poteri istruttori d'ufficio del giudice civile nei procedimenti in materia di famiglia»;
- «L'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato mediante estrazione di copia».

Tale ultimo principio, solo apparentemente marginale, riveste invece interesse al fine di una completa consacrazione della pienezza del diritto di accesso documentale.

La Commissione ha sempre ribadito che “la visione e l'estrazione di copia sono modalità congiunte ed ordinarie di esercizio del diritto di accesso” e che i casi di impedimento al diritto di accesso possono essere ricondotti solo all'esclusione o al differimento. L'art. 22 comma 1 lett. a) della Legge 241 del 1990 prevede infatti che per diritto di accesso deve intendersi “il diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi” e l'art. 25, comma 1 della stessa Legge che “il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi”. La limitazione alla sola visione dei documenti – retaggio della vecchia formulazione della Legge - non costituisce quindi modalità soddisfacente dell'esercizio del diritto di accesso.



Lo scorporo della facoltà di esame del documento da quella di estrazione di copia non sarebbe idoneo a tutelare *nessuno* dei confliggenti interessi in gioco: non quello alla riservatezza dei terzi, giacché il richiedente avrebbe, comunque, conoscenza del documento; non quello alla difesa del richiedente che, in mancanza della copia del documento, non potrebbe finalizzarne l'accesso ad un uso giuridico.

Nei casi oggetto della presente analisi, però, l'amministrazione opponeva a fondamento di tale limitazione la previsione dell'art. 5, comma 1, lettere *a)* e *d)* DM 29 ottobre 1996, n. 603, che in sede di accesso difensivo consente solo la «*la visione*» della documentazione finanziaria, economica, patrimoniale, reddituale e fiscale detenuta dall'amministrazione finanziaria. Per un verso pertanto si sottraevano tali documenti all'accesso inteso come diritto alla copia, ma, corrispondentemente, se ne garantiva la visione.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, in merito, ha chiarito che la sopra citata previsione regolamentare di cui al DM 603/1996 “trova la sua spiegazione nella vigenza, all'epoca di emanazione del decreto ministeriale, di una correlativa norma primaria nel testo originario dell'art. 24, comma 2, lettera *d)*, l. n. 241/1990, ormai superata dalla novellazione apportata alla legge n. 241/1990 dalla legge n. 15/2005, che non prevede più alcuna limitazione quanto alle modalità di accesso difensivo alla documentazione contenente dati personali riservati, sicché la limitazione contenuta nel citato DM n. 603/1996 deve ritenersi implicitamente abrogata dalla normativa primaria sopravvenuta”, precisando ancora che “l'unica modalità ontologicamente idonea a soddisfare la funzione di acquisire la documentazione *extra iudicium* ai fini della ‘cura’ e ‘difesa’ della situazione giuridica facente capo al richiedente l'accesso è l'estrazione di copia, ai fini di un eventuale utilizzo del documento in sede stragiudiziale e, a maggior ragione, in sede processuale, impossibile se non attraverso l'offerta in comunicazione e la produzione materiale della relativa copia in giudizio”.

In conclusione si osserva pertanto che l'Adunanza Plenaria 21/2020 ha confermato la bontà degli indirizzi adottati dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella loro globalità, con particolare riguardo al costante orientamento con il quale la stessa ha sempre evidenziato l'indipendenza dell'accesso documentale *ex lege*

241/'90 rispetto alla previsione da parte dell'ordinamento di metodi processualistici di acquisizione, in funzione probatoria, di documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione.

Tale sentenza inoltre, insieme alle omologhe 19 e 20 del 2020, ribadisce, in linea generale *la centralità e l'importanza dell'accesso documentale* quale strumento di tutela dei diritti del cittadino, e ciò fin da quando con l'introduzione della Legge 241/1990 il principio di trasparenza è divenuto la principale fonte di garanzia per il cittadino, al fine di conoscere l'attività dell'amministrazione e di parteciparne.

Se è vero che le nuove forme di accesso, civico e generalizzato, introdotte nel nostro sistema hanno ampliato i confini della trasparenza - estendendo l'area di accessibilità dei documenti, dei dati e delle informazioni in possesso delle p.a. - l'accesso documentale rimane, però, la forma più penetrante e completa di accesso proprio in ragione della *forte posizione legittimante* rivestita dal richiedente e per la funzionale strumentalità che lega i chiesti documenti alla tutela della posizione giuridica soggettiva del medesimo. Tale "relazione qualificata" che lega l'istante alla documentazione richiesta comporterà, in tale forma di accesso, un diverso tipo di ponderazione e bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti e, di fatto, l'amministrazione valutata la completezza della richiesta ostensiva in tutti i suoi aspetti "legittimanti" non potrà che accogliere l'istanza ostensiva, consentendo l'accesso, anche a quei documenti contenenti informazioni personali del terzo, nel rispetto delle norme poste a tutela della riservatezza dello stesso, come fin qui precisate.

## 8.2. L' ACCESSO AMBIENTALE

La Commissione ha avuto modo di osservare, anche nel corso del 2019, 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. Sull'argomento, 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".<sup>56</sup>

### 8.3. 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 2019, 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

---

<sup>56</sup>. Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 17 gennaio 2019

espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

Tuttavia, nel corso dell'anno 2019, 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 2019 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)<sup>57</sup>.

Sempre in tema di accesso del consigliere comunale, la Commissione ha avuto modo, nel 2019, di specificare che 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.

**Inoltre, con specifico riferimento alla richiesta da parte dei consiglieri comunali delle credenziali per accesso remoto al protocollo informatico, la Commissione ha confermato, anche nel corso del 2019 che, anche alla luce della sentenza TAR Molise n. 285 del 3 settembre 2019 deve certamente essere riconosciuta**

---

<sup>57</sup> In tema di accesso del Consigliere comunale, vedi, tra gli altri, parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 16 luglio 2019 e parere del 20 novembre 2019.

l'accessibilità diretta al protocollo informatico dell'ente, da parte del consigliere comunale, tramite attribuzione di credenziali di accesso ed, in virtù di tale attribuzione, si è precisato che il consigliere comunale può accedere al protocollo dell'Ente, non solo dalla sede dello stesso, ma da qualunque postazione. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato, Sez. V con la sentenza n. 3486/2018 avente ad oggetto il caso di un consigliere comunale il quale rivendicava la concessione della "facoltà di accesso anche da autonome postazioni remote, mediante rilascio di apposite credenziali (user id e password) e, per tal via, senza la limitazione riconnessa al necessario ricorso alla postazione fisica predisposta nei locali comunali".<sup>58</sup>

La Commissione, sul tema dell'accesso del Consigliere Comunale ha ritenuto inoltre di dover richiamare, ancora una volta, la sentenza 531/2018 del TAR Sardegna – Cagliari, che compendia in modo puntuale l'indirizzo adottato dalla Commissione medesima: *"L'esigenza conoscitiva fatta valere (...) si basa sul diritto all'accesso previsto e disciplinato dall'art. 43, comma 2, del TUEL, il quale estende a «tutte le notizie e le informazioni» in possesso del Comune l'ambito entro cui i consiglieri comunali possono esercitare il diritto alla conoscenza dell'attività dell'ente locale. In specie, la richiesta di accedere al protocollo informatico, e quindi di essere in possesso delle chiavi di accesso telematico, rappresenta una condizione preliminare, ma nondimeno necessaria, per l'esercizio consapevole del diritto di accesso, in modo che questo si svolga non attraverso una apprensione generalizzata e indiscriminata degli atti dell'amministrazione comunale (che costituisce il timore manifestato anche in questa sede dal Comune intimato), ma mediante una selezione degli oggetti degli atti di cui si chiede l'esibizione. Peraltro, una delle modalità essenziali per poter operare in tal senso è rappresentata proprio dalla possibilità di accedere (non direttamente al contenuto della documentazione in arrivo o in uscita dall'amministrazione, ma) ai dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo"*.

Secondo il Tar Sardegna - e secondo l'orientamento ormai consolidato della Commissione per l'accesso - l'accesso diretto al protocollo consente una selezione della documentazione di effettivo interesse per il consigliere comunale, senza la previa necessità della materiale apprensione di mole di documentazione tra cui selezionare quella necessitata, con la conseguenza tra l'altro di scongiurare l'aggravio del carico di lavoro per

---

<sup>58</sup> Vedi, tra le altre, decisione della Commissione per l'accesso del 17 gennaio 2019.



l'ente, in ossequio al principio di buon andamento della P.A., portato dall'art. 97 della Costituzione.

A seguito dell'accesso così esercitato – non quindi a tutti i documenti dello stesso, si ribadisce, ma ai dati di sintesi ricavabili dal protocollo – il consigliere comunale procederà alla formulazione della istanza di accesso, specifica e dettagliata, recante l'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.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato permane, infatti, la necessità che le istanze di accesso siano formulate in maniera specifica e recanti la precisa indicazione del documento oggetto di interesse. Tali cautele, secondo il Consiglio di Stato, 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).

Al contrario, la possibilità di un accesso diretto ed indiscriminato a tutta la documentazione dell'ente 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 costantemente dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

La richiesta ostensiva del consigliere comunale, poi, deve essere sempre funzionalmente connessa all'esercizio del mandato amministrativo e alle relative funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

Ribadito pertanto il proprio costante orientamento in merito, la Commissione osserva che, ferma restando la autonomia organizzativa dell'ente, le concrete modalità di esercizio del diritto di accesso non devono risultare ostative dell'ampio diritto riconosciuto ai consiglieri comunali dall'art. 43 del TUEL. Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, tale norma riconosce infatti ai consiglieri comunali “un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano 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”.

Tale diritto incontra come unici limiti che il suo esercizio debba avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non debba sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo il divieto di perseguire interessi personali. Ne consegue che, quando il consigliere comunale dichiara di esercitare il diritto di accesso in rapporto alle sue funzioni, e quindi per la tutela degli interessi pubblici (e non di interessi privati e personali), non è soggetto a limiti particolari, nel rispetto, comunque, di quelli imposti dal principio di buon andamento dell'Amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, sicché non è tenuto a particolari oneri motivazionali nelle proprie richieste, che possono, dunque, limitarsi ad evidenziare la strumentalità dell'accesso allo svolgimento della funzione (cfr. T.A.R. Campania Salerno Sez. II, Sent., 04-04-2019, n. 545). Proprio in ossequio al principio di buon andamento della amministrazione, l'attribuzione di password d'accesso è stata individuata, da subito, da questa Commissione quale modalità deflattiva del carico di lavoro degli uffici degli enti locali per il disbrigo delle pratiche di accesso dei consiglieri comunali.

Tutto ciò premesso il diritto di accesso dei consiglieri comunali del Comune di ....., così come descritto, appare pertanto fortemente limitato sia dalla restrizione temporale dell'accesso cartaceo – ferma restando, si ripete, l'autonomia organizzativa dell'ente – sia proprio per la mancanza di attribuzione delle password d'accesso da remoto, ormai pacificamente consentita in giurisprudenza, tranne isolati casi di pronunce di senso contrario.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Vedi parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 20 novembre 2019.

#### 8.4. INAPPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 43 DEL T.U.E.L. AI CONSIGLIERI REGIONALI, SALVO ESPRESSA PREVISIONE NORMATIVA STATUTARIA – PREVALENZA DELLA LEX SPECIALIS IN MATERIA DI APPALTI – RISPETTO ALLA NORMA STATUTARIA CHE ATTRIBUISCE IL DIRITTO DI ACCESSO AL CONSIGLIERE REGIONALE

Come detto nel precedente paragrafo, la Commissione ha avuto modo di pronunciarsi numerose volte nel corso del 2019 in merito all'ampiezza dei poteri di accesso dei consiglieri *comunali* in virtù dell'art. 43 del TUEL d. lgs. 267/2000 secondo il quale il consigliere comunale ha 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" e il diritto d'accesso loro riconosciuto 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.

Analoghi poteri non sono previsti per il consigliere regionale, a meno che non siano espressamente attribuiti ai consiglieri regionali da specifiche disposizioni contenute negli Statuti Regionali, che richiamino espressamente il contenuto della predetta norma del TUEL, di per sé non applicabile analogicamente in assenza di espressa previsione normativa.

**La Commissione ha avuto modo di osservare che, quando l'accesso del consigliere regionale, pur in presenza di specifica disposizione statutaria, ricada in tema di appalti, rileva la *lex specialis*, costituita, *ratione materiae*, dall' art. 53 D.lgs. 50/2016, (già art. 13 D.lgs. 163/2006) che reca una particolare disciplina per l'accesso agli atti afferenti alle procedure ad evidenza pubblica finalizzate alla stipulazione di appalti o concessioni di servizi.**

In tal senso la Commissione richiama il chiarimento fornito dall'Anac nel parere n. 317 del 29 marzo 2017, con il quale è stato ribadito che la disciplina dettata dall'articolo 53 del d.lgs. 50/2016 in tema di accesso agli atti di gara, prevale, in quanto norma speciale, rispetto al diritto di accesso della legge 241/1990, nonché al diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali – e quindi per estensione anche ai consiglieri regionali - nei confronti degli atti della propria amministrazione.

Tale norma dispone che, salvo quanto espressamente previsto nello stesso codice dei contratti pubblici, “il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241”.

Il comma 2 del predetto articolo 53 dispone che: “Fatta salva la disciplina prevista dal presente codice per gli appalti secretati o la cui esecuzione richiede speciali misure di sicurezza, il diritto di accesso è differito:

- a) nelle procedure aperte, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle medesime;
- b) nelle procedure ristrette e negoziate e nelle gare informali, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, e in relazione all'elenco dei soggetti che sono stati invitati a presentare offerte e all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte medesime; ai soggetti la cui richiesta di invito sia stata respinta, è consentito l'accesso all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, dopo la comunicazione ufficiale, da parte delle stazioni appaltanti, dei nominativi dei candidati da invitare;
- c) in relazione alle offerte, fino all'aggiudicazione;
- d) in relazione al procedimento di verifica della anomalia dell'offerta, fino all'aggiudicazione.

A tal riguardo l'ANAC ha precisato che il differimento già riconosciuto dall'art. 13 del D.lgs. 163/2006 e ora previsto dall'art. 53 del D.lgs. 50/2016 fino al momento dell'aggiudicazione (definitiva) risponde all'esigenza di *“impedire la conoscenza del contenuto delle offerte da parte dei concorrenti in un momento in cui non è ancora divenuta definitiva la scelta della migliore offerta, con il più precipuo fine di impedire turbative delle operazioni di gara e delle valutazioni di competenza della commissione aggiudicatrice”*. Proprio in ragione di tale tutela del regolare esercizio dell'azione amministrativa nonché della tutela del principio di libera concorrenza nel mercato delle gare pubbliche, unitamente al rapporto di specialità che caratterizza la materia dei contratti pubblici (e del connesso accesso agli atti) rispetto alla legge generale sull'accesso di cui alla L. 241/1990, appare legittimo – secondo l'orientamento

dell’Autorità – differire, ma non certamente negare, l’accesso alla documentazione di gara (...) anche qualora lo stesso sia richiesto da consiglieri comunali per le finalità previste dall’art. 43 del TUEL.

Di conseguenza, prima dell’aggiudicazione, anche a fronte di un’istanza di accesso di consiglieri comunali, può essere fatto valere il limite del differimento.

Le riportate argomentazioni valgono, ad avviso della Commissione, anche con riguardo alla procedura di partenariato pubblico e privato (PPP) - anche sulla considerazione che l’art. 179 del nuovo codice dei contratti pubblici individua tra le disposizioni applicabili alle procedure di affidamento tramite PPP quelle di cui alla parte I, III, V e VI, in quanto compatibili, e che il seguente art. 181 al comma 1 prescrive espressamente che nel PPP l’individuazione del partner avvenga mediante lo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica.

La Commissione, in merito, ritiene di aderire all’orientamento giurisprudenziale del Tar Veneto (Sez I) che con sentenza 1128 del 2011 - relativa ad una ipotesi di richiesta di accesso dei consiglieri comunali agli atti del PEF (piano economico finanziario) in una procedura di Project Financing - ha statuito che *“se è vero che i consiglieri comunali hanno diritto di accedere a tutti gli atti che possano essere di utilità all’espletamento del loro mandato, è altresì vero che tale diritto - che nel caso di specie non è stato negato, ma soltanto differito ad un momento successivo alla pubblicazione del bando di gara – non può estendersi fino al punto di pregiudicare gli interessi dell’Amministrazione e degli stessi partecipanti (e, in particolare, del promotore) alla successiva gara ad evidenza pubblica per la realizzazione del progetto dichiarato di pubblico interesse nell’ambito di un procedimento di project financing, ove il PEF costituisce il parametro fondamentale per l’individuazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa; che la divulgazione del PEF ai consiglieri comunali altererebbe certamente la “par condicio” tra i concorrenti, atteso che la segretezza delle offerte è elemento fondamentale per la trasparenza e per la regolarità della gara (...)”*.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Vedi parere reso dalla Commissione per l’accesso nella seduta del 9 ottobre 2019



## 9. SELEZIONE DEI PRINCIPALI PARERI ESPRESSE DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI NELL'ANNO 2019

### 9.1. ACCESO ALLE IMMAGINI RIPRESE DAL SISTEMA COMUNALE DI VIDEOSORVEGLIANZA

Al Comune di .....

**OGGETTO:** Richiesta di parere in relazione ad un'istanza d'accesso documentale pervenuta al Comando di Polizia Locale, avente ad oggetto immagini riprese dal sistema comunale di videosorveglianza

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte del Comune di ..... avente ad oggetto la accessibilità delle immagini di un sistema di videosorveglianza, con riferimento alla vicenda di seguito riportata.

Un privato cittadino del Comune di..... presentava un'istanza di accesso documentale al Comando di Polizia Locale avente ad oggetto immagini riprese dal sistema comunale di videosorveglianza, motivando la richiesta con la necessità di individuare il proprietario del veicolo che aveva danneggiato la autovettura dell'istante. Tali immagini avrebbero dovuto confermare le dichiarazioni rese da un testimone relative al fatto avvenuto.

Ciò premesso, il Comune di ..... si è rivolto alla Commissione per conoscere, in primo luogo se, al caso di specie sia applicabile la normativa sull'accesso documentale, cioè se sia possibile ritenere che l'immagine della telecamera rappresenti in sé "documento amministrativo" ai sensi dell'art. 22 L. 241/90, oppure debba considerarsi frutto di un'elaborazione da parte dell'amministrazione, cui la medesima non è tenuta in base all'art. 2, comma 2, DPR 184/2006.

In secondo luogo il Comune di ..... ha posto diversi interrogativi circa la possibilità di diffondere a terzi i dati raccolti dal sistema di videosorveglianza, nel rispetto del regime di garanzie poste a tutela dei dati personali.

Ciò anche con riferimento alla circostanza che il "fatto" sembra potersi ascrivere al c.d. danneggiamento semplice, depenalizzato con la riformulazione dell'art. 635 c.p. operata dal D. Lgs. 7/2015, cui non parrebbero applicabili le disposizioni normative che garantiscono l'accesso alle immagini da parte delle forze dell'ordine - non ricorrendo nella fattispecie finalità di repressione dei reati. Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione osserva quanto segue.

Con riferimento alla ascrivibilità delle immagini nel concetto di "documento" ex lege 241/90, la Commissione per l'accesso richiama la definizione di cui all'articolo 22, comma 1 lettera, d) della



predetta Legge secondo il quale è “documento amministrativo” ogni “rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti” e ritiene, pertanto, che anche le “immagini” soggiacciono alla disciplina dell’accesso documentale.

Con riferimento alla restante parte della richiesta di parere la Commissione ritiene necessario inoltrare, per competenza, l’istanza ricevuta al Garante della Privacy, involgendo la richiesta espressamente l’accessibilità dei dati personali, alla luce delle norme poste a tutela degli stessi.

La Commissione dispone, pertanto, la trasmissione della richiesta di parere *de qua* All’Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

(Parere reso dalla Commissione per l’accesso nella seduta del 19 marzo 2019)

## 9.2. ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE

Al Comune di .....

c.a. Sindaco

PEC: .....

**OGGETTO:** Accesso di consiglieri comunali.

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere da parte del Sindaco del Comune di ..... avente ad oggetto la possibilità per il consigliere comunale di accedere "da remoto al sistema informatico dell'Ente", a seguito della richiesta in tal senso pervenuta da parte dei Consiglieri di minoranza. Si chiede anche se, in caso di riconoscimento del relativo diritto in capo al Consigliere comunale, tale diritto sia limitato all'accesso da remoto solo ai documenti, alle informazioni e ai dati definitivamente cristallizzati nel sistema informatico, con esclusione dell'accesso anche ai dati, informazioni e documenti che siano in fase istruttoria o in corso di lavorazione.

Si richiede inoltre se sia possibile e/o opportuno prevedere specifiche disposizioni regolamentari interne all'Ente dirette ad impedire che l'accesso da remoto all'intero sistema informatico dell'Ente possa dar luogo ad una apprensione generalizzata ed indiscriminata degli atti e dati dell'Amministrazione comunale, per scongiurare un sindacato generale sull'attività della amministrazione.

In merito alla richiesta di parere avanzata si osserva quanto segue.

La Commissione ha già avuto modo di pronunciarsi più volte, esprimendosi in senso favorevole, in merito alla accessibilità diretta al "protocollo dell'ente", da parte del consigliere comunale, tramite attribuzione di credenziali di accesso ed, in virtù di tale attribuzione, si è precisato che il consigliere comunale può accedere al protocollo dell'ente non solo dalla sede dello stesso ma da qualunque postazione.

In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato Sez. V con la sentenza n. 3486/2018 avente ad oggetto il caso di un consigliere comunale il quale rivendicava la concessione della "facoltà di accesso anche da autonome postazioni remote, mediante rilascio di apposite credenziali (user id e password) e, per tal via, senza la limitazione riconnessa al necessario ricorso alla postazione fisica predisposta nei locali comunali".

La Commissione, sul tema oggetto della richiesta di parere, ritiene di dover richiamare la sentenza 531/2018 del TAR Sardegna – Cagliari, che compendia in modo puntuale l'indirizzo adottato dalla Commissione medesima.

*"L'esigenza conoscitiva fatta valere (...) si basa sul diritto all'accesso previsto e disciplinato dall'art. 43, comma 2, del TUEL, il quale estende a «tutte le notizie e le informazioni» in possesso del Comune l'ambito entro cui i*

*consiglieri comunali possono esercitare il diritto alla conoscenza dell'attività dell'ente locale. In specie, la richiesta di accedere al protocollo informatico, e quindi di essere in possesso delle chiavi di accesso telematico, rappresenta una condizione preliminare, ma nondimeno necessaria, per l'esercizio consapevole del diritto di accesso, in modo che questo si svolga non attraverso una apprensione generalizzata e indiscriminata degli atti dell'amministrazione comunale (che costituisce il timore manifestato anche in questa sede dal Comune intimato), ma mediante una selezione degli oggetti degli atti di cui si chiede l'esibizione. Peraltro, una delle modalità essenziali per poter operare in tal senso è rappresentata proprio dalla possibilità di accedere (non direttamente al contenuto della documentazione in arrivo o in uscita dall'amministrazione, ma) ai dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo”.*

Secondo il Tar Sardegna - e secondo l'orientamento ormai consolidato della Commissione in linea con esso - l'accesso diretto al protocollo consente una selezione della documentazione di effettivo interesse per il consigliere comunale, senza la previa necessità della materiale apprensione di mole di documentazione tra cui selezionare quella necessitata, con la conseguenza tra l'altro di scongiurare l'aggravio del carico di lavoro per l'ente, in ossequio al principio di buon andamento della P.A..

A seguito dell'accesso così esercitato – non quindi a tutti i documenti dello stesso, si ribadisce, ma ai dati di sintesi ricavabili dal protocollo – il consigliere comunale procederà alla formulazione della istanza di accesso, specifica e dettagliata, recante l'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.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato permane, infatti, la necessità che le istanze di accesso siano formulate in maniera specifica e recanti la precisa indicazione del documento oggetto di interesse. Tali cautele, secondo il Consiglio di Stato, 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).

*Al contrario*, osserva la Commissione, la possibilità di un accesso diretto ed indiscriminato a tutta la documentazione dell'ente 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 costantemente dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

La richiesta ostensiva del consigliere comunale, poi, deve essere sempre funzionalmente connessa all'esercizio del mandato amministrativo e alle relative funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

Tale sistema di accesso – per rispondere all'altro quesito posto dal Comune - rende superflua la adozione di un regolamento che scongiuri l'apprensione generalizzata ed indiscriminata degli atti e dati

dell'Amministrazione comunale al fine di evitare il paventato sindacato generale sull'attività della amministrazione.

Quanto alla ulteriore richiesta relativa alla eventuale accessibilità dei dati, informazioni e documenti che siano in fase istruttoria o in corso di lavorazione, la Commissione osserva quanto segue.

Se, ad esser richiesto è l'accesso ad un documento che risulti materialmente formato ed esistente agli atti del Comune, questo dovrà sempre essere liberamente accessibile da parte dei consiglieri comunali, con l'immanenza – si ripete - della strumentalità della richiesta avanzata all'esercizio del mandato amministrativo e alle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

Qualora, invece, la richiesta attenga a documenti non ancora formati ma ancora in fase di istruttoria, si rientra nell'ambito informativo previsto dall'articolo 43 del TUEL, con possibilità per l'ente di differire l'accesso alla effettiva formazione della documentazione *de qua*, garantendo, però, l'accesso alle informazioni o notizie in possesso degli uffici comunali, utili all'espletamento del mandato ovvero allo svolgimento delle funzioni attribuite ai consiglieri ex lege.

In tal senso è il parere di questa Commissione.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 16 luglio 2019)

### 9.3. ACCESSO AL PROTOCOLLO INFORMATICO DEL COMUNE DA PARTE DEI CONSIGLIERI DI MINORANZA

Al Sindaco del Comune di .....

PEC: .....

**OGGETTO:** Accesso al protocollo informatico del Comune da parte dei consiglieri di minoranza.

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere da parte del Comune di ..... avente ad oggetto la possibilità per il consigliere comunale di accedere tramite password al Protocollo Informatico dell'Ente ed al Sistema informatico dell'Ente, compreso quello contabile, a seguito della richiesta in tal senso pervenuta da parte dei Consiglieri di minoranza.

Il predetto Comune, successivamente alla nota Sentenza del Consiglio di Stato Sez. V n. 3486/2018, riferita a caso analogo, ha ritenuto di dover concedere password di servizio al fine di garantire l'accesso al sistema informatico contabile, ritenendo però successivamente necessario definire le modalità operative di tale accesso.

L'Ente chiede in particolare se l'accesso debba essere sempre preceduto dalla presentazione di un'istanza secondo quanto previsto dal Regolamento comunale ed in particolare con le modalità del relativo art. 35 comma 3.

L'Ente teme infatti che l'accesso tramite password al sistema informatico risulti non controllato e generalizzato, arrivando perfino ad estendersi a quegli atti in ipotesi non ostensibili a diverso titolo.

In merito alla richiesta di parere avanzata dal Comune di ..... si osserva quanto segue.

In primo luogo, rilevato che la richiesta fa riferimento alla accessibilità da remoto al "sistema informatico" ed al "protocollo informatico" dell'ente adito, si precisa quanto segue.

La Commissione ha già avuto modo di pronunciarsi, esprimendosi in senso favorevole, in merito alla accessibilità diretta al "protocollo dell'ente", da parte del consigliere comunale, tramite attribuzione di credenziali di accesso ed, in virtù di tale attribuzione, si è precisato che il consigliere comunale può accedere al protocollo dell'ente non solo dalla sede dello stesso ma da qualunque postazione.

In tal senso, come noto, si è espresso anche il Consiglio di Stato Sez. V con la menzionata sentenza n. 3486/2018 avente ad oggetto l'analogo caso di un consigliere comunale il quale rivendicava la concessione della "facoltà di accesso anche da autonome postazioni remote, mediante rilascio di apposite credenziali (user id e password) e, per tal via, senza la limitazione riconnessa al necessario ricorso alla postazione fisica predisposta nei locali comunali".



La Commissione, sul tema oggetto della richiesta di parere, ritiene di dover richiamare la sentenza 531/2018 del TAR Sardegna - Cagliari che compendia in modo puntuale l'indirizzo adottato - e ormai consolidato - dalla Commissione medesima.

*“L'esigenza conoscitiva fatta valere (...) si basa sul diritto all'accesso previsto e disciplinato dall'art. 43, comma 2, del TUEL, il quale estende a «tutte le notizie e le informazioni» in possesso del Comune l'ambito entro cui i consiglieri comunali possono esercitare il diritto alla conoscenza dell'attività dell'ente locale. In specie, la richiesta di accedere al protocollo informatico, e quindi di essere in possesso delle chiavi di accesso telematico, rappresenta una condizione preliminare, ma nondimeno necessaria, per l'esercizio consapevole del diritto di accesso, in modo che questo si svolga non attraverso una apprensione generalizzata e indiscriminata degli atti dell'amministrazione comunale (che costituisce il timore manifestato anche in questa sede dal Comune intimato), ma mediante una selezione degli oggetti degli atti di cui si chiede l'esibizione. Peraltro, una delle modalità essenziali per poter operare in tal senso è rappresentata proprio dalla possibilità di accedere (non direttamente al contenuto della documentazione in arrivo o in uscita dall'amministrazione, ma) ai dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo”.*

Secondo il Tar Sardegna - e secondo l'orientamento della Commissione in linea con esso - l'accesso diretto al protocollo consente una selezione della documentazione di effettivo interesse per il consigliere comunale, senza la previa necessità della materiale apprensione di mole di documentazione tra cui selezionare quella necessitata, con la conseguenza tra l'altro di scongiurare l'aggravio del carico di lavoro per l'ente, in ossequio al principio di buon andamento della P.A..

A seguito dell'accesso così esercitato – non quindi a tutti i documenti dello stesso, si ribadisce, ma ai dati di sintesi ricavabili dal protocollo – il consigliere comunale procederà alla formulazione della istanza di accesso, specifica e dettagliata, recante l'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.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato permane, infatti, la necessità che le istanze di accesso siano formulate in maniera specifica e recanti la precisa indicazione del documento oggetto di interesse. Tali cautele, secondo il Consiglio di Stato, 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).

*Al contrario*, osserva la Commissione, la possibilità di un accesso diretto ed indiscriminato a tutta la documentazione dell'ente 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 dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

La richiesta ostensiva del consigliere comunale, poi, deve essere sempre funzionalmente connessa all'esercizio del mandato amministrativo e alle relative funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

In tal senso è il parere di questa Commissione.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 16 luglio 2019)

#### 9.4. ACCESSO DEL CONSIGLIERE REGIONALE

c. a. Direttore Generale

.....

PEC: .....

**OGGETTO:** Accesso di un consigliere regionale ad atti di gara, durante lo svolgimento della procedura ad evidenza pubblica, prima dell'aggiudicazione.

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere da parte della ..... di ..... avente ad oggetto – in primo luogo - la accessibilità, da parte del consigliere regionale, degli atti di gara durante lo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica prima che intervenga l'aggiudicazione. In secondo luogo l'amministrazione richiede alla Commissione se al consigliere regionale possa essere ostesa, ed eventualmente entro quali limiti, la proposta presentata nell'ambito di una procedura di partenariato pubblico privato, avviata su iniziativa privata ai sensi dell'art. 183, comma 15 del dlgs 50/2016. In particolare, nel caso di specie, si tratta dello "studio di fattibilità relativo alla realizzazione del nuovo ospedale di ..... che allo stato è oggetto di valutazione finalizzata alla dichiarazione eventuale del pubblico interesse e dunque di fattibilità".

Sulle richieste di parere così avanzate si osserva quanto segue.

La Commissione ha avuto modo di pronunciarsi numerose volte in merito all'ampiezza dei poteri di accesso dei consiglieri *comunali* in virtù dell'art. 43 del TUEL d. lgs. 267/2000 secondo il quale il consigliere comunale ha 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" e il diritto d'accesso loro riconosciuto non può essere compresso 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.

Analoghi poteri nel caso di specie, si precisa, sono espressamente attribuiti ai consiglieri regionali dall'art. 30 dello Statuto della Regione ....., che richiama il contenuto della predetta norma del TUEL.

In tema di appalti però, si rileva, la *lex specialis* è costituita, *ratione materiae*, dall' art. 53 D.lgs. 50/2016, (già art. 13 D.lgs. 163/2006) che reca una particolare disciplina per l'accesso agli atti afferenti alle procedure ad evidenza pubblica finalizzate alla stipulazione di appalti o concessioni di servizi.

In tal senso la Commissione richiama il chiarimento fornito dall'Anac nel parere n. 317 del 29 marzo 2017, con il quale è stato ribadito che la disciplina dettata dall'articolo 53 del d.lgs. 50/2016 in tema di accesso agli atti di gara, prevale, in quanto norma speciale, rispetto al diritto di accesso della legge

241/1990, nonché al diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali – e quindi per estensione anche ai consiglieri regionali - nei confronti degli atti della propria amministrazione.

Tale norma dispone che, salvo quanto espressamente previsto nello stesso codice dei contratti pubblici, “il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241”.

Il comma 2 del predetto articolo 53 dispone che: “Fatta salva la disciplina prevista dal presente codice per gli appalti secretati o la cui esecuzione richiede speciali misure di sicurezza, il diritto di accesso è differito:

- a) nelle procedure aperte, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle medesime;
- b) nelle procedure ristrette e negoziate e nelle gare informali, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, e in relazione all'elenco dei soggetti che sono stati invitati a presentare offerte e all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte medesime; ai soggetti la cui richiesta di invito sia stata respinta, è consentito l'accesso all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, dopo la comunicazione ufficiale, da parte delle stazioni appaltanti, dei nominativi dei candidati da invitare;
- c) in relazione alle offerte, fino all'aggiudicazione;
- d) in relazione al procedimento di verifica della anomalia dell'offerta, fino all'aggiudicazione.

A tal riguardo l'ANAC ha precisato che il differimento già riconosciuto dall'art. 13 del D.lgs. 163/2006 e ora previsto dall'art. 53 del D.lgs. 50/2016 fino al momento dell'aggiudicazione (definitiva) risponde all'esigenza di “*impedire la conoscenza del contenuto delle offerte da parte dei concorrenti in un momento in cui non è ancora divenuta definitiva la scelta della migliore offerta, con il più precipuo fine di impedire turbative delle operazioni di gara e delle valutazioni di competenza della commissione aggiudicatrice*”. Proprio in ragione di tale tutela del regolare esercizio dell'azione amministrativa nonché della tutela del principio di libera concorrenza nel mercato delle gare pubbliche, unitamente al rapporto di specialità che caratterizza la materia dei contratti pubblici (e del connesso accesso agli atti) rispetto alla legge generale sull'accesso di cui alla L. 241/1990, appare legittimo – secondo l'orientamento dell'Autorità – differire, ma non certamente negare, l'accesso alla documentazione di gara (...) anche qualora lo stesso sia richiesto da consiglieri comunali per le finalità previste dall'art. 43 del TUEL.

Di conseguenza, prima dell'aggiudicazione, anche a fronte di un'istanza di accesso di consiglieri comunali, può essere fatto valere il limite del differimento.

Nel caso di specie, oggetto del presente parere, appare pertanto legittimo il comportamento tenuto dalla amministrazione adita la quale, lungi dal negare l'accesso ai richiedenti consiglieri regionali,

si è limitata a disporre il differimento fino alla aggiudicazione al fine di impedire turbative delle operazioni di gara.

Le riportate argomentazioni valgono, ad avviso della Commissione, anche con riguardo alla procedura di partenariato pubblico e privato (PPP) - di cui al secondo punto della richiesta di parere *de qua* - anche sulla considerazione che l'art. 179 del nuovo codice dei contratti pubblici individua tra le disposizioni applicabili alle procedure di affidamento tramite PPP quelle di cui alla parte I, III, V e VI, in quanto compatibili, e che il seguente art. 181 al comma 1 prescrive espressamente che nel PPP l'individuazione del partner avvenga mediante lo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica.

La Commissione, in merito, ritiene di aderire all'orientamento giurisprudenziale del Tar Veneto (Sez I) che con sentenza 1128 del 2011 - relativa ad una ipotesi di richiesta di accesso dei consiglieri comunali agli atti del PEF (piano economico finanziario) in una procedura di Project Financing - ha statuito che *“se è vero che i consiglieri comunali hanno diritto di accedere a tutti gli atti che possano essere di utilità all'espletamento del loro mandato, è altresì vero che tale diritto - che nel caso di specie non è stato negato, ma soltanto differito ad un momento successivo alla pubblicazione del bando di gara - non può estendersi fino al punto di pregiudicare gli interessi dell'Amministrazione e degli stessi partecipanti (e, in particolare, del promotore) alla successiva gara ad evidenza pubblica per la realizzazione del progetto dichiarato di pubblico interesse nell'ambito di un procedimento di project financing, ove il PEF costituisce il parametro fondamentale per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; che la divulgazione del PEF ai consiglieri comunali altererebbe certamente la “par condicio” tra i concorrenti, atteso che la segretezza delle offerte è elemento fondamentale per la trasparenza e per la regolarità della gara (...)”*

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni la Commissione ritiene legittimo il differimento opposto dalla amministrazione all'accesso richiesto dai consiglieri regionali.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 9 ottobre 2019)



## 9.5. ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE - RICHIESTA DI CREDENZIALI PER ACCESSO REMOTO AL PROTOCOLLO INFORMATICO

Al consigliere comunale .....

**OGGETTO:** Richiesta di consigliere comunale di credenziali per accesso remoto al protocollo informatico.

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere da parte del consigliere comunale .....  
....., capogruppo consiliare di ..... (.....), avente ad oggetto la possibilità per il consigliere comunale di accedere "da remoto al sistema informatico dell'Ente" tramite attribuzione di credenziali di accesso, con riferimento alla vicenda di seguito riferita.

L'addetto al protocollo comunale di ....., a seguito di richiesta di credenziali (username e password) per accesso da remoto al protocollo informatico e al sistema contabile comunale, comunicava inizialmente la disponibilità al rilascio delle credenziali per accesso ai soli dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo e, successivamente alla luce della recente sentenza TAR Molise n. 285 del 3 settembre 2019, lo stesso addetto al protocollo chiedeva al Prefetto di ....., un ulteriore parere in merito al rilascio delle suddette credenziali.

Il consigliere ..... *"nella considerazione che la vigente disposizione del Sindaco del Comune di ..... avallata dal segretario comunale e impropriamente disciplinante, in quanto non regolamentata in Consiglio Comunale, l'esercizio ai Consiglieri Comunali limita palesemente l'esercizio del diritto del consigliere comunale sull'attività amministrativa dell'Ente locale, contravvenendo alla sua stessa ratio di minore aggravio possibile per gli uffici comunali"* si è rivolto alla Commissione chiedendo un definitivo intervento chiarificatore. Il richiedente precisa altresì che il consigliere comunale, secondo tale menzionata disposizione, può esercitare il proprio diritto di visione del registro cartaceo dei protocolli comunali n. 2 volte al mese, per un totale complessivo di n. 4 ore mensili.

Il consigliere ....., ritenendo che tale comportamento sia proteso a ritardare la conoscenza, ai consiglieri comunali, di importanti dati ed informazioni, auspica che il Comune di ..... consenta agli stessi consiglieri, in linea coi consolidati pareri ministeriali, l'accesso attraverso specifiche credenziali, da remoto, al protocollo informatico e al sistema contabile comunale, limitatamente ai rispettivi dati di sintesi.

In merito alla richiesta di parere così avanzata si osserva quanto segue.

La Commissione ha già avuto modo di pronunciarsi più volte, esprimendosi in senso favorevole, in merito alla accessibilità diretta al "protocollo dell'ente", da parte del consigliere comunale, tramite attribuzione di credenziali di accesso ed, in virtù di tale attribuzione, si è precisato che il consigliere

comunale può accedere al protocollo dell'ente non solo dalla sede dello stesso ma da qualunque postazione. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato Sez. V con la sentenza n. 3486/2018 avente ad oggetto il caso di un consigliere comunale il quale rivendicava la concessione della "facoltà di accesso anche da autonome postazioni remote, mediante rilascio di apposite credenziali (user id e password) e, per tal via, senza la limitazione riconnessa al necessario ricorso alla postazione fisica predisposta nei locali comunali".

La Commissione, sul tema oggetto della richiesta di parere, ritiene di dover richiamare ancora una volta la sentenza 531/2018 del TAR Sardegna – Cagliari, che compendia in modo puntuale l'indirizzo adottato dalla Commissione medesima.

*“L'esigenza conoscitiva fatta valere (...) si basa sul diritto all'accesso previsto e disciplinato dall'art. 43, comma 2, del TUEL, il quale estende a «tutte le notizie e le informazioni» in possesso del Comune l'ambito entro cui i consiglieri comunali possono esercitare il diritto alla conoscenza dell'attività dell'ente locale. In specie, la richiesta di accedere al protocollo informatico, e quindi di essere in possesso delle chiavi di accesso telematico, rappresenta una condizione preliminare, ma nondimeno necessaria, per l'esercizio consapevole del diritto di accesso, in modo che questo si svolga non attraverso una apprensione generalizzata e indiscriminata degli atti dell'amministrazione comunale (che costituisce il timore manifestato anche in questa sede dal Comune intimato), ma mediante una selezione degli oggetti degli atti di cui si chiede l'esibizione. Peraltro, una delle modalità essenziali per poter operare in tal senso è rappresentata proprio dalla possibilità di accedere (non direttamente al contenuto della documentazione in arrivo o in uscita dall'amministrazione, ma) ai dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo”.*

Secondo il Tar Sardegna - e secondo l'orientamento ormai consolidato della Commissione in linea con esso - l'accesso diretto al protocollo consente una selezione della documentazione di effettivo interesse per il consigliere comunale, senza la previa necessità della materiale apprensione di mole di documentazione tra cui selezionare quella necessitata, con la conseguenza tra l'altro di scongiurare l'aggravio del carico di lavoro per l'ente, in ossequio al principio di buon andamento della P.A., portato dall'art. 97 della Costituzione.

A seguito dell'accesso così esercitato – non quindi a tutti i documenti dello stesso, si ribadisce, ma ai dati di sintesi ricavabili dal protocollo – il consigliere comunale procederà alla formulazione della istanza di accesso, specifica e dettagliata, recante l'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.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato permane, infatti, la necessità che le istanze di accesso siano formulate in maniera specifica e recanti la precisa indicazione del documento oggetto di interesse. Tali cautele, secondo il Consiglio di Stato, 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).

*Al contrario* la possibilità di un accesso diretto ed indiscriminato a tutta la documentazione dell'ente 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 costantemente dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

La richiesta ostensiva del consigliere comunale, poi, deve essere sempre funzionalmente connessa all'esercizio del mandato amministrativo e alle relative funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

Ribadito pertanto il proprio costante orientamento in merito, la Commissione osserva che ferma restando la autonomia organizzativa dell'ente, le concrete modalità di esercizio del diritto di accesso non devono risultare ostative dell'ampio diritto riconosciuto ai consiglieri comunali dall'art. 43 del TUEL. Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, tale norma riconosce infatti ai consiglieri comunali "un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano 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".

Tale diritto incontra come unici limiti che il suo esercizio debba avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non debba sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo il divieto di perseguire interessi personali. Ne consegue che, quando il consigliere comunale dichiara di esercitare il diritto di accesso in rapporto alle sue funzioni, e quindi per la tutela degli interessi pubblici (e non di interessi privati e personali), non è soggetto a limiti particolari, nel rispetto, comunque, di quelli imposti dal principio di buon andamento dell'Amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, sicché non è tenuto a particolari oneri motivazionali nelle proprie richieste, che possono, dunque, limitarsi ad evidenziare la strumentalità dell'accesso allo svolgimento della funzione (cfr. T.A.R. Campania Salerno Sez. II, Sent., 04-04-2019, n. 545).

Proprio in ossequio al principio di buon andamento della amministrazione, l'attribuzione di password d'accesso è stata individuata, da subito, da questa Commissione quale modalità deflattiva del carico di lavoro degli uffici degli enti locali per il disbrigo delle pratiche di accesso dei consiglieri comunali.

Tutto ciò premesso il diritto di accesso dei consiglieri comunali del Comune di ....., così come descritto, appare pertanto fortemente limitato sia dalla restrizione temporale dell'accesso cartaceo – ferma restando, si ripete, l'autonomia organizzativa dell'ente – sia proprio per la mancanza di attribuzione delle password d'accesso da remoto, ormai pacificamente consentita in giurisprudenza, tranne isolati casi di pronunce di senso contrario.

In tal senso è il parere di questa Commissione.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 20 novembre 2019)

9.6. ACCESSO DEL PADRE DI UNA STUDENTESSA RESPINTA AGLI ESAMI DI RIPARAZIONE DI SETTEMBRE E NON AMMESSA ALLA CLASSE SUCCESSIVA AGLI ATTI INERENTI LA PROVA DI MATEMATICA SOSTENUTA, NELL'ESAME DI SETTEMBRE, DA UN'ALTRA ALUNNA PROMOSSA NELLA STESSA SESSIONE.

Al Liceo scientifico statale “.....”

PEC: .....

**OGGETTO:** Accesso agli atti della studentessa ..... presentata dal padre della studentessa .....

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte della Dirigente del Liceo Scientifico ..... di ....., in relazione alla vicenda di seguito esposta.

Il padre di una alunna, respinta agli esami di riparazione di settembre e non ammessa alla classe successiva, ha chiesto di accedere alla prova di matematica sostenuta, nell'esame di settembre, da un'altra alunna promossa nella stessa sessione.

La Dirigente precisa che i genitori della studentessa, cui il compito richiesto in ostensione si riferisce, hanno presentato opposizione alla richiesta di accesso.

La Dirigente, pur ritenendo difettare un interesse ad accedere in capo al richiedente, ha ritenuto di richiedere il parere della Commissione in merito, sospendendo la procedura di accesso.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione osserva che il richiedente non può dirsi portatore di un interesse differenziato all'accesso *de quo*, posta la assoluta estraneità dello stesso – e della propria figlia - rispetto alla documentazione richiesta in ostensione.

L'art. 22 lett. b) della Legge 241/90 definisce infatti “interessato” il soggetto che abbia un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto.

Nel caso di specie, oltre alla carenza dell'interesse qualificato all'accesso, deve dirsi insussistente anche il nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione giuridica che si intende far valere, previsto a pena di inammissibilità dalla predetta norma.

Non si tratta, infatti, di una procedura concorsuale o selettiva nell'ambito della quale le studentesse sono poste in una posizione di competizione che consentirebbe la comparazione delle relative valutazioni individuali.

Per le suesposte argomentazioni la Commissione ritiene non sussistente il diritto del richiedente all'accesso richiesto.



Per completezza di informazione la Commissione precisa, a vantaggio della amministrazione, che non è possibile sospendere, in attesa del parere della scrivente, il procedimento di accesso i cui termini continuano a decorrere.

In tale senso è il parere della Commissione.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 20 novembre 2019)

## 10. SELEZIONE DELLE DECISIONI PIÙ RILEVANTI RESE DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO NELL'ANNO 2019

Nel corso del 2019, la Commissione per l'accesso ha esaminato 1.406 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 2019.**

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 AI DOCUMENTI INERENTI GRADUATORIA DI ISTITUTO SCOLASTICO PER ASPIRANTI SUPPLENTI

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Istituto "....." di .....

FATTO

Il sig. .... docente inserito nella graduatoria dell'Istituto .... di ....., quale aspirante ad incarichi di supplenza per la graduatoria III fascia, classe di concorso 8016 Scienze e Tecnologie Informatiche ha presentato, in data 16 ottobre 2018, una richiesta di accesso rivolta al predetto istituto.

Con tale istanza, volta a verificare la legittimità dell'attribuzione dei punti in graduatoria d'Istituto del prof. ...., chiedeva in particolare di accedere alla documentazione posta a base della relativa posizione in graduatoria per verificarne la eventuale illegittimità con proprio conseguente danno.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza il sig. .... ha presentato, nei termini, ricorso alla Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

Successivamente perveniva nota della amministrazione resistente la quale dichiarava che per mero disguido non si era dato corso all'istanza di accesso e che avrebbe proceduto alla notifica al soggetto controinteressato ai fini dell'accesso.

#### DIRITTO

Sul gravame presentato dal sig. .... la Commissione osserva che il ricorso deve dirsi meritevole di accoglimento perché fondato nel merito: il ricorrente vanta, infatti, un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90, con riferimento al procedimento di formazione della graduatoria, nel quale è inserito, e alla relativa procedura di valutazione dei punteggi.

La Commissione prende atto della dichiarazione della amministrazione di voler consentire l'accesso richiesto ma osserva che, nel caso di specie, il terzo - cui gli atti richiesti in ostensione si riferiscono - non riveste la qualità di "controinteressato" in senso tecnico ed appare superflua la notifica dell'istanza nei suoi confronti. Secondo l'orientamento costante di questa Commissione, in linea con la giurisprudenza amministrativa, il partecipante ad una procedura selettiva acconsente a che i documenti a sé relativi possano essere resi conoscibili agli altri partecipanti alla selezione, in un'ottica comparativa. L'amministrazione dovrà pertanto consentire l'accesso richiesto senza procedere alla previa notifica dell'istanza al terzo cui i documenti richiesti si riferiscono.

#### 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 17 gennaio 2019)

## 10.2. ACCESSO AMBIENTALE

**Ricorrente:** Associazione ..... - .....

contro

**Amministrazione resistente:** Soprintendenza Archeologie, Belle Arti e paesaggio di .....

#### FATTO

La Associazione ..... - ..... Onlus ha presentato alla Soprintendenza Archeologie, Belle Arti e paesaggio di ..... un'istanza datata 27 novembre 2018 avente ad oggetto la realizzazione di una infrastruttura – collegata all'ampliamento dell'aeroporto di ..... - comprendente, tra l'altro, la rilocalizzazione del lago ..... e quindi lo "spostamento della Biodiversità dal Lago di ..... alla vasca di laminazione denominata Lago del .....", nel Comune di .....

La Associazione, lamentando le mancate consultazioni obbligatorie con la cittadinanza, in seguito alla approvazione di una variante al progetto originario, e stigmatizzando impatti ambientali degni di nota conseguenti alle opere predette, chiedeva alla Soprintendenza tutta la documentazione relativa al procedimento istruttorio ivi inclusi i documenti istruttori prodromici alla partecipazione alla Conferenza dei Servizi sulla predetta infrastruttura.

Esplicitava il proprio interesse all'accesso con riferimento alla rappresentanza di numerosissimi cittadini della piana fiorentina che si oppongono alla realizzazione dell'ampliamento dell'Aeroporto di .....

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza la Associazione ....., per il tramite del legale rappresentante sig. .... presentava, nei termini, ricorso alla Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

Successivamente perveniva memoria della amministrazione resistente la quale, precisando che per mero disguido tecnico non si è dato corso all'istanza di accesso, si dichiara disponibile a consentire l'accesso invitando l'Associazione a recarsi presso gli Uffici della Soprintendenza, in ragione della mole della documentazione richiesta.

Precisa, inoltre, di aver attivato la procedura di notifica ai terzi controinteressati "in indirizzo" di attendere – ai fini dell'accesso – il decorso dei termini per la presentazione di eventuali motivate opposizioni.

Si osserva che i terzi in indirizzo sono: ENAC Ente Nazionale per l'Aviazione Civile/..... Aeroporti S.p.a/Ministero Infrastrutture e Trasporti/Regione ..... Direzione Generale Giunta Regionale/Città Metropolitana di ...../Comune di ...../Comune di ...../Comune di ...../Comune di ...../Comune di .....

#### DIRITTO

Sul gravame presentato dalla Associazione ..... – e ..... Onlus la Commissione osserva il ricorso deve dirsi fondato poiché l'accesso richiesto appare rientrare nella nozione di "accesso ambientale". 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.

Il Consiglio di Stato, con sentenza 20 maggio 2014, n. .... 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".

La documentazione richiesta dall'accedente è qualificabile come "informazione ambientale" ai sensi e per gli effetti del Dlgs 195/2005 ed appare altresì evidente il genuino interesse ambientale sotteso alla richiesta de qua attendendo le informazioni richieste alla tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute della collettività.

Ciò premesso la Commissione prende atto della dichiarazione della amministrazione di voler consentire l'accesso ma osserva che, ad oggi, tale esercizio non è ancora avvenuto e pertanto la Commissione ritiene di dover accogliere il ricorso in via prudenziale. Infatti, quanto alla precisazione della amministrazione di aver proceduto alla notifica dell'istanza ai "controinteressati" e di attendere – ai fini dell'accesso – il decorso dei termini per la presentazione di eventuali motivate opposizioni, la Commissione osserva quanto segue.

Per costante giurisprudenza – e prima ancora dal dettato dell'art. art. 22 della legge n. 241/1990 come modificato dalla legge n. 15/2005 - il "controinteressato" non è qualsiasi soggetto contemplato o riguardato dall'atto ma solo quello che dall'esercizio dell'accesso vedrebbe compromesso il proprio "diritto alla riservatezza". La posizione del controinteressato non va ancorata ad un mero dato formale ma alla valutazione sostanziale della necessità di tutela della riservatezza del terzo stesso. Si ritiene pertanto che impropriamente l'amministrazione abbia qualificato "controinteressati" i sopra menzionati soggetti nei confronti dei quali non può porsi un problema di "riservatezza" e pertanto dovrà consentire l'accesso prescindendo dall'integrazione del procedimento di notifica agli stessi.

#### 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 17 gennaio 2019)



10.3. CONCORSO PUBBLICO A POSTI DI RUOLO INSEGNAMENTO NELLA SECONDARIA SUPERIORE – ACCESSO DEL VINCITORE AI VERBALI DELLA COMMISSIONE DEL CONCORSO E ALL'ELENCO DELLE IMMISSIONI IN RUOLO PER TUTTE LE CLASSI DI CONCORSO

**Ricorrente:** .....

contro

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

FATTO

La signora ....., musicista violoncellista, ha presentato in data 16 ottobre 2018 una richiesta di accesso rivolta all'USR ..... chiedendo di accedere ai seguenti documenti:

- a) tutti verbali della commissione del concorso nella regione ..... a n. 2 posti di insegnamento nella secondaria superiore (licei musicali) classe AN55-Violoncello, indetto con DDG n. 106/2016;
- b) elenco de (o comunque il documento da cui risultano) le immissioni in ruolo (per tutte le classi di concorso) nell'A.S. 2016/2017 dei vincitori del concorso bandito con il predetto DDG n. 106/2016.

Evidenziava il proprio interesse all'accesso quale vincitrice, ..... classificata, del predetto concorso, motivando l'istanza con la necessità di "esaminare i predetti documenti (anche in relazione al ritardo con cui è stata approvata e pubblicata la graduatoria di merito) al fine di tutelare in giudizio i propri diritti ed interessi legittimi, con particolare riguardo (ma non solo) al diritto ad essere assunta a tempo indeterminato con decorrenza dal mese di settembre 2016 (e comunque dall'A.S. 2016/2017)"

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sull'istanza *de qua* la sig.ra ..... – per il tramite dell'avv. .... del foro di ..... - ha adito, nei termini, la Commissione affinché esaminasse il caso, ex art. 25 detta legge n. 241/90, e assumesse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Sul gravame presentato dalla sig.ra ..... la Commissione osserva che il ricorso deve dirsi meritevole di accoglimento perché fondato nel merito: la ricorrente vanta, infatti, un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90, quale partecipante al menzionato concorso. La ricorrente deduce inoltre un interesse difensivo dell'accesso *de quo*, ex art. 24 comma 7 della legge 241/90, per la tutela della propria posizione giuridica soggettiva nell'ambito del giudizio instaurato innanzi al Giudice del Lavoro (RG ...../.....).

Per le suesposte argomentazioni la amministrazione adita dovrà consentire accesso integrale alla documentazione richiesta.

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 17 gennaio 2019)

### 10.4. ACCESSO AI DOCUMENTI INERENTI DOMANDA DI TRASFERIMENTO NON ACCOLTA

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ufficio Scolastico Regionale ..... – Ufficio Scolastico Provinciale .....

#### FATTO

La signora ....., docente, ha presentato – per il tramite dell'avv. .... di ....., una richiesta di accesso datata 29 ottobre 2018 e rivolta all'USR ..... e all'USP di ....., chiedendo copia della seguente documentazione:

- Organico di Diritto per l'a.s. 2017/18 e per l'a.s. 2018/19 degli Istituti Secondari di primo grado per la classe di concorso A030 (numero di Cattedre interne ed esterne, scuole e ore di completamento delle COE, numero di docenti titolari in OD, numero di classi e numero di ore cd di "potenziamento");
- Organico di Fatto a.s. 2018/19 degli Istituti Secondari di primo grado per la classe di concorso A030 (numero di Cattedre interne ed esterne, scuole e ore di completamento delle COE, numero di docenti titolari in OD, numero di classi e numero di ore cd di "potenziamento").

Motivava l'istanza con la necessità di conoscere lo stato del mancato trasferimento che la Prof.ssa ..... aveva chiesto presso la scuola "....." di .....

A tal riguardo l'avv. .... precisa nel ricorso che "solo l'analisi di tali documenti permetterebbe all'istante di comprendere il motivo per cui nell'a.s. 2018/19 la Pubblica Amministrazione chiamata in causa abbia optato per un numero di cattedre nella scuola "....." tale da non permettere il trasferimento della Prof.ssa .....

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza la sig.ra ..... - per il tramite dell'avv. .... - ha presentato, nei termini, ricorso alla Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

Successivamente perveniva nota dell'Ufficio IV Ambito Territoriale per la Provincia di ..... nella quale si eccepisce la carenza di qualsivoglia interesse differenziato all'accesso richiesto precisando che nessun trasferimento è comunque avvenuto su .....

Si indica che gli organici richiesti sono disponibili presso le Scuole eccependo però la tardività di una eventuale contestazione degli organici.

## DIRITTO

Sul gravame presentato dalla sig.ra ..... la Commissione osserva che il ricorso deve dirsi meritevole di accoglimento perché fondato nel merito: la ricorrente vanta un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso richiesto con riferimento alla domanda di trasferimento – non accolta – che la medesima aveva presentato.

Appare priva di pregio l'argomentazione dell'Ufficio IV Ambito Territoriale per la Provincia di ..... relativa alla tardività di una eventuale contestazione degli organici: il diritto di accesso non si esaurisce con il decorso dei termini per eventuali impugnative o contestazioni potendo, la documentazione richiesta, essere funzionale alla tutela della posizione giuridica soggettiva dell'istante in ogni sede a ciò deputata. Quanto alla affermazione che la documentazione richiesta sarebbe disponibile presso gli Istituti si osserva che la amministrazione adita – ove in possesso anch'essa dei documenti *de quibus* – dovrà renderli disponibili consentendo l'accesso. A tal riguardo si osserva che l'amministrazione non ha mai dichiarato di non detenere la documentazione in oggetto.

## 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 17 gennaio 2019)

## 10.5. ACCESSO A DICHIARAZIONE DEI REDDITI DEL CONIUGE SEPARATO

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Agenzia delle Entrate – Direzione Regionale della .....

## FATTO

La signora ..... ha presentato un'istanza di accesso rivolta alla Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di ..... chiedendo di accedere a diversa documentazione relativa al sig. ....., coniuge separato.

Chiedeva in particolare copia:

- 1) delle dichiarazioni dei redditi (Modello Unico persone Fisiche) del Sig. .... relative agli anni di imposta 2016, 2017, 2018.
- 2) degli studi di settore e certificazione UNICA relative agli anni 2016, 2017 e 2018;  
nonché di prendere visione di:
- 3) delle comunicazioni inviate, dal 1/1/2016 alla data di risposta alla odierna istanza, da tutti gli operatori finanziari all'Anagrafe Tributaria – sezione Archivio dei Rapporti Finanziari – relative ai

rapporti continuativi, alle operazioni di natura finanziaria ed extra/conto ed ai rapporti di qualsiasi genere riconducibili, anche in qualità di delegante o delegato, al sig. ....;

Motivava l'istanza con la necessità di tutelare il proprio diritto e quello dei propri figli ad un adeguato assegno di mantenimento, ad oggi negato, e quindi al fine di dimostrare in giudizio le concrete ed effettive disponibilità economiche del marito ed ottenere, in tal modo, il riconoscimento dell'assegno separativo.

In data 30/10/2018, l'Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di ..... trasmetteva la richiesta di accesso alla Direzione Regionale della ....., in quanto competente.

L'Agenzia delle Entrate Direzione Regionale di ..... comunicava il rigetto della richiesta di accesso, con provvedimento del 7 novembre 2018, deducendo, tra l'altro:

l'inesistenza di una assoluta necessità dell'accesso richiesto ma di una mera utilità del medesimo, trattandosi di una istanza di accesso avente carattere "esplorativo";

- che l'accesso all' Archivio dei rapporti finanziari è fortemente limitato sia da un punto di vista soggettivo che oggettivo, poiché è accessibile unicamente dai soggetti individuati dal combinato disposto dell'art. 7, comma 11, del D.P.R. 605/73 e dall'art. 4 del decreto interministeriale del 4 agosto 2000, n. 269 ed i soggetti autorizzati possono accedervi per le sole finalità elencate nelle predette fonti normative;

- che il Consiglio di Stato, con sentenza n. .... del 14/05/2014, riconosce e qualifica le comunicazioni contenute nell'Archivio dei rapporti finanziari come portatrici di dati "sensibili", non intendendo in questo caso una particolare categoria di dati personali non comuni né sensibili in senso propriamente detto, ma particolarmente rilevanti e significativi per la riservatezza dell'interessato. Il Consiglio di Stato nella predetta sentenza ponendo l'accento sulla specialità dei dati contenuti nell'Archivio dei rapporti finanziari, ha ritenuto indispensabile effettuare un bilanciamento degli interessi, affermando che "l'equilibrio tra accesso e privacy è dato dal combinato disposto degli artt. 59 e 60 del d.lgs. 30 giugno 2003 e delle norme di cui alla L.241 del 1990" per cui nel caso di cui trattasi "la cura e 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 temperata con il diritto alla riservatezza previsto dalla normativa vigente in materia di accesso a tali documenti sensibili del coniuge". Il Consiglio di Stato, dunque, non fissa una prevalenza tout court del diritto di accesso ai fini della difesa di un interesse giuridicamente rilevante, ma dispone che è necessario, caso per caso, effettuare un bilanciamento tra l'interesse che si vuole salvaguardare attraverso l'esercizio del diritto di difesa e il diritto alla riservatezza del terzo.

- che anche il legislatore, infine, con le recenti modifiche apportate all'art. 492-bis c.p.c. ed all'art. 155-sexies disp. att. cpc (come modificato dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito con modificazioni dalla L. 30 giugno 2016, n. 119), da un lato, ha reso più agevole l'accesso ai dati finanziari dell'ex-coniuge espressamente prevedendo che nei procedimenti di famiglia



“l’autorizzazione spetta al giudice del procedimento” (e non più al Presidente del Tribunale); dall’altro, implicitamente conferma l’esigenza avvertita dal legislatore di contemperare il diritto di accesso agli atti e quello alla riservatezza (ambedue interessi di rango primario) prevedendo che tale bilanciamento avvenga tramite un terzo imparziale (giudice del procedimento).

- che la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 3461 del 13/07/2017, per fattispecie quali quella in esame (accesso ai dati finanziari e tributari dell’ex-coniuge in pendenza di causa civile in materia di separazione/divorzio), evidenzia come occorre considerare, in primo luogo, che il diritto alla tutela giurisdizionale, per il tramite della acquisizione di documenti amministrativi al processo, è assicurato e disciplinato dal relativo codice di procedura civile; in secondo luogo, che il giudizio nell’ambito del quale la parte istante intende utilizzare i documenti richiesti, è un giudizio tra soggetti privati, al quale la pubblica amministrazione è totalmente estranea.

- che con riguardo alla richiesta di accesso agli “Studi di settore (...) relativi ai medesimi anni 2016, 2017 e 2018” la stessa non può trovare accoglimento, oltre che per le medesime ragioni del mancato accoglimento della richiesta di accesso ai dati tributari, anche per l’ulteriore circostanza che la giurisprudenza amministrativa che pure ammetteva l’accesso a copia delle dichiarazioni dell’ex coniuge in pendenza di una causa in materia di famiglia (separazione tra coniugi e determinazione dell’assegno di mantenimento), esclude comunque dall’accesso gli allegati alla dichiarazione, “vietando la normativa vigente [Art. 5, comma 1, lett. d) del D.M. n. 603 del 29/10/1996, adottato dal Ministero delle Finanze] l’accesso agli atti e documenti allegati alle predette dichiarazioni” (cfr. Tar Sicilia – Palermo n. 452/2009).

La richiesta dei dati tributari relativi all’anno di imposta 2018, peraltro, è di fatto improcedibile posto che le dichiarazioni fiscali per detto anno saranno presentate nel 2019.

Avverso tale provvedimento la sig.ra ..... proponeva nei termini ricorso alla Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

Ritualmente notificava il ricorso al controinteressato sig. ....

Perveniva memoria della amministrazione resistente la quale riportandosi integralmente alle argomentazioni già avanzate a sostegno del diniego opposto insiste per il rigetto del ricorso ribadendo che laddove consentita, non può che essere ritenuta come circoscritta alla sola visione dei dati riguardanti l’esistenza e la natura dei rapporti finanziari della controparte dell’odierno istante.

La Commissione, nella seduta del 19 Dicembre 2018, rilevando che non si aveva ancora certezza in merito all’avvenuta consegna del ricorso al controinteressato - e quindi sulla decorrenza dei termini per la presentazione di proprie memorie e/o di una eventuale motivata opposizione - sospendeva la decisione fino allo spirare dei predetti termini. Invitava altresì la ricorrente ad inviare copia della ricevuta di avvenuta consegna del ricorso al controinteressato, rimanendo medio tempore interrotti i termini di legge.



In ottemperanza all'incombente istruttorio disposto nel *plenum* del 19 Dicembre 2018 la ricorrente inviava alla Commissione la ricevuta di avvenuta consegna del ricorso al controinteressato.

Perveniva altresì memoria del controinteressato, sig. .... il quale, senza evidenziare eventuali profili di riservatezza da tutelare e contrapposti al diritto di accesso della istante, insisteva per il rigetto del ricorso.

## DIRITTO

Sul gravame presentato dalla signora .... la Commissione osserva quanto segue.

Il ricorso deve essere accolto, in considerazione del fatto che viene in rilievo il cosiddetto accesso difensivo, vale a dire l'accesso preordinato all'acquisizione di documenti la cui conoscenza è necessaria ai fini della cura e della difesa degli interessi giuridici dell'accedente, garantito dal comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241/1990.

Appare, a tal riguardo, priva di pregio l'argomentazione della amministrazione adita relativa ad una carenza di rigida necessità dei documenti richiesti.

Ad avviso della Commissione sembra difficilmente condivisibile la pur autorevole affermazione contenuta nella sentenza del Consiglio di Stato n. 3461/2017, invocata dalla resistente amministrazione, che qualifica gli atti richiesti come "documenti sensibili del coniuge". Si tratta, pur sempre, di dati patrimoniali e reddituali e non di dati sensibili nella definizione recata nel codice della privacy (D.Lgs. n. 196 del 2003).

Parimenti la Commissione non ritiene di poter condividere la posizione assunta dal Consiglio di Stato nella richiamata sentenza, nella parte in cui statuisce che l'esigenza conoscitiva può essere assicurata e soddisfatta solo all'interno del processo instaurato *"ciò perché l'acquisizione di prove documentali non può che avvenire se non nella sede tipica processuale e nel rispetto del principio del contraddittorio; ed inoltre perché il giudice "deve cercare di conciliare nel miglior modo possibile l'interesse della giustizia col riguardo dovuto ai diritti del terzo", se del caso ordinandone la citazione in giudizio (art. 211 c.p.c.)"*.

In questo modo si afferma il principio per cui il diritto di accesso laddove si scontra con il diritto alla riservatezza di un terzo può trovare componimento solo all'interno di un processo e sotto il controllo di un giudice, l'unico ritenuto idoneo a valutare e a ponderare gli interessi in gioco, con la conseguenza che *"la possibilità di acquisire extra iudicium i documenti amministrativi dei quali una delle parti intende avvalersi in giudizio si traduce in una forma di singolare "aggiramento" delle norme che governano l'acquisizione delle prove e costituisce un vulnus per il diritto di difesa dell'altra parte, la quale, lungi dal potersi difendere nella sede tipica prevista dall'ordinamento processuale, si troverebbe a dover esporre le proprie ragioni non già dinanzi ad un giudice, bensì innanzi alla pubblica amministrazione, in qualità di controinteressato"* (sempre C.d.S. n. 3461/2017 cit.).

Così argomentando, però, non si considera che l'introduzione del 492 bis c.p.c. nulla ha mutato nella disciplina dell'accesso ex lege 241/90 rispetto alla quale si pone come strumento ben distinto e azionabile sulla base di diversi presupposti: tale articolo si riferisce espressamente ed esclusivamente al

giudizio di esecuzione, di cui costituisce una fase, con la finalità della individuazione dei beni da sottoporre a pignoramento. L'accesso ai documenti amministrativi, previsto e tutelato dalla legge 241/90, deve essere consentito in presenza di un interesse diretto, concreto ed attuale in capo all'accedente e con riferimento ad una strumentalità tra l'interesse dedotto e la documentazione richiesta in ostensione - requisiti questi che devono dirsi entrambi sussistenti nel caso in esame - e può essere escluso solo nei casi previsti dalla legge. Deve pertanto conservarsi la possibilità per il privato di ricorrere agli ordinari strumenti offerti dalla L. n. 241 del 1990 per ottenere gli stessi dati che il giudice potrebbe intimare all'Amministrazione di consegnare.

In conclusione, la Commissione ritiene di dare seguito al proprio costante orientamento e conseguentemente deve essere affermato il diritto del ricorrente ad ottenere l'accesso ai documenti in questione relativi al coniuge, detenuti dall'Agenzia delle entrate.

La Commissione condivide, però, l'eccezione della amministrazione adita relativa alla impossibilità di consentire l'accesso dati tributari relativi all'anno di imposta 2018, posto che le dichiarazioni fiscali per detto anno saranno presentate nel 2019. Con riferimento a tale parte dell'istanza il ricorso non può essere accolto per inesistenza della documentazione richiesta.

La Commissione precisa inoltre che il diritto di accesso deve esercitarsi nella duplice forma della visione e dell'estrazione di copia, pertanto laddove l'istante abbia chiesto specificamente l'estrazione di copia questa dovrà essere consentita.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie, rigettandolo solo per la parte relativa alla richiesta dati tributari relativi all'anno di imposta 2018, per inesistenza della documentazione richiesta; 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 17 gennaio 2019).

### 10.6. ACCESSO A COPIA DEGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE A CARICO DELL'ACCEDENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Compartimento Polizia Stradale per le "....." di ...../Dirigente della Sezione Polizia Stradale

#### FATTO

Il sig. ...., Sovrintendente Capo Coordinatore della Polizia di Stato, in data 11 novembre 2018 ha presentato un'istanza d'accesso rivolta al Compartimento Polizia Stradale per le "....." di ..... Chiedeva

in particolare copia di tutti gli "atti del procedimento disciplinare istruito da codesta Amministrazione a proprio carico ed iniziato con lettera di contestazione con prot. n. .... del 22 ottobre 2018".

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza il sig. .... ha presentato, nei termini, ricorso alla Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

Successivamente perveniva nota della amministrazione resistente la quale dichiarava di aver proceduto all'annullamento in autotutela del provvedimento *de quo* per incompetenza e all'annullamento della contestazione degli addebiti e di ogni altro atto medio tempore intercorso. L'annullamento cassa *ab origine* l'atto emesso al punto da renderlo non più in grado di dispiegare alcun effetto o conseguenza giuridicamente rilevante. L'amministrazione ha rimesso gli atti al Dirigente della Sezione Polizia Stradale quale organo competente per l'irrogazione della sanzione disciplinare inferiore alla pena pecuniaria. L'amministrazione deduce pertanto di non aver serbato silenzio sull'istanza presentata avendo notificato tale decreto di revoca in autotutela.

#### DIRITTO

Sul gravame presentato dal sig. .... la Commissione prende atto della dichiarazione della amministrazione adita di aver proceduto all'annullamento del procedimento disciplinare in autotutela per incompetenza ma, a tale riguardo, osserva quanto segue. L'amministrazione ha proceduto alla trasmissione dei predetti atti al superiore gerarchico, per la gestione del procedimento disciplinare a carico del .... Non può pertanto dirsi venuto meno l'interesse del richiedente a conoscere gli atti di un procedimento che, di fatto, non si è esaurito ma è stato solamente oggetto di trasferimento di competenza alla Autorità gerarchicamente sovraordinata. Pertanto l'amministrazione originariamente adita, ove ancora in possesso di copia della documentazione richiesta, dovrà consentirne l'accesso. Viceversa, qualora non detenga più copia della predetta documentazione dovrà inoltrare l'istanza d'accesso ricevuta al Dirigente della Sezione Polizia Stradale ai fini dell'accesso richiesto. Il ricorso deve dirsi, pertanto, fondato vantando il ricorrente un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90 nonché in un'ottica difensiva con riguardo al procedimento disciplinare a suo carico.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie nei confronti del Compartimento Polizia Stradale per le "....." di .... nonché, in via subordinata e prudenziale, nei confronti del Dirigente della Sezione Polizia Stradale e per l'effetto invita le amministrazioni resistenti 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 17 gennaio 2019)

## 10.7. ACCESSO DI RAPPRESENTANTE SINDACALE ALLA DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLA FORMAZIONE DI UNA GRADUATORIA PROVVISORIA DI INTERPELLI PER MOBILITÀ INTERNA.

**Ricorrente:** UIL - PA Polizia Penitenziaria Segreteria Territoriale per la Provincia di .....

contro

**Amministrazione resistente:** Casa Circondariale di .....

### FATTO

Il sig. ....., in qualità di segretario generale UIL - PA Polizia Penitenziaria Segreteria Territoriale per la Provincia di ....., ha presentato un'istanza di accesso rivolta alla Direzione della Casa Circondariale di ..... chiedendo di accedere alla seguente documentazione:

“carteggio utilizzato nell'istruttoria relativa alla formazione della graduatoria provvisoria degli interpellati per la mobilità interna del settembre 2018 nella CC di .....; copie necessarie per valutare e comparare l'attribuzione dei punteggi relativi ai singoli punti indicati dall'accordo regionale sulla mobilità interna del personale del 13/06/2017, nonché a valutare la corrispondenza o meno degli atti eseguiti al suddetto accordo”.

Motivava l'istanza deducendo la non sufficienza della “graduatoria provvisoria fornita con i soli dati del nome e cognome del concorrente e punteggio totale assegnato” per compiere le verifiche previste dal mandato.

Con successiva comunicazione l'organizzazione sindacale chiariva che la richiesta di accesso avrebbe potuto ritenersi sostanzialmente soddisfatta anche dalla consegna di uno schema riepilogativo contenente i punteggi anche parziali relativi alle singole voci concorrenti alla formazione del punteggio totale opportunamente dettagliate, escludendo quindi documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale.

L'amministrazione adita rigettava, con provvedimento del 23 novembre 2018, forniva alcuni chiarimenti in merito ai criteri utilizzati ai fini della selezione, inviando copia dei criteri per lo svolgimento della mobilità locale e l'avviso di indizione dell'interpello. Rigettava, però, l'istanza con riferimento ai punteggi ottenuti dai partecipanti, in quanto riservati e coperti da segreto d'ufficio e deduceva che tali documenti avrebbero potuto essere resi accessibili solo con delega dei diretti interessati.

Avverso tale provvedimento di rigetto il sig. .... n.q. ha adito, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso, ex art. 25 legge 241/90, e adottasse le conseguenti determinazioni.

### DIRITTO

Sul ricorso presentato la Commissione osserva che, per quanto attiene alla legittimazione del sindacato, l'orientamento della giurisprudenza amministrativa è costante ed univoco ritenendo sussistente il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare l'accesso agli atti della P.A., per la



cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato, quale istituzione esponentiale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione (in tal senso, Cons. Stato Sez. VI, 20/11/2013, n. 5511).

Nel caso di specie i documenti richiesti appaiono inerire alle prerogative del sindacato in quanto tale essendo relativi ad una materia oggetto di contrattazione e concertazione. L'amministrazione dovrà pertanto consentire l'accesso richiesto.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione. (Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 17 gennaio 2019).

### 10.8. RICHIESTA DI ACCESSO A DOCUMENTI NON ESISTENTI

#### **Ricorrente:....**

contro

**Amministrazione resistente:** Università di .....

#### FATTO

Con istanza presentata all'Università di ..... tra il 26 ed il 27 ottobre 2018 ....., studentessa del corso di Infermieristica presso quell'Università, ha chiesto l'accesso alla documentazione concernente le istanze di trasferimento di sede didattica avanzate da studenti anch'essi iscritti (per l'anno accademico 2017/18) al primo anno di quel corso di laurea e, in particolare, l'individuazione del numero di posti disponibili per quei trasferimenti presso le tre sedi didattiche ubicate a ..... alla data del 1 ottobre 2018: con decorrenza dalla quale erano stati disposti una serie di trasferimenti, tra cui quello dell'istante stessa.

Lamentando che, il 23 novembre 2018, tale istanza fosse stata accolta soltanto parzialmente e che, in particolare, non le fosse stato dato accesso a documentazione che attestasse il numero dei posti disponibili alla predetta data del 1° ottobre 2018 per i trasferimenti di sede didattica, con ricorso presentato il 20 dicembre 2018 la ..... ha adito questa Commissione.

Nessuna memoria è pervenuta dall'Amministrazione resistente.

#### DIRITTO

Nella nota del 23 novembre 2018, allegata al ricorso e parzialmente satisfattiva dell'istanza di accesso, l'Università di ..... ha affermato che "non è disponibile alcun documento che attesti il numero di posti disponibili all'1.10.2018 presso le varie sedi didattiche di .....". Inoltre a quella nota risulta allegato il verbale del 24 settembre di quello stesso anno, mediante cui sono state accolte plurime istanze di trasferimento (senza passaggio di anno di corso) verso le tre sedi didattiche che, secondo quanto



affermato nel ricorso stesso, risultano ubicate a ..... tuttavia neppure in quel verbale risulta menzionato alcun previo provvedimento di individuazione delle sedi disponibili.

Perciò, pur in assenza di alcuna memoria depositata presso questa Commissione, quanto desumibile dagli allegati all'odierno ricorso depono nel senso della materiale inesistenza del documento a cui la ..... invoca l'accesso: rendendo così infondato il ricorso stesso.

PQM

La Commissione respinge il ricorso.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 17 gennaio 2019).

#### 10.9. ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE ALLE COPIE DEI DECRETI INGIUNTIVI A CARICO DEL COMUNE.

**Ricorrente:** .....

contro

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

FATTO

Il Sig. ...., in qualità di Consigliere comunale del Comune di ..... .., in provincia di ..... ha presentato un'istanza diretta a ottenere copia dei decreti ingiuntivi emessi a carico del Comune.

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

Il Comune ha depositato memoria in cui dà conto di aver riscontrato e soddisfatto in parte la richiesta del Consigliere il quale, tuttavia, il 28 dicembre 2018 ha precisato l'intervallo temporale di suo interesse (1/6/2007-31/12/2007) e di voler ottenere riscontro anche in relazione ai provvedimenti non opposti dal Comune.

DIRITTO

La Commissione, rileva preliminarmente che, data l'assenza del Difensore civico ai vari livelli locali, al fine di non privare l'istante della prevista tutela giustiziale, la decisione del presente ricorso ricade nella competenza di questa Commissione.

Ciò posto la Commissione osserva che ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (T.U.E.L.) “ *I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge*”.

Il diritto dei consiglieri comunali di ottenere dagli uffici tutte le notizie e informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato non è, pertanto, soggetto ad alcun onere motivazionale, e deve, pertanto, essere garantito, anche tenuto conto delle specificazioni della documentazione richiesta avvenute nel corso delle interlocuzioni avvenute con l'Amministrazione.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 17 gennaio 2019).

#### 10.10. ACCESSO DEL RICHIEDENTE ALLA DOCUMENTAZIONE RIGUARDANTE I PROPRI CONTRIBUTI

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** INPS di .....

FATTO

Il Sig. .... presentava all'INPS una richiesta di accesso alla documentazione riguardante i propri contributi versati nella gestione commercianti dal 1998 al 2006.

Formatosi il silenzio-rigetto, 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 ritiene il ricorso meritevole di accoglimento venendo in rilievo il diniego di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente in quanto parte dei procedimenti in questione, ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della 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 del 17 gennaio 2019).

#### 10.11. ACCESSO AGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO RELATIVO AD ISTANZA DI OTTENIMENTO DELLA CITTADINANZA ITALIANA.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero dell'Interno

## FATTO

La Sig.ra ..... deduce di aver rivolto all'Amministrazione, in data 20 novembre 2018, un'istanza di accesso diretta a conoscere tutti gli atti relativi al procedimento relativo alla sua istanza finalizzata all'ottenimento della cittadinanza italiana, presentata presso la Prefettura di ..... nel corso dell'anno 2015.

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

Il Ministero ha depositato una nota in cui fa presente che l'istruttoria si è conclusa negativamente ed è stato inoltrato all'istante un preavviso di rigetto.

## DIRITTO

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

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 17 gennaio 2019).

## 10.12. ACCESSO DEL RESPONSABILE DELLA SICUREZZA DEI LAVORATORI AI DOCUMENTI INERENTI L'IGIENE E LA SICUREZZA SUL LAVORO.

**Ricorrente:** Coordinamento per l'indipendenza sindacale delle Forze di Polizia – C.O.I.S.P. – Segreteria provinciale di .....

contro

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

## FATTO

Il ricorrente ....., in proprio, in qualità di Rappresentante dei Sicurezza dei Lavoratori (RLS) e quale delegato dal Sindacato di Polizia Provinciale COISP ..... – ....., a seguito di accesso ai documenti esercitato in data 11//10/2018, ha presentato in data 18/10/2018 alla Questura di ..... – Servizio di protezione e prevenzione - richiesta formale di estrazione di copia su supporto informatico, dei documenti inerenti l'igiene e sicurezza sul lavoro, ai sensi del D.Lgs. nr. 81 del 2008 relativi al Commissariato della Polizia di Stato di ..... (.....) – e in particolare:

- a. Copia documento di valutazione dei rischi e Piano delle emergenze;
- b. Copia Registro delle manutenzioni completo;
- c. Copia Relazione ultima visita del medico competente;
- d. Ultimo rapporto verifica della messa a terra ed impianto protezione contro le scariche atmosferiche, verbale ultima riunione periodica di cui all'art. 35;
- e. Elenco nominativi dei dirigenti e dei preposti art. 37 co. 7 e copie attestati di formazione conformi all'accordo Stato-Regioni vigenti, elenco dei lavoratori in forza al commissariato di P.S. con indicazione del tipo di formazione ricevuta e la data del corso e copie dei relativi attestati rilasciati ai sensi dell'art. 37 commi dall'1 al 6.

Ciò al fine di esercitare le funzioni di competenza del responsabile della Sicurezza dei lavoratori a seguito di segnalazioni effettuate da lavoratori, art. 50 d.lgs. n. 81 del 2008.

La condotta inerte dell'amministrazione resistente è stata impugnata innanzi la Commissione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990.

E' pervenuta una memoria con la quale la Questura resistente comunica che per un disguido materiale non era stata ricevuta l'istanza di accesso in questione e che, in accordo con il nuovo Responsabile per la Sicurezza sig. ...., saranno dati in visione i chiesti documenti, ai sensi D.Lgs. n. 81 del 2008. Comunica infatti, parte resistente che a partire dal 21 dicembre 2018 la carica di RLS è attribuita al Segretario provinciale della O.S. ricorrente, appunto il sig. ....

#### DIRITTO

La Commissione rileva che a seguito della riforma introdotta dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15 la quale, nello stabilire che «il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti dalla presente legge», prevede l'esame e l'estrazione di copia come modalità congiunte dell'esercizio del diritto, senza richiamare deroghe o eccezioni di sorta. Pertanto, l'amministrazione è tenuta a consentire anche la copia dei documenti richiesti.

#### 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 17 gennaio 2019).

### 10.13. ACCESSO AI DOCUMENTI INERENTI LA NOMINA A SUPPLENTE.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Istituto Statale d'Istruzione Superiore ..... (.....)

#### FATTO

La ricorrente dott.ssa ..... ha ricevuto dall'Istituto resistente una mail, datata 24 ottobre 2018, di convocazione per la stipula di un contratto di lavoro a tempo determinato per la cattedra di concorso A018; tuttavia la ricorrente non ha ricevuto alcun riscontro alla dichiarazione di disponibilità a ricevere l'incarico, nonostante la medesima fosse stata presentata in termini, la dott.ssa ..... risultasse prima nella graduatoria d'istituto ed avesse specificato di avere concluso il precedente rapporto lavorativo. Pertanto, con istanza del 31 ottobre 2018, la ricorrente ha chiesto di accedere ai documenti inerenti la nomina del supplente per la cattedra di concorso A018 propostale con la convocazione citata.

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.

#### DIRITTO

La ricorrente, quale destinataria della convocazione per l'insegnamento a tempo determinato per la classe di concorso A018 presso l'Istituto scolastico resistente, 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.

#### 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 17 gennaio 2019).



#### 10.14. ACCESSO ALL'ATTO DI CONFERIMENTO DI INCARICO DI DIRIGENTE.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

##### FATTO

La dott.ssa ....., dirigente presso il Ministero resistente, ha partecipato all'interpello per l'assegnazione di un posto di dirigente, poi assegnato alla dott.ssa ....., Successivamente, in qualità di partecipante alla procedura, con istanza del 13 dicembre 2018, ha chiesto di accedere all'atto del conferimento dell'incarico ed ai documenti connessi. Il Ministero resistente con provvedimento del 21 dicembre ha differito l'accesso all'esito della registrazione del decreto da parte degli organi di controllo, con ciò qualificando implicitamente l'atto acceduto quale atto interno e, quindi, sottratto all'accesso. L'amministrazione ha poi evidenziato che i chiesti documenti saranno pubblicati sul sito del Ministero.

Il provvedimento di differimento del 21 dicembre 2018 è stato impugnato, in termini, innanzi la Commissione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 24 del 1990.

##### DIRITTO

La Commissione rilava che la ricorrente quale partecipante alla procedura selettiva citata, 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.

La Commissione poi ricorda che, l'art. 22, comma 1 lett. d) della legge n. 241 del 1990, definisce "documento amministrativo, ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale".

##### 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 17 gennaio 2019).

## 10.15. ACCESSO AGLI ATTI DI AGGIUDICAZIONE DI GARA D'APPALTO.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale - Direzione centrale acquisiti ed appalti

### FATTO

La ricorrente ....., in qualità di proprietaria dell'immobile sito in ..... alla via ..... palazzina ....., scala ....., interno ....., con istanza del 28 ottobre 2018, ha chiesto all'Istituto resistente di accedere ai seguenti documenti:

1. offerte presentate dai ..... (.....) collocatisi ai primi due posti della graduatoria provvisoria di aggiudicazione riportata nel provvedimento del 7.3.2018, ossia 1) ..... srl – ..... srl – ..... srl – ..... srl – ..... srl, ora ..... srl, e 2) ..... S.p.a.- ..... s.p.a., a partire dai dettagli tecnici ed organizzativi relativi ai servizi di trasloco, custodia e deposito arredi e ai servizi di alloggio temporaneo per tutta la durata dei lavori delle persone residenti presso il complesso immobiliare, alla dislocazione di tali alloggi temporanei, al cd. bonus casa, ecc., come risultanti dalle offerte economiche presentate dalle predette concorrenti;
2. contratto stipulato al riguardo tra l'INPS e l'impresa aggiudicataria;
3. ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale a quelli di cui ai punti 1 e 2.

Esponde l'accedente che l'Istituto previdenziale, in ottemperanza alla sentenza nr. .... / ..... – II<sup>^</sup> sez. civile del Tribunale di ....., ha emesso una determinazione di aggiudicazione in data 7 marzo 2018, nei confronti dell'operatore economico ..... srl – ..... srl - ..... srl - ..... srl - ..... srl, per l'affidamento dei lavori di “Consolidamento statico complesso edilizio in Via ....., ..... – .....”, in ragione dei vizi strutturali dell'edificio in cui si colloca l'unità immobiliare di proprietà della ricorrente, accertati in sede giudiziaria. Successivamente l'Istituto ha informato i condomini, in data 9 maggio, dell'avvenuta stipula in data 9 aprile di un contratto di fitto di ramo d'azienda e preliminare cessione tra il ..... srl e ..... srl.

Motiva la ricorrente che i chiesti documenti sono necessari per tutelare nelle sedi opportune i propri diritti ed interessi connessi allo svolgimento dei lavori che riguardano l'immobile di cui è proprietaria.

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.

E' pervenuta una memoria con la quale l'amministrazione resistente informa la Commissione di avere consegnato all'amministratore del condominio dott. .... nel corso di una riunione con i rappresentanti del Comitato dei proprietari, il contratto stipulato con l'operatore economico nella nuova compagine con mandataria ..... srl nel quale sono forniti dettagli dell'attività che verrà posta in essere in

esecuzione del contratto stesso. L'amministrazione adita, poi ricorda la disciplina di cui all'art. 53 del d.lgs n. 150 del 2016 e chiede alla Commissione di dichiarare l'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza d'interesse.

#### DIRITTO

La Commissione ricorda che l'accesso agli atti di una procedura di affidamento di contratti pubblici è disciplinato dall'art. 53 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50; tale disposizione stabilisce che "salvo quanto espressamente previsto nel presente codice, il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241" (art. 53, comma 1). Nella presente fattispecie l'accedente è un soggetto estraneo alla procedura di gara, il quale intende tutelare i propri diritti scaturenti dalla qualità di proprietaria di un immobile sul quale l'affidamento dei lavori incide e perciò titolare di un interesse differenziato e qualificato. La ricorrente, pertanto, è portatrice di un interesse distinto e qualificato derivante dall'esecuzione dei lavori sull'immobile di cui è proprietaria, ben può accedere agli atti della procedura essendo l'acquisizione di tali documenti funzionale all'esercizio dei propri diritti (C.d.S sez. V, 16.10.2017 n. 4784).

#### 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 17 gennaio 2019).

#### 10.16. ACCESSO A DOCUMENTO RIFERIBILE ALLA VALUTAZIONE DELLA PROVA ORALE DI UN CONCORSO.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – I.N.P.S. – Direzione Risorse Umane

#### FATTO

Il ricorrente ha sostenuto, in data 19 novembre 2018, le prove orali del concorso pubblico per titoli ed esami a 967 posti di consulente protezione sociale nei ruoli del personale dell'INPS, area C, posizione economica C1. Dopo avere appreso di essere stato valutato non idoneo, a seguito di affissione dei nominativi dei candidati, con istanza del 21 novembre 2018, ha chiesto di accedere al verbale della propria prova orale sostenuta in data ....., ai criteri di valutazione delle prove orali e ad ogni altro documento riferibile alla valutazione della prova orale del ricorrente. Ciò al fine di conoscere le motivazioni alla base del giudizio di inidoneità. L'amministrazione adita, con provvedimento del 20 dicembre, ha differito

l'accesso al completamento del procedimento selettivo, ai sensi dell'art. 14, comma 1 del regolamento per la disciplina del diritto di accesso, adottato con determinazione presidenziale n. .... del 5 agosto 2011.

Il provvedimento di differimento del 20 dicembre è stato impugnato, in termini, innanzi la Commissione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990.

#### DIRITTO

La Commissione ricorda che la disposizione regolamentare alla base del provvedimento di differimento stabilisce che: "L'accesso agli atti ed ai documenti relativi alle procedure concorsuali, selettive o di avanzamento del personale dipendente, è differito fino all'esaurimento dei relativi procedimenti, ad eccezione degli elaborati del candidato richiedente. Il concorrente destinatario di un provvedimento di esclusione può esercitare l'accesso agli atti indipendentemente dall'esaurimento del procedimento selettivo, con riferimento agli atti connessi al suddetto provvedimento" ..... "L'accesso agli atti è in ogni caso escluso quando possa compromettere la correttezza e la regolarità delle successive fasi del procedimento selettivo, nonché nei casi di cui al successivo art. 16, comma 1, lett. f)".

La Commissione osserva che il ricorrente è venuto a conoscenza di essere stato valutato non idoneo a seguito di affissione dell'elenco dei relativi candidati; pertanto, il ricorrente proprio ai sensi dell'art. 14, comma 1, del regolamento citato, può esercitare l'accesso "agli atti indipendentemente dall'esaurimento del procedimento selettivo, con riferimento agli atti connessi al suddetto provvedimento". La Commissione, dunque, rileva la fondatezza del gravame per essere i chiesti documenti connessi al provvedimento di esclusione.

#### 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 17 gennaio 2019).

#### 10.17. INACCESSIBILITÀ DI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI SEQUESTRATI DALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA IN PENDENZA DEL PROCEDIMENTO PENALE CUI I DOCUMENTI RICHIESTI INERISCONO.

**Ricorrente:**..... di .....

contro

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

#### FATTO

Il sig. .... legale rappresentante della ditta individuale .... aveva presentato una istanza di accesso rivolta all'Ispettorato Territoriale del Lavoro di .... chiedendo "copia dei documenti amministrativi e

ogni altro atto assunto dalla P.A. in riferimento alla richiesta” di copia dei registri presenze dei partecipanti al corso di Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza, notificato unitamente a verbale di ispezione.

Deduceva un interesse difensivo dell’accesso richiesto.

L’amministrazione adita aveva rigettato l’istanza sulla dedotta carenza di interesse all’accesso, non essendo stato notificato alcun verbale ispettivo. Precisava inoltre che, poiché dagli accertamenti eseguiti, è stata comunicata notizia di reato alla Procura della Repubblica l’accesso sarebbe precluso ai sensi dell’art. 329 cpp e dall’art. 8 comma 5 lett. c) del DPR 352/’92.

Avverso tale provvedimento la ....., come rappresentata, adiva nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

Successivamente perveniva memoria della amministrazione resistente la quale, riportandosi integralmente alle argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto, insisteva per il rigetto del ricorso.

La Commissione nella seduta del 17 gennaio 2019 sospendeva la decisione invitando la amministrazione adita a richiedere alla Procura procedente il nulla osta all’accesso richiesto dalla .... poiché, secondo il proprio costante orientamento ed in linea con la recente giurisprudenza del TAR, l’accesso non è per ciò stesso precluso dalla pendenza delle indagini da parte della Procura ma spetta alla amministrazione adita richiedere alla Procura procedente il nulla osta all’accesso e, qualora i documenti richiesti siano stati sequestrati, richiedere altresì l’estrazione di copia dei medesimi.

Nelle more del predetto incombenza istruttorio i termini di legge rimangono interrotti. Successivamente è pervenuta comunicazione dell’Ispettorato Territoriale del Lavoro di ..... nella quale si riferisce che la Procura di ....., con l’allegata nota dell’11 febbraio u.s., ha comunicato che l’istanza d’accesso non può essere accolta, stante la pendenza del procedimento penale cui i documenti richiesti ineriscono.

## DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla ..... la Commissione, preso atto della dichiarazione della Procura di Venezia secondo la quale i documenti richiesti sono inaccessibili per la pendenza del procedimento penale cui gli stessi ineriscono, non può che respingere il ricorso *de quo*.

## PQM

La Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo rigetta.  
(Decisione della Commissione per l’accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019)



## 10.18. ACCESSO ENDOPROCEDIMENTALE DI PARTECIPANTE A PROCEDURA SELETTIVA

**Ricorrenti:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco .....

### FATTO

Il signor ....., appartenente al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, in data 7 novembre 2018, ha presentato alla Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco ..... formale istanza di accesso agli atti. Chiedeva in particolare di estrarre copia di tutti gli atti relativi ai criteri di selezione adottati nella scelta del personale da utilizzare per la procedura di certificazione ..... (volta a classificare il team italiano per le missioni di soccorso all'estero in base alle procedure dell'International Search and Rescue Advisory Group). A titolo meramente esemplificativo indicava: "domande e curriculum di tutto il personale selezionato, graduatoria personale aspirante a partecipare alla selezione stilata in base ai criteri scelti, anzianità di servizio e elenco titoli e specialità del personale aspirante a partecipare alla selezione; criteri di scelta adottati e nominativo del responsabile del procedimento amministrativo".

Motivava l'istanza con riferimento alla propria esclusione dalla partecipazione alla predetta selezione nonostante presentazione della relativa domanda – così come da altre selezioni precedentemente indette - senza indicazione di alcuna motivazione. Deduceva, altresì, che la propria sistematica ed immotivata esclusione da tutte le selezioni costituisce un danno ingiusto alla sfera lavorativa e di carriera del medesimo evidenziando una finalità difensiva dell'accesso richiesto.

Non avendo ricevuto risposta alcuna, neppure dopo sollecitazione dell'11 dicembre 2018, e quindi deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla istanza presentata il sig. .... adiva nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ex art. 25 legge 241/'90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

### DIRITTO

La Commissione osserva che il ricorso deve dirsi fondato e quindi meritevole di accoglimento vantando il ricorrente un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/'90 con riferimento alla procedura selettiva per la quale l'istante ha presentato domanda di partecipazione. L'istante ha dedotto, altresì, un interesse difensivo della documentazione richiesta al fine di valutare la tutela della propria posizione giuridica in giudizio. L'amministrazione adita dovrà, pertanto, consentire accesso 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 15 febbraio 2019)

10.19. ACCESSO DI SOCIO E DIRETTORE TECNICO DI SRL ALLE RELAZIONI DI SERVIZIO  
REDATTE A SEGUITO DEI SOPRALLUOGHI SUL CANTIERE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Legione Carabinieri ..... – Comando Provinciale di .....

FATTO

Il signor ....., socio e direttore tecnico della ..... srl, ha presentato un'istanza di accesso rivolta al Comando Provinciale dei Carabinieri di ..... chiedendo di accedere alla seguente documentazione:

- n. 4 relazioni di servizio redatte a seguito dei sopralluoghi sul cantiere sito in ..... Loc. ....., di proprietà della società ..... srl, effettuati nelle date del 15 settembre 2017, 18 settembre 2017, 19 settembre 2017, 21 settembre 2017.

Motivava l'istanza presentata deducendo la sussistenza di un interesse difensivo in giudizio all'accesso richiesto avendo la società ..... srl ricevuto in data 6 giugno 2018 una informazione interdittiva antimafia, sottoposta al vaglio del TAR di ..... (udienza di merito prevista per il 9 maggio 2019).

L'amministrazione adita rigettava l'istanza con provvedimento del 31 dicembre 2018 sulla considerazione che la documentazione richiesta rientra nei casi di esclusione dall'accesso previsti dall'art. 1049 comma 1 lett. d) del DPR 90/2010 (*relazioni di servizio e altri atti o documenti presupposti per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza, nonché degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, ovvero inerenti alla attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che si tratti di documentazione che, per disposizione di legge o regolamento, debba essere unita a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità*).

Avverso tale provvedimento il sig. .... 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 la quale fornisce chiarimenti in merito alla vicenda sottesa all'istanza presentata.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dal sig. .... la Commissione osserva che il diniego di accesso opposto dalla amministrazione adita si fonda sulla disposizione regolamentare di cui al Decreto Presidente della Repubblica 90/2010 art. 1049 comma 1 lettera "d". Al riguardo la Commissione rileva che tra i poteri che la legge assegna alla scrivente 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.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo respinge.  
(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019)

#### 10.20. ACCESSO DIFENSIVO AI PROSPETTI RELATIVI ALL'IMPONIBILE PENSIONISTICO ANNUO

**Ricorrenti:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** INPS – Direzione Provinciale di .....

FATTO

La signora ....., in data 2 dicembre 2018, ha presentato alla Direzione Provinciale dell'INPS di ..... un'istanza di accesso agli atti del proprio fascicolo previdenziale. Chiedeva in particolare di accedere ai prospetti 2008-2011 e 2013 relativi al proprio imponibile pensionistico annuo.

Motivava l'istanza evidenziando un interesse difensivo dell'accesso richiesto con riguardo alla presentazione di un ricorso innanzi alla autorità giudiziaria per errata quantificazione della pensione.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla istanza presentata la sig.ra ..... adiva, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso ex art. 25 legge 241/'90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

La Commissione osserva che il ricorso deve dirsi fondato e quindi meritevole di accoglimento vantando la ricorrente un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/'90. La ricorrente ha dedotto, altresì, un interesse difensivo della documentazione richiesta al fine di tutelare la propria posizione giuridica in giudizio: 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 15 febbraio 2019)

## 10.21. ACCESSO A COPIA DELLA PROPRIA CERTIFICAZIONE UNICA DEI REDDITI

**Ricorrenti:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - Centro Nazionale Amministrativo di ...../Scuola Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri di ..... - Servizio Amministrativo/Comando Legione Carabinieri ..... - Servizio Amministrativo.

FATTO

Il signor ....., appuntato scelto dell'Arma dei Carabinieri, si era già rivolto alla Commissione con ricorso del 7 novembre 2018 con riferimento ad una istanza di accesso avente ad oggetto “copia della propria certificazione unica dei redditi relativa agli anni dal 1992 al 2003”, istanza rivolta al Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - Centro Nazionale Amministrativo di .....

Il CNA consentiva un accesso parziale dal quale restavano esclusi i documenti relativi agli anni 1992 e 1999, con riferimento ai quali l'amministrazione dichiarava di non avere possesso in quanto non rinvenuti in archivio documentale.

A seguito di richiesta di chiarimenti sulla parzialità dell'accesso, da parte dell'istante, il CNA provvedeva ad inoltrare “per competenza” l'istanza alla Scuola Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri di ..... - Servizio Amministrativo e al Comando Legione Carabinieri ..... - Servizio Amministrativo – che, sulla stessa, lasciavano maturare il silenzio-rigetto.

Sul gravame presentato dal sig. .... la Commissione, rilevando la tardività del ricorso lo dichiarava irricevibile, senza esaminarlo nel merito.

Con nuove e distinte istanze di accesso datate 11 dicembre 2018 il sig. .... si rivolgeva alla Scuola Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri di ..... - Servizio Amministrativo chiedendo copia della certificazione unica dei redditi 2000, relativa all'anno 1999 e al Comando Legione Carabinieri Lazio - Servizio Amministrativo copia della certificazione unica dei redditi 1993, relativa all'anno 1992. Motivava l'istanza evidenziando una finalità di tutela dei propri interessi.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulle predette istanze il sig. .... ha adito, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse i casi ex art. 25 legge 241/'90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

Sono pervenute memorie della Scuola Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri di ..... - Servizio Amministrativo e del Comando Legione Carabinieri ..... - Servizio Amministrativo che dichiarano di non essere in possesso della documentazione richiesta, individuando quale amministrazione a tal fine competente il Centro Nazionale Amministrativo di ..... del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.



In una nota di quest'ultimo – inviata alle altre amministrazioni adite ed al ricorrente - il CNA ribadisce di non detenere la documentazione richiesta poiché la stessa non è stata rinvenuta nell'archivio documentale del Centro.

#### DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione, in via preliminare dispone la riunione dei ricorsi per connessione soggettiva osservando quanto segue. In via pregiudiziale si osserva che l'odierno ricorso deve ritenersi ammissibile, ai sensi dell'art. 12 comma 8 del DPR 184/2006 presentando, le nuove istanze d'accesso, elementi di novità rispetto a quella già presentata e poi sottoposta all'esame della Commissione con ricorso del 7 novembre 2018. Ciò premesso la Commissione prende atto delle dichiarazioni di tutte le amministrazioni adite di non detenere la documentazione richiesta a fronte delle quali non può che respingere il ricorso per inesistenza della documentazione.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo respinge.  
(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019)

### 10.22. ACCESSO A DOCUMENTI INERENTI ISTRUTTORIA DELL'INPS ESEGUITA IN MERITO ALLA RICHIESTA DI RETTIFICA E RICALCOLO DEI MONTANTI CONTRIBUTIVI

**Ricorrenti:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** INPS di ..... – Ufficio Pensioni

#### FATTO

Il signor ..... ha presentato un'istanza di accesso, datata 13 dicembre 2018, rivolta all'Ufficio Pensioni dell'INPS di Roma chiedendo copia della: “istruttoria eseguita in merito alla richiesta di rettifica e ricalcolo dei montanti contributivi per gli anni dal 1994 e 1995”. Chiedeva inoltre di conoscere i motivi del ritardo ed il nominativo del responsabile del procedimento.

Motivava l'istanza con la necessità di esaminare l'istruttoria ed eventualmente attivare “le tutele giudiziarie conseguenti”.

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

Sul gravame in oggetto la Commissione osserva che il ricorso deve considerarsi fondato e meritevole di essere accolto, con riferimento alla richiesta della documentazione istruttoria, vantando il ricorrente un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso richiesto avente ad oggetto documentazione



a sé relativa. Egli vanta inoltre un interesse endoprocedimentale all'accesso *de quo*, con riferimento ai procedimenti di liquidazione (e di eventuale relativa rettifica) in oggetto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/'90.

L'amministrazione adita dovrà pertanto consentire l'accesso alla documentazione richiesta. Il ricorso invece deve dirsi inammissibile con riferimento alla richiesta dei motivi del ritardo e del nominativo responsabile poiché, con riferimento a tale parte, l'istanza ha ad oggetto una mera richiesta di informazioni.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie con riferimento alla richiesta della documentazione istruttoria *de qua*, dichiarandolo inammissibile per la sola parte relativa alla richiesta di informazioni, e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019).

#### 10.23. ACCESSO AL FASCICOLO PERSONALE DELL'ACCEDENTE AL FINE DELLA RICOSTRUZIONE DELLA CARRIERA

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** ISIS "....." ..... - ..... (.....)

FATTO

L'avvocato ....., in nome e per conto di ....., in data 24/12/18 richiedeva via PEC al Dirigente Scolastico dell'Istituto Statale ..... - ..... - ....." ..... l'accesso ex artt. 22 e segg. L. 241/1990 alla seguente documentazione:

- copia del decreto di ricostruzione carriera;
- indicazione delle giornate di assenza per malattia;
- copia dei contratti di lavoro a tempo determinato susseguitisi negli anni;

documentazione tutta da estrarre dal fascicolo personale del sig. ....., dipendente quale assistente amministrativo del suddetto istituto, fascicolo detenuto e custodito dall'Amministrazione resistente. Ha dedotto a fondamento dell'istanza di accesso la tutela dei diritti in relazione al rapporto di lavoro. Deducendo che si era formato il silenzio rigetto avverso l'istanza di accesso, l'avvocato ....., in nome e per conto di ..... ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego tacito così opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/90, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'Amministrazione ha fatto pervenire una nota in cui ha rilevato che con prot. n. .... 19/11/2018 è stato adottato il provvedimento di ricostruzione di carriera con notevoli difficoltà per la ricostruzione delle assenze fatte registrare dal dipendente anche negli anni precedenti, in parte tecnicamente non registrabili da parte dell'Istituto operante al .....

Ha fatto presente che il giorno 02/01/2019 la ricostruzione è stata inviata alla Ragioneria di .... per la registrazione ed il Visto e che attende il Visto della Ragioneria per concedere l'accesso agli atti all'interessato.

L'Amministrazione resistente ha rilevato che quanto ai contratti ogni dipendente della scuola riceve copia del contratto firmato dal Dirigente Scolastico e da lui controfirmato al momento dell'assunzione da parte di ogni istituzione scolastica e deve essere sua cura conservarlo.

Nello specifico caso il sig. ...., durante il servizio prestato presso l'Istituto, era assegnato all'ufficio personale e nell'esercizio delle sue funzioni era autorizzato a soddisfare le richieste di tutto il personale ad accedere a tutti i fascicoli personali, compreso il proprio.

#### DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

Il diritto di accesso va garantito 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.

Il diritto di accesso va, inoltre, tutelato ai sensi del comma 7 dell'art. 24 L. 241/1990 in base al quale l'accesso deve (comunque) essere garantito ai richiedenti quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici, che possono consistere, nel caso di specie, nelle iniziative inerenti al rapporto di lavoro.

Non coglie nel segno l'eccezione che "la ricostruzione è stata inviata alla Ragioneria di .... e che si attende il visto", in quanto intanto può essere data copia del provvedimento di trasmissione del decreto di ricostruzione carriera o comunque si può sollecitare il visto.

Appare priva di pregio, la deduzione dell'amministrazione secondo cui, durante il servizio prestato presso l'Istituto, il ricorrente era assegnato all'ufficio personale e nell'esercizio delle sue funzioni era autorizzato a soddisfare le richieste di tutto il personale ad accedere a tutti i fascicoli personali, compreso il proprio.

Il ricorso è, anche, meritevole di accoglimento in relazione ai contratti di lavoro a tempo determinato susseguitisi negli anni, in quanto, sotto tale profilo, non appare ostativa all'accoglimento della domanda, l'argomentazione che ogni dipendente della scuola riceve copia del contratto firmato dal Dirigente Scolastico e da lui controfirmato al momento dell'assunzione da parte di ogni istituzione scolastica e deve essere sua cura conservarlo, laddove, in ipotesi, i documenti fossero stati smarriti. Il ricorso va pertanto accolto in relazione a tutta la documentazione.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione.  
(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019).

### 10.24. ACCESSO AI DOCUMENTI RELATIVI A VISITA SANITARIA DELL'ACCEDENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Polizia di Stato – Compartimento Polizia Ferroviaria per la ....., Ufficio Sanitario della Polizia di Stato di .....

#### FATTO

Il vice ispettore della Polizia di Stato ..... ricorrente, dopo essere stato convocato dal medico superiore della Polizia di Stato dott. .... per essere sottoposto a visita sanitaria per il giorno 8.11.2018, con istanza del 6.11.2018, tramite l'avv. ....., ha chiesto di accedere ai relativi documenti. 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 ricorrente ha allegato al ricorso il provvedimento con il quale il Comparto Polizia Ferroviaria resistente ha invitato il ricorrente a presentare la richiesta ostensiva all'amministrazione competente, ossia l'Ufficio Sanitario della Polizia di Stato di ....., ed il ....., ha trasmesso alla Commissione il decreto n. prot. .... del 12.12.2018, con il quale si dispone di non doversi procedere in ordine all'istanza di accesso in esame atteso che il ricorrente non ha esercitato l'accesso nei termini previsti dalla legge. Dalle premesse al decreto si evince che in data 9.11.2018 il ricorrente ha inoltrato l'istanza in esame all'ufficio competente il quale, con provvedimento del 21.11.2018 ha comunicato che i documenti sono agli atti del Compartimento e di detenere solo gli atti endoprocedimentali di natura sanitaria emanati; infine, la visita sanitaria si è conclusa con esito negativo. E' pervenuta altresì una memoria della Questura di ..... la quale comunica che il ricorrente era già in possesso dei chiesti documenti e pertanto che il medesimo è privo di un interesse ad accedere ai chiesti documenti. Il provvedimento del 21.11.2018 non è pervenuto alla Commissione.

#### DIRITTO

La Commissione osserva che il ricorrente è titolare di un interesse endoprocedimentale, di cui agli artt. 7 e 10 ad accedere ai documenti del procedimento di cui è parte. La circostanza che il vice ispettore ricorrente li abbia già posseduti non fa venire meno l'interesse ostensivo ben potendo, in ipotesi, averli smarriti. La Commissione rileva poi che le amministrazioni adite non hanno emanato un provvedimento di accoglimento della richiesta e che, pertanto, correttamente il presente gravame è stato presentato

avverso la fattispecie del silenzio diniego; inoltre, si ricorda che la legge attribuisce un termine di trenta giorni all'amministrazione e non agli accedenti entro il quale dare riscontro alle richieste ostensive.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto invita le amministrazioni resistenti a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019).

### 10.25. ACCESSO DELL'AUTORE DI UN ESPOSTO AI DOCUMENTI DEL RELATIVO PROCEDIMENTO

#### **Ricorrente:**

contro

**Amministrazione resistente:** Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di ..... - Consiglio Distrettuale di disciplina Forense

#### FATTO

L'avv. .... ricorrente, in qualità di autore dell'esposto presentato in data 23 dicembre 2017 all'Ordine degli Avvocati di ..... e nei confronti dell'avv. ...., con istanza del 24 novembre 2018, ha chiesto al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di ..... - Consiglio Distrettuale di disciplina Forense quale detentore dei documenti, di accedere ai documenti del relativo procedimento ed a quelli collegati. Ciò anche al fine di valutare la sussistenza di elementi da produrre nel giudizio pendente innanzi il Tribunale di Trani R.G n. ..../..... Il ricorrente deducendo la formazione del silenzio rigetto, ha adito la Commissione in termini, affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del provvedimento dell'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990, assumesse le conseguenti determinazioni. Espone il ricorrente che il regolamento distrettuale di disciplina dell'Ordine degli Avvocati di ....., approvato nella seduta plenaria del Consiglio stesso in data 8 ottobre 2015, dispone "con riferimento ai procedimenti disciplinari riguardanti gli iscritti agli Albi tenuti dai Consigli degli Ordini degli Avvocati di ....., ....., ..... e ....., il diritto di accesso spetta esclusivamente all'autore o agli autori dell'esposto o dell'atto contenente la segnalazione che dà origine al procedimento disciplinare" (art. 3, comma 1). Il presente ricorso è stato notificato al controinteressato.

#### DIRITTO

Secondo il costante orientamento giurisprudenziale "a colui che abbia presentato un esposto disciplinare all'Ordine degli Avvocati nei riguardi di un professionista ad esso iscritto va riconosciuto, ai sensi dell'articolo 22 e seguenti della Legge 241/1990, il diritto di accesso agli atti conseguentemente posti in essere dal Consiglio dell'Ordine medesimo" (v. Tar di Venezia, sez. I, n. 6080 del 18 novembre 2010). In tal senso, del resto è anche la disposizione regolamentare citata da parte ricorrente.

## PQM

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita il Consiglio resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019).

### 10.26. ACCESSO DEL DIPENDENTE ALL'ORGANIGRAMMA E ALLE PROPRIE TIMBRATURE MENSILI

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Istituto d'Istruzione Superiore ..... di .....

#### FATTO

Il ricorrente, in qualità di addetto all'azienda agraria (profilo CR area AS) dell'Istituto resistente, con istanze di accesso del 30.11.2018 e dell'11.12.2018 presentate tramite mail, ha chiesto di accedere all'organigramma del reparto stalla (qualifiche professionali) ed alle proprie timbrature mensili e/o statini per l'anno scolastico 2017/2018. Motiva il ricorrente di essere adibito a funzioni di assistente tecnico (profilo AT area B) e di non avere ricevuto la retribuzione delle ferie e degli straordinari per l'anno scolastico indicato. Deducendo la formazione del silenzio diniego, il ricorrente ha adito, in termini, la Commissione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990.

#### DIRITTO

La Commissione osserva che il ricorrente quale dipendente dell'amministrazione acceduta, è titolare di un interesse qualificato ad accedere ai chiesti documenti, eventualmente, anche per valutare l'opportunità di far valere nelle sedi opportune i propri diritti ed interessi.

#### 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 15 febbraio 2019).



10.27. ACCESSO AGLI ATTI NELL'AMBITO DI UNA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE COATTA DI AMMINISTRATIVA DI UNA S.P.A.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero dell'Economia e Finanze

FATTO

L'avv. .... ricorrente, con istanza del 26.11.2018 ha chiesto al Ministero resistente di accedere al d.m. n. 187/2017 ed all'offerta formulata da .... s.p.a nell'ambito della procedura svolta dal Ministero resistente per giungere alla cessione dei rami di azienda di .... s.p.a. e .... di .... s.p.a.

Esponde il ricorrente che, con decreti ..... e ..... del 25 giugno 2017, il Ministero adito ha disposto la sottoposizione ..... di .... s.p.a. e .... s.p.a. a liquidazione coatta amministrativa, ai sensi dell'art. 80, comma 1 del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 e del d.l. n. 99 del 25 giugno 2017. Il decreto ministeriale ...../..... ha disposto la continuazione dell'esercizio dell'impresa, ed ha individuato i poteri dei commissari liquidatori al fine di procedere agli adempimenti delle procedure liquidatorie, tra le quali la cessione a .... s.p.a. dei rami d'azienda, nel rispetto dell'art. 3 del d.l. n. 99 del 2017; tale decreto non è stato pubblicato. Prosegue parte ricorrente dichiarando di assistere legalmente la .... s.r.l. nel giudizio ...../..... pendente innanzi il Tribunale di ....., in un contenzioso originariamente pendente nei confronti di .... s.p.a. e che nell'ambito di tale giudizio il giudice ha autorizzato la chiamata in causa di .... s.p.a. Tale istituto, costituitosi in giudizio ha rilevato che il rapporto contrattuale oggetto di contenzioso non è stato oggetto di cessione, in base al contratto di cessione intervenuto tra istituti, da cui consegue la carenza di legittimazione passiva in capo all'istituto. E' pertanto necessario acquisire i chiesti documenti per conoscere quali siano i rapporti oggetto di cessione.

Deducendo il silenzio diniego il ricorrente avv. .... ha adito in termini la Commissione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990.

DIRITTO

La Commissione, osserva che il ricorrente, quale parte nel giudizio pendente innanzi il Tribunale di ....., è titolare di un interesse qualificato a conoscere i rapporti contrattuali oggetto di cessione tra gli istituti bancari.

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 15 febbraio 2019).

## 10.28. ACCESSO AI CRITERI DI ASSEGNAZIONE DEI BONUS ECONOMICI E DEI NOMINATIVI DEI BENEFICIARI.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Liceo Scientifico “.....” – .....

### FATTO

Il 23 novembre 2018 ....., docente a tempo indeterminato presso l'istituto scolastico resistente, ha presentato istanza a quest'ultimo chiedendo di conoscere (in riferimento ai due anni scolastici precedenti) sia “... i criteri adottati da codesta amministrazione scolastica nel definire gli importi ai docenti beneficiari del *bonus* e la motivazione per la quale il sottoscritto non risulta incluso nei destinatari”, sia “... i dati relativi ai nomi dei destinatari del *bonus* con le relative attività e gli importi del *bonus* per ogni voce”. Lamentando che l'Amministrazione resistente non avesse in alcun modo risposto a quell'istanza, con ricorso presentato il 17 gennaio 2019 la ..... ha adito questa Commissione.

Con memoria pervenuta il 5 febbraio scorso l'Amministrazione resistente ha dedotto che i criteri per l'erogazione del *bonus* in questione erano stati pubblicati nel sito Internet della scuola stessa l'8 giugno 2017 e il 13 luglio 2018, rispettivamente per ciascuno dei due anni scolastici a cui era riferita l'istanza di accesso; e che nessuna norma imponeva un'analogia pubblicazione dei nominativi dei docenti assegnatari del *bonus* stesso, anche a tutela della *privacy* di tali beneficiari.

### DIRITTO

Se dal punto di vista squisitamente letterale l'istanza presentata il 23 novembre 2018 risulta finalizzata a “... conoscere ...” informazioni, tuttavia il comma 4 dell'art. 22 della legge n° 241/1990 preclude l'accesso alle “... informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo ...”. Nel caso di specie appare tuttavia ovvio, oltreché sostanzialmente riconosciuto dall'Amministrazione stessa nella memoria presentata a questa Commissione, che quelle informazioni si siano tradotte in uno o più provvedimenti aventi forma di documento amministrativo: necessariamente recante non soltanto i criteri di carattere generale adottati dall'Amministrazione resistente per l'assegnazione del *bonus* in argomento, ma anche i nominativi dei conseguenti beneficiari e le motivazioni circa la concreta rispondenza di quei criteri a ciascun beneficiario. Quindi, posto che la pubblicazione nel sito Internet della scuola stessa avrebbe riguardato esclusivamente i predetti criteri di carattere generale e non anche la loro specifica sussistenza riguardo all'uno o all'altro beneficiario (e, tanto meno, i nominativi di costoro), risulta evidente che soltanto l'accesso a questi ultimi dati può consentire all'odierna ricorrente di vagliare se ed in qual misura quei medesimi criteri, per un verso, potessero legittimare l'inclusione della ricorrente stessa tra quei beneficiari e, d'altro lato, fossero concretamente rinvenibili in capo ai beneficiari del *bonus* stesso. Né sussistono ragioni di *privacy*, atteso

che il procedimento che culmina con l'assegnazione di tale *bonus* appare rivestire natura concorsuale, notoriamente promanando da istanze presentate da ciascun interessato a quel fine.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi accoglie il ricorso, invitando l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso alla luce delle su esposte motivazioni. (Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019).

### 10.29. ACCESSO AI DOCUMENTI PROPEDEUTICI AL CONFERIMENTO DI BENEMERENZE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di .....

#### FATTO

Il Sig. ....., in proprio e nella qualità di Capo Squadra Esperto in servizio presso il Comando resistente, in data 11 dicembre 2018 ha presentato richiesta di accesso ai documenti propedeutici al conferimento di benemerenze in favore di ..... vigili del Fuoco che avevano preso parte ad un'operazione di salvataggio nell'anno 2017. La motivazione addotta a sostegno della richiesta si fondava sulla propria esclusione dal conferimento di qualsivoglia riconoscimento in merito alle predette operazioni di salvataggio, cui pure il ricorrente afferma di aver preso parte.

L'amministrazione, con nota del successivo 8 gennaio 2019, ha escluso l'accesso ritenendo l'insussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale in capo all'accedente, chiarendo, sul punto che, pur avendo il ..... partecipato alle operazioni di salvataggio (nel caso di specie si trattava di un'imbarcazione incastrata su una scogliera), le benemerenze sono state conferite solo ai ..... Vigili che, mettendo a rischio la propria incolumità, hanno materialmente salvato il superstite del naufragio e non anche a coloro, come il ricorrente, che erano sul molo a sovrintendere alle operazioni. Da qui il difetto di interesse posto a fondamento del diniego. Contro tale diniego il ..... ha adito in termini la Commissione. Parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso.

#### DIRITTO

Sul ricorso depositato dal sig. .... la Commissione osserva quanto segue. Dagli atti versati nel presente procedimento risulta che il ricorrente, pur avendo partecipato alle operazioni di salvataggio, non ha tuttavia preso parte alle fasi più delicate e rischiose del medesimo le quali, viceversa, sono state affrontate da ..... suoi colleghi ai quali soltanto è stata conferita la medaglia. Tale profilo, sul versante del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in effetti esclude che il ricorrente sia titolare di posizione legittimante l'ostensione della documentazione richiesta, attesa la diversità sostanziale delle situazioni

sottostanti che non consentirebbe nemmeno in ipotesi di dolersi di un'eventuale disparità di trattamento perpetrata ai danni del .....

Pertanto il ricorso non merita accoglimento.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo respinge.  
(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019).

### 10.30. ACCESSO A CARTELLE ESATTORIALI DELL'ACCEDENTE.

**Ricorrente:** ..... – Società agricola a responsabilità limitata

contro

**Amministrazione resistente:** Agenzia delle Entrate – Direzione regionale .....

FATTO

La Società agricola a responsabilità limitata ....., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, Sig. ....., in data 14 novembre u.s. ha presentato richiesta di accesso all'estratto di ruolo e conseguenti relate di notifica di alcune cartelle esattoriali, puntualmente indicate dall'accedente.

Il successivo 30 novembre ha sollecitato l'amministrazione a provvedere. In data 11 dicembre parte resistente ha riscontrato entrambe le richieste, adducendo che la primigenia istanza fosse da qualificare come richiesta di informazioni, concludendo comunque per la presa in carico della richiesta senza successivamente comunicare altro.

Contro tale nota il ricorrente ha adito in termini la Commissione. Parte resistente ha depositato memoria difensiva, ribadendo quanto già argomentato nella nota impugnata.

DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla Società agricola a responsabilità limitata ....., la Commissione osserva quanto segue.

La ricorrente ad avviso della Commissione è titolare di interesse qualificato all'accesso, atteso che la documentazione oggetto della relativa istanza è alla medesima riferibile, riguardando cartelle esattoriali emesse nei propri confronti. La circostanza addotta da parte resistente appare priva di pregio, atteso che dall'esame della istanza del 14 novembre è sufficientemente chiaro quale fosse la volontà della richiedente nella parte in cui si fa riferimento "al rilascio dei seguenti documenti". Pertanto, il ricorso è fondato e merita accoglimento.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019).

### 10.31. ACCESSO AI DOCUMENTI RIFERITI AL PROCEDIMENTO PER LA REALIZZAZIONE DI ALLOGGI E ASILI NIDO DA PARTE DEL PROPONENTE IL PROGETTO.

**Ricorrente:** ..... S.r.l.

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi – Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie

#### FATTO

Il Sig. ....., in qualità di legale rappresentante della ..... S.r.l., riferisce di aver presentato in data 14 novembre 2018 domanda di accesso ai documenti riferiti al procedimento per la realizzazione di alloggi di servizio con asili nido a favore del personale dirigente avviato da parte resistente. L'interesse all'accesso veniva specificato in ragione del fatto che la richiedente era stata la proponente del predetto progetto anche in veste di mandataria del sindacato di polizia giudiziaria.

La parte resistente ha negato l'accesso, argomentando nel senso del difetto di interesse dell'odierna ricorrente nonché della natura di atti di programmazione e pianificazione dei documenti richiesti, in quanto tali sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. c) della legge n. 241 del 1990.

Contro tale diniego la ..... ha adito in termini la Commissione. Parte resistente ha depositato memoria difensiva insistendo per il rigetto del ricorso.

#### DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla ..... S.r.l., la Commissione osserva quanto segue.

La ricorrente, nella sua veste di proponente il progetto di cui alle premesse in fatto, appare legittimata ad accedere ai documenti negati dall'amministrazione resistente. La sua posizione, invero ed ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi, è sufficientemente qualificata e differenziata rispetto a quella che integrerebbe, per converso, un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione.

Ciò detto, nel caso che occupa, non si condivide la qualificazione degli atti in questione alla stregua di documenti prodromici ad atti di programmazione e pianificazione. Questi ultimi, invero, fanno riferimento a strumenti in grado di conformare un dato territorio, modificandone l'assetto, e tali non possono certo essere qualificati quelli prodromici alla realizzazione di meri alloggi per il personale, come nel caso in decisione. Per le suesposte ragioni il ricorso merita di essere accolto.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'Amministrazione a riesaminare il ricorso sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019).



10.32. ACCESSO AGLI ATTI ISTRUTTORI PRODROMICI E CONSEGUENZIALI A DELIBERA DI GIUNTA MUNICIPALE DA PARTE DI COMPROPRIETARIA DEL TERRENO ACQUISTATO DALL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE.

**Ricorrente:** .....

contro

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

FATTO

La Sig.ra ....., in proprio, ha presentato in data 26 novembre 2018 richiesta di accesso agli atti istruttori prodromici e consequenziali alla Delibera dell'11 maggio 1982, con la quale la Giunta Municipale del Comune di ..... avrebbe deciso, al fine di costruirvi un impianto polisportivo, di acquistare una porzione di 20.000 mq. del suolo sito in località ....., di proprietà della scrivente erede legittima del *de cuius* Cav. ....., oggi identificato nel foglio di mappa catastale n. .... con le particelle n. ....., ..... e .....

L'interesse all'accesso veniva specificato dall'odierna ricorrente in ragione della sua qualità di proprietaria del terreno di cui sopra. Parte resistente non ha riscontrato la domanda di accesso nei termini di legge e dunque la Sig.ra ..... ha adito la scrivente Commissione.

DIRITTO

Sul gravame presentato dalla Sig.ra ..... la Commissione osserva quanto segue.

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, si osserva che la ricorrente vanta un interesse qualificato all'ostensione di quanto richiesto con la domanda di accesso datata 26 novembre 2018. In particolare, la ricorrente, in quanto proprietaria del terreno acquistato dall'amministrazione comunale, vanta un interesse endoprocedimentale all'ostensione ai sensi dell'art. 10 della legge n. 241/1990, che merita di essere valutato favorevolmente. Pertanto, non ravvisandosi profili ostativi al rilascio della documentazione concernente il piano spiagge, il ricorso deve essere accolto.

PQM

La Commissione accoglie il ricorso e per l'effetto invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 15 febbraio 2019).

10.33. ACCESSO DI INSEGNANTE ALLA PROCEDURA DI FORMAZIONE DELLA GRADUATORIA  
NELLA QUALE È INSERITA.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** USR .....

FATTO

La sig.ra ....., docente, ha presentato in data 17 gennaio 2019 un'istanza di accesso all' USR ..... chiedendo copia delle "griglie di valutazione che hanno determinato il punteggio nella ADSS", classe di insegnamento Sostegno Scuola Secondaria.

Motivava l'istanza con riferimento alla eccezione della errata attribuzione del punteggio nella graduatoria ADSS- Sostegno Scuola Secondaria di II grado, già eccepita con formale reclamo e richiesta di riesame.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza la sig.ra ..... ha presentato, nei termini, ricorso alla Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Sul gravame presentato dalla signora ..... la Commissione osserva che il ricorso deve dirsi meritevole di accoglimento, perché fondato nel merito: la ricorrente vanta, infatti, un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90, con riferimento alla procedura di formazione della graduatoria nella quale la docente è inserita. Tali documenti poi, immediatamente riferentisi all'istante medesima e quindi dalla stessa accessibili, appaiono altresì finalizzati alla tutela della posizione giuridica soggettiva dell'istante: l'amministrazione adita dovrà pertanto consentirne l'accesso.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 19 marzo 2019).

#### 10.34. ACCESSO A DOCUMENTAZIONE RELATIVA A TRATTO STRADALE TEATRO DI INCIDENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** ANAS S.p.a

##### FATTO

La sig.ra ....., per il tramite dell'avv. .... di ....., ha presentato in data 11 gennaio 2019 un'istanza di accesso rivolta alla Direzione Generale ed al Servizio Clienti di ANAS S.p.a., chiedendo di accedere a documentazione relativa al tratto stradale nel quale il padre aveva perso la vita in un incidente.

Motivava l'istanza deducendo la necessità della documentazione *de qua* in relazione alla propria richiesta di risarcimento, nei confronti dell'ente gestore del tratto stradale, per il danno patito dalla morte del proprio padre. L'amministrazione adita, con provvedimento del 1 marzo 2019, dichiarava di aver avviato le ricerche dei documenti richiesti presso gli archivi dell'Area Compartimentale ..... e che, al termine delle stesse, avrebbe fornito relativa comunicazione. Avverso tale provvedimento la sig.ra ..... - per il tramite dell'avv. .... - ha presentato, nei termini, ricorso alla Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

##### DIRITTO

Sul gravame presentato dalla signora ..... la Commissione osserva che il ricorso deve dirsi meritevole di accoglimento, perché fondato nel merito: la ricorrente vanta un interesse qualificato all'accesso richiesto poiché i documenti richiesti appaiono finalizzati alla tutela della posizione giuridica soggettiva dell'istante medesima. Deve dirsi illegittimo il differimento dell'accesso *de quo* senza indicazione della durata dello stesso, in spregio alla previsione dell'art. 9 comma 3 del DPR 184/2006. L'amministrazione dovrà pertanto indicare un termine, congruo, dal quale l'accesso richiesto potrà essere esercitato dalla odierna ricorrente.

##### 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 19 marzo 2019).

10.35. RICHIESTA DI ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLA REGOLARITÀ EDILIZIA, PAESAGGISTICO- CULTURALE E SISMICA DELLE UNITÀ IMMOBILIARI DI PROPRIETÀ DELL'ACCEDENTE.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Comune di ..... – Settore Servizi per il Territorio/Regionale ..... Ufficio del Genio Civile di ...../Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio di .....

FATTO

La sig.ra ....., proprietaria di immobili nel Comune di ....., ha presentato - per il tramite del geometra ..... - un'istanza d'accesso, datata 25 gennaio 2019 e rivolta al Comune di ..... - Settore Servizi per il Territorio, alla Regione ..... - Ufficio del Genio Civile di ..... nonché alla Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio di ....., chiedeva in particolare di accedere a numerosa documentazione relativa alla regolarità edilizia, paesaggistico- culturale nonché sismica delle unità immobiliari delle quali è titolare. Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza la sig.ra ....., per il tramite del geometra ....., ha adito la Commissione - con ricorso del 26 febbraio 2019 - affinché riesaminasse il caso ex art. 25 legge 241/90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

DIRITTO

Sul gravame presentato dalla sig. .... la Commissione preliminarmente dichiara la propria incompetenza ad esaminare il presente ricorso nei riguardi del Comune di ..... e della Regione ....., stante l'operatività, nel territorio, del Difensore Civico competente nei confronti delle amministrazioni locali. Con riferimento a tale parte, pertanto, il ricorso dovrebbe considerarsi inammissibile per incompetenza ex art. 25 comma 4 della legge 241/90 ma, per un principio di economicità, la Commissione ne dispone la trasmissione al competente Difensore Civico per il relativo esame. Con riferimento a quella parte del ricorso rivolta alla Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio di ..... del MIBACT la Commissione, preso atto della dichiarazione della medesima amministrazione di non aver reperito "alcun documento riconducibile alla richiesta", non può che respingere il ricorso per inesistenza della documentazione richiesta.

PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo rigetta parzialmente invitando, per il resto, la Segreteria a dare seguito all'incombente di cui in motivazione. (Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 19 marzo 2019).

10.36. RICHIESTA DI ACCESSO AI DATI REDDITUALI DEL PROPRIO FIGLIO IN RELAZIONE ALL'OBBLIGO DI VERSAMENTO DELL'ASSEGNO DI MANTENIMENTO NEI CONFRONTI DEL MEDESIMO DA PARTE DELL'ACCEDENTE.

**Ricorrente:** .....

contro

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

FATTO

Il sig. .... ha presentato, in data 17 dicembre 2018, un'istanza di accesso rivolta alla Direzione Provinciale di ..... della Agenzia delle Entrate, chiedendo copia della seguente documentazione, relativa al proprio figlio maggiorenne .....

- 1) dichiarazione Unico 2016 relativa al periodo d'imposta 2015 presentata dal proprio figlio (.....);
- 2) tutti i documenti detenuti presso l'Agenzia delle Entrate, dai quali si possano desumere i redditi in qualsiasi forma percepiti dal figlio dell'istante nel periodo di imposta 2015, ivi compresi gli eventuali modelli 770 presentati dai datori di lavoro nei quali siano esposti, tra gli altri dati fiscali, i redditi da lavoro dipendente e quelli equiparati e assimilati, compresi i compensi per prestazioni coordinate e continuative.

Motivava l'istanza evidenziando la necessità della documentazione *de qua* per comprovare un reddito – a sé sconosciuto ma rilevato e comunicatogli dalla Direzione Provinciale di ..... della AdE con la notifica di un accertamento in rettifica - percepito dal figlio nel predetto periodo d'imposta, in relazione al proprio obbligo di versamento dell'assegno di mantenimento nei confronti del medesimo. In particolare evidenziava che tale documentazione avrebbe potuto essere utilizzata nel procedimento di opposizione a precetto (precetto notificatogli dalla ex moglie per mancata corresponsione del mantenimento) pendente dinanzi al Tribunale di ....., con prossima udienza fissata per il 22 aprile 2020. Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza il sig. .... adiva, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni. Ritualmente notificava il ricorso al controinteressato, sig. ....., il quale faceva pervenire per il tramite del proprio legale, avv. ....., opposizione all'accesso richiesto sulla deduzione – tra l'altro - della carenza, in capo al richiedente, di un interesse concreto ed attuale ad accedere. Eccepisce infatti l'avv. .... la non pertinenza della documentazione richiesta con il menzionato giudizio civile pendente, trattandosi di un giudizio di opposizione a precetto su titolo divenuto definitivo. Eccepisce inoltre il carattere meramente esplorativo della istanza richiesta. Si osserva che l'avv. .... non evidenzia alcuna necessità di tutela della riservatezza del controinteressato, sig. ....., da contrapporre al diritto all'accesso del richiedente. E' pervenuta memoria della amministrazione resistente la quale precisa che il silenzio serbato non si configurava quale rigetto ma era giustificato dall'esperimento della procedura di notifica al controinteressato. Precisa altresì



che, preso atto della opposizione formulata dal legale del medesimo e ritenuta sussistente la titolarità di un interesse differenziato all'accesso richiesto, la stessa amministrazione ha invitato l'istante a prendere contatti per l'esercizio dell'accesso *de quo*.

#### DIRITTO

Sul gravame presentato dal signor ..... la Commissione osserva che il ricorso deve dirsi meritevole di accoglimento: il ricorrente ha dedotto un interesse qualificato all'accesso richiesto ed ha evidenziato il nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la propria posizione giuridica soggettiva che egli intende tutelare. La Commissione osserva che l'opposizione presentata non si fonda su una necessità di tutela della riservatezza del terzo, in grado di far recedere lo speculare diritto di accesso vantato dall'istante, nel bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti. La Commissione, prende atto dell'invito della amministrazione adita rivolto al richiedente ai fini dell'esercizio dell'accesso, ma non essendo noto se l'accesso sia stato in concreto esercitato, ritiene di dover accogliere prudenzialmente il ricorso.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie prudenzialmente, non essendo noto se l'accesso richiesto sia stato *medio tempore* esercitato, 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 19 marzo 2019).

### 10.37. RICHIESTA DI ACCESSO DA PARTE DEL TITOLARE DI STATUS DI RIFUGIATO AGLI ATTI RELATIVI AL PROCEDIMENTO DI RICHIESTA DI RILASCIO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO ED AL NOMINATIVO DEI RESPONSABILI DEL PROCEDIMENTO.

**Ricorrente:** ..... (erroneamente generalizzata quale .....)

contro

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

#### FATTO

La Sig.ra ....., per il tramite dell'avv. .... di ....., presentava un'istanza di accesso rivolta alla Questura di ....., datata 1 febbraio 2019, in proprio e quale genitore del minore .....

Con la predetta istanza la signora ....., titolare dello status di rifugiato, chiedeva di accedere agli atti del procedimento relativo alla richiesta di rilascio del permesso di soggiorno a sé ed al proprio figlio minore. Chiedeva inoltre di conoscere il nominativo del dirigente e del funzionario responsabili del procedimento.

Deducendo la formazione del silenzio-rigetto sull'istanza di accesso *de qua* Sig.ra ....., per il tramite dell'avv. ...., adiva nei termini 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 ritiene che il ricorso sia fondato e quindi meritevole di essere accolto vantando la ricorrente un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990.

Il ricorso appare, invece, inammissibile nella sola parte in cui è finalizzato a conoscere i nominativi dei responsabili del procedimento in quanto, sotto tale profilo l'istanza di accesso risulta finalizzata ad una generica richiesta di informazioni, come tale inammissibile ai sensi dell'art. 22, comma 4 della legge 241/90 e dall'art. 2, comma 2 del D.P.R. 184/2006. A tale riguardo, rileva la Commissione, rimangono comunque salvi gli obblighi di comunicazione della amministrazione precedente.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso con riferimento a tutti gli atti del procedimento di attribuzione dei permessi di soggiorno, dichiarandolo parzialmente inammissibile per la sola parte avente ad oggetto la richiesta di informazioni 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 19 marzo 2019).

### 10.38. ACCESSO ALLA DENUNCIA DEI REDDITI DELL'EX MARITO.

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Inps di .....

#### FATTO

La signora ....., per il tramite dell'avv. .... di ....., ha presentato all'Inps di ..... un'istanza d'accesso chiedendo copia delle denunce dei redditi o dei CUD del Sig. .... relativamente agli anni 2014, 2015, 2016 e 2017. Tale istanza era motivata dalla necessità di ottemperare al deposito della predetta documentazione disposto dal Tribunale di ....., quale condizione per la ammissione al gratuito patrocinio e alla relativa liquidazione del compenso all'avv. .... per l'attività espletata (nel procedimento per la separazione giudiziale RG n. ..../..... avanti il medesimo Tribunale). Il sig. .... risultava infatti inserito, negli anni indicati, nello stato di famiglia della signora ..... ed i relativi redditi dovevano essere conteggiati in quelli del nucleo familiare come indicato nello stesso certificato.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza la sig.ra ....., per il tramite dell'avv. ....., 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 al controinteressato sig. ....

#### DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione osserva che il ricorso deve dirsi fondato e quindi meritevole di accoglimento sulla base delle seguenti considerazioni. Il sig. .... risulta inserito nello stato di famiglia della richiedente la quale è chiamata a provare, in sede giudiziale, lo stato reddituale del nucleo familiare così come risultante nel predetto certificato. La signora ....., pertanto, si trova nella necessità di ottenere la documentazione richiesta per ottemperare all'ordine di deposito della stessa, disposto dal Tribunale di ....., ai fini della ammissione al gratuito patrocinio. Ella ha pertanto dato evidenza, nell'istanza presentata, dell'interesse qualificato all'accesso richiesto nonché della strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione giuridicamente tutelata. Né, si osserva, possono dirsi sussistenti ragioni di esclusione dall'accesso della predetta documentazione.

Per tutte le suesposte argomentazioni l'amministrazione adita dovrà consentire accesso 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 19 marzo 2019).

### 10.39 ACCESSO ALLA DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALL'ASSEGNAZIONE DEL BONUS PREMIALE DEL DOCENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Liceo Ginnasio Statale ".....".....

#### FATTO

....., docente a tempo indeterminato, presso l'Istituto scolastico resistente, ha formulato in data 27-11-2018 un'istanza di accesso a ogni documentazione relativa all'assegnazione del bonus premiale A.S. 2017-18, al fine di comprendere i motivi dell'esclusione, con particolare riferimento alla seguente affermazione contenuta nel decreto del 20-11-2018 "*Per la restante componente docente non sono stati ravvisati elementi di valutazione idonei da ritenersi utili per l'assegnazione del bonus di merito da parte del Dirigente Scolastico*". Ha indicato i seguenti motivi alla base della propria richiesta di accesso agli atti: soggetto interessato in

quanto escluso dall'assegnazione del bonus premiale A.S. 2016-17 e A.S. 2017-18. L'11.12.2018 ha formulato un'ulteriore istanza di accesso, per le ragioni già evidenziate, a ogni documentazione relativa all'assegnazione del bonus premiale A.S. 2016-17.

Il Dirigente Scolastico del Liceo Classico “.....” di ..... in data 21/12/2018 ha fatto presente che ogni atto attinente all'assegnazione è pubblicato sul sito e ha chiesto di circoscrivere avverso quale aspetto intenda rivolgere la richiesta. La docente, con integrazione in data 11-12-2018, ha precisato che la domanda presentata il 28-11-2018 (relativa al bonus premiale a.s.2017-18), così come la successiva dell'11-12-2018 (relativa al bonus premiale a.s. 2016-17), *“è finalizzata all'accesso ad ogni documentazione riguardante la procedura di assegnazione che preceda l'atto finale rappresentato dai due decreti pubblicati sul sito (e eventuali schede di valutazione relative ai singoli docenti, eventuali griglie di valutazione compilate per singolo docente o qualsiasi altro documento che evidenzii corrispondenza tra attività svolte e punteggio attribuito), ed ha lo scopo di conoscere quanto non pubblicato ovvero da quali funzioni e attività svolte scaturiscano i punteggi attribuiti ai singoli docenti destinatari del bonus e come questi siano ripartiti tra le diverse aree individuate dai criteri di valutazione, di conoscere i punteggi attribuiti ai docenti non assegnatari del bonus e in particolare all'istante”*. Ha fatto presente che in relazione al bonus 2016-17 intendeva conoscere il punteggio attribuito a ciascuna delle attività e funzioni svolte nell'anno scolastico 2016-2017, citate in apposito elenco allegato al curriculum vitae. Avverso l'inerzia dell'amministrazione, integrante la fattispecie del silenzio rigetto, in ordine all'integrazione dell'istante del 28/12/2018, la ricorrente ha adito in data 27/2/2019 la Commissione. L'amministrazione ha fatto pervenire una nota alla Commissione in cui eccepisce che dalla richiesta di accesso non si evidenziava a quali atti si facesse riferimento oltre a quelli pubblicati sul sito a disposizione dei docenti. Ha inoltre dedotto che dai criteri deliberati dal Comitato di Valutazione nella seduta del 28/11/2017 e richiamati in tutti i decreti di assegnazione bonus, pubblicati sul sito della scuola “Area Amministrazione trasparente” non si evincevano elementi idonei alla valutazione.

#### DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento. L'istanza appare sufficientemente delineata e specifica in relazione agli atti richiesti ed è diretta sostanzialmente a verificare le modalità attraverso cui è stato ripartito il *bonus* premiale per il merito destinato ai docenti dell'Istituto. Infatti è stato precisato che *“ha lo scopo di conoscere quanto non pubblicato ovvero da quali funzioni e attività svolte scaturiscano i punteggi attribuiti ai singoli docenti destinatari del bonus e come questi siano ripartiti tra le diverse aree individuate dai criteri di valutazione, di conoscere i punteggi attribuiti ai docenti non assegnatari del bonus e in particolare all'istante”*. Atteso che l'istante è una 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 la ricorrente 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 che possono consistere nella volontà di sottoporre al sindacato giurisdizionale gli atti relativi alla procedura: la docente che partecipa alla procedura di assegnazione del *bonus* ha un interesse differenziato, anche di carattere difensivo, a verificare la correttezza della valutazione analizzando i punteggi e la propria scheda di valutazione.

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 19 marzo 2019).

#### 10.40. ACCESSO AGLI ATTI E/O DATI RELATIVI ALLA SITUAZIONE CONCERNENTE L'ANDAMENTO DEGLI STUDI UNIVERSITARI DEI FIGLI MAGGIORENNI NON CONVIVENTI

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Università .....

FATTO

Il Sig. .... presentava all'Università ..... un'istanza di accesso agli "*atti e/o dati relativi alla situazione concernente l'andamento degli studi universitari delle proprie figlie maggiorenni non conviventi e, in particolare, non solo agli atti riguardanti l'effettiva iscrizione presso codesta università, ma anche quelli aventi ad oggetto gli esami sostenuti e superati*".

L'Amministrazione negava l'accesso a seguito dell'opposizione formulata dalle figlie contro interessate ed avverso il provvedimento di rigetto l'interessato si rivolgeva al Difensore civico regionale il quale trasmetteva gli atti alla Commissione per il seguito di competenza, in ragione della natura giuridica dell'Amministrazione acceduta.

L'Università depositava memoria.

Nella seduta del 19 dicembre 2019 la Commissione dichiarava inammissibile il ricorso non avendo il ricorrente allegato la ricevuta della spedizione, mediante raccomandata a.r., di copia del ricorso alle due figlie maggiorenni, soggetti controinteressati rispetto all'istanza di accesso, ex art. 22, comma 1, lettera c) della legge n. 241/1990, già individuati al momento dell'istanza di accesso.

Il Sig. .... ha, dunque, proposto all'Università una nuova istanza di accesso in cui lamenta in primo luogo l'illegittimità del precedente diniego fondato solo sull'opposizione delle figlie e, con riferimento all'interesse all'accesso, deduce che le spese scolastiche sono inserite nell'assegno di mantenimento "*come richiesto da controparte con provvedimento del Tribunale qui allegato e poi parzialmente riformato dalla Corte di Appello che pure si allega; ciò peraltro già si evince molto ben chiaramente dalla Sentenza di divorzio, in precedenza allegata*".



L'Università ha riscontrato la nuova istanza rilevando che il precedente diniego era fondato sulla prevalenza *“del diritto alla riservatezza delle studentesse ..... e ..... in considerazione dei rapporti familiari caratterizzati da una marcata conflittualità come risulta dalla sentenza di divorzio. Alla luce della predetta sentenza questa Amministrazione ha ritenuto, sempre nell'esercizio dell'attività di bilanciamento di contrapposti interessi, che il diritto ad accedere agli atti relativi alla carriera universitaria delle figlie fosse caratterizzato da una minore esigenza di tutela, non dovendo partecipare più in modo diretto alle spese di istruzione delle figlie”*.

Avverso tale provvedimento l'istante ha adito la Commissione.

#### 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 a seguito della reiterazione dell'istanza di accesso l'Amministrazione si è determinata nuovamente, con un nuovo provvedimento di diniego fondato anche su ragioni parzialmente diverse dal primo provvedimento, per cui l'odierno ricorso risulta, sul punto, ammissibile. Nel merito la Commissione, pur prendendo atto di quanto dedotto dall'Amministrazione, ritiene di accogliere il ricorso. Dalle pronunce giurisdizionali allegate dal ricorrente risulta che a carico dello stesso è stato stabilito un assegno per il mantenimento delle figlie, che appare includere, almeno in astratto, un contributo per le spese di istruzione. Da ciò consegue che, nell'ottica di ottenere una modifica delle condizioni di mantenimento, secondo la giurisprudenza il genitore è tenuto a provare, per quanto qui interessa, che il mancato compimento del corso di studi delle proprie figlie dipende da un atteggiamento di inerzia ovvero di rifiuto ingiustificato. La Corte di Cassazione (cfr. Cassazione civile sez. I, 22/06/2016, n.12952) ha affermato il principio in base al quale *“il genitore interessato alla declaratoria di cessazione dell'obbligo di mantenimento è tenuto a provare che il figlio ha raggiunto l'indipendenza economica, ovvero che il mancato svolgimento di un'attività produttiva di reddito (o il mancato compimento del corso di studi) dipende da un atteggiamento di inerzia ovvero di rifiuto ingiustificato dello stesso, il cui accertamento non può che ispirarsi a criteri di relatività, in quanto necessariamente ancorato alle aspirazioni, al percorso scolastico, universitario e postuniversitario del soggetto ed alla situazione attuale del mercato del lavoro, con specifico riguardo al settore nel quale il soggetto abbia indirizzato la propria formazione e la propria specializzazione (tra le tante, Cass. n. 19589/2011, n. 15756/2006)”*. La Commissione osserva, pertanto, 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 debenza o della determinazione dell'onere economico dovuto

in favore delle figlie. Pertanto, ai sensi dell'art. 24, comma 7 l. 241/1990 l'accesso deve essere garantito al richiedente in quanto la conoscenza dei documenti risulta funzionale alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici, che devono ritenersi prevalenti rispetto alla tutela della riservatezza.

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 19 marzo 2019).

#### 10.41. ACCESSO DEL DATORE DI LAVORO AD ATTI, DOCUMENTI E DICHIARAZIONI ASSUNTE DURANTE GLI ACCESSI ISPETTIVI DELL'ISPettorATO DEL LAVORO

**Ricorrenti:** .....,

contro

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

FATTO

Con verbale unico di accertamento e notificazione ...../.....-.....-..... prot. n. .... del 3 dicembre 2018, emesso nei confronti della ..... S.r.l. ....e del legale rappresentante sig. ...., l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di ....., a seguito di accesso ispettivo effettuato presso la sede operativa della ..... S.r.l. a ..... (.....) in data 11 maggio 2018, contestava violazioni sui contratti di lavoro intercorsi nel periodo dal 10 agosto 2016 al 11 maggio 2018 con le lavoratrici: ....., ....., ....., ....., ....., ....., ....., ....., .....

In data 24 gennaio 2019 il Sig. .... e la ..... Sr.l...., presentavano all'ispettorato del Lavoro di ..... memoria difensiva ex art. 18 L. 689/81, in cui formulavano istanza di accesso ad atti, documenti e dichiarazioni assunte durante gli accessi ispettivi in qualunque data effettuati, preventivamente espunti delle generalità dei dichiaranti, nonché a qualsivoglia altro atto o documento sui cui si basano i rilievi contenuti nel verbale unico di accertamento, al fine dell'esercizio del diritto di difesa in sede giurisdizionale.

Con provvedimento prot. n. .... del 10 febbraio 2019 l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di ..... negava la richiesta di accesso delle "dichiarazioni assunte dalle lavoratrici", così come ai "prospetti dei turni fotografati dalle lavoratrici" considerato che la "*documentazione richiesta è ascritta alla categoria degli atti e documenti formati, o stabilmente detenuti ..., sottratti al diritto di accesso*".

Consentiva l'accesso solo ai "prospetti dei turni di lavoro relativamente ai mesi di aprile e maggio 2018".

Avverso il provvedimento di rigetto parziale parte ricorrente adiva nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del parziale diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, adottasse le conseguenti determinazioni.

La Commissione nella seduta del 19 marzo 2019, al fine di esaminare il merito della vicenda contenziosa sottoposta all'esame, invitava l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di ..... a fornire chiarimenti in ordine alla circostanza se i lavoratori di cui si chiede di conoscere il contenuto delle dichiarazioni rese nel corso del procedimento ispettivo, fossero ancora "impiegati" presso la ..... S.R.L.

L'Amministrazione ha fatto pervenire memoria, in cui ha fatto presente che sono ancora in forza presso la ditta i lavoratori ....., ....., ....., .....

#### DIRITTO

Sulla questione relativa al corretto bilanciamento fra i contrapposti diritti entrambi costituzionalmente garantiti (quello alla tutela degli interessi giuridici e quello alla riservatezza dei lavoratori e delle dichiarazioni da loro rese in sede ispettiva), recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenza n. 2555 del 20 maggio 2014), ha affermato che il diritto di difesa, per quanto privilegiato in ragione della previsione di cui all'articolo 24, comma 7, della legge n. 241/90, deve essere temperato con la tutela di altri diritti tra cui quello alla riservatezza, anche dei lavoratori e di terzi che hanno reso dichiarazioni in sede ispettiva (art. 2, comma 1, lett. c) D.M. 4 novembre 1994 n. 757).

Ciò allo scopo di prevenire eventuali ritorsioni o indebite pressioni da parte delle società datrici di lavoro o di quelle obbligate in solido con le medesime e per preservare, in tal modo, l'interesse generale ad un compiuto della regolare gestione dei rapporti di lavoro.

La portata del regolamento e gli interessi che esso intende proteggere vengono meno qualora il rapporto con il lavoratore sia cessato (in tal senso vedasi: C.D.S. Sez. VI, 17 ottobre 2003 n. 6341), come precisato per alcuni lavoratori, nel caso di specie, dall'Amministrazione resistente.

Pertanto, il ricorso è parzialmente fondato e deve essere parzialmente accolto poiché il richiamo, operato dall'amministrazione al rischio di eventuali pressioni o ritorsioni non pare applicabile al caso di specie, con riferimento alle ex dipendenti ....., ....., ....., ....., .....

Per quanto riguarda le dichiarazioni rese da coloro che invece sono ancora legate da rapporto di lavoro, il ricorso deve essere rigettato.

#### PQM

La Commissione, esaminato il ricorso, lo accoglie parzialmente e invita l'amministrazione a riesaminare la questione sulla base delle considerazioni svolte; per il resto lo rigetta.

(Decisione resa dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 15 aprile 2019)

#### 10.42. ACCESSO ALLE MEMORIE INVIATE DALL'AMMINISTRAZIONE RESISTENTE NEL CORSO DEL PROCEDIMENTO GIUSTIZIALE DINANZI ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Liceo statale ..... di .....

##### FATTO

Il prof. ricorrente, docente di materie letterarie e latino, classe di concorso A011 presso il Liceo resistente, è stato collaboratore dei dirigenti scolastici del Liceo per circa ..... anni, ossia fino al ....., data nella quale ha rassegnato le proprie dimissioni dopo l'insediamento dell'attuale dirigente scolastica, dott.ssa .....

A seguito di un ricorso presentato dal prof. .... alla Commissione e deciso in data 15 febbraio 2019, il ricorrente è venuto a conoscenza dell'esistenza di alcuni documenti. Pertanto, con istanza del 25 febbraio 2019, il prof. .... ha chiesto di accedere alla memoria presentata dall'amministrazione a questa Commissione in quella procedura ed alla denuncia di smarrimento dei verbali relativi a delibere del Consiglio d'Istituto e del Collegio dei docenti, organi collegiali di cui il ricorrente era parte, delibere assunte precedentemente all'insediamento dell'attuale dirigente scolastica.

L'amministrazione acceduta, con provvedimento del 21 marzo 2019 ha negato il chiesto accesso in quanto avente ad oggetto "atti defensionali", ai sensi dell'art. 2 del d.P.C.M. n. 200 del 16.01.1996.

##### DIRITTO

L'art. 2 del d.P.C.M. n. 200 del 16.01.1996 citato da parte resistente a sostegno del proprio diniego dispone che: "*Il presente regolamento individua, in conformità con l'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, le categorie di documenti formati dall'Avvocatura dello Stato o comunque rientranti nella sua disponibilità, sottratti all'accesso in relazione ai casi di esclusione del diritto di accesso di cui all'art. 24 della medesima legge n. 241 del 1990 ed all'art.8 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n.352*".

Nella presente fattispecie, i chiesti documenti non rientrano nell'ambito di applicazione della disposizione sopra citata. La memoria inviata dall'Amministrazione alla Commissione è, pertanto, accessibile dal prof. ...., in quanto lo stesso è parte del relativo procedimento giustiziale instaurato dinanzi a questa Commissione. A tacer d'altro, l'accesso è quindi coesenziale con il diritto di difesa.

Il ricorrente, poi, quale componente degli organi collegiali sopra citati, è titolare di un interesse qualificato ad accedere alla denuncia di smarrimento dei verbali. Pertanto, la Commissione rileva con riguardo agli stessi la fondatezza del gravame.

##### PQM

La Commissione accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita parte resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

(Decisione resa dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 15 aprile 2019)

**Ricorrente:** Sindacato .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Territoriale di  
...

#### FATTO

Il sig. ...., in qualità di Rappresentante Territoriale per la provincia di ..... del Sindacato ..... (.....), in data 28/02/2019, ha inviato un esposto riguardante le società ..... e ....., operanti all'interno dello stabilimento ..... di .....

In particolare, il ricorrente segnalava che diversi lavoratori, dipendenti della società ....., erano stati destinatari di sanzioni disciplinari, quali l'allontanamento dallo stabilimento per periodi da 7 a 15 giorni, disposte dalla società ..... (committente) anziché dal datore di lavoro ..... operante in subappalto. Nel medesimo esposto, il ricorrente ha chiesto all'amministrazione resistente di essere informato "dell'esito delle verifiche svolte con particolare riguardo all'eventuale accertamento dell'illegittima intermediazione di manodopera, anche al fine di attivare le necessarie tutele del lavoratore".

Dopo avere ricevuto dall'Ispettorato resistente delle generiche informazioni sullo stato del procedimento, l'Organizzazione sindacale ricorrente con istanza del 15/03/2019 ha chiesto di accedere, nella forma della sola visione, ai documenti relativi all'istruttoria ed ai relativi allegati, all'esito dell'accertamento ed ai conseguenti provvedimenti adottati. Ciò al fine di tutelare gli interessi del lavoratore di cui alla segnalazione citata.

L'Ispettorato acceduto con provvedimento del ....., prot. n. ...., ha negato il chiesto accesso, ai sensi dell'art. 24, comma 3 e art. 25, comma 3 della legge n. 241 del 1990, nonché dell'art. 2, comma 2 del d.P.R. n. 184 del 2006.

Il provvedimento di diniego del 21.03.2019 è stato impugnato innanzi la Commissione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990.

Il ricorrente nel presente gravame specifica che i chiesti documenti sono necessari per valutare l'opportunità di tutelare nelle sedi opportune il diritto alla costituzione del rapporto di lavoro con la società ....., nel caso in cui fosse accertato l'effettivo esercizio del potere disciplinare del committente in luogo del datore di lavoro.

L'amministrazione acceduta ha trasmesso una memoria con la quale ha ribadito che le disposizioni richiamate dispongono l'inammissibilità delle istanze preordinate ad un controllo dell'operato dell'amministrazione e che non rientra tra i doveri dell'amministrazione la soddisfazione di istanze che comportino un'attività di elaborazione dei dati in proprio possesso.



## DIRITTO

Costituisce principio pacifico in giurisprudenza che ai fini dell'accesso alla documentazione amministrativa sia necessario "un "interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" e che "non sono ammissibili istanze di accesso, preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni", essendo tale controllo estraneo alle finalità, perseguite attraverso l'istituto di cui trattasi (artt. 22, commi 3, 1 lettera b e 24, comma 3 L. n. 241/90 cit.)" (Cons. Stato, Sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5515).

Ciò comporta che "anche nel caso delle organizzazioni sindacali, ai fini della valutazione sull'accessibilità o meno d'un documento (o di parti esso) occorre verificare il tipo di interesse perseguito che, ovviamente, deve essere giuridicamente rilevante e di cui il sindacato deve essere direttamente portatore in relazione a ciascuna fattispecie" (TAR Basilicata, 21 marzo 2013, n. 143).

Nel caso di specie, sostanzialmente, la OS ricorrente a sostegno della richiesta di accesso pone l'interesse dell'OS a tutelare gli interessi del lavoratore conseguenti alla presentazione dell'esposto e pertanto, il ricorso va accolto.

Relativamente alla richiesta di accesso all'esito dell'accertamento, la Commissione osserva che l'istanza ha ad oggetto informazioni e non documenti amministrativi sottratti dall'ambito di applicazione del Capo V della legge n. 241 del 1990.

## PQM

La Commissione in parte accoglie il ricorso e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte, in parte lo dichiara inammissibile.  
(Decisione resa dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 15 aprile 2019)

### 10.44. ACCESSO DELLA CONDUTTRICE DI IMMOBILE COMMERCIALE AD ATTI DETENUTI DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE RELATIVI A TERZI, INERENTI L'IMMOBILE MEDESIMO

**Ricorrente:** ..... s.r.l.

contro

**Amministrazione resistente:** Agenzia delle Entrate – Direzione Prov.le di ..... - Agenzia delle Entrate Dir.ne Reg.le della .....

## FATTO

La ..... s.r.l., in persona del legale rappresentante ....., ha presentato un'istanza d'accesso rivolta alla Direzione Provinciale di ..... e alla Direzione Regionale della ..... dell'Agenzia delle Entrate,

chiedendo copia di numerosa documentazione relativa ai soggetti terzi appresso indicati, con riferimento alla vicenda di seguito esposta.

Evidenziava la propria posizione legittimante l'accesso richiesto con riferimento alla propria qualità di conduttrice, dal ....., dell'immobile commerciale di ....., ..... a ....., sul quale vanterebbe, in tal veste, un diritto di prelazione per l'alienazione, ex art. 38 L. 392/1978.

Motivava, pertanto, l'istanza con la finalità di provare che l'immobile *de quo* sarebbe stato sostanzialmente alienato mediante un'articolata cessione di quote societarie del capitale della proprietaria ..... S.r.l. tra i soggetti ....., ....., ..... S.p.A, ....., ..... S.r.l., ..... S.r.l..

Chiedeva pertanto, in sostanza, le dichiarazioni dei redditi dei sigg.ri ....., ..... e ....., nonché copia dei documenti attestanti i movimenti di capitale precisamente individuati e copia degli atti di cessione di quote indicati.

Precisava di voler esercitare compiutamente il proprio diritto di difesa nell'ambito di due procedimenti giudiziari pendenti davanti al Tribunale di ..... R.G. .... / ..... e R.G. .... / ....., con particolare riferimento a quest'ultimo avente ad oggetto una domanda di simulazione nonché di riscatto ai sensi degli artt. 38 e 39 L. 392/1978.

La Direzione Provinciale ..... di ....., competente ai fini dell'accesso, rigettava l'istanza sulla dedotta carenza di un interesse qualificato all'accesso richiesto, non sussistendo una necessità di acquisire *ex lege* 241/90 i documenti richiesti, in considerazione della pendenza dei menzionati giudizi e ben potendo l'istante esercitare l'accesso nelle forme previste nel codice di rito, nell'ambito dei giudizi instaurati. In tale scenario l'amministrazione ha ritenuto prevalente il diritto alla riservatezza dei terzi rispetto allo speculare diritto di accesso vantato dall'istante.

Avverso tale provvedimento di rigetto, datato 21 marzo 2019, l'istante come rappresentata - e per il tramite degli avvocati ..... e ..... di ..... e ..... di ..... - ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

Ritualmente notificava il ricorso a tutti i terzi controinteressati, cui gli atti richiesti direttamente si riferiscono.

E' pervenuta memoria della amministrazione resistente la quale richiama le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto.

Sono, altresì, pervenute le controdeduzioni dei sigg.ri ....., ..... e ..... anche in qualità di legale rappresentante della ..... s.r.l.

I predetti soggetti terzi, per il tramite dei legali incaricati, insistono per il rigetto del ricorso *de quo* eccependo - in sostanza - la carenza di un interesse, diretto concreto ed attuale della istante all'accesso richiesto e della stretta necessità dei documenti richiesti, evidenziando la possibilità per l'istante di richiedere la documentazione oggetto di interesse nell'ambito dei giudizi tra le medesime parti pendenti,

secondo le prescrizioni del codice di rito, delle quali l'accesso ex lege 241/90 costituirebbe un aggiramento.

I terzi non evidenziano alcuna necessità di tutela della propria riservatezza da contrapporre al diritto all'accesso della richiedente.

#### DIRITTO

Sul gravame presentato dalla ..... s.r.l., come rappresentata, la Commissione osserva che la ricorrente ha dedotto un interesse qualificato all'accesso richiesto ed ha evidenziato il nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la posizione giuridica soggettiva che intende tutelare, come prescritto dall'art. 22 comma 1 lett. b) della legge 241/90. L'esistenza di norme procedurali relative alla acquisizione di documenti nell'ambito del giudizio civile non muta la disciplina dell'accesso *ex lege* 241/90, rispetto alla quale si pongono come strumenti diversi e azionabili sulla base di altri presupposti.

Il diritto di accesso della legge 241/90, poi, si configura quale "acausale" e prescinde, pertanto, dalla verifica – anche da parte della Commissione - della spettanza in concreto del bene della vita che l'accidente si propone di tutelare.

La Commissione osserva, inoltre, che le opposizioni presentate dai controinteressati non si fondano su una dedotta necessità di tutela della riservatezza dei terzi, in grado di far recedere lo speculare diritto di accesso vantato dall'istante, nel bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti.

Sulla base delle suesposte argomentazioni il ricorso presentato deve dirsi, pertanto, meritevole di accoglimento.

#### PQM

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

(Decisione adottata dalla commissione per l'accesso nella seduta dell'8 maggio 2019)

#### 10.45. ACCESSO DI DOCENTE AL VERBALE DEL CONSIGLIO DI CLASSE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** MIUR - Istituto di Istruzione Superiore Professionale "....." di .....

#### FATTO

La signora ....., docente, ha presentato un'istanza datata 9 aprile 2019, rivolta alla "Dirigenza Scolastica ....." chiedendo di accedere al Verbale del Consiglio di Classe del 3^ periodo ..... (istruzione degli adulti) dell'8 marzo 2019. Motivava diffusamente l'istanza indicando, tra l'altro, la necessità di avere

certezza delle deliberazioni effettivamente assunte e conoscere quanto verbalizzato anche al fine di un eventuale disconoscimento.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla predetta istanza la sig.ra ..... ha adito la Commissione, con ricorso del 20 maggio 2019, affinché riesaminasse il caso ex art. 25 legge 241/'90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

Successivamente è pervenuta memoria dell'Istituto di Istruzione Superiore Professionale "....." di ..... che ha, in primo luogo, consentito di individuare con esattezza l'amministrazione adita mai menzionata dalla ricorrente, la quale riportava sempre solo il relativo codice identificativo.

Nella predetta memoria la Dirigente ha dichiarato che, *medio tempore*, vi è stata convocazione in data 6 maggio 2019 di un nuovo Consiglio di Classe del 3<sup>^</sup> periodo ....., al quale ha partecipato la ricorrente la quale, nella medesima occasione, ha avuto lettura integrale del precedente verbale di cui al ricorso. Tale lettura è avvenuta proprio ai fini della approvazione del verbale da parte dei docenti consentendo agli stessi di apportare integrazioni e modifiche. La docente ..... dichiarava di voler apportare modifiche al precedente verbale, tramite invio di integrazioni alla Segreteria.

La Dirigente dichiara di ritenere di aver così soddisfatto l'interesse della accedente dichiarando, comunque, la propria disponibilità a fornire copia del predetto verbale.

#### DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione prende atto della dichiarazione della Dirigente dell'Istituto adito di aver consentito lettura del documento richiesto ed osserva, preliminarmente, che il diritto di accesso si sostanzia nella duplice modalità di visione ed estrazione copia della documentazione richiesta e, pertanto, deve essere consentito nella sua interezza.

Si rileva inoltre che il ricorso è stato presentato in data successiva alla convocazione del nuovo Consiglio di Classe – durante il quale la docente ha avuto lettura del verbale *de quo* - e ciò lascia presumere il mancato soddisfacimento ovvero la attuale sussistenza dell'interesse della ricorrente ad accedere al documento richiesto.

La Commissione ritiene pertanto di accogliere il ricorso presentato perché fondato nel merito: il docente può sempre accedere al verbale del Consiglio di Classe del quale il medesimo fa parte, essendo titolare di una posizione differenziata all'accesso richiesto che dovrà, pertanto, essere consentito dalla amministrazione nelle forme previste dalla legge.

#### PQM

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

(Decisione adottata dalla commissione per l'accesso nella seduta del 6 giugno 2019)

10.46. DOCUMENTI ESCLUSI DALL'ACCESSO EX ART. 1049 COMMA 1, LETT. F) DEL D.P.R. N.90 DEL 15.03.2010 – CARENZA IN CAPO ALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO DEL POTERE DI DISAPPLICAZIONE DI NORME REGOLAMENTARI

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Comando Provinciale Carabinieri di ..... – Reparto Operativo Nucleo Investigativo

FATTO

Il signor ....., Maresciallo Capo dell'Arma dei Carabinieri, in data 26 marzo 2019, ha presentato una istanza di accesso al Comando Provinciale Carabinieri di ..... – Reparto Operativo Nucleo Investigativo chiedendo copia della documentazione inerente il “Memoriale del servizio integrale del ..... (privo di omissis) del Reparto Operativo Nucleo Investigativo del Comando Provinciale Carabinieri di .....”.

Motivava l'istanza con la necessità di “tutela dei propri interessi giuridici innanzi al Tribunale di ..... nell'ambito del procedimento penale n. (...) nonché per impugnazione della sentenza n. .... / ..... del Tribunale Militare di ..... dinanzi alla Corte d'Appello Militare di .....”.

L'amministrazione adita, con provvedimento notificato il ....., rigettava l'istanza sulla base delle seguenti argomentazioni:

- *“non si evincono chiaramente le motivazioni per le quali si chiede l'accesso, così come previsto dall'art. 25 cc. 2 e 24 co. 3 della L. 241/1990. Il diritto di accesso, infatti, non è genericamente riconosciuto a tutti ma limitato ai soggetti che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale si vuole accedere (art. 22 co. 1 L. 241/1990) nel caso di specie, non si capisce ancora il collegamento. Inoltre, così come chiarito con sentenza del Cons. di Stato — V sez. n.4049 del 8 luglio 2003, è necessario che dalla motivazione emerga il rapporto di coerenza tra documento richiesto e finalità dichiarata. In assenza dei citati requisiti, verrebbe a configurarsi un controllo generalizzato sull'operato della Pubblica Amministrazione e quindi l'istanza diverrebbe inammissibile (Cons. di Stato sez. IV n.1359 del 9 dicembre 1997);*

- *Il memoriale del servizio integrale, così come previsto dall'art. 1049 del D.P.R. n.90 del 15.03.2010, rientra tra i documenti sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24 co. 4 della L. 241/1990 e dell'art.9 del D.P.R. n.184 del 12.04.2006.*

*La invito, pertanto, a regolarizzare l'istanza nel senso specificando altresì che cosa si vuole visionare e/o ottenere in copia (ordine di servizio o memoriale del servizio). Le preciso, inoltre, che il procedimento ricomincerà a decorrere dalla presentazione dell'istanza perfezionata”*

Avverso tale provvedimento il sig. .... ha adito, nei termini, la Commissione affinché riesaminasse il caso ex art. 25 legge 241/'90 e adottasse le conseguenti determinazioni.



Il ricorrente precisa che è pendente a suo carico un procedimento disciplinare per abuso dell'esercizio di una professione nonché il menzionato procedimento avverso la sentenza del Tribunale Militare di ..... che ha dichiarato, a suo carico, la "violata consegna aggravata".

E' pervenuta memoria della amministrazione resistente la quale, ribadendo le argomentazioni già dedotte a sostegno del diniego opposto, precisa che l'esclusione del Memoriale di Servizio dall'accesso è prevista dall'art. 1049 comma 1 lett. f) del D.P.R. n. 90 del 15.03.2010.

#### DIRITTO

La Commissione osserva che il provvedimento di rigetto si fonda, oltre che sulla deduzione della carenza di legittimazione dell'interesse all'accesso, sulla non accessibilità *ex lege* del documento richiesto che rientrerebbe tra quelli esclusi ex art. 1049 comma 1 lett. f) del D.P.R. n.90 del 15.03.2010. Al riguardo la Commissione rileva che tra i poteri che la legge assegna alla scrivente 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.

Si osserva però, a vantaggio del ricorrente, che qualora il documento denominato "ordine di servizio", menzionato dalla amministrazione nel provvedimento di rigetto, sia accessibile e di interesse per il sig. ...., l'amministrazione, in un'ottica di trasparenza, potrà ostenderlo.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo rigetta.  
(Decisione adottata dalla commissione per l'accesso nella seduta del 6 giugno 2019)

### 10.47. ACCESSO DI ASSOCIAZIONE AD ATTI DEL COMUNE IN CUI LA STESSA HA SEDE – EQUIPARAZIONE AL CITTADINO RESIDENTE AI SENSI DELL'ART. 10 COMMA 1 DEL DLGS 267/2000

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazioni resistenti:** Comune di ...../Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di ...../Direzione Regionale del MBAC

#### FATTO

La signora ....., in qualità di Presidente della Sezione di ..... della Associazione ....., si rivolge alla Commissione per il tramite dell'avv. ....., la quale riferisce quanto segue.

L'Associazione ha presentato un'istanza al Comune di ....., alla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di ....., ..... e ..... e alla Direzione Regionale del MBAC per l'"*accesso immediato a tutti gli atti approvati con la delibera della Giunta Comunale di ..... n. .... / ..... avente a oggetto "Realizzazione di alloggi da destinare alle Forze dell'Ordine ed alle Forze Armate nella sede dell'ex Scuola elementare*

.....” e a questa presupposti e/o connessi e conseguenti e, in particolare, alla proposta del Dirigente della Gestione del Territorio, al progetto di fattibilità tecnica ed economica redatto dallo stesso Dirigente ing. ...., agli elaborati tecnici che lo compongono e che sono indicati nella Relazione illustrativa e tecnica, nella Planimetria generale e schemi grafici e nelle Indagini e prove; a tutti i sensi gli atti in essi indicati e a essa presupposti, ivi compresa la nota del Prefetto di ..... prot. n. .... degli del 13/04/2016 e l'autorizzazione corredata delle relative vincolanti indicazioni, rilasciata, ai artt. 21 e 25 del d.lgs. n.42/2004, dalla competente Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio”.

Evidenziava, quanto all' interesse dell'Associazione all'accesso richiesto, i compiti istituzionali della richiedente stessa per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e ambientale e dei beni culturali deducendo pertanto la legittimazione ad acquisire gli atti richiesta in quanto pertinenti con la materia e i valori collegati alla sua attività

L'avv. .... riferisce che:

- in data 08.04.2019, il Comune di ..... comunicava l'assenso all'accesso richiesto, ma, inopinatamente, al momento del suo esercizio non metteva a disposizione dei rappresentanti dell'Associazione tutta la documentazione in suo possesso;
- veniva effettuata in data 28.04.2019 un'ulteriore richiesta di accesso integrativa della prima, evidenziandosi, con particolare riferimento al parere espresso dalla Soprintendenza Archeologia, Belle arti e Paesaggio e alla nota prefettizia, che, contrariamente a quanto ritenuto dal responsabile del procedimento ing. ...., doveva essere consentito l'accesso a tutti gli atti del fascicolo, anche se formati da altra Amministrazione;
- con nota del 28.04.2010, il Comune di ..... comunicava consenso all'accesso, che tuttavia è stato consentito solo in relazione agli elaborati tecnici relativi alla demolizione e ricostruzione dell'edificio scolastico.

Nessuna risposta è stata data dalla Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio.

Alla luce di quanto sopra esposto, essendo stato concesso solo un parzialissimo accesso alla documentazione relativa alla realizzazione dell'opera oggetto della delibera G.C. n. ..../..... richiesta, laddove è stato invece negato l'accesso alla documentazione connessa e presupposta o richiamata in delibera.

Tutto ciò considerato l'Associazione ....., come rappresentata, si rivolgeva nei termini alla Commissione, affinché riesaminasse il caso.

## DIRITTO

In via preliminare la Commissione riconosce la propria competenza a decidere del presente ricorso nei confronti del Comune di ..... per scongiurare il vuoto di tutela che si avrebbe considerata l'assenza, nell'ambito territoriale di riferimento (Regione .....), del locale Difensore Civico ed osserva quanto segue.

Il ricorso è fondato e meritevole di essere accolto poiché l'Associazione vanta un interesse qualificato all'accesso richiesto, in considerazione dei propri fini statuari nonché alla inerenza

“ambientale” della documentazione oggetto di istanza. L’accesso dovrà essere garantito dalla amministrazione che detiene la documentazione richiesta ancorché formata da altra amministrazione. Qualora invece, l’amministrazione adita non detenga la documentazione richiesta, e non sia pertanto competente ai fini dell’accesso, essa è tenuta ex art. 6 comma 2 del DPR 184/2006 a trasmettere l’istanza ricevuta alla amministrazione competente, dandone contestuale comunicazione alla istante.

Per completezza di analisi si osserva inoltre che la richiesta avanzata nei confronti del Comune di ..... rientra, altresì, nella fattispecie dell’accesso del “cittadino residente” – al quale l’Associazione avente sede nel medesimo Comune viene equiparata. Tale accesso è regolato dalla disciplina speciale di cui all’art. 10 comma 1 del Dlgs 267/2000 che sancisce espressamente il diritto dei cittadini ad accedere a tutti gli atti dell’amministrazione comunale e provinciale (ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l’esibizione) senza alcuna indicazione delle motivazioni della richiesta.

PQM

La Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e per l’effetto invita le amministrazioni resistenti a riesaminare l’istanza d’accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

(Decisione adottata dalla commissione per l’accesso nella seduta del 6 giugno 2019)

#### 10.48. ACCESSO A DOCUMENTI CONSEGUENTI AD UN PROPRIO ESPOSTO

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero dell’istruzione dell’Università e della Ricerca – Ufficio scolastico regionale per la .....

FATTO

La Sig.ra ....., rappresentata e difesa dall’Avv. ....., ingegnere meccanico e già docente presso l’I.I.S.S ..... per la disciplina Scienze della navigazione e struttura dei mezzi di trasporto negli anni scolastici .....-..... e .....-....., dopo aver presentato domanda per la messa a disposizione per il conferimento di supplenze e successivamente alla mancata assegnazione delle stesse, ha chiesto di accedere ai titoli delle docenti cui gli incarichi, viceversa, erano stati assegnati. Esercitato l’accesso, l’esponente ha appreso che le predette docenti non erano in possesso della laurea magistrale e, di conseguenza, ha segnalato tale profilo all’Ufficio scolastico regionale resistente, chiedendone l’intervento.

In seguito, l’odierna ricorrente ha chiesto di poter accedere alla corrispondenza intercorsa a seguito del proprio reclamo vedendosi opporre, in data 19 aprile u.s., un rifiuto motivato in ragione dell’autonomia scolastica nel conferimento dell’incarico e subordinando, nel caso, l’accesso

all'instaurazione di un contenzioso con l'Istituto medesimo per far valere l'illegittimità del conferimento di incarichi di docenza.

Contro tale diniego la ..... ha adito in termini la Commissione. Parte resistente ha depositato memoria difensiva.

#### DIRITTO

Sul ricorso presentato dalla Sig.ra ....., la Commissione osserva quanto segue.

Il ricorso merita accoglimento, venendo in rilievo un interesse di tipo endoprocedimentale della ricorrente e non ravvisandosi profili ostativi all'accesso. In particolare, la ricorrente ha chiesto di accedere ai documenti conseguenti ad un proprio esposto per i quali l'orientamento di questa Commissione è consolidato nel senso di ritenerli accessibili. Le motivazioni addotte da parte resistente a fondamento nel diniego impugnato – e ribadite nella memoria difensiva depositata – appaiono prive di pregio. Il conferimento degli incarichi scolastici e la autonomia sottostante dell'Istituto, costituiscono profilo di merito della *res* controversa che non incidono sulla titolarità del diritto di accesso. Né, tanto meno, il diritto di cui agli articoli 22 e seguenti, può essere subordinato all'esercizio di un'azione giudiziale, atteso che, semmai, vale esattamente l'inverso ovvero la conoscenza documentale costituisce l'antecedente logico e giuridico per eventualmente intraprendere un'azione a propria tutela.

#### 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 adottata dalla commissione per l'accesso nella seduta del 6 giugno 2019)

#### 10.49. ACCESSO A DENUNCIA-RICHIESTA DI INTERVENTO DELL'ISPettorATO DEL LAVORO DA PARTE DEL DENUNCIATO

**Ricorrente:** ....., in proprio e nella qualità .....

contro

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

#### FATTO

....., in proprio e nella sua qualità di socia dell'azienda ..... srl, presentava il 24 aprile 2019 al competente Ispettorato del lavoro un'istanza di accesso con cui richiedeva visione ed estrazione di copia di tutta la documentazione del procedimento amministrativo avviato con istanza del ..... del sig. .... ed in particolare copia della denuncia-richiesta e degli eventuali documenti allegati, motivandola con ragioni della tutela dell'interesse difensivo a seguito della denuncia sporta dalla medesima alla Procura della Repubblica di .....

Con nota del 21.05.2019 l'Ispettorato ha negato l'accesso, considerati l'art. 2, comma 1, lett. b) e c) e l'art. 3, comma 1, lett. b) e c) del D.M. 757/94.

Avverso il provvedimento di rigetto 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.

E' pervenuta memoria dell'Amministrazione.

#### DIRITTO

L'art. 2, comma 1, del D.M. 757/94 sottrae al diritto d'accesso i:

- b) documenti contenenti le richieste di intervento dell'Ispettorato del lavoro;*
- c) documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi".*

L'invocato art. 3 concerne la durata del divieto di accesso.

Secondo recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenza n. 2500 del 10 giugno 2016), l'art. 2, comma 1, lett. c), del D.M. n. 757/1994 posto a tutela della riservatezza dei lavoratori non preclude l'accesso ai verbali ispettivi, bensì limita il diritto di accesso ai «documenti contenenti le notizie acquisite nel corso dell'attività ispettiva, quando dalla loro divulgazione possono derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico dei lavoratori o di terzi»: la sottrazione all'accesso di tali atti in materia di lavoro postula che risulti un effettivo pericolo di pregiudizio per i lavoratori o per i terzi, sulla base di elementi di fatto concreti, e non per presunzione assoluta (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 11 febbraio 2011, n. 920; Cons. Stato Sez. VI, 10 febbraio 2015, n. 714).

Tale *ratio* è quella di tutelare i lavoratori ed i terzi che collaborino in sede ispettiva per far emergere irregolarità nella gestione del rapporto di lavoro.

Occorre infatti evitare che i lavoratori (o i terzi) possano subire ritorsioni da parte del datore di lavoro (tanto è vero che la durata del divieto è sottoposta al limite temporale della durata del rapporto di lavoro: cfr. art. 3, comma 1, lett. c) dello stesso D.M. 4 novembre 1994 n. 757).

Nel quadro giurisprudenziale sopra esposto prevale l'art. 24, comma 7, della L. n. 241/90 che prevede che in queste ipotesi l'accesso sia sempre garantito, salvo che si dimostri che i documenti amministrativi richiesti contengano dati sensibili e giudiziari (...) ovvero che si possano verificare pregiudizi o ritorsioni a carico dei lavoratori.

Orbene, tenuto conto delle disposizioni contenute nel D.M. 757/1994 e degli orientamenti di questa Commissione e della giurisprudenza amministrativa, la Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento limitatamente alla documentazione e alle dichiarazioni, se esistenti, rese nel corso delle attività ispettive dal collaboratore/lavoratore ..... che non ha più rapporti di lavoro con la società, tenuto conto, altresì, che non è stata segnalata la sottoposizione degli atti a segreto istruttorio penale.

Quanto alla copia della denuncia-richiesta del sig. .... di intervento dell'Ispettorato, per converso, visto l'art. 2, co. 1, lett. b), del D.M. 757/1994 invocato dall'Amministrazione, il ricorso va rigettato, non



avendo, peraltro, la Commissione il potere di disapplicare il citato disposto regolamentare, dovendo a tale fine l'istante rivolgersi all'Autorità giudiziaria.

PQM

La Commissione accoglie parzialmente il ricorso, nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda nei sensi e con le limitazioni di cui in motivazione e lo rigetta per il resto.

(Decisione adottata dalla commissione per l'accesso nella seduta del 26 giugno 2019)

#### 10.50. ACCESSO A DICHIARAZIONI RESE NELL'AMBITO DI PROCEDIMENTO DISCIPLINARE RIGUARDANTE L'ACCEDENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

FATTO

....., Dirigente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito AGCOM) ha presentato in data ..... al "Servizio" dell'AGCOM richiesta formale, tra l'altro, di visione/estrazione di copia del verbale di una delle deposizioni rese dalla Dott.ssa ....., funzionario dell'Autorità, nell'ambito di un procedimento disciplinare avviato nei propri confronti.

Ha indicato i seguenti motivi alla base della propria richiesta di accesso agli atti:

*"al fine di verificare eventuali condotte/dichiarazioni lesive della posizione dello scrivente e consentire di valutare eventuali azioni da intraprendere a propria tutela".*

Ha evidenziato che, nell'ambito della medesima richiesta di accesso, l'AGCOM ha ostenso le deposizioni rese nel procedimento da altri due soggetti chiamati dal competente servizio a testimoniare sulla medesima vicenda insieme alla dott.ssa ....., che ha opposto il diritto alla riservatezza.

Parte ricorrente ha evidenziato che l'istanza di accesso è successiva ad altra già accolta da AGCOM e relativa ad un precedente verbale di dichiarazioni rese sempre dalla Dott.ssa ..... nell'ambito della fase preliminare del medesimo procedimento. Pertanto, la seconda richiesta di accesso è tesa, ad avviso dell'istante, a completare il quadro delle dichiarazioni rese dal funzionario nell'ambito del procedimento.

L'AGCOM ha negato l'accesso con provvedimento in data .....

..... ha pertanto adito la Commissione, con ricorso del 27 giugno u.s., affinché la stessa esaminasse il caso, ex art. 25 legge 241/90 e adottasse le conseguenti determinazioni.

Ritualmente notificava il ricorso alla controparte.

E' pervenuta memoria dell'Autorità che ha premesso che il procedimento disciplinare è stato archiviato con determina n. ..../...../..... del ..... senza alcun effetto amministrativo sulla posizione dell'istante.

L'Autorità ha fatto presente che l'ostensione delle dichiarazioni della Dott.ssa ....., funzionaria assegnata all'ufficio a cui il dott. .... è preposto in qualità di dirigente potrebbe avere effetti in ragione del rapporto gerarchico intercorrente tra la d.ssa ..... ed il dott. ....

#### DIRITTO

La Commissione rileva, preliminarmente, che l'accesso non può essere precluso al richiedente sulla base della mera opposizione manifestata dalla controinteressata: l'amministrazione deve procedere ad una comparazione dei contrapposti interessi coinvolti, pur a fronte della opposizione della controinteressata.

Relativamente alla verifica della sussistenza dell'interesse del ricorrente all'accesso de quo la Commissione ritiene che il ..... vanti un interesse diretto concreto ed attuale ad accedere alla documentazione richiesta trattandosi di deposizioni raccolte in data ..... dalla responsabile del procedimento sanzionatorio, che lo riguardano direttamente e la cui conoscenza appare necessaria per difendere i propri interessi giuridici, ex art. 24 comma 7 legge 241/90.

Trattasi, pertanto, di accesso difensivo con prevalenza del diritto di difesa sulla contrapposta pretesa di riservatezza.

D'altronde la giurisprudenza citata nel provvedimento di rigetto e poi ribadita nella memoria (Cons. Stato Sez. VI, Sent., 28-09-2012, n. 5153 e Cons. Stato Sez. III, Sent., 10-06-2016, n. 2500) riguarda il D.M. 4 novembre 1994, n. 757 (regolamento concernente le categorie di documenti, formati o stabilmente detenuti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sottratti al diritto di accesso), ossia le notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi e non risulta pertinente alla fattispecie concreta, atteso che il regolamento de quo non può essere interpretato estensivamente.

La circostanza che solo per le dichiarazioni della d.ssa ..... e non per quelle degli altri due funzionari, l'Amministrazione intenda essenzialmente evitare che i rapporti con il dirigente che ha richiesto l'accesso, già compromessi, ne risultino ulteriormente pregiudicati non appare sufficiente a negare l'accesso richiesto.

D'altronde, sul dirigente graverà l'obbligo di non divulgare il contenuto della documentazione oggetto dell'istanza di accesso e di non utilizzarla a fini discriminatori.

Né può applicarsi la disciplina del whistleblowing introdotta all'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001 che, proprio al fine di evitare ritorsioni, garantisce l'anonimato al dipendente che segnala notizie di un'attività illecita o altre irregolarità acquisite nell'ambiente di lavoro.

La disposizione in questione infatti si riferisce ad una fattispecie diversa: quella del dipendente pubblico che, essendo venuto a conoscenza per ragioni di ufficio della commissione di illeciti da parte di

altri dipendenti, pur essendo esposto al rischio di possibili ritorsioni, si risolve a segnalare tali illeciti "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione" denunciandoli al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ... ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o ... all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile. In tale caso il dipendente (cd. whistleblower) è tutelato dalla norma dell'articolo 54-bis da ritorsioni, in primo luogo garantendo il suo anonimato e (tra l'altro) sottraendo ad accesso la segnalazione dell'illecito.

Nel caso all'esame, le dichiarazioni della Dott.ssa ..... non risultano essere state inviate ad alcuna delle autorità indicate nell'articolo 54-bis e non risulta che la dipendente abbia agito a tutela dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione e di conseguenza che i relativi atti fossero sottratti ad accesso; altrimenti ne deriverebbe una irragionevole compressione del diritto di accesso ai documenti, costituente "principio generale dell'attività amministrativa".

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 16 luglio 2019)

#### 10.51. ACCESSO A COPIA DI SEGNALAZIONE INOLTRATA AL SERVIZIO ISPETTIVO DELL'INPS - ILLEGITTIMITÀ DEL DIFFERIMENTO FINO ALLA CONCLUSIONE DELL'EVENTUALE PROCEDIMENTO ISPETTIVO

**Ricorrenti:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** INPS - Direzione Provinciale di .....

FATTO

..... in data 21/3/2019 presentava all'Inps richiesta di accesso alla copia della segnalazione inoltrata al competente servizio ispettivo, indicando a fondamento della medesima "*quote del TFR del fondo di tesoreria non erogate dal datore di lavoro e conguagliate dallo stesso, eventuale attività giudiziaria, penale e civile, a tutela dei propri diritti?*".

Formatosi il silenzio-rigetto sull'istanza di accesso in data 30/4/2019 parte ricorrente ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del silenzio rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

E' pervenuta memoria difensiva dell'Inps, che ha evidenziato che l'Istituto ha dato vari riscontri alle ..... istanze di accesso del ricorrente e che ai sensi dell'art. 14 del regolamento INPS è escluso l'accesso per atti ed attività di carattere ispettivo.

La Commissione nella seduta del 6 giugno 2019 rilevava che l'Istituto aveva indicato che ai sensi dell'art. 14 della determinazione Inps n. 366 del 5 agosto 2011, recante “*regolamento per la disciplina del diritto di accesso a norma della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni*” è sottratta all'accesso la documentazione inerente all'attività di carattere ispettivo.

Atteso che l'art. 14 citato prescrive le ipotesi di “differimento del diritto di accesso”, la Commissione chiedeva dunque all'INPS di volere specificare se l'accesso fosse stato differito alla conclusione della fase istruttoria ovvero se fosse stato negato, restando i termini di legge interrotti.

L'Inps con nota del 25/6/2019 significava “*che l'Istituto ha invocato la negazione dell'accesso per differimento sino alla conclusione dell'eventuale procedimento ispettivo e con riferimento agli esiti dello stesso.*”

*Per dovere di precisione occorre significare che in data 8.5. u.s. la segnalazione è stata inoltrata per competenza alla Direzione provinciale di .....*”

#### DIRITTO

La Commissione, preso atto di quanto rappresentato dall'Istituto circa *l'eventuale procedimento ispettivo* e con riferimento agli esiti dello stesso, ritiene il ricorso meritevole di accoglimento, con trasmissione ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 D.P.R. 12/4/2006 n. 184 alla sede INPS competente.

Il ricorrente è, infatti, titolare di un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90 ed il differimento all'accesso, nella fattispecie concreta, secondo un consolidato orientamento della Commissione, dal quale non si ritiene di doversi discostare, è illegittimo.

Il differimento è infatti legato nella fattispecie concreta ad un “eventuale procedimento ispettivo”, “agli esiti dello stesso” e risulta a tempo indeterminato, perché non sono indicati tempi e modalità di conclusione, né vi è una necessità oggettivamente comprovata di non pregiudicare il corso del procedimento.

In generale la Commissione ricorda che ai sensi dell'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 184 del 2006, “*Il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa. L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata*”.

#### 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 luglio 2019)

10.52. RICORSO AVVERSO DINIEGO INERENTE ISTANZA DI ACCESSO QUALIFICATA COME PROPOSTA AI SENSI DELL'ART. 5 DEL D.LGS. 33/2013, SOSTANZIALMENTE RIFERITA AD UN INTERESSE DIRETTO, CONCRETO ED ATTUALE ALL'ACCESSO DI TIPO ENDOPROCEDIMENTALE - RIQUALIFICAZIONE DELL'ISTANZA COME PROPOSTA AI SENSI DEGLI ARTT. 22 E SS. DELLA LEGGE 241/90 – COMPETENZA DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Comune di ..... (.....)

FATTO

Il Sig. .... inviava al Comune resistente un'istanza di accesso, qualificata come proposta ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. 33/2013 (accesso civico), diretta all'estrazione di copia di una serie di documenti detenuti dall'Amministrazione concernenti il concorso per Agente di Polizia Locale al quale aveva preso parte. Chiedeva, in particolare di accedere ai seguenti documenti:

- 1) verbale della Commissione delle operazioni poste in essere in occasione della prova preselettiva del giorno .....
- 2) il test prova preselettiva corredata delle risposte del sottoscritto sig. ....;
- 3) il Regolamento dei concorsi del Comune di .....

L'istanza è stata respinta e il ricorrente ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, assumesse le conseguenti determinazioni.

Il Comune ha fatto pervenire una memoria difensiva.

DIRITTO

La Commissione osserva preliminarmente che l'istanza di accesso pur qualificata dal ricorrente come proposta ai sensi del D.lgs. 33/2013) si riferisce ad un interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso che risulta di tipo endoprocedimentale. Appare pertanto possibile procedere ad una utile riqualificazione dell'istanza come proposta ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge 241/90 – condizione indispensabile affinché il successivo ricorso ricada nella competenza di questa Commissione.

Sempre preliminarmente si evidenzia che, data l'assenza del Difensore civico ai vari livelli locali, al fine di non privare l'istante della prevista tutela giustiziale, la decisione del presente ricorso ricade nella competenza di questa Commissione.

Nel merito la Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

Con riferimento all'interesse all'accesso esso sussiste ed è differenziato in ragione della partecipazione 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 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.

#### 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 luglio 2019)

### 10.53. ACCESSO DIFENSIVO

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ufficio Scolastico Regionale ..... – Ufficio ..... Ambito Territoriale di .....

#### FATTO

La signora ....., docente presso l'Istituto ..... di ..... (.....), è stata destinataria di un provvedimento di trasferimento per incompatibilità a seguito del quale la medesima ha presentato, per il tramite dell'avv. .... un'istanza di accesso avente ad oggetto la seguente documentazione: *“tutta la documentazione riguardante il soggetto interessato, prof.ssa ..... compresa la integrale relazione qui contestata, la precedente relazione redatta dal dott. .... e mai visionata dalla docente, a tutela del proprio diritto di difesa”*. Il legale della docente evidenziava, nell'istanza, che la medesima aveva segnalato alla Dirigente gravi irregolarità ed illegalità presenti nella scuola e che il predetto trasferimento conseguirebbe proprio a tali segnalazioni.

Le relazioni ispettive oggetto di interesse sono la prot. .... del .....e la prot. .... del .....

L'amministrazione adita, con provvedimento del ....., negava l'accesso alla relazione ispettiva prot. .... del ..... in quanto non avente ad oggetto la posizione della richiedente e concedeva estrazione parziale di copia della relazione ispettiva prot. .... del ....., per la sola parte relativa all'istante, negandola per la parte non attinente alla sua persona.

Avverso tale provvedimento la signora ....., per il tramite dell'avv. ....., ha adito nei termini 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.

E' pervenuta memoria della amministrazione resistente la quale ha ribadito il diniego già espresso con l'impugnato provvedimento del 22 luglio 2019. In particolare l'Amministrazione ha negato l'accesso

alla relazione ispettiva prot. .... del 27.09.2018 i cui esiti non hanno riguardato la docente ma sono stati finalizzati ad accertare eventuali responsabilità della direzione della scuola nell'a.s. 2017/18 e suggerire modalità gestionali per il nuovo anno scolastico mentre ha concesso estrazione parziale di copia della relazione ispettiva prot. .... del ..... il cui accesso è stato consentito per la parte relativa all'istante e negato per la parte non attinente alla sua persona.

#### DIRITTO

Il ricorso deve dirsi fondato e meritevole di essere accolto vantando la ricorrente un interesse qualificato ad accedere alla documentazione richiesta sotto diversi profili.

In primo luogo le menzionate ispezioni appaiono scaturite dalle segnalazioni della docente la quale pertanto, alla stregua dell'autore di un esposto, ha diritto secondo la giurisprudenza amministrativa ad accedere alla documentazione adottata conseguentemente alla segnalazione effettuata. La docente inoltre è destinataria di un provvedimento di trasferimento per incompatibilità ambientale che non può dirsi, secondo le prospettazioni, svincolato dalle avvenute predette segnalazioni: con riferimento a tale procedimento di trasferimento la ricorrente vanta un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90.

I documenti in oggetto, inoltre, sono stati chiesti a fini difensivi – e quindi ex art. 24 comma 7 della legge 241/90 - per la tutela della posizione giuridica della richiedente in relazione al menzionato trasferimento, provvedimento destinato a dispiegare effetti giuridici importanti nella sfera giuridica della docente.

La Commissione osserva che l'amministrazione, nell'ostendere la documentazione richiesta, potrà procedere all'oscuramento di eventuali dati di soggetti terzi coinvolti, contenuti nelle relazioni *de quibus*.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione, con oscuramento dei dati relativi a soggetti terzi eventualmente contenuti nei documenti richiesti.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 18 settembre 2019)

10.54. ACCESSO DEL GENITORE AI DOCUMENTI RELATIVI AL PERCORSO SCOLASTICO DEL FIGLIO MINORE NON AMMESSO ALLA CLASSE SUCCESSIVA

**Ricorrente:** .....

contro

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

FATTO

La signora ....., in qualità di esercente la responsabilità genitoriale sul proprio figlio minore ....., ha presentato, in data 13 giugno 2019, un'istanza di accesso rivolta all'IIS .....-..... di ....., chiedendo di accedere a numerosi documenti relativi al percorso scolastico del proprio figlio, in seguito alla non ammissione del medesimo alla classe successiva.

L'istante chiedeva in particolare di ottenere copia della seguente documentazione:

- 1) i registri personali dei docenti componenti il Consiglio di classe;
- 2) le pagine del registro di classe in cui sono annotate risultanze rilevanti tenute in considerazione per la valutazione finale;
- 3) i verbali dei consigli di classe, compreso scrutinio intermedio e finale;
- 4) gli interventi individualizzati svolti per il recupero delle insufficienze;
- 5) le comunicazioni alla famiglia;
- 6) le prove scritte svolte in classe in ciascuna materia;
- 7) le griglie di valutazione adottate per le verifiche orali in ciascuna disciplina;
- 8) le griglie di valutazione adottate per le verifiche orali in ciascuna disciplina;
- 9) criteri adottati dalla scuola per deliberare la non ammissione degli allievi all'anno successivo;
- 10) criteri adottati dalla scuola per deliberare la sospensione di giudizio;
- 11) verbali di dipartimento relativi alle materie oggetto di studio nella classe .....^ Liceo Scientifico .....
- 12) verbali e delibere del Collegio docenti relativi alla valutazione degli allievi;
- 13) programmazione iniziale di ciascun docente del Consiglio di classe ..... Liceo Scientifico .....
- 14) programmi svolti da ciascun docente del Consiglio di classe ..... Liceo Scientifico .....

Con provvedimento del 9 luglio 2019 il Dirigente Scolastico comunicava che la documentazione richiesta sarebbe stata rilasciata a fronte del versamento in favore dell'IIS ".....-....." dell'importo di euro ..... da effettuare tramite versamento sul relativo c/c postale. Precisava, inoltre, che le risultanze dei registri personali dei singoli docenti erano consultabili nel Registro Elettronico attraverso le credenziali personali. Evidenziava, altresì, la possibilità di prendere visione dei documenti di cui al punto 12 della istanza di accesso (verbali e delibere del Collegio docenti relativi alla valutazione degli allievi) sul sito della scuola alla voce PTOF approvato al C.D.I. del .....

In riscontro a tale comunicazione la signora ....., con nuova missiva, eccepiva che con riferimento ai punti 1 e 2 della istanza (registri personali docenti e pagine registro di classe recanti risultanze riguardanti l'alunno e ritenute rilevanti ai fini della valutazione dello stesso) non risultava possibile ormai dal termine delle lezioni (.....) la consultazione di tali documenti nel Registro elettronico attraverso le credenziali all'epoca fornite, poiché alla voce "Registro Docente" compare l'indicazione "La funzione non è attiva, rivolgersi alla Segreteria Scolastica per maggiori informazioni", mentre nulla compare alla voce "Registro di classe". Con riferimento al punto 12 dell'istanza la signora ..... obiettava che oggetto della richiesta di accesso sono anche i verbali e le delibere del Collegio docenti relativi alla valutazione degli allievi, e non il PTOF reperibile sul sito della Istituzione scolastica, insistendo, quindi, per avere copia cartacea di quanto richiesto nel termine di legge.

Contestava, infine, la richiesta di corresponsione dell'importo di euro ..... ai fini del rilascio della documentazione oggetto di istanza di accesso agli atti, posto che le copie degli atti e documenti di cui alla istanza di accesso agli atti del ..... u.s. non sono stati richiesti in bollo, e che l'imposta di bollo è dovuta solo nell'ipotesi in cui l'istante chieda rilascio di copie conformi e non di copie semplici, come nel caso di specie.

Non avendo ricevuto alcuna ulteriore risposta la signora ..... ha adito nei termini la Commissione affinché esaminasse il caso.

Successivamente è pervenuta memoria della amministrazione resistente la quale ha dedotto preliminarmente che, come comunicato con pec del 9 luglio 2019, la cospicua documentazione è stata approntata e depositata presso la segreteria didattica dell'Istituto, precisando poi quanto segue. Per quanto attiene al punto 1 dell'istanza "Registro personale dei docenti componenti il Consiglio di Classe", l'amministrazione rilevava la genericità della richiesta eccependo altresì che, comunque, in tale registro sono elencati gli esiti dei percorsi scolastici di altri alunni costituenti il gruppo classe in oggetto; con l'intento di agevolare la richiesta dell'istante ed evitare, per quanto sopra esposto, l'intervento dei controinteressati, si rinviava la signora ..... a consultare gli esiti del percorso del proprio figlio direttamente sul sito della scuola, ove, attraverso le credenziali in uso, già più volte il richiedente aveva avuto accesso e possibilità di stampa della documentazione richiesta. Per quanto riguarda il punto 12 della medesima istanza, attinente al Piano Triennale dell'Offerta Formativa, l'amministrazione ha precisato che è possibile consultarlo e stamparlo da parte di qualsiasi persona, attraverso il libero accesso al sito dell'istituto. Infine - contesta l'amministrazione - *“per quanto attiene il contestato versamento della somma di € ..... nella medesima istanza si "mistifica" riguardo ai costi relativi ai diritti espressi negli artt. 1 e 2 del Decreto Direttoriale ..... del ..... con paventate e mai suffragate richieste di costi per "bolli". Invece, in qualità di Amministrazione dello Stato, con il fine di ottemperare alle norme previste in forza dell'art. 3 del citato decreto direttoriale 662/19, è stato richiesto il versamento dei costi dovuti presso «la Tesoreria Provinciale dello Stato in conto entrate Tesoro Capo 13 - Cap. 3550 -*



*Art. 02 denominato "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca – Somme relative a servizi resi dall'amministrazione", con indicazione dello causale "rimborso accesso - L 241/90".*

#### DIRITTO

Sul gravame presentato dalla signora ..... la Commissione rileva preliminarmente che l'istante vanta un interesse qualificato all'accesso richiesto, volto ad ottenere documenti relativi al percorso scolastico del proprio figlio minore. Di fatto però, il comportamento della amministrazione, non si sostanzia in un integrale diniego d'accesso - avendo essa comunicato all'istante l'avvenuta predisposizione di quasi tutta la documentazione richiesta – se non per quanto di seguito verrà precisato in merito ai punti 1, 2 e 12 della istanza. Quanto alla documentazione già predisposta e tenuta a disposizione della istante, la Commissione osserva che appare illegittima la contestazione da parte della ricorrente della richiesta di corresponsione dei costi di copia che *ex lege* sono dovuti e che, come precisato dall'Istituto, non attengono alla apposizione di bolli ma costituiscono il mero corrispettivo delle copie eseguite.

Con riferimento, invece, alla documentazione di cui ai punti 1 e 2 dell'istanza, non essendo più possibile la relativa consultazione tramite accesso al sito della scuola – come dichiarato dalla istante - l'amministrazione dovrà consentirne l'accesso attraverso la visione e la estrazione di copia, ai sensi della legge 241/90. Analoga valutazione deve esser fatta con riguardo alla documentazione di cui al punto 12 della istanza e immediatamente riferentesi all'alunno ....., figlio della istante, e al Piano Triennale dell'Offerta Formativa, qualora eventualmente non leggibili sul sito e/o richiesti in forma cartacea.

Quanto alla contestazione sui documenti di cui al punto 12 della istanza relativi agli altri alunni della classe, la Commissione condivide l'osservazione della amministrazione resistente che configura i medesimi quali "controinteressati". Qualora l'interesse della istante fosse stato rivolto anche alle valutazioni degli altri allievi, in un'ottica comparativa, si sarebbe resa necessaria la procedura di notifica dell'istanza e del ricorso ai terzi controinteressati ed, in carenza della stessa, il ricorso - con riferimento a tale parte della istanza e relativamente ai documenti attinenti ai soggetti terzi - dovrebbe pertanto considerarsi inammissibile ex art 12 comma 4 lett. b) e comma 7 lett. c) del DPR 184/2006.

A tal riguardo si osserva, però, che la signora ..... ha precisato, in una comunicazione interlocutoria con l'Istituto, di non aver interesse alle posizioni degli altri alunni i cui dati e nominativi possono essere oscurati.

#### PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie con riguardo a tutta la documentazione relativa alla sola posizione del minore – con opportuno oscuramento dei dati degli altri alunni - che dovrà essere resa disponibile dietro versamento, da parte della istante, della somma richiesta a titolo di diritti di copia.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 18 settembre 2019)



10.55. ACCESSO DI PARTECIPANTE A CONCORSO PUBBLICO AGLI ATTI RIGUARDANTI LA PUBBLICAZIONE DEI RISULTATI DELLE PROVE SCRITTE, SOSTENUTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Ministero Infrastrutture e Trasporti

FATTO

La ricorrente, avendo partecipato al concorso per l'assunzione di 148 unità di personale da inquadrare a tempo indeterminato nell'Area funzionale III, profilo professionale "Ingegnere-Architetto", con istanza del ..... ha chiesto di potere accedere a tutti gli atti riguardanti *"la pubblicazione dei risultati delle due prove scritte, sostenute l'....."*

Il Ministero resistente, con provvedimento del 17 luglio 2019 ha rinviato il chiesto accesso fino al termine delle prove orali. Tale differimento, è stato dedotto, è necessario per garantire la continuità della procedura concorsuale nonché un ordinato e celere svolgimento delle prove orali.

Avverso il provvedimento di differimento, la ricorrente ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso.

Per veniva memoria dell'Amministrazione.

DIRITTO

La ricorrente è titolare di un interesse endoprocedimentale all'accesso richiesto, previsto e tutelato dagli artt. 7 e 10 della legge 241/90 ed il differimento all'accesso, nella fattispecie concreta, secondo un consolidato orientamento della Commissione, dal quale non si ritiene di doversi discostare, è illegittimo.

La Commissione ricorda, infatti, che ai sensi dell'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 184 del 2006, *"Il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa. L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata"*.

Il differimento è legittimo solo quando sia limitato alla conclusione della fase concorsuale cui si riferiscono i documenti richiesti in ostensione e non quando è protratto, come nel caso di specie, fino al termine della intera procedura concorsuale.

Ciò in quanto il ritardato accesso agli atti delle prove scritte può produrre un danno irreparabile per il candidato non ammesso alle prove orali.

Si osserva sul punto che il richiedente che abbia partecipato ad una procedura di tipo concorsuale è titolare di un interesse qualificato e differenziato alla regolarità della procedura e ha un urgente bisogno all'accoglimento dell'istanza di accesso, tenuto conto che in caso contrario correrebbe il rischio – qualora potesse dimostrare un eventuale errore nella procedura della Commissione esaminatrice – che la necessità

di definire con esattezza la sua posizione potrebbe dar luogo ad un ritardo nella nomina (decisione della Commissione, seduta 11 maggio 2012).

Non risulta pertanto pertinente, a giudizio di questa Commissione, l'obiezione di parte resistente secondo cui la richiesta di accedere alle prove di tutti gli idonei alla fase orale configurerebbe un tentativo di controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione, atteso che la qualificazione di parte procedimentale della posizione del richiedente esclude in radice tale possibilità.

Quanto alle modalità di accesso agli elaborati degli altri concorrenti, l'Amministrazione resistente consentirà all'accedente di prendere visione e copia di un numero congruo di elaborati - significativo ai fini della comparazione - e previo pagamento del contributo previsto.

La lettura comparata degli elaborati dei candidati ammessi, infatti, se da un lato garantisce la cura o difesa degli interessi giuridici dell'accedente, al fine di scongiurare una eventuale disparità di trattamento lesiva della sua sfera giuridica, dall'altro lato non può certo comportare la sindacabilità dell'esercizio della discrezionalità tecnica della Commissione esaminatrice, cioè un obiettivo perseguibile - secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione - solo entro limiti assai ristretti.

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 settembre 2019)

#### 10.56. ACCESSO DA PARTE DI SOCIETÀ COOPERATIVA AI VERBALI DELLE DICHIARAZIONI RESE DAI SOCI LAVORATORI E DAI VOLONTARI - ACCESSIBILITÀ LIMITATA ALLE SOLE DICHIARAZIONI RESE DAI LAVORATORI NON PIÙ ALLE DIPENDENZE DELL'ACCEDENTE

**Ricorrente:** Cooperativa .....

contro

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

FATTO

La "Cooperativa .....", per il tramite dell'avv. .... di ....., ha presentato alla Direzione Territoriale del Lavoro di ..... un'istanza di accesso datata 1 agosto 2019 chiedendo copia della seguente documentazione:

- verbali interlocutori n. .... / ..... del ....., ..... e .....
- verbali integrali delle dichiarazioni rese dall'amministratore, dai soci lavoratori e dai volontari;
- la restituzione degli originali dei prospetti di rimborso a piè di lista.

Motivava la richiesta allegando necessità di tutela in sede giurisdizionale avverso i verbali n. .... / ..... del ..... e n. .... / .....-..... del ....., emessi dalla Direzione Territoriale del Lavoro di ..... all'esito dell'ispezione del .....

L'Ispettorato Territoriale del Lavoro di ..... disponeva l'accoglimento parziale della predetta istanza di accesso, con provvedimento del ....., autorizzando la restituzione degli originali dei prospetti di rimborso a piè di lista, nonché il rilascio di copia dei verbali interlocutori e della dichiarazione resa il ..... dal legale rappresentante della Cooperativa, sig.ra .....

Negava però l'accesso ai verbali integrali delle dichiarazioni rese dai soci lavoratori e dai volontari, e ciò *“ritenuto che i verbali N. .... / .....-..... del ..... e N. .... / .....-..... del ....., comprensivi dei prospetti dei periodi lavorati suddivisi per lavoratore nonché di stralci di dichiarazioni siano estremamente dettagliati e che la motivazione ivi espressa sia ampia, articolata e quindi soddisfatta delle esigenze difensive esposte dall'interessato, per cui l'accesso alle dichiarazioni integrali avrebbe come unico risultato quello di rendere note le generalità dei dichiaranti ma nulla aggiungerebbe a quanto già esposto negli stessi, rispetto ai quali le difese possono essere esplicitate”*.

Avverso tale provvedimento di accoglimento parziale l'odierna ricorrente, per il tramite dell'avv. ...., ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ex art. 25 della legge 241/90. Nel ricorso il legale della istante precisa quanto segue *“il rischio delle paventate “ritorsioni” nei confronti dei dichiaranti è inesistente, atteso che molti dei soggetti indicati nei prospetti dei verbali ispettivi non sono più in forza presso la Cooperativa, mentre gli altri sono stati assunti stabilmente. Tale ultimo diritto potrebbe essere efficacemente tutelato con altri strumenti meno lesivi del diritto di difesa della Cooperativa, come ad esempio l'oscuramento dei dati anagrafici dei dichiaranti (soluzione alla quale la Cooperativa, in alcun modo interessata a conoscere le generalità dei dichiaranti, non si opporrebbe)”*.

#### DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione preliminarmente ricorda che la sottrazione all'accesso degli atti dell'attività ispettiva in materia di lavoro postula che risulti un “pericolo” di pregiudizio per i lavoratori, sulla base di elementi di fatto concreti, e non opera come divieto assoluto. Secondo il costante orientamento di questa Commissione 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.

Sulla base delle predette argomentazioni la Commissione ritiene il ricorso fondato solo in relazione alla richiesta delle dichiarazioni rese dai lavoratori non più alle dipendenze della ricorrente.

Quanto alla richiesta, avanzata dalla ricorrente, di ricevere copia delle dichiarazioni “oscurate dei dati personali dei lavoratori” la Commissione osserva che tale oscuramento potrebbe non essere sufficiente a garantire la riservatezza della identità dei medesimi che potrebbe essere desunta da altri elementi o circostanze di fatto risultanti dalle dichiarazioni *de quibus*. Tale modalità di accesso potrebbe, pertanto, essere consentita solo laddove la amministrazione riuscisse, in concreto, a garantire la tutela della riservatezza delle identità dei dichiaranti – circostanza questa non valutabile a priori dalla Commissione.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esaminato il ricorso, lo accoglie solo limitatamente alle dichiarazioni rese dai lavoratori non più alle dipendenze della ricorrente, rigettandolo per il resto 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 9 Ottobre 2019)

### 10.57. ACCESSO AI DOCUMENTI CONTRATTUALI AFFERENTI ALLA CESSAZIONE/DISATTIVAZIONE DELL'UTENZA TELEFONICA DELL'ACCEDENTE A SEGUITO DI AVVENUTA PRESENTAZIONE DI RECLAMO PER MANCATA NOTIFICA INERENTE LA CESSAZIONE DELL'UTENZA

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Vodafone Italia S.p.A. e TelecomItaliaS.p.A.

#### FATTO

Il sig. ...., per il tramite del sig. ...., ha presentato una istanza di accesso rivolta a Vodafone Italia S.p.A. chiedendo di accedere ai “documenti contrattuali afferenti alla cessazione/disattivazione dell'utenza n. (...), dei documenti contrattuali dai quali emerga, nel dettaglio, la data di attivazione e la provenienza, la cessazione e i relativi motivi”. L'istanza si collegava alla avvenuta presentazione di un reclamo per mancata notifica inerente la cessazione dell'utenza riferita in oggetto, avvenuta – si legge - in maniera arbitraria e senza alcun consenso e quindi senza che fosse mai stata manifestata alcuna volontà di disattivazione della linea.

Deducendo la formazione del silenzio rigetto sulla istanza *de qua* il sig. ...., per il tramite del sig. ...., ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso ed adottasse le conseguenti determinazioni.

Successivamente il sig. ...., per il tramite del sig. ...., ha inoltrato alla Commissione un ulteriore ricorso avverso TelecomItaliaS.p.A. per il silenzio serbato dalla stessa società a fronte di istanza di accesso, datata 25 agosto 2019, presentata sempre per il tramite del sig. ...., avente il seguente oggetto: “documenti contrattuali afferenti alla cessazione/disattivazione dell'utenza n. (...), dei documenti contrattuali dai quali emerga, nel dettaglio, la data di attivazione e la provenienza, la cessazione e i relativi motivi. Motivava la richiesta con la necessità di ricostruire la permanenza presso la società in parola del numero assegnatogli.

E' pervenuta memoria della TelecomItalia S.p.A. la quale eccepisce di non aver opposto un diniego di accesso alla istanza ricevuta ma di aver chiesto, senza ottenerla, una integrazione documentale della procura conferita al sig. ...., nonché di copia della richiesta di accesso firmata dal sig. ...., effettivo titolare della utenza.



## DIRITTO

In via preliminare la Commissione dispone la riunione dei ricorsi presentati dal sig. .... per connessione oggettiva ed osserva quanto segue. L'art. 22 lett. e) della legge 241/90 prevede che il diritto di accesso possa esercitarsi nei confronti di "tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario". Il seguente art. 23 precisa che "Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle pubbliche amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi".

La Commissione, quanto al servizio di telefonia, ritiene che si tratti di "pubblico servizio" ai fini della applicazione della legge 241/90 riconoscendo la propria competenza ad esaminare il caso in ragione della seguente valutazione: la documentazione, specifico oggetto della richiesta ostensiva, è relativa alla fruizione del servizio *ex se* e non già alle modalità dello stesso, né al rapporto privatistico intercorrente tra le parti in dipendenza del contratto dalle stesse sottoscritto.

Ciò premesso la Commissione ritiene il ricorso fondato e meritevole di essere accolto vantando il ricorrente un interesse qualificato all'accesso richiesto ed avendo lo stesso esplicitato la strumentalità tra la documentazione richiesta e l'interesse fatto valere. Le amministrazioni resistenti dovranno pertanto consentire accesso alla documentazione oggetto di istanza.

Quanto alla eccezione di difetto di delega e della istanza firmata dall'effettivo titolare della utenza, la Commissione rileva che il ricorrente ha prodotto, unitamente al ricorso, ricevute di accettazione e consegna della pec contenente la predetta documentazione inviata a TelecomItalia Sp.a., che pertanto risulterebbe correttamente inviata.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo accoglie e per l'effetto invita le amministrazioni resistenti a riesaminare le istanze di accesso nei sensi di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 24 Ottobre 2019)



## 10.58. DIRITTO DI ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE – LIMITI

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Comune di ..... (.....)

FATTO

Il signor ....., consigliere comunale del Comune di ....., in data 25 settembre 2019 ha presentato una istanza d'accesso al Responsabile dell'Area tecnica ed al Responsabile dell'Area amministrativa del medesimo comune, ex art. 17 del Regolamento del Comune di ..... attuativo dell'art. 43 del D.lgs 267/2000 (TUEL).

Con la predetta istanza chiedeva in particolare la visione e parziale estrazione di copia della documentazione degli atti tecnico-amministrativi dei lavori relativi "Lavori di consolidamento costone .....".

Con provvedimento datato 30 settembre 2019 i responsabili delle aree interpellate emettevano un provvedimento di rigetto della richiesta di accesso, ritenuta generica ed indeterminata e, pertanto, tale da impedire una seppur minima identificazione dei supporti documentali che si intendevano consultare o acquisire. A tale provvedimento veniva tuttavia allegata una parte della documentazione richiesta dall'istante, selezionata dall'amministrazione e, a parere della stessa, idonea a garantire "al massimo grado possibile il livello di conoscibilità dei singoli passaggi amministrativi della pratica in questione". Ribadivano i limiti all'accesso agli atti per "le pratiche afferenti questioni in contenzioso". Tale precisazione si riferisce alla lite già pendente tra il Comune e la Regione ..... innanzi al Tar Catania, poi dichiaratosi incompetente per materia nei confronti del Giudice Ordinario innanzi al quale verrà riassunta la causa.

L'istante, in riscontro al predetto provvedimento, eccepita l'illegittimità dello stesso e ritenuta insufficiente la parziale documentazione ivi allegata, in data 3 ottobre 2019 esortava l'amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso. Infine, con nota datata 4 ottobre 2019, il Responsabile dell'Area Tecnica, confermava il diniego all'accesso per i motivi già indicati con provvedimento del 30 settembre 2019, evidenziando inoltre che *"gli Uffici comunali sono sempre pronti a consentire il pieno espletamento dei diritti da parte di chiunque ma non possono giammai prestarsi per essere utilizzati in base ai capricci della giornata, e soprattutto, non possono essere strumentalmente paralizzati o appesantiti nella loro attività e nei loro adempimenti per effetto di distorte e fantasiose interpretazioni individuali di ciò che dovrebbe costituire il ruolo che la legge riconosce ed attribuisce agli stessi consiglieri comunali"*.

Avverso i predetti provvedimenti di rigetto il signor ..... ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso ed ex art. 25 della legge n. 241/1990, adottasse le conseguenti determinazioni.

E' pervenuta articolata memoria della amministrazione resistente la quale deduce, in sostanza, che non vi è stata alcuna negazione dell'accesso ma che *“tutto quanto fin qui messo a disposizione del Consigliere rappresenta un complesso di atti perfettamente idoneo a consentire adeguata (se non addirittura piena conoscenza) di tutte le fasi procedurali tanto amministrative quanto tecniche afferenti al procedimento in esame, tant'è che proprio questi, e non altri atti o documenti, sono stati quelli depositati dallo stesso Comune per sostenere i propri diritti, azioni e ragioni innanzi al Giudice Amministrativo. Precisa l'amministrazione che “ciò che questo Ente ha contestato, invero, non è il diritto del Consigliere comunale ad avere accesso agli atti, bensì, la pretesa del Consigliere comunale ad operare in maniera strumentale e con possibile abuso delle proprie prerogative, per evitare di appesantire oltremodo se non addirittura paralizzare l'attività degli Uffici utilizzando mezzi che vanno ben al di là di ogni principio di ragionevolezza e proporzionalità. Ed infatti, in base alle attuali dotazioni dell'UTC del Comune di ....., mettere a disposizione per la visione tutti i fascicoli relativi all'intero iter amministrativo e tecnico dei lavori di "Consolidamento della .....*” significherebbe chiudere almeno per un'intera giornata l'Ufficio in questione per fare in modo che i dipendenti assegnati a detta unità organizzativa possano assistere il Consigliere nelle operazioni e procedure di visione dei fascicoli e procedere contestualmente alla riproduzione di quelli che via via sarebbero stati ritenuti rilevanti. Tutto ciò con pesanti ripercussioni sull'attività ordinaria dell'Ente ed in evidente spregio di ogni criterio di logica e ragionevolezza oltre che di ogni canone di proporzionalità ed adeguatezza. Non è pensabile, infatti, che per assecondare un consigliere comunale, a fronte di un'istanza formulata in termini così estremamente generici e lacunosi, si debba sospendere ogni altra attività o adempimento e chiudere le porte dell'Ufficio fino a quando la richiesta del Consigliere non sia stata, a mera discrezione di quest'ultimo, pienamente soddisfatta. (...)”.

L'amministrazione precisa di aver consentito altresì accesso anche alla *“memoria dell'Avvocatura di Stato e la copia del ricorso presentato dal Comune al TAR .....* senza alcuna limitazione o esclusione di sorta”.

#### DIRITTO

Sul gravame in oggetto la Commissione, in via preliminare, riconosce la propria competenza ad esaminare il ricorso, pur presentato nei confronti di un Comune, per evitare il vuoto di tutela che si avrebbe considerata l'assenza nell'ambito territoriale di riferimento (Regione .....) del locale Difensore Civico.

Nel merito la Commissione, in primo luogo, rileva la parziale cessazione della materia del contendere per avvenuto accesso con riferimento alla documentazione già ostesa dal Comune, osservando per il resto quanto segue.

I consiglieri comunali, ex art. 43, comma 2, del d.lgs. 267/2000, hanno 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”*. Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, gli stessi *“hanno un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano 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”.

Tale diritto incontra come unici limiti che il suo esercizio debba avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non debba sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo il divieto di perseguire interessi personali. Ne consegue che, quando il consigliere comunale dichiara di esercitare il diritto di accesso in rapporto alle sue funzioni, e quindi per la tutela degli interessi pubblici (e non di interessi privati e personali), non è soggetto a limiti particolari, nel rispetto, comunque, di quelli imposti dal principio di buon andamento dell'Amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, sicché non è tenuto a particolari oneri motivazionali nelle proprie richieste, che possono, dunque, limitarsi ad evidenziare la strumentalità dell'accesso allo svolgimento della funzione (cfr. T.A.R. Campania Salerno Sez. II, Sent., 04-04-2019, n. 545).

Ciò premesso, con riferimento al caso specifico, si rileva che l'istanza di accesso presentata non può considerarsi generica risultando individuato l'oggetto di interesse – ancorché composto da numerosa documentazione - e che la modalità di accesso richiesta appare legittima: la visione preliminare della intera documentazione servirebbe proprio per la enucleazione di quella di effettivo interesse, di cui estrarre eventualmente copia. Certo è che, a fronte dell'avvenuta ricezione di una parte della documentazione, il consigliere avrebbe dovuto manifestare l'interesse ad accedere non già nuovamente all'intero fascicolo – reiterando pedissequamente la richiesta ostensiva – ma individuando la residuale documentazione di interesse.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, infatti, permane l'esigenza che le richieste ostensive siano contenute entro immanenti limiti di proporzionalità e ragionevolezza per evitare l'aggravio della corretta funzionalità dell'ente civico (CdS Sez. 5931/2013 Sez V).

Pertanto la Commissione, accogliendo le doglianze della amministrazione relativamente alla mole della documentazione in oggetto, osserva che l'esercizio del diritto di accesso richiesto può essere scaglionato in successive fasi e sessioni che consentano lo svolgimento regolare dell'ordinaria attività dell'ente. Secondo il costante orientamento di questa Commissione, in linea con la richiamata giurisprudenza amministrativa, infatti l'esercizio del diritto di accesso non può paralizzare la attività della amministrazione adita, in ossequio al già citato principio di buon andamento della amministrazione, portato dall'art 97 della Costituzione.

Con riferimento all'oggetto della richiesta, infine, la Commissione precisa che rientrano tra i documenti inaccessibili, ai sensi dell'art. 24 comma 1 della Legge 241/1990 e art. 2, comma 1, lett. a, del D.P.C.M. 200/1996, i pareri, le memorie e gli scritti defensionali dell'Avvocatura dello Stato.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi esaminato il ricorso lo dichiara parzialmente improcedibile per cessazione della materia del contendere, con riferimento alla documentazione già ostesa, lo rigetta con riferimento alla documentazione sottratta all'accesso ex art. 24 comma 1 della Legge 241/1990, accogliendolo per il resto con la limitazione di una modalità di esercizio, in concreto, che non pregiudichi il regolare svolgimento della attività amministrativa dell'ente adito. Per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 20 Novembre 2019)

### 10.59. ACCESSO AGLI ATTI INERENTI PROCEDIMENTO DISCIPLINARE A CARICO DELL'ACCEDENTE

**Ricorrente: .....**

contro

**Amministrazione resistente:** Legione Carabinieri ..... - Comando Provinciale di .....

#### FATTO

Il 6 agosto 2019 la Legione Carabinieri ..... – Compagnia di ....., notificava al ricorrente ..... l'avvio di un procedimento disciplinare a suo carico in quanto aveva omesso di comunicare ai suoi superiori l'esistenza di un rapporto di parentela con un cugino implicato in reati in materia di produzione e traffico stupefacenti e rapporti di parentela sebbene non ravvicinati con importanti esponenti di una cosca di 'ndrangheta.

A seguito di tale comunicazione, il ..... avanzava istanza di accesso informale agli atti al fine di meglio comprendere la natura degli addebiti sopra riportati e l'Amministrazione resistente provvedeva al rilascio di copia di quanto richiesto con l'omissione dei nominativi del presunto cugino e delle altre persone ritenute legate da rapporti di parentela con il ricorrente; omissione che rendeva impossibile l'esercizio del proprio diritto di difesa.

Avverso tale parziale diniego all'accesso agli atti il ..... proponeva ricorso a questa Commissione chiedendone che ne venisse dichiarata l'illegittimità.

La Commissione nella seduta del 9 ottobre 2019 rilevava che l'oscuramento dei nominativi opposto da parte resistente si fondava sulle disposizioni contenenti casi di esclusione dell'accesso di cui all'art. 1050, comma 1, lettera "e" del DPR 90/2010 e che ai fini della decisione del ricorso reputava necessario acquisire dall'Amministrazione un chiarimento, debitamente documentato, in ordine al motivo per il quale nella fattispecie concreta abbia ritenuto applicabile il divieto di cui all'art. 1050 del D.P.R. N.



90/2010, salva l'interruzione dei termini di legge, nelle more dell'espletamento del predetto incumbente istruttorio.

Perveniva dalla resistente Amministrazione, che deduceva la particolare struttura organizzativa criminale della "ndrangheta" e affermava che si era ritenuto necessario attuare il disposto dell'art. 1050, comma 1, lett. e) DPR 90/2010 in relazione all'esigenza "eccezionale" di evitare la divulgazione di un atto di rilevante portata informativa per l'ordine e la sicurezza pubblica.

#### DIRITTO

A seguito del chiarimento richiesto, è stato precisato dall'Amministrazione che è stato ritenuto necessario invocare il disposto di cui all'art. 1050, comma 1, lettera "e" del DPR 90/2010, in relazione all'esigenza "eccezionale" di evitare la divulgazione di un atto di rilevante portata informativa per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Al riguardo, la Commissione rileva che il richiamo alle norme regolamentari è illegittimo, in quanto la norma invocata tutela esclusivamente l'interesse alla salvaguardia della riservatezza di terzi e non l'esigenza "di evitare la divulgazione di un atto di rilevante portata informativa per l'ordine e la sicurezza pubblica."

D'altronde, nella fattispecie concreta l'accesso è stato consentito, anche se con gli omissis e pertanto l'invocata norma regolamentare non ha impedito di accedere ai richiesti documenti; inoltre la Scrivente evidenzia che il divieto riguarda esclusivamente "*attività e documentazione di carattere interno, anche se contenuta nei fascicoli personali, quali relazioni o rapporti di commissioni, uffici o funzionari sulle procedure da adottare e contenente giudizi di fattibilità e opportunità di provvedimenti*"; pertanto i nominativi omissati e le generalità delle persone ritenute legate da rapporti di parentela con il ricorrente sono accessibili, non ricadendo nelle prescrizioni regolamentari.

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 degli istanti, garantito dal comma 7 dell'art. 24 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 20 Novembre 2019)



## 10.60. ACCESSO DEL CREDITORE A DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLA DICHIARAZIONE DI SUCCESSIONE

**Ricorrente:** Agenzia Funebre .....

contro

**Amministrazione resistente:** Agenzia delle Entrate

### FATTO

La Agenzia Funebre ....., nella persona del legale rappresentante p.t. e per il tramite dell'avv. .... di ....., ha presentato una istanza d' accesso rivolta alla Agenzia delle Entrate chiedendo di accedere a documentazione relativa alla dichiarazione di successione in morte del sig. .... ..

Motivava l'istanza deducendo la qualità di creditrice nel giudizio volto al recupero del credito vantato per spese funerarie, contro i signori ..... .., ..... e ..... .., rispettivamente moglie e figlie del defunto. Allegava pertanto una finalità difensiva della documentazione richiesta anche con riferimento alla opposizione al decreto ingiuntivo presentata dalle eredi.

Precisava nella istanza che, a seguito della rinuncia all'eredità degli eredi, si trovava nella necessità di verificare se vi fosse stata dichiarazione di successione, per la verifica della consistenza della devoluzione dell'eredità nonché se emergessero eventuali atti di disposizione incompatibili con la volontà di rinuncia all'eredità.

La amministrazione adita emetteva un provvedimento di diniego datato 30 Ottobre 2019 deducendo una carenza di legittimazione della istante all'accesso richiesto nonché eccependo l'accesso può "avvenire solo in presenza di un provvedimento di autorizzazione ex art.492-bis cpc o di altro provvedimento del Giudice previsto e disciplinato dalle specifiche disposizioni in materia processuale contenute nei codici di rito".

Avverso tale provvedimento la Agenzia Funebre ..... la stessa – per il tramite dell'avv. .... - ha adito nei termini la Commissione affinché riesaminasse il caso.

### DIRITTO

La Commissione osserva che il ricorso è fondato e meritevole di essere accolto vantando la ricorrente un interesse qualificato ad accedere alla documentazione richiesta anche con riferimento alla pendenza del giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, in ordine al quale l'istante deduce un interesse difensivo dei documenti richiesti.

Il richiamo operato dalla amministrazione all'art. 492-bis c.p.c. non appare conferente perché l'istanza di accesso presentata non è meramente finalizzata alla ricerca dei beni da aggredire per il soddisfacimento del credito vantato. Secondo l'orientamento costante di questa Commissione, poi, l'introduzione dell'art. 492 bis c.p.c. nulla ha mutato in tema di accesso *ex lege* 241/90 la cui disciplina rimane operativa alla ricorrenza dei presupposti di legittimazione dalla stessa legge previsti.

PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 19 dicembre 2019)

#### 10.61. ACCESSO DEI COEREDI AI CERTIFICATI STORICI DI FAMIGLIA ALLEGATI ALLA DICHIARAZIONE DI SUCCESSIONE

**Ricorrente:** ..... ed altri

contro

**Amministrazione resistente:** Agenzia delle Entrate – Ufficio Territoriale di .....

#### FATTO

Gli odierni ricorrenti, in data 9 ottobre 2019, per tramite dell'avv. .... .., hanno presentato un'istanza rivolta Agenzia delle Entrate – Ufficio Territoriale di ..... chiedendo di accedere ai certificati storici di famiglia, allegati alla dichiarazione di successione della sig.ra ..... .. Deducevano di essere titolari di un interesse diretto, concreto ed attuale, collegato all'estrazione di copia dei predetti certificati utili a ricostruire l'albero genealogico da cui si evince la loro qualità di coeredi in linea collaterale della sig.ra ..... .., deceduta in ..... il ....., erede a sua volta della signora .....

L'amministrazione adita con provvedimento prot. n. .... dell' ..... limitava la concessione dell'accesso alla "sola presa visione".

A seguito di contestazione, da parte dell'avv. ....., di tale limitazione alla sola presa visione in quanto lesiva dei diritti dei coeredi e priva di alcun fondamento giuridico, l'Ufficio Territoriale dell'Agenzia delle Entrate di ....., emetteva nuovo provvedimento n. .... del ..... nel quale precisava: «l'estrazione di copia degli atti, nel caso di specie, è soggetta ad apposita autorizzazione rilasciata dal magistrato ai sensi dell'articolo 18 del D.P.R.131/1986».

Avverso tali provvedimenti gli istanti hanno presentato, nei termini, ricorso alla Commissione affinché riesaminasse il caso ed adottasse le conseguenti determinazioni.

L'avv. .... precisa che in data ..... si è recata con il fratello, sig. .... .., all'Ufficio Territoriale di ....., presso cui avevano appuntamento col Capo Team Gestione e Controllo Atti, dott.ssa ..... .., la quale ha concesso la presa visione dei certificati di famiglia e di una dichiarazione avente ad oggetto il grado di parentela resa dal sig. .... .., padre degli stessi, ma ne ha nuovamente negato l'estrazione di copia.

## DIRITTO

La Commissione osserva che il ricorso deve considerarsi fondato e quindi meritevole di essere accolto vantando i ricorrenti un interesse differenziato all'accesso richiesto in virtù della dedotta qualifica di eredi. Appare priva di pregio la argomentazione della amministrazione resistente che richiama le limitazioni previste dall'art. 18, comma 3, D.P.R. 131/1986. Tale norma prevede che «su richiesta delle parti contraenti, dei loro aventi causa o di coloro nel cui interesse la registrazione è stata eseguita, l'ufficio del registro rilascia copia delle scritture private, delle denunce (...) e delle richieste di registrazione di qualunque atto pubblico o privato. Il rilascio di copie ad altre persone può avvenire soltanto su autorizzazione del pretore competente». Con riferimento a tale norma gli istanti non possono farsi rientrare nella categoria dei soggetti estranei per i quali necessita l'autorizzazione del giudice rivestendo la qualifica di "aventi causa" *iure hereditatis* in quanto eredi subentrati per rappresentazione nei diritti dell'ascendente premorto (e già eredi ai tempi della dichiarazione di successione alla quale erano allegati gli atti richiesti). Ad avviso della Commissione, peraltro, nei documenti citati dalla norma non rientrerebbero i certificati di stato di famiglia.

E, ancora, deve dirsi illegittimo il rifiuto della estrazione di copia dei documenti *de quibus* a fronte della avvenuta concessione della visione degli stessi: l'art. 22 della legge 241/'90 definisce "diritto di accesso" quale diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi ed il successivo art. 25 comma 1 espressamente prevede che il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi. Visione ed estrazione di copia sono, pertanto, due modalità inscindibili del diritto di accesso e, come ribadito dalla giurisprudenza amministrativa e dal costante orientamento di questa Commissione, deve considerarsi illegittima la limitazione alla sola visione.

## PQM

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

(Decisione della Commissione per l'accesso adottata nella seduta del 19 dicembre 2019)

10.62. ACCESSO DELL'EX MARITO, AI FINI DELLA MODIFICA DELLE CONDIZIONI DI DIVORZIO, ALL' ESTRATTO CONTO PREVIDENZIALE CON GLI IMPORTI EROGATI MENSILMENTE E ALL'ESTRATTO CONTO PER REDDITI/PENSIONI DI CITTADINANZA EROGATI MENSILMENTE ALLA EX MOGLIE E AL DI LEI CONVIVENTE

**Ricorrente:** .....

contro

**Amministrazione resistente:** Inps - Direzione Provinciale di .....

FATTO

..... è tenuto a versare un assegno all'ex moglie ....., in forza della sentenza di divorzio n. .... / ..... dd. .... del Tribunale di .....

Atteso che la Sig.ra ..... convive stabilmente dal ..... con il Sig. .... ed intendendo intraprendere un procedimento giudiziario, avente ad oggetto la modifica delle condizioni di divorzio, il Sig. ...., a mezzo dell'avv. .... ha formulato in data 7.10.2019 all'Inps richiesta formale di estrazione di copia della seguente documentazione:

- 1) estratto conto previdenziale con gli importi erogati mensilmente ai Sigg.ri ..... e .....
- 2) estratto conto per redditi/pensioni di cittadinanza erogati mensilmente ai Sigg.ri ..... e .....

A fondamento ha dedotto di aver diritto a chiedere la revisione della sentenza n. .... / ..... del Tribunale di ....., volendo dimostrare che la Sig.ra ..... ha conseguito l'autosufficienza economica in base a redditi propri o del convivente, Sig. ....

L'Inps di ..... ha negato l'accesso con provvedimento del ..... per motivi inerenti alla riservatezza, richiamando l'art. 16, comma 1, lett. d), del regolamento approvato dall'Istituto il 5.8.2011, di cui alla Determinazione Presidenziale n. 366/11, recante "regolamento per la disciplina del diritto di accesso a norma della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni".

Avverso il provvedimento di rigetto, parte ricorrente ha adito la Commissione, affinché riesamini il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Inps, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, adotti le conseguenti determinazioni.

E' pervenuta memoria dell'Inps, che ha evidenziato che il convivente dell'ex coniuge percepisce una pensione di invalidità, legata a minorazioni - congenite o acquisite - e pertanto la documentazione è idonea a rivelare uno stato di salute, ai sensi dell'art. 60 del D. Lgs. n. 196/2003.

DIRITTO

La Commissione rileva che il richiamo alla norma regolamentare, operato dall'Istituto, appare illegittimo, in quanto sebbene l'art. 16, comma 1, lett. d) escluda dall'accesso "*i documenti attinenti alla instaurazione ed allo svolgimento del rapporto contributivo Inps - datori di Lavoro ed al rapporto assicurativo individuale*" l'art. 20 del suddetto regolamento prescrive che "*è garantito l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza*



*sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici, nei limiti in cui esso è necessario alla difesa dei propri interessi?*

Orbene, 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.

Va segnalato che, sulla base di un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza amministrativa, l'accesso va infatti garantito qualora sia strumentale e funzionale a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale.

Rispetto a tale elemento l'art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990 è chiarissimo nel non frapporre ostacolo alcuno alla pretesa all'accesso, con le previsioni di particolari modalità solo per i dati sensibili e giudiziari, non sussistenti nella fattispecie concreta.

Appaiono infatti prive di pregio le motivazioni dell'Istituto, che impropriamente richiama l'art. 60 del d.lgs. 196/03.

L'istanza, volta ad ottenere gli atti e provvedimenti emessi dall'Inps e recanti il riconoscimento di provvidenze economiche, con esclusione comunque di dati e informazioni riguardanti lo stato di salute, eventualmente da oscurare, non ha il diretto e specifico scopo finale di consentire la conoscenza dei dati relativi allo stato di salute dei soggetti cui si riferisce, costituendo la documentazione richiesta indice di valutazione delle sole condizioni economiche; condizioni rilevanti ai fini della quantificazione degli importi da corrispondere tramite l'assegno di mantenimento.

I dati oggetto della richiesta non possono neppure essere qualificati sensibili, come affermato dal Consiglio di Stato (CdS., 14/05/2014, n. 2472), secondo cui *“salvo che non si tratti di dati personali (dati c.d. sensibili), cioè di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convenzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, nel qual caso l'art. 16 comma 2, D.Lgs. 11 maggio 1999 n. 135 (ora art. 60, D.Lgs. n. 196 del 2003) prescrive che l'accesso è possibile solo se il diritto che il richiedente deve far valere o difendere è di rango almeno pari a quello della persona cui si riferiscono i dati stessi nel bilanciamento di interessi che connota la disciplina del diritto di accesso, quest'ultimo prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogniqualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente”*.

Nel caso di specie prevale non la riservatezza invocata dall'INPS, ma il diritto di accesso, non ravvisandosi elementi ostativi a che vengano conosciuti dati afferenti alla sola sfera patrimoniale del proprio ex coniuge e dell'attuale convivente.

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 19 dicembre 2019)



---

**Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo**

Via della Mercede, 9  
00187 Roma

Capo Dipartimento  
Avvocato dello Stato Sergio Fiorentino

**Struttura di supporto alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi**

Telefono: (+39) 06.6779 6700

Fax: (+39) 06.6779 6684

P.E.C.: [commissione.accesso@mailbox.governo.it](mailto:commissione.accesso@mailbox.governo.it)

---

**Servizio attività di indirizzo, monitoraggio  
e interventi speciali**

Coordinatore del Servizio  
Dott. Luigi Capogna

---

**Redazione**

Luigi Capogna  
Sara Serafini  
Paola Morelli  
Graziella Di Fabio  
Gabriela Di Vito

---

Il paragrafo 8.1 è stato interamente curato dall'Avv. Sara Serafini, esperto della Commissione per l'accesso

---

**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](mailto:commissione.accesso@mailbox.governo.it)

Sito: [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

---

