

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

DICA
15.1

L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

15.1

MASSIMARIO



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

15.1

MASSIMARIO



Supplemento al volume "L'accesso ai documenti amministrativi" n. 15, 2012

Capitolo I

MASSIME DEI PARERI

AMBIENTE

Informazioni ambientali	17
-------------------------	----

AMBITO DI COMPETENZA DELLA COMMISSIONE

Richiesta di parere in pendenza di un giudizio sul ricorso amministrativo dinanzi al Difensore civico	17
---	----

Dinioghi d'accesso opposti dalle ASL	18
--------------------------------------	----

Mancata risposta alle richieste dell'utenza da parte dei gestori di pubblico servizio	18
---	----

Dinioghi d'accesso opposti da Commissario governativo e liquidatore di società cooperative	18
--	----

Richiesta di riesame delle decisioni della Commissione per l'accesso	19
--	----

ASSOCIAZIONI, COMITATI, ENTI

Accesso del socio di cooperativa edilizia s.r.l. ad atti della P.A. intervenuta come controinteressata nel procedimento dinanzi alla Commissione ministeriale di vigilanza per l'edilizia economica e popolare	19
--	----

Atti inerenti erogazione di contributi economici comunali ad associazioni	20
---	----

CONCORSO PUBBLICO

Dati personali delle domande di partecipazione degli altri concorrenti utilmente graduati	20
---	----

Accesso del partecipante a pubblici concorsi	21
Concorrente controinteressato	21
Accesso agli elaborati degli altri candidati	22
<hr/> CONTROINTERESSATI ALL'ACCESSO <hr/>	
Controinteressato all'accesso – (nozione di)	22
Notifica ai controinteressati	23
Notifica ai controinteressati nel caso di accesso da parte di Consigliere comunale	23
<hr/> COSTI DI RIPRODUZIONE <hr/>	
Costi di riproduzione copia, di ricerca e di visura	24
Costi di riproduzione nell'ente locale	24
Diritti di ricerca e di visura	25
Oneri di accesso	25
Pagamento dell'imposta di bollo sull'istanza di accesso a copie di documenti amministrativi	26
<hr/> DIRITTO DI ACCESSO <hr/>	
Accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici	26
Dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale	26
Accesso endoprocedimentale	27
Diritto d'accesso – Modalità dell'esercizio	27
Interesse all'accesso	28
Delega all'accesso	29
Trasparenza amministrativa	29

DOCUMENTI ACCESSIBILI

Documenti inerenti attività ispettiva	30
Esposti al Commissariato di pubblica sicurezza	31
Elaborati di esami scolastici	32
Registri informatizzati concernenti la detenzione di armi	32
Informazioni	33
Informazioni delle amministrazioni centrali	33
Verbali della Polstrada	34
Certificazione antimafia	34

ENTI LOCALI

Diritto d'accesso di cittadino residente	36
Accesso di cittadino residente	36
Specificità del diritto di accesso dei cittadini residenti	37
Accesso ad atti del Comune	38
Accessibilità ad atti del Comune	38
Accesso dei consiglieri comunali agli elenchi anagrafici dei cittadini	39
Obbligo del segreto del consigliere comunale sulle informazioni acquisite nell'espletamento del mandato	40
Documentazione relativa a denuncia di inizio attività	40
Atti processuali penali, contabili e di lavoro inerenti il Comune	41
Accesso del Consigliere comunale ad atti di altro Comune diverso da quello in cui esplica il mandato consiliare	42
Accesso del Consigliere comunale – Limiti	43

Tabulati telefonici del Comune	43
Diritto d'accesso dei consiglieri comunali	44
Accesso dei consiglieri di minoranza	45
<hr/> GARE D'APPALTO <hr/>	
Documenti relativi a gara telematica per appalto del servizio di manovalanza inerente i trasporti	46
Accesso agli atti della gara d'appalto	47
Informazioni fornite dagli offerenti nell'ambito della gara che costituiscano segreti tecnici o commerciali	48
Accesso del concorrente	49
Accesso a documentazione relativa a "project financing"	50
<hr/> MINORI <hr/>	
Accesso a documenti concernenti il ricovero giudiziario del minore da parte di genitore sospeso dalla patria potestà	50
Documentazione sanitaria concernente scelte in ordine alla procreazione responsabile	51
<hr/> MODALITÀ DI ACCESSO <hr/>	
Rispetto del contraddittorio	51
Documento amministrativo – Definizione ai fini dell'accesso	52
Accesso digitale	52
Visione dei documenti ed estrazione di copia	53
Legittimazione a richiedere l'accesso a documenti amministrativi	53
Video ispezioni fognarie	54
Controlli grafologici e fotografici sull'originale dei documenti amministrativi oggetto dell'accesso	54

ORGANIZZAZIONI SINDACALI

Accesso dell'Organizzazione sindacale – Limiti	55
--	----

PRATICHE EDILIZIE

Documentazione edilizia (permesso di costruire, concessioni in sanatoria) relativa ad opere realizzate dal confinante	55
---	----

Accesso ad ordinanza di sgombero di appartamento da parte del proprietario confinante	56
---	----

Accesso a pratiche edilizie	56
-----------------------------	----

Elaborati progettuali allegati alla pratica edilizia	57
--	----

RISERVATEZZA

Relazioni di servizio, informazioni e documenti che contengono notizie relative a situazioni di interesse per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica e all'attività di prevenzione e repressione della criminalità	57
---	----

Tutela della riservatezza delle persone	58
---	----

Accesso alla documentazione reddituale della consorte presso l'Agenzia delle Entrate	59
--	----

SEGRETO

Documenti coperti da segreto di Stato	60
---------------------------------------	----

Parere legale rilasciato al progettista del piano comunale per la regolamentazione del biogas	60
---	----

TABULATI TELEFONICI

Inaccessibilità dei tabulati telefonici	61
---	----

TUTELA GIUDIZIALE

Istante ricoprente la qualità di attore in un processo	61
--	----

Accesso di una moglie, in corso di separazione giudiziale, al documento con cui un terzo ha locato al di lei marito un appartamento ad uso abitazione	62
---	----

Capitolo II**MASSIME DELLE DECISIONI**

ACCESSO AMBIENTALE

Accesso ad informazioni ambientali 67

COMMISSIONE (AMBITO DI COMPETENZA)

Ricorsi avverso determinazioni in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi adottate dagli enti locali 67

Ricorsi avverso provvedimenti emanati da un'amministrazione locale 68

Riesame di decisioni già rese 68

Riesame di decisioni del Difensore civico 68

CONTROINTERESSATI

Mancata notifica ai controinteressati 69

DIFFERIMENTO

Differimento 69

Potere di differimento 70

DIRITTO DI ACCESSO

Accesso endoprocedimentale 70

Atti inerenti il procedimento instaurato dal richiedente 71

Differente disciplina tra accesso endoprocedimentale e accesso esoprocedimentale 72

Esercizio del diritto d'accesso – Limiti	72
Legittimazione attiva all'accesso	73
DOCUMENTI ACCESSIBILI	
Informazioni	73
Segnalazioni, denunce ed esposti	73
Documenti contenenti notizie relative a situazioni di interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica e all'attività di prevenzione e repressione della criminalità	74
Copia del parere reso dal Consiglio di Stato in merito al ricorso straordinario presentato dall'istante	74
Atti della procedura selettiva	75
ENTI LOCALI	
Diritto d'accesso e diritto d'informazione dei consiglieri comunali	76
Delibere degli organi di governo del Comune e della Provincia	76
MODALITÀ DI ESERCIZIO DEL DIRITTO	
Accesso per via telematica	77
Richiesta d'accesso presentata ad amministrazione diversa da quella detentrici dei documenti	78
Richiesta di conoscere informazioni	78
ORGANIZZAZIONE SINDACALE (DIRITTO DI ACCESSO DI)	
Documenti relativi alla gestione del servizio mensa	79
Accesso di organizzazione sindacale	79
PROCEDURE CONCORSUALI	
Accesso ai propri elaborati relativi al concorso e ai verbali della Commissione sui criteri di valutazione	80
Tutela della riservatezza dei controinteressati	80

RISERVATEZZA

Prevalenza diritto d'accesso salvo i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale	81
Tutela della riservatezza	81
Dati inerenti il reddito percepito dal coniuge	82
Dati comuni	83
Dichiarazioni dei redditi	83

SEGRETO ISTRUTTORIO

Relazioni di servizio ed altri atti o documenti presupposto per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza	84
--	----

SEGRETO PROFESSIONALE

Corrispondenza tra l'Avvocatura Distrettuale dello Stato e l'Amministrazione	84
Parere dell'Avvocatura dello Stato	85

SOCIETÀ

Società cooperativa	85
---------------------	----

TUTELA DEI DIRITTI

Dichiarazione dei redditi	86
Dichiarazioni dei redditi del coniuge	86
Documenti richiesti ai fini dell'esercizio del diritto di difesa	87
Atti riguardanti l'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di prevenzione della criminalità	87
Documenti utili ai fini di una causa risarcitoria	88
Documenti necessari per esigenze di tipo difensivo	88

Atti inerenti procedimento ispettivo del lavoro	89
Documenti riguardanti la risoluzione del proprio contratto di lavoro a tempo determinato	90

CAPITOLO I
MASSIME DEI PARERI
DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

ANNO 2011

Informazioni ambientali

Accessibilità piena anche in assenza di documento

Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione centrale - per gli enti locali il TUEL prevede una disciplina più aperta (v. art. 10) - che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto in materia di informazioni ambientali dal d.lgs. n. 196/2003.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 22 febbraio 2011)

AMBITO DI COMPETENZA DELLA COMMISSIONE

Richiesta di parere in pendenza di un giudizio sul ricorso amministrativo dinanzi al Difensore civico

Inammissibilità in assenza di una specifica richiesta dell'Autorità adita (Difensore civico)

Non è istituzionalmente corretto che sia richiesto alla Commissione per l'accesso e, tanto più emesso, un parere (che, fra l'altro, non avrebbe alcun effetto giuridico se non quello di creare una possibile discordanza di valutazioni) allorché sia in corso un giudizio sul ricorso amministrativo presentato dinanzi l'Organo competente (Difensore civico). Solo nel caso in cui sia quest'ultimo, nell'esercizio delle proprie funzioni, a sottoporre un quesito, la Commissione sarebbe legittimamente investita del conseguente parere.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 15 marzo 2011)

Dinieghi d'accesso opposti dalle ASL

Incompetenza

Ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/90, alla Commissione vanno presentati i ricorsi avverso i dinieghi di accesso opposti da amministrazioni centrali e periferiche dello Stato mentre per quelli emessi da amministrazioni locali, come l'ASL, i ricorsi vanno proposti al Difensore civico competente per ambito territoriale. A quest'ultimo pertanto il richiedente dovrà indirizzarsi.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 19 aprile 2011)

Mancata risposta alle richieste dell'utenza da parte dei gestori di pubblico servizio

Incompetenza

La competenza della Commissione è limitata all'esame di controversie relative al diritto d'accesso a documenti amministrativi; essa pertanto, pur non potendo non rilevare che una ingiustificata omissione di rispondere alle richieste dell'utenza non è conforme né ai doveri di correttezza professionale né al dovere di trasparenza che ogni gestore di pubblico servizio è tenuto ad osservare, non ha alcun potere di intervenire per imporre al gestore pubblico di rispondere all'utente.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 aprile 2011)

Dinieghi d'accesso opposti da Commissario governativo e liquidatore di società cooperative

Incompetenza

Ai sensi dell'art. 25, comma 4, l. n. 241/90, la Commissione per l'accesso è competente a conoscere i ricorsi avverso atti di amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, fra le quali non può essere inquadrato né il Commissario governativo né il liquidatore di società cooperative, nonostante il primo rivesta effettivamente

funzioni di rilevanza pubblica. L'eventuale doglianza avverso atti dei due organi in questione dovrà essere fatta valere dinanzi l'Autorità giudiziaria ordinaria.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

Richiesta di riesame delle decisioni della Commissione per l'accesso

Inammissibilità

L'istituto del riesame non opera nell'ambito del ricorso gerarchico improprio, quale è il ricorso dinanzi la Commissione per l'accesso, né l'esito di una sua pronuncia può essere eluso o modificato attraverso una rivalutazione del merito compiuta in sede di adozione di un parere successivo da parte della stessa Commissione come vorrebbe l'istante.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 15 marzo 2011)

ASSOCIAZIONI, COMITATI, ENTI

Accesso del socio di cooperativa edilizia s.r.l. ad atti della P.A. intervenuta come controinteressata nel procedimento dinanzi alla Commissione ministeriale di vigilanza per l'edilizia economica e popolare

Ammissibilità

Il socio di cooperativa edilizia s.r.l. - che ha presentato ricorso ad una commissione ministeriale di vigilanza per l'edilizia economica e popolare per presunte irregolarità nell'assegnazione di alcuni alloggi - ha diritto di accedere agli atti, detenuti dalla pubblica amministrazione intervenuta nel procedimento amministrativo come controinteressata, che riguardano comunicazioni tra la stessa P.A. e la cooperativa ed i soci assegnatari contestati, alla luce dell'art. 22, comma 1, lettere b) e d) della legge n. 241/90, che subordinano, rispettivamente, il diritto di accesso alla titolarità di un interesse diretto, attuale e concreto e alla detenzione del documento da parte della P.A., condizioni

entrambe presenti nella fattispecie. Alle predette disposizioni si deve poi aggiungere quella, ancor più pregnante, contenuta nel comma 7 dell'art. 25, della stessa legge, secondo cui 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. A tale ultimo fine, l'intervento della P.A. controinteressata nel procedimento dinanzi la commissione ministeriale di vigilanza non influisce sul diritto di accesso (che potrà essere esercitato anche al di fuori dello stesso), ma solo sulla possibilità che, nell'ambito dello stesso procedimento e su richiesta del socio ricorrente, nei suoi confronti sia emesso ordine di esibizione della documentazione ai fini di giustizia.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

Atti inerenti erogazione di contributi economici comunali ad associazioni

Accessibilità da parte del cittadino residente anche in assenza di interesse diretto concreto ed attuale

Considerato che il diritto di accesso ex art. 10 TUEL si configura alla stregua di un'azione popolare, il cittadino residente può accedere agli atti amministrativi dell'ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento alla sussistenza di un interesse personale e concreto e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 maggio 2011)

CONCORSO PUBBLICO

Dati personali delle domande di partecipazione degli altri concorrenti utilmente graduati

Divieto di oscuramento

L'amministrazione non può oscurare i dati personali delle domande di partecipazione degli altri concorrenti utilmente graduati, non sussistendo alcuna esi-

genza di tutela della riservatezza, dal momento che i concorrenti, prendendo parte alla selezione pubblica, hanno implicitamente accettato che i loro dati personali, esposti nei documenti della procedura stessa, potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati (quali sono senza dubbio i concorrenti non utilmente graduati).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

Accesso del partecipante a pubblici concorsi

Irrilevanza dell'opposizione del controinteressato

In materia di concorsi pubblici il diritto di accesso del concorrente è pieno, non limitato alla sola visione ma anche al rilascio di copia e non condizionato all'assenso del controinteressato il quale, consapevole di partecipare ad una procedura a contenuto comparativo e selettivo, non può opporre motivi di riservatezza a tutela della propria posizione giuridica, se non nei casi specificamente previsti dalla legge (v., per esempio, la normativa sulla partecipazione a gara per l'assegnazione di appalti pubblici).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 22 febbraio 2011)

Concorrente controinteressato

Insussistenza della veste di controinteressato all'accesso in senso tecnico

Deve essere esclusa in radice l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi relativamente ai documenti prodotti dai candidati, ai verbali, alle schede di valutazione e agli elaborati (cfr., TAR Lazio - Roma, Sez. III, 08.072008, n. 6450; TAR Campania - Napoli, Sez. V, 12.09 2007, n. 7538; C.d.S., Sez. VI, 11.02.1997, n. 260), in quanto i concorrenti, nel partecipare ad una competizione per propria natura di carattere comparativo, accettano l'uscita di tali atti dalla propria sfera personale e la loro acquisizione alla procedura e, pertanto, ai fini della domanda di accesso, non assumono, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. c, l. n. 241/90, la veste di controinteressati in senso tecnico.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 23 giugno 2011)

Accesso agli elaborati degli altri candidati

Rilascio di copia in forma anonima

Ove il candidato partecipante ad un concorso pubblico abbia dimostrato un interesse meritevole di apprezzamento, può esercitare il diritto di accesso anche con riferimento agli elaborati degli altri candidati, con rilascio di copia in forma anonima e sempre che gli interessati non facciano opposizione.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 novembre 2011)

CONTROINTERESSATI ALL'ACCESSO

Controinteressato all'accesso – (nozione di)

Non ancorabilità al solo dato formale della menzione negli atti e nei documenti cui si riferisce l'accesso

In linea generale, la posizione di controinteressato in materia di diritto di accesso non va ancorata al solo dato formale della menzione di tale soggetto negli atti e nei documenti cui si riferisce l'accesso oppure al dato estrinseco che gli atti e i documenti medesimi riguardino tale soggetto, ma anche al dato sostanziale della serietà e meritevolezza di tutela nel merito della posizione del controinteressato all'accesso, nel senso che occorre valutare la sussistenza della fondatezza di un'eventuale opposizione da parte di quest'ultimo soggetto. Ciò è confermato dall'art. 22 della legge n. 241/90 come modificato dalla legge n. 15/2005 che, nell'introdurre la nozione di "controinteressati", li ha identificati in quei "soggetti individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza" (si veda anche l'articolo 3 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, che al comma 3 ha precisato che i soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2). Quindi, sono controinteressati non tutti i soggetti contemplati o riguardati

dall'atto ma solo quelli che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero in concreto compromesso il loro diritto alla riservatezza.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 aprile 2011)

Notifica ai controinteressati

Atto dovuto dall'Amministrazione ogni volta che la richiesta di accesso coinvolga la tutela della riservatezza del terzo

La notifica ai controinteressati ex art. 3, d.P.R. n. 184/2006 è un atto dovuto dall'amministrazione in ogni caso in cui la richiesta di accesso coinvolga la tutela della riservatezza del terzo, il quale ha il diritto di presentare o meno una motivata opposizione all'accesso, entro dieci giorni dalla comunicazione. Questa procedura, la cui osservanza non può dipendere dal giudizio sulla sua fondatezza, che la stessa amministrazione maturi anche in virtù di consolidata giurisprudenza, può essere superata solo nei casi in cui la legge stabilisca l'obbligo di ostensione del documento richiesto o nel caso vi sia il consenso dell'autorità giudiziaria e in quei casi in cui il soggetto terzo, pur individuato nel documento, rivesta la posizione di controinteressato solo in senso formale (è l'ipotesi della richiesta di accesso di un candidato di una procedura concorsuale ad accedere a verbali o elaborati di altri candidati della stessa procedura).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

Notifica ai controinteressati nel caso di accesso da parte di consigliere comunale

Inapplicabilità dell'obbligo di notifica

Alla fattispecie normativa delineata dall'art. 43 del d.lgs. n. 267 del 2000 non pare compatibile la regola procedimentale che prevede l'obbligo di notifica ai controinteressati ex art. 3, del d.P.R. n. 184 del 2006 (arg. ex C.d.S. Sez. V, 02-09-2005, n. 4471) in quanto contrastante con l'ampiezza del diritto soggettivo pubblico riconosciuto ai consiglieri comunali, di fronte al quale recede ogni

altro interesse, ivi inclusa la riservatezza di eventuali controinteressati. Quindi, l'obbligo di notifica ai controinteressati ove previsto dai regolamenti comunali, appare illegittimo in quanto volto a costituire un ingiustificato limite all'accesso del consigliere comunale.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 novembre 2011)

COSTI DI RIPRODUZIONE

Costi di riproduzione copia, di ricerca e di visura

Legittimità della richiesta di corresponsione nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di contenuta misura del contributo

La Corresponsione dei costi di riproduzione e dei diritti di ricerca e visura può essere richiesta legittimamente dall'ente locale ma in questo caso l'importo (che non può essere predeterminato a livello generale, ma deve costituire oggetto di responsabile valutazione da parte di ogni singola amministrazione) deve essere equo e non esoso, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di contenuta misura del contributo, in quanto la richiesta di un importo elevato costituirebbe un limite all'esercizio del diritto di accesso. È difficile stabilirne la misura, potendo questa Commissione solo suggerire di usare, come parametri per la definizione dei costi, quelli stessi che la direttiva del 19.3.1993 ha previsto per la fotoreproduzione cartacea (opportunamente da aggiornare), oltre a quelli per la ricerca degli atti e l'istruzione della pratica.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 settembre 2011)

Costi di riproduzione nell'ente locale

Rilascio di copia subordinato al solo rimborso del costo di riproduzione

Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di

misura. Tali principi, stabiliti per l'accesso agli atti di amministrazioni centrali, valgono anche per gli enti locali che li fanno propri inserendoli nel proprio regolamento. L'entità del costo di riproduzione deve compensare l'effettivo costo di riproduzione, nonché i diritti di ricerca e visura, costo che, solo se determinato immotivatamente in misura irragionevole, può essere contestato.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 19 aprile 2011)

Diritti di ricerca e di visura

Ammissibilità della richiesta da parte dell'amministrazione - Limiti

I diritti di ricerca e di visura possono essere richiesti legittimamente dall'Ente in sede di rilascio di copie in quanto per costo – secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr. C.d.S., Sez. V 25 ottobre 1999, n. 1709), alla quale si è allineata anche quella della Commissione (cfr. parere 1 luglio 2008) – non deve intendersi solo quello di riproduzione del documento, ma anche tutti gli altri sostenuti dall'amministrazione, quali, per esempio, quelli concernenti la ricerca dei documenti e/o l'istruzione della pratica, ma in questo caso l'importo (che non può essere predeterminato a livello generale, ma deve costituire oggetto di responsabile valutazione da parte di ogni singola amministrazione) deve essere equo e non esoso, in quanto la richiesta di un importo elevato costituisce un limite all'esercizio del diritto di accesso, stante il dettato dell'art. 25, comma 1 della legge n. 241/90, in forza del quale l'esame dei documenti è gratuito e il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 settembre 2011)

Oneri di accesso

Rimborso del costo di riproduzione

Ai sensi degli artt. 25 della legge n. 241/90 e 7, comma 6, del d.P.R. n. 184/2006, il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di ri-

produzione del documento richiesto, salvo il pagamento del bollo e degli eventuali diritti di segreteria nel caso di rilascio di copia autentica.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 31 maggio 2011)

Pagamento dell'imposta di bollo sull'istanza di accesso a copie di documenti amministrativi

Esclusione

È da escludersi l'obbligo di pagamento dell'imposta di bollo sull'istanza di accesso e sulla copia informale rilasciata.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 novembre 2011)

DIRITTO DI ACCESSO

Accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici

Prevalenza del diritto di accesso sulla riservatezza

La norma di salvaguardia di cui all'art. 24, comma 7, l. n. 241/90 secondo la 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" è stata riconosciuta di generale applicazione dalla giurisprudenza del giudice amministrativo e di questa Commissione.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 15 marzo 2011)

Dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale

Accessibilità ai certificati di ricovero ospedaliero del datore di lavoro da parte di lavoratore straniero - Limiti

In base al combinato disposto di cui agli articoli 24 comma, 7 della legge n. 241/90 e 60 del d.lgs. n. 196/2003, quando il trattamento concerne dati

idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale - come nella specie ove si tratta di certificati di ricovero ospedaliero e quindi inerenti alla salute del paziente - il trattamento stesso è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti del controinteressato all'accesso, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile (C.d.S. Sez. V, 28-09-2010, n. 7166). Il bilanciamento cui la norma 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 (C.d.S., Sez. VI, 27 ottobre 2006, n. 6440). Il lavoratore straniero – che nel caso di specie ha specificamente motivato la richiesta di accesso alla certificazione di ricovero del proprio datore di lavoro al fine di giustificare la mancata comparizione di quest'ultimo presso gli uffici competenti al perfezionamento della procedura di regolarizzazione – non vi è dubbio che agisca a tutela di diritti, come quello al lavoro ed alla difesa delle proprie ragioni, ai quali può essere riconosciuto rango almeno pari a quello relativo alla riservatezza dei dati concernenti lo stato di salute del contro interessato.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 31 maggio 2011)

Accesso endoprocedimentale

Differimento

Non sono ostensibili i documenti amministrativi relativi ad atti endoprocedimentali, sino alla conclusione dei relativi procedimenti.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 novembre 2011)

Diritto d'accesso – Modalità dell'esercizio

Oscuramento dei nominativi - Limiti

Il diritto di accesso comprende quello di prendere visione (ed eventualmente di estrarre copia) del documento nella sua integralità, compreso i no-

minativi delle persone nello stesso indicate. L'oscuramento dei nominativi costituisce solo una modalità che rende più agevole per l'amministrazione provvedere alla richiesta di accesso a tutela della riservatezza dei soggetti controinteressati. Naturalmente, ove la domanda di accesso fosse finalizzata a conoscere proprio quei nominativi, l'esercizio del diritto di accesso sarebbe sottoposto al vaglio della sua ammissibilità, in riferimento sia alla titolarità di una posizione giuridicamente tutelata, sia alla sua prevalenza sul diritto alla riservatezza dei controinteressati secondo le modalità previste dalla legge (art. 25 cit. e art. 3, d.P.R. n. 184/2006).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 aprile 2011)

Interesse all'accesso

Posizione giuridicamente tutelata non identificabile con il generico ed indistinto interesse al buon andamento dell'attività amministrativa

L'accesso ai documenti amministrativi è "consentito soltanto a coloro ai quali gli atti stessi, direttamente o indirettamente, si rivolgono e che se ne possano eventualmente avvalere per la tutela di una posizione soggettiva che, anche se non deve assumere necessariamente la consistenza dell'interesse legittimo o del diritto soggettivo, deve, però, costituire una posizione giuridicamente tutelata non potendo identificarsi con il generico ed indistinto interesse di ogni cittadino al buon andamento della attività amministrativa" (C.d.S., Sez. IV, Sent. n. 2820 del 31-05-2007). L'articolo 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990 sancisce l'esplicita inammissibilità delle istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni (cfr. C.d.S., Sez. VI, sent. n. 116 del 12-01-2011).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 novembre 2011)

Delega all'accesso

Legittima i terzi alla richiesta di accesso

Una semplice delega ad un legale soddisfa il requisito minimo essenziale per legittimare terzi alla richiesta di accesso ai documenti amministrativi, fermo restando che, ove sorgano dubbi sulla legittimazione dell'istante o comunque sulla titolarità del potere di rappresentanza in capo ad esso, l'amministrazione ben potrà invitare l'interessato a regolarizzare l'istanza.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

Trasparenza amministrativa

Accessibilità totale

I principi sulla trasparenza amministrativa sottolineano (art. 4, commi 6 e 7, l. n. 15/2009, ripresi dall'art. 11, comma 1, d.lgs. n. 150/2009), da un lato, che la trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. m. della Cost. e, dall'altro, che la trasparenza è intesa come "accessibilità totale". I successivi commi dell'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009 stabiliscono, poi, le modalità con le quali ogni pubblica amministrazione dovrebbe attuare tali principi: fra questi l'adozione di un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire l'attuazione di tali principi. In particolare, il comma 8 dell'art. 11 cit. stabilisce quali siano gli atti che ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale, ma l'eventuale inadempimento non influisce direttamente sul diritto di conoscenza del cittadino, nel senso che l'amministrazione non è obbligata per legge a rendere trasparente ciò che non ha reso tale, ma ha soltanto ricadute sulla performance dei dirigenti preposti agli uffici coinvolti, nei confronti dei quali è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato (art. 11, comma 9). La legge, in sostanza, non ha previsto un meccanismo di reazione alla violazione del principio della trasparenza che automaticamente restituisca al cittadino il diritto alla conoscenza dell'atto o del documento cui lo stesso è interessato, obbligando l'amministrazione ad un facere, diritto che può

essere esercitato, invece, attraverso il ricorso all'accesso così come regolato dalla L. n. 241/90 e dal d.P.R. n.184/2006.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 ottobre 2011)

DOCUMENTI ACCESSIBILI

Documenti inerenti attività ispettiva

Prevalenza dell'esigenza di evitare pregiudizi ai lavoratori anche a fronte dell'esigenza contrapposta di tutela della difesa dei propri interessi giuridici da parte dell'accedente

L'art. 2, lett. c), del d.m. n. 757/1994 vieta l'accesso ai 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. La più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato ha richiamato l'esigenza di evitare possibili pregiudizi per i lavoratori (C.d.S., Sez. VI, 9 febbraio 2009 n. 736; C.d.S., Sez. VI, 22 aprile 2008 n. 1842), così superando la precedente giurisprudenza secondo cui le norme regolamentari che precludono l'accesso alla documentazione contenente le dichiarazioni rese in sede ispettiva da dipendenti delle imprese che richiedono l'accesso, fondate su un particolare aspetto della riservatezza, quello cioè attinente all'esigenza di preservare l'identità degli autori delle dichiarazioni per sottrarli a potenziali azioni discriminatorie, pressioni indebite o ritorsioni da parte del datore di lavoro recedono a fronte dell'esigenza contrapposta di tutela della difesa dei propri interessi giuridici. Resta ferma una possibilità di valutazione "caso per caso", che potrebbe talvolta consentire di ritenere prevalenti le esigenze difensive in questione (cfr. C.d.S., Sez. VI, n. 3798/2908 del 29 luglio 2008, che ammette l'accesso al contenuto delle dichiarazioni di lavoratori agli ispettori del lavoro, ma "con modalità che escludano l'identificazione degli autori delle medesime"), non può però dirsi sussistente una generalizzata soccombenza dell'interesse pubblico all'acquisizione di ogni

possibile informazione, per finalità di controllo della regolare gestione dei rapporti di lavoro (a cui sono connessi valori, a loro volta, costituzionalmente garantiti), rispetto al diritto di difesa delle società o imprese sottoposte ad ispezione. Il primo di tali interessi, infatti, non potrebbe non essere compromesso dalla comprensibile reticenza di lavoratori, cui non si accordasse la tutela di riservatezza di cui si discute, mentre il secondo risulta comunque garantito dall'obbligo di motivazione per eventuali contestazioni, dalla documentazione che ogni datore di lavoro è tenuto a possedere, nonché dalla possibilità di ottenere accertamenti istruttori in sede giudiziaria. In virtù dell'orientamento del Consiglio di Stato si deve pertanto affermare che la sottrazione all'accesso degli atti dell'attività ispettiva in materia di lavoro postula che risulti un effettivo pericolo di pregiudizio per i lavoratori, sulla base di elementi di fatto concreti, e non per presunzione assoluta. Si può anche ritenere che il pericolo di pregiudizio sia presunto, ma la presunzione va ritenuta relativa e suscettibile di prova contraria da parte del richiedente l'accesso. L'art. 3, co. 1, lett. c), del citato d.m. 757/1994 dispone specificamente che la sottrazione all'accesso permane finché perduri il rapporto di lavoro, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino, a quella data, sottoposti al segreto istruttorio penale. Su tale orientamento si è consolidata anche la giurisprudenza di questa Commissione (cfr. parere del 07.10.2008).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 maggio 2011)

Esposti al Commissariato di pubblica sicurezza

Accessibilità – Irrelevanza delle esigenze di riservatezza, fatti salvi i casi di dati sensibili o supersensibili

Nel sistema delineato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss. mm., ispirato ai principi della trasparenza, del diritto di difesa e della dialettica democratica - nell'ambito dell'ordinamento giuridico generale che non riconosce il diritto all'anonimato di colui che rende una dichiarazione a carico di terzi - ogni soggetto deve poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di segnalazioni, esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire

le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo, di controllo o sanzionatorio nei suoi confronti, non potendo in proposito la Pubblica Amministrazione procedente opporre all'interessato esigenze di riservatezza (così T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 29 ottobre 2008, n. 1469, nello stesso senso cfr., C.d.S., Sez. V 19.5.2009 n. 3081; Sez. V, 27.5.2008 n. 2511; Sez. VI, 23.10.2007 n. 5569; Sez. VI, 25.6.2007 n. 3601; Sez. VI, 12.4.2007, n. 1699). Alla luce di tale orientamento, non pare che possa essere esclusa l'ostensione dell'esposto, non potendo essere considerato un fatto circoscritto al solo autore o al Commissariato di PS competente al suo esame ai fini dell'apertura del procedimento di composizione bonaria, riguardando direttamente anche i soggetti "denunciati". Sono fatti, comunque, salvi i limiti previsti all'accesso per casi di dati sensibili o supersensibili ex art. 24 comma 7 legge n. 241/90.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 novembre 2011)

Elaborati di esami scolastici

Accessibilità previo oscuramento dei nominativi degli alunni

Nessun dubbio sussiste sull'ostensibilità degli elaborati degli altri candidati, che prendendo parte all'esame scolastico, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi con gli altri candidati in un necessario giudizio di comparazione dei propri elaborati, fatta salva la prescrizione del limite modale dell'oscuramento dei nominativi degli alunni

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

Registri informatizzati concernenti la detenzione di armi

Inaccessibilità da parte degli agenti della riscossione

I gestori di servizi di riscossione non sono legittimati ad accedere ai dati ed alle informazioni del Centro informatizzato per la detenzione di armi. Tale conclusione è confermata dalla circostanza che, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 18 del decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112, concernenti l'ac-

cesso ai documenti amministrativi da parte dei concessionari della riscossione, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 16 novembre 2000 sono stati precisati gli atti accessibili, tra i quali non figurano i registri informatici concernenti la detenzione di armi presso gli uffici di P.S. o le stazioni dei Carabinieri.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 gennaio 2011)

Informazioni

Inaccessibilità delle informazioni che non abbiano forma di documento amministrativo

Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, così come definito dall'art. 22 comma 1 lettera d), della legge n. 241/90, e posto che l'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 184/2006 dispone, inoltre, che "la pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso".

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 15 marzo 2011)

Informazioni delle amministrazioni centrali

Inaccessibilità – Differente disciplina rispetto agli enti locali per i quali è prevista una maggiore apertura del diritto d'accesso

Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione centrale - per gli enti locali il TUEL prevede una disciplina più aperta (v. art. 10) - che non abbiano forma di documento amministrativo. Ne deriva che l'amministrazione non è tenuta a svolgere alcuna attività diretta ad individuare il documento nel quale l'interessato può rinvenire le informazioni desiderate, ma deve limitarsi a rendere ostensivo l'atto o gli atti specificamente indicati dall'accedente; corollario a tale principio è il dato testuale dell'art. 2, comma 2, ultima parte, d.P.R. n. 184/2006 (Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai do-

cumenti amministrativi) secondo cui la pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 22 febbraio 2011)

Verbali della Polstrada

Accessibilità

Deve essere consentito visionare ed estrarre copia degli atti relativi ai verbali della Polstrada che riguardino l'accedente ed in particolare, avendo l'istante presentato ricorso al Prefetto, alle eventuali controdeduzioni della Polstrada. Il diritto di accesso è pienamente esercitabile, tenuto conto che nel caso di specie si tratta di documenti che riguardano direttamente l'interessato e l'accesso è preordinato alla proposizione del ricorso al Giudice di Pace.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 novembre 2011)

Certificazione antimafia

Inaccessibilità dei documenti e delle informazioni inerenti la certificazione antimafia

L'art. 24 della legge n. 241/90 prevede una serie di esclusioni all'esercizio del diritto di accesso, alcune obbligatorie, elencate al comma 1, altre facoltative e da individuare con regolamenti, in riferimento agli interessi elencati al comma 6. Il successivo comma 7 dispone che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili o giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute la vita sessuale". Tale ultimo disposto non pare riferibile a tutti i casi di esclusione dell'accesso previsti dalla normativa vigente, e in particolare a quelli previsti dall'art. 3 del D.M. 10 maggio 1994 n. 415 (modificato con il D.M. 17 novembre 1997

n. 508) che alla lett. b), che sottrae all'accesso "relazioni di servizio, informazioni ed altri atti o documenti inerenti ad adempimenti istruttori relative a licenze, concessioni od autorizzazioni comunque denominate o ad altri provvedimenti di competenza di autorità o organi diversi, compresi quelli relativi al contenzioso amministrativo, che contengono notizie relative a situazioni di interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica e all'attività di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che, per disposizione di legge o di regolamento, ne siano previste particolari forme di pubblicità o debbano essere uniti a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità ". Il nuovo comma 7 dell'art. 24, legge 241/90 (modificato dall'art. 16 della legge n. 15/2005) è riferibile solo ai conflitti tra diritto d'accesso a fini di difesa e tutela della riservatezza, e non è invece destinato a risolvere situazioni nelle quali il primo confligga con gli altri interessi elencati al comma 6 (o comma 1) dell'art. 24. D'altro canto, se così non fosse, l'art. 24 comma 7 si esporrebbe a censure di incostituzionalità in quanto garantirebbe maggiormente la riservatezza delle persone - che può costituire un limite all'accesso ove i documenti richiesti contengano dati sensibili o giudiziari di terzi - mentre non riserverebbe un'eguale protezione ai pur preminenti interessi alla tutela dell'ordine pubblico e della prevenzione e repressione della criminalità, non essendo previsti analoghi limiti all'accesso. Non si giustificerebbe però il differente trattamento riservato alla tutela della riservatezza rispetto agli altri interessi della prevenzione della criminalità. Anche tali interessi, infatti, assumono preminente rilevanza costituzionale e, dunque, debbono trovare analoga tutela legislativa rispetto alla riservatezza. Alla luce di quanto sopra e alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata del nuovo testo dell'art. 24, comma 7, legge n. 241/90, siffatta disposizione deve ritenersi applicabile unicamente alla risoluzione dei conflitti tra diritto di accesso e tutela della riservatezza altrui. Pertanto, non venendo in rilievo un conflitto di tal genere, essendo i dati sottratti all'accesso motivati dall'esigenza di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o della prevenzione e repressione della criminalità, si ritiene che i nominativi richiesti dall'istante non siano conoscibili, quand'anche il richiedente ne abbia necessità per difendere i propri interessi giuridici.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 novembre 2011)

Diritto d'accesso di cittadino residente

Equiparabilità ad un'azione popolare

Il diritto di accesso agli atti degli enti locali del cittadino-residente non è condizionato alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. Non è, pertanto, possibile subordinare il diritto di accesso del cittadino-residente alla dimostrazione della titolarità di un interesse giuridicamente rilevante.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 settembre 2011)

Accesso di cittadino residente

Irrilevanza della titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto

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 in effetti richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente. Il cittadino residente può accedere agli atti amministrativi dell'ente

locale di appartenenza senza alcun condizionamento alla sussistenza di un interesse personale e concreto e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 maggio 2011)

Specificità del diritto di accesso dei cittadini residenti

Prevalenza delle disposizioni di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 267 del 2000 - Applicazione solo in via suppletiva delle norme contenute nella l. n. 241/90

Per quanto riguarda la legittimazione all'accesso dei cittadini residenti, siano essi persone fisiche, associazioni o persone giuridiche, il principio fondamentale che informa l'applicazione dell'art. 10 del TUEL, è quello di "specialità": il legislatore ha, cioè, adottato una disciplina specifica per gli enti locali versata nel TUEL, approvato con il d.lgs. n. 267/2000. Tale specialità comporta, in linea generale, che le norme contenute nella l. n. 241/90 si applicano solo in via suppletiva, ove necessario, e nei limiti in cui siano compatibili con il TUEL. Mentre l'art. 22, comma 1, lett. b), l. n. 241/90 prevede che la legittimazione all'accesso spetti soltanto ai soggetti titolari di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", l'art. 10 del TUEL non stabilisce invece alcuna restrizione e si limita a prevedere l'esistenza di un'area di atti (non precisata) il cui accesso o è assolutamente precluso per legge o è differibile (tale essendo l'effetto pratico della necessaria dichiarazione del Sindaco) nei casi previsti da un apposito regolamento, a tutela della riservatezza. I diversi contenuti delle due disposizioni citate caratterizzano la specificità del diritto di accesso dei cittadini comunali configurandolo alla stregua di un'azione popolare che non deve essere accompagnata né dalla titolarità di una situazione giuridicamente rilevante né da un'adeguata motivazione.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 15 marzo 2011)

Accesso ad atti del Comune

Diversa posizione dei cittadini residenti e non

Per quanto riguarda la legittimazione all'accesso agli atti adottati da enti locali, la consolidata giurisprudenza di questa Commissione distingue la diversa posizione dei cittadini residenti e non. Per i primi, cittadini residenti (siano essi persone fisiche, associazioni o persone giuridiche), il principio fondamentale che informa l'orientamento consolidato della Commissione sull'applicazione dell'art. 10, TUEL è quello di "specialità": si ritiene cioè che il legislatore abbia adottato una disciplina specifica per gli enti locali versata nel TUEL approvato con il d.lgs. n. 267/2000. Tale specialità comporta, in linea generale, che le norme contenute nella l. n. 241/90 si applicano solo in via suppletiva, ove necessario, e nei limiti in cui siano compatibili con il TUEL. Mentre, per l'accesso agli atti dei cittadini non residenti nel comune si applica la legge n. 241/90 che prevede che la legittimazione all'accesso spetti soltanto ai soggetti titolari di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", l'art. 10 del TUEL non stabilisce invece alcuna restrizione e si limita a prevedere l'esistenza di un'area di atti (non precisata) il cui accesso o è assolutamente precluso per legge o è differibile (tale essendo l'effetto pratico della necessaria dichiarazione del Sindaco) nei casi previsti da un apposito regolamento, a tutela della riservatezza. I diversi contenuti delle due disposizioni citate caratterizzano la specificità del diritto di accesso dei cittadini residenti configurandolo alla stregua di un'azione popolare che non deve essere accompagnata né dalla titolarità di una situazione giuridicamente rilevante né da un'adeguata motivazione.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 luglio 2011)

Accessibilità ad atti del Comune

Doppio regime del diritto d'accesso

La diversità di posizione tra cittadino residente e quello non residente nel Comune dà luogo ad un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto di-

sposto 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). Qualora l'istante risieda nel territorio del comune, si deve ritenere che egli possa accedere a tutti i documenti dell'ente locale, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del decreto legislativo n. 267/2000, senza essere condizionato alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata né alla necessità di motivare la sua istanza con riferimento ad uno specifico interesse all'accesso, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

Accesso dei consiglieri comunali agli elenchi anagrafici dei cittadini

Sussiste il diritto del consigliere comunale di accedere agli elenchi e alle cancellazioni anagrafiche

È riconosciuta al consigliere comunale e provinciale un'ampia potestà di accesso a tutte le notizie ed informazioni, non comprimibile in nessun caso e per alcun motivo, essendo sufficiente che la richiesta di accesso attenga a informazioni inerenti allo svolgimento del mandato consiliare. Né, tantomeno, rileva in senso contrario il fatto che le informazioni richieste concernano dati riservati trattati dal Sindaco nell'esercizio delle funzioni di Ufficiale di Governo (ai sensi dell'art. 54, comma 3, TUEL in materia di tenuta dei registri di stato civile e di popolazione). Infatti, ai sensi dell'art. 43, comma 2, TUEL al consigliere comunale è imposto l'obbligo di non divulgare il contenuto delle informazioni e degli atti segreti o riservati ai quali ha avuto accesso, incorrendo in caso negativo in responsabilità personale, ma nessun documento o atto può essere sottratto all'accesso in ragione della sua eventuale segretezza o riservatezza. Alla luce di quanto esposto, sussiste il diritto del consigliere comunale di accedere agli elenchi e alle cancellazioni ana-

grafiche richieste al fine di esercitare le prerogative connesse all'esercizio del proprio mandato politico.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 novembre 2011)

Obbligo del segreto del consigliere comunale sulle informazioni acquisite nell'espletamento del mandato

Personale responsabilità del pregiudizio eventualmente arrecato a terzi della loro divulgazione

I consiglieri comunali e provinciali sono tenuti al segreto nei casi espressamente stabiliti dalla legge. Lecitamente acquisite le informazioni e le notizie utili all'espletamento del mandato consiliare, il consigliere è tenuto a preservare la riservatezza del contenuto dei documenti acceduti assumendosi la personale responsabilità del pregiudizio eventualmente arrecato a terzi della loro divulgazione.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 23 giugno 2011)

Documentazione relativa a denuncia di inizio attività

Accessibilità da parte del cittadino residente

Il diritto di accesso agli atti degli enti locali non è condizionato alla titolarità in capo al soggetto accedente di una situazione giuridica differenziata, atteso che l'esercizio di tale diritto è equiparabile all'attivazione di un'azione popolare finalizzata ad una più efficace e diretta partecipazione del cittadino all'attività amministrativa dell'ente locale e alla realizzazione di un più immanente controllo sulla legalità dell'azione amministrativa. Il principio fondamentale che informa l'orientamento della Commissione sull'applicazione del citato art. 10, TUEL è quello di "specialità". Mentre l'art. 22, comma 1, lett. b), l. n. 241/90 prevede che la legittimazione all'accesso spetti soltanto ai soggetti titolari di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione tutelata e collegata al documento al quale

è chiesto l'accesso", l'art. 10 del TUEL non stabilisce invece alcuna restrizione per cui l'istanza di accesso non deve essere accompagnata né dalla titolarità di una situazione giuridicamente rilevante né da un'adeguata motivazione. Ne consegue la piena accessibilità da parte del cittadino residente alla documentazione relativa alla denuncia di inizio attività di altro cittadino del comune.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 15 marzo 2011)

Atti processuali penali, contabili e di lavoro inerenti il Comune

Piena accessibilità da parte dei consiglieri comunali

Il diritto d'accesso dei consiglieri comunali e provinciali agli atti amministrativi dell'ente locale è disciplinato espressamente dall'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico ordinamento degli enti locali), il quale prevede in capo agli stessi il diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente comunali o provinciali, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato. Dal contenuto di tale norma emerge chiaramente che i consiglieri comunali hanno diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del proprio mandato, senza alcuna limitazione, essendo estraneo all'ampiezza di tale diritto qualunque divieto di "ottenere notizie e informazioni" su atti o documenti che possano essere qualificati "segreti" e come tali sottratti alla sua visione (o estrazione di copia). Ai consiglieri comunali spetta un'ampia prerogativa a ottenere informazioni senza che possano essere opposti profili di riservatezza, nel caso in cui la richiesta riguardi l'esercizio del mandato istituzionale, restando fermi, peraltro, gli obblighi di tutela del segreto e i divieti di divulgazione di dati personali secondo la vigente normativa sulla riservatezza (secondo la quale, ai sensi dell'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, i consiglieri comunali e provinciali "sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge"). I consiglieri comunali, nella loro veste di componenti del massimo organo di governo del Comune, hanno titolo ad accedere anche agli atti concernenti le vertenze nelle quali il Co-

mune è coinvolto nonché ai pareri legali richiesti dall'amministrazione comunale, onde prenderne conoscenza e poter intervenire al riguardo. L'eventuale segretezza (delle indagini o professionale) che pure opera nei confronti del consigliere comunale non è quella legata alla natura dell'atto ma al suo comportamento che non può essere divulgativo ("nei casi specificamente determinati dalla legge") del contenuto degli atti ai quali ha avuto accesso, stante il vincolo previsto in capo al consigliere comunale dal citato art. 43 all'osservanza del segreto d'ufficio nelle ipotesi specificatamente determinate dalla legge nonché al divieto di divulgazione dei dati personali ai sensi del d.lgs. 196/2003 e successive modificazioni (cfr. in senso favorevole T.A.R. Toscana Firenze Sez. II, 6 aprile 2007, n. 622).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 aprile 2011)

Accesso del consigliere comunale ad atti di altro Comune diverso da quello in cui esplica il mandato consiliare

Inapplicabilità della prerogativa di accesso riconosciuta al consigliere comunale

Lo speciale diritto di accesso ex art. 43 TUEL è riconosciuto al singolo consigliere comunale ai fini del sindacato ispettivo sull'azione amministrativa del Comune che rappresenta e non anche di altro e diverso comune, essendo del tutto irrilevante la circostanza che i due comuni cogestiscano il servizio tecnico, mediante un'unità di personale. Ne consegue l'inapplicabilità, alla fattispecie, della prerogativa di accesso riconosciuta al consigliere comunale. Resta ferma la possibilità che la richiesta di accesso, avanzata da un consigliere di un comune diverso, sia valutata non in base alla disciplina contenuta nel Capo V della legge n. 241/90 che si riferisce al diritto d'accesso dei soggetti privati, bensì più correttamente alla stregua del principio di leale cooperazione istituzionale che informa di sé i rapporti tra pubbliche amministrazioni ex art. 22, comma 5 e dell'art. 5 co. 4 del d.P.R. n. 184/2006 in cui si stabilisce che "l'acquisizione di documenti da parte di soggetti pubblici, ove non rientrante nella previsione dell'art. 43, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministra-

tiva, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si informa al principio di leale cooperazione istituzionale”.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

Accesso del consigliere comunale – Limiti

Applicabilità del limite di cui all'art. 2 del regolamento approvato con d.P.R. 12 aprile 2006 n. 184, secondo cui la pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso

Anche per i consiglieri comunali deve ritenersi operante il limite dell'art. 2 del regolamento approvato con d.P.R. 12 aprile 2006 n. 184, secondo cui “la pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le domande d'accesso”. Pertanto, la richiesta di predisporre ex novo apposito dettagliato elenco quotidiano da depositare presso l'Ufficio protocollo deve ritenersi priva di giustificazione normativa. Va peraltro tenuto presente che il consigliere comunale ha diritto d'accesso al protocollo informatico del Comune, e quindi può liberamente trarre dalla relativa consultazione tutte le notizie ritenute necessarie.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 luglio 2011)

Tabulati telefonici del Comune

Accessibilità da parte dei consiglieri comunali

Vero è che i tabulati telefonici non sono qualificabili documenti amministrativi, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. d) della legge n. 241/90, dal momento che essi costituiscono rappresentazione di eventi materiali e non di atti detenuti dalla Pubblica Amministrazione o di attività da essa compiuti. Ma l'art. 43 del testo unico n. 267/2000 attribuisce ai consiglieri comunali, in considerazione della natura pubblica del loro munus, non il semplice diritto d'accesso previsto dalla legge n. 241/90 ma anche il più ampio diritto di ottenere dagli uffici del comune “tutte le notizie e le informazioni in loro possesso” che siano utili all'esercizio del man-

dato dei consiglieri stessi; con la conseguenza che l'unico limite di tale diritto è costituito dalla circostanza che si tratti di documenti, notizie od informazioni già acquisiti dal comune e non già di documenti, notizie od informazioni che il Comune, a seguito della richiesta del consigliere comunale, dovrebbe acquisire.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 aprile 2011)

Diritto d'accesso dei consiglieri comunali

Diritto pieno e non comprimibile

L'art. 43 del TUEL riconosce ai consiglieri comunali un *diritto pieno e non comprimibile* "all'informazione". Tuttavia, il diritto di accesso del consigliere comunale non ha carattere generalizzato ed indiscriminato in quanto vanno rispettate alcune forme e modalità di esercizio, tra cui la necessità che l'interessato alleggi la sua qualità, posto che l'accesso è funzionale ad acquisire notizie ed informazioni connesse all'esercizio del proprio munus ed è attribuito al fine di compiere, attraverso la visione dei provvedimenti adottati, una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale. E, comunque occorre valutare di volta in volta se le istanze di accesso siano irragionevoli, sproporzionate e come tali se abbiano o meno aggravato gli uffici pregiudicandone la funzionalità. In questi ristretti limiti, la declaratoria di principio dell'inammissibilità di un "accesso indiscriminato e generalizzato" di per sé non costituisce un limite alle prerogative del consigliere. Seppur anche le richieste di accesso ai documenti avanzate dai consiglieri comunali ai sensi dell'art. 43, co. 2, d.lgs. n. 267/2000 debbano rispettare il limite di carattere generale – valido per qualsiasi richiesta di accesso agli atti - della non genericità della richiesta medesima (cfr. C.d.S., Sez. V, n. 4471 del 2.9.2005 e n. 6293 del 13.11.2002), non è generica l'istanza relativa all'accesso agli atti inerenti a intere pratiche, qualora nell'istanza siano indicati gli elementi necessari e sufficienti alla puntuale identificazione dei documenti richiesti. Il contemperamento tra esigenze di accesso e funzionalità degli uffici non potrà mai tradursi in limitazioni o impedimenti di fatto dell'esercizio del diritto del consigliere. Infatti, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che

il diritto di accesso del consigliere comunale non può subire compressioni per pretese esigenze di natura burocratica dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale, con l'unico limite di poter esaudire la richiesta (qualora essa sia di una certa gravosità sia organizzativa che economica per gli uffici comunali) secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività di tipo corrente (cfr., fra le molte, C.d.S., Sez. V, 22.05.2007 n. 929). Rientrerà nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l'esigenza di assicurare il normale funzionamento dell'attività ordinaria degli uffici comunali, ma giammai potrà essere negato l'accesso. Inoltre, non può essere giustificato un diniego di accesso con l'impossibilità di rilasciare l'eccessiva documentazione richiesta, in quanto è obbligo dell'amministrazione di dotarsi di un apparato burocratico in grado di soddisfare gli adempimenti di propria competenza (cfr. T.A.R Veneto Venezia Sez. I Sent., 15-02-2008, n. 385). Proprio al fine di evitare che le continue richieste di accesso si trasformino in un aggravio della ordinaria attività amministrativa dell'ente locale, la Commissione per l'accesso ha riconosciuto la possibilità per il consigliere comunale di avere accesso diretto al sistema informatico interno (anche contabile) dell'ente attraverso l'uso di password di servizio e, più recentemente, anche al protocollo informatico.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 novembre 2011)

Accesso dei consiglieri di minoranza

Illegittimità delle discriminazioni

Tutti i consiglieri comunali hanno gli stessi poteri di accesso ai documenti amministrativi ed alle notizie in possesso degli uffici comunali e devono fruire di un'identica collaborazione da parte di tali uffici. Pertanto è palesemente illegittimo discriminare i consiglieri comunali a seconda che siano di maggioranza o di minoranza.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 31 maggio 2011)

Documenti relativi a gara telematica per appalto del servizio di manovalanza inerente i trasporti

Accessibilità - Irrilevanza del segreto industriale opposto dal controinteressato

Sono accessibili tutti gli atti di gara, ivi compresi quelli relativi all'offerta di una cooperativa risultata aggiudicataria dell'appalto, al fine di verificare il possesso da parte di quest'ultima dei requisiti di partecipazione ed eventualmente di valutare ipotesi di invalidità del contratto d'appalto ormai stipulato. Univoca è la giurisprudenza del G.A., alla quale anche la Commissione si è uniformata, secondo cui l'Amministrazione, in sede di esame della istanza di accesso, non deve svolgere nessun apprezzamento sull'utilità di detto accesso, ovvero in ordine alla fondatezza o alla ammissibilità della domanda che si intenda proporre a difesa della propria posizione posta a base della relativa istanza (cfr., C.d.S., Sez. IV, 15.11.2004 n. 7349). Anche in tema di "contemperamento" fra l'esercizio del diritto all'accesso e la tutela della riservatezza, è costante nella giurisprudenza amministrativa il principio generale secondo cui il diritto d'accesso ai documenti amministrativi prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo, ogniqualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente (fra le molte, cfr. C.d.S., Sez. VI, 26.04.2005, n.1896). In particolare, l'articolo 13, comma 6, del d.lgs. n. 163/2006 stabilisce che, anche in caso di segreti industriali o commerciali "è comunque consentito l'accesso al concorrente che lo chieda in vista della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto nell'ambito della quale viene formulata la richiesta di accesso". Seppur in astratto non paiono configurabili segreti di sorta, tenuto conto della natura del servizio appaltato (servizio di manovalanza connessa a trasporti), tuttavia, al più, l'Amministrazione potrà intervenire con opportuni accorgimenti (cancellature o omissis) in relazione alle eventuali parti dell'offerta idonee a rivelare i segreti industriali a condizione che queste ul-

time “non siano state in alcun modo prese in considerazione in sede di gara” (C.d.S., Sez. VI, 07 giugno 2006, n. 3418 e C.d.S., Sez. VI, 20 aprile 2006, n. 2223).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 29 novembre 2011)

Accesso agli atti della gara d'appalto

Se l'istanza d'accesso proviene da un concorrente trattasi di accesso endoprocedimentale, se proviene da soggetto estraneo alla procedura, opera l'accesso esoprocedimentale

Qualora l'istanza di accesso provenga da un concorrente alle gare di appalto, il partecipante ad un procedimento ha pieno diritto ad accedere agli atti dello stesso procedimento ai sensi dell'art. 10, legge n. 241/90, senza necessità di dimostrare la titolarità di un interesse diretto e concreto e senza che la sua istanza sia motivata, trattandosi di c.d. accesso *endoprocedimentale*. L'unico limite all'accesso è previsto dall'art. 24 della citata legge per i documenti relativi a “interessi industriali e commerciali” (come peraltro confermato, in materia di procedimenti ad evidenza pubblica, dall'art. 13 d.lgs. 163/2006 Codice dei contratti pubblici), fatta salva comunque la prevalenza dell'accesso ogniqualvolta la conoscenza dei documenti sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Se invece l'istanza sia presentata da soggetto estraneo alla procedura, opera l'accesso cd “*esoprocedimentale*” riconosciuto dall'art. 10, co. 1, d.lgs. n. 267/2000 ai cittadini residenti ed alle ditte, aventi o meno personalità giuridica, con sede legale nel territorio comunale. Infatti, la richiamata disciplina sancisce espressamente, ed in linea generale, per i cittadini (ed analogamente per le società, enti o associazioni) residenti (o aventi sede nel comune) il principio della pubblicità di 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 che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto stabilito dal regolamento, in quanto la loro diffusione

possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 gennaio 2011)

Informazioni fornite dagli offerenti nell'ambito della gara che costituiscano segreti tecnici o commerciali

Esclusione del diritto d'accesso e di ogni forma di divulgazione, salvo se l'accesso sia richiesto in vista della tutela in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto

L'art. 13, co. 5, lett. a), del d.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti) esclude il diritto d'accesso e ogni forma di divulgazione con riferimento "alle informazioni fornite dagli offerenti nell'ambito delle offerte o a giustificazione delle medesime, che costituiscano, secondo motivata e comprovata motivazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali". Ma il successivo comma 6 ammette l'accesso anche in tali casi qualora esso sia richiesto "in vista della tutela in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto nell'ambito del quale viene formulata la richiesta di accesso". Il Consiglio di Stato (Sez. V, 9 dicembre 2008 n. 6121) ha chiarito che le disposizioni in questione sembrano "ripetere, specificandoli, i principi dell'art. 24 della legge n. 241/90, che stabilisce una complessa operazione di bilanciamento tra gli interessi contrapposti alla trasparenza e alla riservatezza. Per non dilatare in modo irragionevole la portata della norma si deve ritenere che essa imponga di effettuare un accurato controllo in ordine all'effettiva utilità della documentazione richiesta, alla stregua di una sorta di prova di resistenza": dal che "discende che non è consentito esercitare l'accesso alla documentazione posta a corredo dell'offerta selezionata ove l'impresa aggiudicataria abbia dichiarato che sussistono esigenze di tutela del segreto tecnico o commerciale ed il richiedente non abbia dimostrato la necessità di utilizzare tale documentazione in uno specifico giudizio". Sarà cura dell'amministrazione interessata comunicare preliminarmente la domanda di accesso al controinteressato e, qualora quest'ultimo manifesti la

propria opposizione all'accesso, la p.a. dovrà valutare in concreto anzitutto se gli elaborati allegati all'offerta della ditta aggiudicataria contengano davvero segreti tecnici e/o commerciali e poi l'effettiva necessità di utilizzare il chiesto documento in uno specifico giudizio, potendosi concedere l'accesso soltanto se effettivamente finalizzato ad esigenza di tutela giurisdizionale, potendo bastare a tal fine la dichiarazione dell'accedente di voler utilizzare il documento a fini di tutela giurisdizionale, senza alcun esame preventivo della reale utilità della sua domanda, salvo la sua macroscopica illogicità o inconferenza.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 aprile 2011)

Accesso del concorrente

È comunque consentito l'accesso al concorrente che lo chieda in vista della difesa in giudizio dei suoi interessi

Le disposizioni contenute nella legge 241/90 devono trovare applicazione tutte le volte in cui non si rinvenivano disposizioni derogatorie contenute nel Codice dei contratti pubblici (ove l'art. 13 del d.lgs. n. 163/2006 stabilisce che «salvo quanto espressamente previsto nel presente codice, il diritto d'accesso [...] è disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241»). È necessario interpretare il comma 6 dell'art. 13 - secondo cui «è comunque consentito l'accesso al concorrente che lo chieda in vista della difesa in giudizio dei suoi interessi» - non come un «restringimento» dei requisiti di legittimazione all'accesso sul piano soggettivo (solo ai «concorrenti») in quanto, anche nelle procedure ad evidenza pubblica, deve comunque sopravvivere quel diritto generalizzato all'accesso in capo a tutti coloro che dimostrino di averne un interesse reale e concreto: quindi, indipendentemente dalla loro partecipazione alla gara. Se la richiesta d'accesso provenga da un concorrente ad una pubblica gara, allora tale richiesta deve sicuramente essere evasa, ma ciò non significa tout court che, anche in altri casi - ovvero qualora la richiesta risulti formulata da un non-concorrente - non sussista ancora un interesse reale e concreto a prendere visione della documentazione,

che l'istante deve motivamente palesare e che la P.A. è obbligata a compiutamente verificare dovendo, in caso affermativo, concedere certamente l'accesso. (cfr. C.d.S., decisione Sez. VI, n. 5062 del 30.7.2010)

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 settembre 2011)

Accesso a documentazione relativa a “project financing”

Legittimità del differimento dell'accesso alla documentazione relativa alla gara in atto a tutela della par condicio degli offerenti nell'ambito della procedura ad evidenza pubblica

L'opportunità del differimento dell'accesso alla documentazione relativa alla procedura in atto trova conforto giuridico nell'art. 13, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici) che, appunto, autorizza il differimento del diritto di accesso alle offerte fino all'approvazione dell'aggiudicazione. Tale norma ha valenza generale ed è applicabile anche nei confronti dei consiglieri comunali che pur godono nell'esercizio delle loro funzioni dell'ampio potere di accesso definito dall'art. 43, TUEL.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 maggio 2011)

MINORI

Accesso a documenti concernenti il ricovero giudiziario del minore da parte di genitore sospeso dalla patria potestà

Ammissibilità

Occorre fare una netta distinzione fra atti concernenti specificamente l'esercizio della patria potestà – e cioè atti dispositivi che incidono sullo stato e/o i beni del minore che, in caso di sospensione della patria potestà, può assumere solo il tutore nominato dall'autorità giudiziaria – e atti diretti ad avere mera conoscenza dello stato del minore, come appunto quelli relativi al suo ricovero

giudiziario presso una struttura minorile a spese dell'amministrazione comunale, che traggono la loro legittimazione dal titolo di padre naturale. In questo secondo caso, al padre, in quanto tale, pur sospeso dalla patria potestà, non può essere negata la semplice conoscenza di atti (quindi anche quelli del procedimento penale che il Comune dovesse detenere), che concernono la sfera giuridica del proprio figlio naturale, previa comunicazione al tutore in qualità di controinteressato.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 luglio 2011)

Documentazione sanitaria concernente scelte in ordine alla procreazione responsabile

Inaccessibilità da parte del genitore

Il genitore non ha titolo ad accedere alla documentazione sanitaria concernente scelte di una figlia minore in ordine alla interruzione di gravidanza e alla procreazione responsabile. (v. in tal senso, determinazione del Garante per la protezione dei dati personali del 17 novembre 2010).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 gennaio 2011)

MODALITÀ DI ACCESSO

Rispetto del contraddittorio

Possibilità per l'amministrazione, per assicurare la sollecita conclusione del procedimento concorsuale, di prevedere una contestazione orale in contraddittorio, in luogo della comunicazione ai controinteressati

Per il principio generale di rispetto del contraddittorio, le domande d'accesso suscettibili di incidere su situazioni giuridicamente rilevanti di terzi controinteressati devono essere preventivamente portate a conoscenza di questi ultimi. Ciò avviene, di regola, mediante apposita "comunicazione" da parte dell'Am-

ministrazione (art. 3 del d.P.R. n. 184/2006). Ma nulla vieta che l'Amministrazione possa prevedere, qualora lo ritenga opportuno per assicurare la sollecita conclusione del procedimento concorsuale, una sorta di contestazione orale in contraddittorio, fermo restando – ovviamente – il dovere dell'Amministrazione di concludere il procedimento con un provvedimento espresso.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 ottobre 2011)

Documento amministrativo - Definizione ai fini dell'accesso

Accessibilità piena dei documenti su supporto magnetico e video

L'art. 22, co. 1, lett. d) legge n. 241/90 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. La disposizione individua le forme in cui può manifestarsi un atto amministrativo, e cioè non solo su supporto cartaceo ma anche magnetico e video.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 novembre 2011)

Accesso digitale

Ammissibilità dell'accesso per via telematica

Il codice dell'amministrazione digitale, approvato con decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82, all'art. 65, 1, c bis, abilita i soggetti identificati dal sistema informatico, attraverso le credenziali di accesso relative all'utenza personale di posta elettronica certificata, a presentare alla Pubblica amministrazione istanze per via telematica; il che fa ritenere che la Pubblica Amministrazione, per ovvie esigenze sia di economicità sia di semplificazione dell'azione amministrativa ed in particolare dei rapporti con i propri dipendenti, debba a sua

volta rispondere in via telematica alle richieste d'accesso, evitando così inutili aggravamenti del procedimento.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 23 giugno 2011)

Visione dei documenti ed estrazione di copia

Divieto di alterazione dei documenti

Il vigente ordinamento riconosce "il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi" (art. 22, comma 1, a), della legge n. 241/90), alla condizione che "i documenti sui quali è consentito l'accesso non possono essere asportati dal luogo presso cui sono dati in visione, o comunque alterati in qualsiasi modo" (art.7, comma 4, del d.P.R. 12 aprile 2006 n. 2004).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 gennaio 2011)

Legittimazione a richiedere l'accesso a documenti amministrativi

La domanda di accesso ai documenti amministrativi può essere effettuata tramite semplice delega da un legale di fiducia dell'interessato

L'art. 5, co. 2 del d.P.R. n. 184/2006 precisa che "il richiedente deve... dimostrare..., ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato"; l'art. 6 co. 1 dello stesso decreto dispone, tra l'altro, che "qualora... sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativil'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale...". Alla stregua delle citate disposizioni, una semplice delega ad un legale soddisfa il requisito minimo essenziale per legittimare terzi alla richiesta di accesso ai documenti amministrativi, fermo restando che, ove sorgano dubbi sulla legittimazione dell'istante o comunque sulla titolarità del potere di rappresentanza in capo ad esso, l'amministrazione ben potrà invitare l'interessato a regolarizzare l'istanza.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

Video ispezioni fognarie

Riconoscimento della natura giuridica di documento amministrativo ai fini dell'esercizio del diritto di accesso

L'art. 22, co. 1, lett. d) legge n. 241/90 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. La disposizione, pertanto, individua le forme in cui può manifestarsi un atto amministrativo, e cioè non solo su supporto cartaceo ma anche magnetico e video. Nella specie, così come il documento cartaceo è il risultato di un atto di conoscenza o volontà del funzionario o impiegato che materialmente lo ha formato e lo ha inserito nella "pratica", così le videoriprese - in particolare inerenti le ispezioni eseguite su impianti fognari gestiti da una società a partecipazione pubblica - sono il risultato di un'operazione paragonabile alla compilazione di un documento, a monte del quale, tuttavia, è sempre un atto di conoscenza o volontà di un funzionario o impiegato pubblici. Appare, quindi, indubbio che la video ispezione fognaria costituisce in sé un documento amministrativo cui dare accesso, fermo restando il rigoroso rispetto dei limiti normativi in tema di riservatezza e segreto, relativi agli interessi industriali e aziendali che, di volta in volta, l'amministrazione dovesse individuare.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 novembre 2011)

Controlli grafologici e fotografici sull'originale dei documenti amministrativi oggetto dell'accesso

Impossibilità per l'istante di effettuarli in sede d'accesso

Il vigente ordinamento riconosce "il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi" (art. 22, comma 1, a), della legge n. 241/90), alla condizione che "i documenti sui quali è consentito l'accesso non possono essere asportati dal luogo presso cui sono dati in visione, o comunque alterati in qualsiasi modo" (art.7, comma 4, del d.P.R. 12 aprile 2006 n. 2004).

L'accedente, una volta ottenuto le copie richieste in sede d'accesso - pur se afferma di conservare un ulteriore specifico interesse, giuridicamente rilevante, ad effettuare controlli grafologici e microfotografici con apparecchiature specialistiche, al fine di accertare asserite falsificazioni - tali controlli, non può effettuare, in quanto gli stessi non appaiono ammissibili in sede accesso. Si osserva che l'accesso ai documenti amministrativi è consentito soltanto per visionare ed eventualmente estrarre copia dei documenti stessi, adempimento già avvenuto; sicché l'ulteriore fase relativa all'utilizzazione delle suddette apparecchiature, al fine di effettuare le richieste perizie grafologiche, deve ritenersi del tutto estranea alla materia dell'accesso. Si ritiene quindi che le richieste dell'accedente non possano essere accolte.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 gennaio 2011)

ORGANIZZAZIONI SINDACALI

Accesso dell'Organizzazione sindacale – Limiti

Inammissibilità di istanza d'accesso nell'interesse del singolo iscritto

L'Organizzazione sindacale è legittimata a proporre istanza di accesso ai documenti amministrativi solo nell'interesse di se stessa e non dei singoli iscritti, la tutela dei cui diritti è demandata ai medesimi interessati (cfr., parere 16.09.2008).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

PRATICHE EDILIZIE

Documentazione edilizia (permesso di costruire, concessioni in sanatoria) relativa ad opere realizzate dal confinante

Accessibilità

È incontestabile l'interesse che l'istante, in qualità di proprietario finitimo, possa vantare alla verifica che le opere edilizie realizzate sul fondo confinante

non ledano propri diritti, ed in particolare quelli al rispetto delle distanze legali, con la conseguenza che l'opposizione all'accesso del controinteressato è irrilevante e dunque l'istanza di accesso merita accoglimento, ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/90 che riconosce il diritto d'accesso a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, prevalendo comunque l'accesso rispetto alla riservatezza se esercitato per la cura o la difesa di un interesse giuridico, fermi restando i limiti previsti dall'art. 24, comma 7 della legge n. 241/90.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

Accesso ad ordinanza di sgombero di appartamento da parte del proprietario confinante

Ammissibile

Il proprietario di un appartamento confinante con altro, dichiarato inabitabile ed ant igienico, può ottenere il rilascio dell'ordinanza di sgombero. In particolare, sussiste un interesse giuridicamente rilevante e sufficientemente qualificato ex art. 22, comma 1, lettera b, della legge n. 241/90 in capo all'istante. Tale circostanza non pone dubbi, attesa la qualità di proprietario di un immobile confinante con quello oggetto dell'ordinanza di sgombero, fatta salva la previa comunicazione al soggetto controinteressato, da parte dell'amministrazione, secondo quanto previsto dall'art. 3 del d.P.R. n. 184 del 2006.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

Accesso a pratiche edilizie

Qualifica di controinteressati dei titolari della concessioni e dei progettisti

Posto che in linea generale la qualità di controinteressato va individuata con riferimento alla titolarità di un interesse analogo e contrario a quello che legittima l'accesso, senza dubbio sussiste un interesse contrario all'accesso in capo

ai titolari della concessione edilizia ed anche in capo ai progettisti, in considerazione del pregiudizio derivante, ai primi, per la loro proprietà (in termini di amenità, visuale, privacy, ecc.) ed al secondo in relazione all'interesse a che non venga divulgata senza autorizzazione la documentazione oggetto di prestazione professionale, anche ai fini della tutela apprestata dall'ordinamento al diritto di autore.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 31 maggio 2011)

Elaborati progettuali allegati alla pratica edilizia

Accessibilità totale

Tutti gli elaborati progettuali allegati alla pratica edilizia possono essere rilasciati in copia, sia perché rientrano nell'amplissima formulazione data dalla legge n. 241/90 (art. 22 co 1 lett. d) - comprendente ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie, detenuta da una Pubblica Amministrazione e relativa ad attività di pubblico interesse - sia perché, anche se opera di ingegno, si deve escludere che il diritto d'autore ne impedisca l'accesso ove siano strumentali alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti (arg. ex C.d.S., Sez. V, 10.1.2005, n. 34).

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 31 maggio 2011)

RISERVATEZZA

Relazioni di servizio, informazioni e documenti che contengono notizie relative a situazioni di interesse per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica e all'attività di prevenzione e repressione della criminalità

Sottrazione all'accesso, salvo che, per disposizione di legge o di regolamento, ne siano previste particolari forme di pubblicità o debbano essere uniti a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità

L'art. 24 della legge n. 241/90 prevede una serie di esclusioni all'esercizio del diritto di accesso, alcune obbligatorie, quelle elencate al comma 1, altre facoltative e da individuare con regolamenti, in riferimento agli interessi elencati al comma 6. Il successivo comma 7 dispone che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili o giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute la vita sessuale". Tale ultimo disposto non pare riferibile a tutti i casi di esclusione dell'accesso previsti dalla normativa vigente, in particolare dall'art. 3 del D.M. 10 maggio 1994 n. 415 (modificato con il D.M. 17 novembre 1997 n. 508) che alla lett. b), sottrae all'accesso "relazioni di servizio, informazioni ed altri atti o documenti inerenti ad adempimenti istruttori relative a licenze, concessioni od autorizzazioni comunque denominate o ad altri provvedimenti di competenza di autorità o organi diversi, compresi quelli relativi al contenzioso amministrativo, che contengono notizie relative a situazioni di interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica e all'attività di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che, per disposizione di legge o di regolamento, ne siano previste particolari forme di pubblicità o debbano essere uniti a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità".

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 novembre 2011)

Tutela della riservatezza delle persone

Differimento dell'accesso agli atti dell'accertamento ispettivo

L'art. 9, comma 2, del regolamento n. 184/2006, dispone che "il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela

agli interessi di cui all'art. 24, comma 6, della legge", che riguarda – tra l'altro – la riservatezza delle persone; e che di conseguenza l'accoglimento dell'accesso possa essere differito al momento in cui l'accertamento ispettivo diventi incontestabile da parte dell'Amministrazione.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 19 aprile 2011)

Accesso alla documentazione reddituale della consorte presso l'Agenzia delle Entrate

Prevalenza del diritto d'accesso rispetto al diritto alla riservatezza

Prevale il diritto all'accesso dell'istante, che ha richiesto, al fine di dimostrare le fonti di reddito della moglie nell'ambito della procedura giudiziale di divorzio, all'Agenzia delle Entrate di prendere visione del contratto di locazione stipulato dal coniuge. Sussistono tutti gli elementi (interesse diretto attuale e concreto e necessità di tutela giudiziaria della propria posizione giuridica) per poter accedere ai documenti richiesti all'Agenzia delle Entrate, non solo sotto forma di visione ma anche di estrazione di copia. Del resto, costituisce giurisprudenza consolidata quella secondo la quale il diritto di accesso ai documenti amministrativi è prevalente rispetto alla tutela della privacy del terzo, quando sussista l'esigenza dell'accedente di curare e difendere i propri interessi giuridici, come del resto prevede l'art. 24, comma 7, l. n. 241/90. Tuttavia, l'amministrazione investita della richiesta di accesso – trattandosi di documenti concernenti una terza persona controinteressata – dovrà avere cura di notificare tale istanza a quest'ultima, avvertendola che un'eventuale sua opposizione dovrà comunque recedere a fronte del diritto dell'istante

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 31 maggio 2011)

Documenti coperti da segreto di Stato

Esclusione del diritto d'accesso

Ai sensi dell'articolo 24 della legge n. 241 del 1990, il diritto d'accesso è espressamente escluso oltre che per i documenti coperti da segreto di stato e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge o dal regolamento governativo di cui al comma 6, anche "nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione. Inoltre il comma 6 del citato articolo esclude l'accesso agli atti " quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria".

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 settembre 2011)

Parere legale rilasciato al progettista del piano comunale per la regolamentazione del biogas

Insussistenza del segreto professionale - Accessibilità

Non si ravvisa alcun segreto professionale da tutelare e lo stesso progettista non può invocare alcun segreto professionale, dal momento che ha spontaneamente trasmesso al Comune il parere legale in questione, mettendolo così a piena e insindacabile disposizione dei competenti uffici del Comune e – di conseguenza – a disposizione di tutti indistintamente i consiglieri comunali eventualmente interessati. E l'Amministrazione comunale dal canto suo non può ignorare che in consiglio comunale il Sindaco ha letto – sia pure parzialmente - il testo dell'indicato parere legale, facendone così un documento progettuale e riconoscendo in tal modo il carattere non segreto di tale documento. D'altronde una volta che il Sindaco abbia ritenuto necessario sottoporre- sia pure parzialmente - alla valuta-

zione del consiglio comunale il parere in questione quest'ultimo deve ritenersi accessibile nella sua totalità da qualsiasi consigliere comunale.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 31 maggio 2011)

TABULATI TELEFONICI

Inaccessibilità dei tabulati telefonici

Inqualificabilità come documenti amministrativi

I tabulati telefonici non sono qualificabili documenti amministrativi, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. d), della legge n. 241/90, dal momento che essi costituiscono rappresentazione di eventi materiali e non di atti detenuti dalla Pubblica Amministrazione o di attività da essa compiuti.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 14 dicembre 2011)

TUTELA GIUDIZIALE

Istante ricoprente la qualità di attore in un processo

Accessibilità piena ai documenti necessari per la tutela giurisdizionale

Ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/90, "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". La qualità di attore in un processo legittima senz'altro all'accesso ai documenti necessari per garantirsi una piena tutela giurisdizionale.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 maggio 2011)

Accesso di una moglie, in corso di separazione giudiziale, al documento con cui un terzo ha locato al di lei marito un appartamento ad uso abitazione

Piena accessibilità

Sussiste il diritto di una moglie in corso di separazione giudiziale ad accedere al documento con cui un terzo ha locato al di lei marito un appartamento ad uso abitazione. Il documento le è necessario per poter dimostrare, nel giudizio di separazione in corso, che è cessato lo stato di convivenza con il marito. In tale situazione sussiste evidentemente il presupposto dell'esigenza di "curare o difendere i propri interessi giuridici" che in ogni caso garantisce l'esercizio del diritto d'accesso, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/90.

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 aprile 2011)

CAPITOLO II
MASSIME DELLE DECISIONI
DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO
AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

ANNO 2011

ACCESSO AMBIENTALE

Accesso ad informazioni ambientali

In caso di indeterminatezza dell'ambito dell'informazione l'amministrazione può esercitare la facoltà di invitare il richiedente a specificare i dati richiesti

Qualora l'Amministrazione ritenga di non poter essere in grado di determinare con precisione l'ambito della richiesta dell'informazione ambientale, può esercitare la facoltà di invitare il richiedente a specificare maggiormente i dati da mettere a disposizione, ai sensi dell'art. 3, comma 3 del d.lgs. n. 195/2005, ma non può negare l'accesso.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 novembre 2011)

COMMISSIONE (AMBITO DI COMPETENZA)

Ricorsi avverso determinazioni in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi adottate dagli enti locali

Competenza della Commissione in via suppletiva, in caso di assenza del Difensore civico

La Commissione, è competente a decidere, in via suppletiva, i ricorsi presentati contro tutte le determinazioni in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi adottate dalle amministrazioni locali nel caso in cui il Difensore civico sia assente, Ciò al fine di tutelare, anche i destinatari di provvedimenti di diniego espresso o tacito di accesso, ovvero, in caso di ricorsi, avverso determinazione che consente l'accesso, presentati dal soggetto controinteressato, emanati da enti locali, nel caso in cui il Difensore civico sia completamente assente sia a livello provinciale che Regionale, ponendo così rimedio al vuoto di tutela che contrariamente si verrebbe a creare.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

Ricorsi avverso provvedimenti emanati da un'amministrazione locale

Incompetenza della Commissione in presenza di Difensore civico

Dal combinato disposto degli articoli 25, comma 4, l. n. 241/90 e 12 d.P.R. n. 184/2006, si evince come la Commissione sia competente a decidere sui ricorsi presentati dal destinatario di un provvedimento di diniego di accesso ovvero, in caso di determinazione che consente l'accesso, presentati dal soggetto controinteressato, a condizione, però, che l'amministrazione decidente partecipi delle caratteristiche proprie di quelle centrali e periferiche dello Stato. Qualora si tratti di impugnare un provvedimento emanato da un'amministrazione locale, la Commissione non è competente. Si osserva inoltre, che l'assenza a livello comunale del Difensore civico determina l'attrazione delle relative attribuzioni in capo al Difensore civico provinciale e in caso d'assenza di quest'ultimo al Difensore civico regionale che nel caso di specie risulta istituito e operante.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 novembre 2011)

Riesame di decisioni già rese

Inammissibilità

È impossibile per la Commissione tornare a pronunciarsi sulle decisioni già rese. Al riguardo viene in rilievo il disposto dell'articolo 25, comma 5, legge n. 241/90 il quale stabilisce che contro le determinazioni della Commissione è ammesso esclusivamente ricorso al TAR competente.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 maggio 2011)

Riesame di decisioni del Difensore civico

Incompetenza

Non è nelle attribuzioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi il potere di incidere sulle decisioni del Difensore civico, potere

che spetta al giudice amministrativo competente, nei termini di decadenza previsti dalla legge.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 maggio 2011)

CONTROINTERESSATI

Mancata notifica ai controinteressati

Obbligo dell'amministrazione di provvedere

Rilevata la presenza di soggetti controinteressati all'ostensione cui si riferiscono i dati contenuti nei documenti oggetto dell'istanza di accesso, trattandosi di soggetti non individuabili dal ricorrente, in forza del combinato disposto di cui agli articoli 3 e 12, commi 2 e 5 del d.P.R. n. 184 del 2006, l'amministrazione che non vi ha provveduto in sede di recezione dell'istanza d'accesso, dovrà notificare a sua cura il ricorso avverso il diniego ai controinteressati all'accesso.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 22 febbraio 2011)

DIFFERIMENTO

Differimento

Legittimità

L'istituto del differimento è previsto in materia di accesso ai documenti amministrativi dall'art. 9 del d.P.R. n. 184/2006, il quale lo contempla tra le misure che l'amministrazione può disporre a fronte di una richiesta di accesso, quando ciò sia necessario per la temporanea tutela degli interessi di cui all'art. 24, l. n. 21/90 ovvero 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.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

Potere di differimento

Sussiste in capo all'amministrazione per assicurare una temporanea tutela degli interessi contrapposti all'accesso nella fase preparatoria dei provvedimenti

L'amministrazione può disporre il differimento dell'esercizio del diritto di accesso ai documenti chiesti, qualora esso sia necessario, per assicurare una temporanea tutela degli interessi di cui all'art. 24 c. 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'attività amministrativa.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 23 giugno 2011)

DIRITTO DI ACCESSO

Accesso endoprocedimentale

Legittimazione attiva

La spettanza al ricorrente del diritto ad accedere ai documenti chiesti, essendo egli autore dei medesimi, e quindi intervenuto nel procedimento stesso, si fonda sulla loro natura di atti endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 ottobre 2011)

I requisiti dell'interesse ad accedere non debbono essere riscontrati in concreto essendo normativamente presunti

Quando i documenti oggetto della richiesta di ostensiva si inseriscono in un procedimento di accesso del tipo endoprocedimentale, l'orientamento del giudice amministrativo è costante nel senso che "...il soggetto la cui posizione giuridica è incisa da un provvedimento amministrativo, null'altro deve dimostrare, per legittimare l'actio ad exhibendum nei confronti degli atti e documenti formati nel relativo procedimento, se non la sua veste di destinatario del provvedimento stesso, posto che, in questo caso, l'interesse «giuridicamente rilevante» risulta già normativamente qualificato dagli art. 9 e 10 l. n. 241 del 1990. Nel caso di specie, inoltre, non sembrano ricorrere fattispecie di esclusione e quindi l'accesso deve essere consentito" (così, C.d.S., Sez. VI, 13 aprile 2006, n. 2068). In particolare occorre ribadire come i requisiti dell'interesse ad accedere previsti dal Capo V della legge n. 241/90 non debbono essere riscontrati con riferimento alle richieste di accesso partecipative come quella in esame, per le quali la legittimazione a conoscere i documenti formati nel quadro di un certo procedimento deriva e si esaurisce nella stessa partecipazione dell'istante al procedimento medesimo.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 novembre 2011)

Atti inerenti il procedimento instaurato dal richiedente

Accessibilità totale

Qualora gli atti e i documenti cui si riferisce l'istanza di accesso ineriscano al procedimento instaurato su iniziativa del richiedente è indubbia la loro accessibilità. Trattandosi di un procedimento destinato a concludersi con l'adozione di un atto incidente nella sfera giuridica del ricorrente, questi ha certamente diritto ad accedere ai documenti richiesti, ai sensi del combinato disposto degli articoli 7, comma 1 e 10, comma 1 della legge n. 241/90.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 22 febbraio 2011)

Differente disciplina tra accesso endoprocedimentale e accesso esoprocedimentale

A differenza dell'accesso esoprocedimentale, nell'accesso endoprocedimentale, l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore "in re ipsa"

Il legislatore ha sottoposto il diritto di accesso ad una diversa disciplina a seconda che esso si atteggi ad accesso endoprocedimentale ovvero esoprocedimentale. La prima ipotesi ricorre qualora il richiedente manifesti interesse ad accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sfera giuridico-soggettiva dell'accedente, trovando la relativa regolamentazione nel disposto dell'articolo 10, comma 1, lettera a), legge n. 241 del 1990, ai sensi del quale: "I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24". A differenza dell'accesso della seconda specie, qui l'interesse del richiedente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, nel senso che è la stessa partecipazione al procedimento a conferire la legittimazione a prendere visione ed estrarre copia dei documenti afferenti a procedimenti cui si sia preso parte.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 luglio 2011)

Esercizio del diritto d'accesso - Limiti

È esercitabile con riferimento a documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 184 del 2006, "il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge, nei confronti dell'autorità competente a formare l'atto conclusivo o a detenerlo stabilmente. La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso".

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

Legittimazione attiva all'accesso

Ad eccezione dell'accesso ambientale il diritto di accesso postula sempre l'accertamento concreto dell'esistenza di un interesse differenziato da parte di chi richiede i documenti

Il diritto di accesso, fatta eccezione per alcuni settori peculiari, come quello dell'accesso ambientale, postula sempre l'accertamento concreto dell'esistenza di un interesse differenziato da parte di chi richiede i documenti: deve esistere cioè un interesse diretto e concreto corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento oggetto della richiesta ostensiva.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

DOCUMENTI ACCESSIBILI

Informazioni

Inaccessibilità

Ai sensi dell'art. 22, comma 4 della legge n. 241/90, non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 luglio 2011)

Segnalazioni, denunce ed esposti

Accessibili in quanto documenti amministrativi

Le segnalazioni, le denunce, gli esposti *et similia*, per consolidata giurisprudenza sia della Commissione che del giudice amministrativo sono da considerarsi accessibili in quanto documenti amministrativi. Come più volte rilevato in giurisprudenza, invero, "(...) nell'ordinamento delineato dalla legge n.

241/90, ispirato ai principi della trasparenza, del diritto di difesa e della dialettica democratica, ogni soggetto deve poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di segnalazioni, esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo o sanzionatorio, non potendo la p.a. procedente opporre all'interessato esigenze di riservatezza" (così T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 29 ottobre 2008, n. 1469, nello stesso senso cfr., C.d.S. Sez. V, 27.5.2008 n. 2511; Sez. VI, 23.10.2007 n. 5569; Sez. VI, 25.6.2007 n. 3601; Sez. VI, 12.4.2007, n. 1699)

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 gennaio 2011)

Documenti contenenti notizie relative a situazioni di interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica e all'attività di prevenzione e repressione della criminalità

Inaccessibilità

L'art. 3, comma 1, lettera b) del D.M. n. 415/1994 (recante il regolamento dei documenti detenuti dal Ministero dell'Interno, sottratti all'accesso, in attuazione dell'art. 24, comma 4, della legge n. 241/90), sottrae all'accesso tutti i documenti contenenti notizie relative a situazioni di interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica e all'attività di prevenzione e repressione della criminalità. La formulazione della norma regolamentare è di tale latitudine da non giustificare il suo riferimento esclusivo a documenti relativi alla prevenzione e repressione della commissione di delitti, la nozione di criminalità essendo comprensiva anche della commissione di reati di natura contravvenzionale.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

Copia del parere reso dal Consiglio di Stato in merito al ricorso straordinario presentato dall'istante

Riconosciuta natura di atto endoprocedimentale - Accessibilità piena

Poiché non appare dubbio che la copia del parere reso dal Consiglio di Stato in sede di istruttoria del ricorso Straordinario al Capo dello Stato incida nella

sfera giuridica dell'istante, la spettanza a parte ricorrente del diritto ad accedervi si fonda sulla sua natura di atto endoprocedimentali, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7, c. 1, e dell'art. 10, c. 1, lett. a), della legge n. 241/90.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 aprile 2011)

Atti della procedura selettiva

Accessibilità piena da parte dei partecipanti - Limiti

L'esercizio del diritto di accesso agli atti di una procedura selettiva da parte di uno dei partecipanti si configura come accesso endoprocedimentale, per la disciplina del quale la disposizione di riferimento è l'art. 10 della legge 241/90. L'interesse di un concorrente alla conoscenza dei documenti facenti parte della relativa serie procedimentale comprende anche i documenti prodotti dagli altri candidati. Il riferimento al divieto di controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione non è pertinente in quanto tale limite negativo non può valere nelle fattispecie in cui si sia preso parte ad un procedimento amministrativo, atteso che la qualificazione di parte procedimentale dalla posizione del richiedente esclude, in radice, che l'istanza di ostensione sia motivata da generiche finalità di controllo. Non è pertanto consentito limitare l'accesso ai documenti di alcuni solamente dei candidati risultanti vincitori. Né è possibile limitare la modalità di esercizio del diritto di accesso alla sola visione, tenuto conto che la novella della legge n. 15/2005 ha abrogato tale categoria di accesso limitato, prevedendo invece che il diritto di accesso debba sempre potersi esplicare, qualora così chiesto dall'istante, anche nella forma dell'estrazione di copia. In caso di richieste di copia di documenti, e specialmente qualora la mole di tali documenti sia elevata, il diritto di accesso non può essere garantito nell'immediatezza, in tutte le situazioni, rientra nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare, se del caso, opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l'esigenza di assicurare l'adempimento dell'attività ordinaria dell'amministrazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 maggio 2011)

Diritto d'accesso e diritto d'informazione dei consiglieri comunali

Accesso dai confini più ampi in ragione del particolare munus espletato

Il "diritto d'accesso" ed il "diritto di informazione" dei consiglieri comunali nei confronti della P.A. trovano la loro disciplina specifica nell'art. 43 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U. degli Enti locali) che riconosce ai consiglieri comunali e provinciali, in ragione del particolare *munus* espletato, un diritto dai confini più ampi sia del diritto di accesso ai documenti amministrativi attribuito al cittadino nei confronti del Comune di residenza (art. 10, T.U. Enti locali) sia, più in generale, nei confronti della P.A., quale disciplinato dalla legge n. 241/90. Il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, poiché, diversamente opinando, la P.A. si ergebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi. Gli Uffici comunali non hanno il potere di differire l'accesso del consigliere comunale alla conclusione del procedimento perché "ogni limitazione all'esercizio del diritto previsto dall'art. 43 interferisce inevitabilmente con la potestà istituzionale del consigliere comunale di sindacare la gestione dell'Ente onde assicurarne – in uno con la trasparenza e la piena democraticità – anche il buon andamento dell'amministrazione".

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 luglio 2011)

Delibere degli organi di governo del Comune e della Provincia

Accessibilità totale

Ai sensi dell'art. 124 del T.U.E.L. le delibere degli organi di governo del Comune e della Provincia, quali tra l'altro la Giunta Comunale, dovendo essere pubblicate nell'albo pretorio, sono pubbliche e, dunque, accessibili a tutti i cittadini. Nessuna preclusione sussiste, dunque, all'accessibilità della delibera con la quale l'ente locale manifesta la volontà di conferire il mandato

al Sindaco a partecipare al procedimento penale indicato nella parte narrativa in fatto.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

MODALITÀ DI ESERCIZIO DEL DIRITTO

Accesso per via telematica

Ammissibilità

La facoltà di ottenere copia di documenti amministrativi in formato elettronico è espressamente prevista dall'art. 13 d.P.R. n. 184/2006, disposizione che rinvia all'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000, per quanto riguarda le modalità di invio telematico delle domande e relative sottoscrizioni, nonché agli articoli 4 e 5 del d.P.R. n. 68/2005, recante disposizione per l'invio di posta elettronica, ed al decreto legislativo 82/2005 relativo al "codice dell'amministrazione digitale". Il predetto codice sancisce in favore di cittadini ed imprese il diritto di chiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni (art. 3); il diritto alla partecipazione al procedimento amministrativo ed il diritto di accesso mediante le tecnologie informatiche (art. 4); il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata per ogni scambio di documenti ed informazioni (art. 6) nonché la possibilità per le singole amministrazioni di disciplinare "l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti... secondo le disposizioni del presente codice e nel rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento in materia di protezione dei dati personali, di accesso ai documenti amministrativi, di tutela del segreto e di divieto di divulgazione" (art. 52). Le singole amministrazioni, nell'esercizio dei poteri generali organizzatori occorrenti per l'esercizio del diritto di accesso previsto dall'art. 1, co. 2 del suddetto d.P.R. n. 184/2006, devono attenersi al contenuto minimo stabilito dal successivo art. 8 lett. c) e d) dello stesso regolamento, che riguardano, rispettivamente, l'ammontare dei diritti e spese da corrispondere per il rilascio di

copie dei documenti e l'accesso ad informazioni contenute in strumenti informatici, da rilasciare anche su supporti forniti dal richiedente. (vedi anche decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 4 gennaio 2011)

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

Richiesta d'accesso presentata ad amministrazione diversa da quella detentrici dei documenti

Obbligo di trasmissione all'amministrazione competente

Il comma 2 dell'art. 6 del d.P.R. n. 184 del 2006 stabilisce che la richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente. Di tale trasmissione è data comunicazione all'interessato".

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 luglio 2011)

Richiesta di conoscere informazioni

Inammissibilità

La richiesta di conoscere informazioni è inammissibile in sede d'accesso agli atti, atteso che il diritto di accesso ha ad oggetto documenti amministrativi, ossia "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" e non mere informazioni.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 luglio 2011)

Documenti relativi alla gestione del servizio mensa

Accessibilità

Il Sindacato ha un interesse qualificato e differenziato ad accedere ai documenti relativi al servizio mensa interno alla struttura amministrativa, in quanto l'interesse è riferibile all'associazione in quanto tale e con riferimento agli scopi da essa perseguiti. Il diritto d'accesso è peraltro prevalente sulla riservatezza di eventuali contro interessati, trattandosi qui di dati comuni.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 15 marzo 2011)

Accesso di organizzazione sindacale

Legittimazione attiva subordinata alla circostanza che con la domanda ostensiva si intendano tutelare interessi del sindacato

Tra i soggetti formalmente legittimati a presentare istanza di accesso la legge n. 241/90 contempla anche gli enti esponenziali di interessi diffusi quali, appunto, le organizzazioni sindacali. Per costoro la legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso è subordinata alla circostanza che con la domanda ostensiva si intendano tutelare interessi del sindacato in quanto tale e non situazioni giuridiche soggettive dei singoli iscritti.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 31 maggio 2011)

Accesso ai propri elaborati relativi al concorso e ai verbali della Commissione sui criteri di valutazione

È illegittimo il differimento dell'accesso all'esaurimento della procedura concorsuale

Non appare pertinente giustificare il diniego di accesso sulla base dell'art. 4 c. 1 lett. e), del DM 115/96, recante il regolamento del Ministero della Giustizia in materia di accesso, posto che esso rende inaccessibili documenti attinenti ai lavori delle commissioni concorsuali fino all'esaurimento delle relative procedure, ma solo in relazione all'esigenza di salvaguardare la riservatezza di terzi, intatta dalla richiesta di parte ricorrente, e salva in ogni caso la facoltà di accesso qualora i documenti di cui è domandata l'ostensione siano necessari per la tutela degli interessi giuridici dell'istante, come è nel caso specifico. Né sono opponibili le esigenze di opportunità amministrativa: è legittimo, in ossequio ad esse, differire l'accesso in caso di domanda presentata in corso di sub-procedimento, ma non se, come nel caso in questione, essa sia proposta una volta valutate le prove scritte e stilato l'elenco degli ammessi agli orali, avendo il richiedente un evidente urgenza ad accedere ai documenti concorsuali.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

Tutela della riservatezza dei controinteressati

Esclusione

Per quanto riguarda la tutela della riservatezza dei controinteressati, in tema di concorsi pubblici copiosa giurisprudenza afferma la pressoché totale accessibilità sia dei documenti formati dalla commissione esaminatrice che di quelli prodotti dai candidati. Così il TAR Lazio n. 6450/08: Le domande e i documenti prodotti dai candidati, i verbali, le schede di valutazione e gli stessi elaborati costituiscono documenti rispetto ai quali deve essere esclusa in radice l'esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, posto che i concorrenti,

prendendo parte alla selezione, hanno evidentemente acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza. Tali atti, quindi, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti che, pertanto, non assumono la veste di controinteressati in senso tecnico.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

RISERVATEZZA

Prevalenza diritto d'accesso salvo i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale

Il disposto dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/90 - a parte le cautele previste a tutela dati sensibili e giudiziari e dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale -, prevede la necessità di garantire in ogni caso l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere gli interessi giuridici dell'accedente. La necessità per la ricorrente di acquisire il documento richiesto al fine di tutelare la propria immagine e la propria onorabilità che potrebbero essere state lese da alcune dichiarazioni riguardanti il ricorrente contenute nella relazione di cui aveva chiesto l'acquisizione.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 maggio 2011)

Tutela della riservatezza

Consentita in sede d'accesso attraverso l'obliterazione dei dati sensibili

Se l'esigenza giustificativa della determinazione impugnata è quella di tutelare la riservatezza di alcune informazioni contenute nel sistema operativo, l'Amministrazione ben potrà soddisfare quest'esigenza, contemperandola con quella di consentire il pieno esercizio del diritto di

accesso del ricorrente, consegnando copia della stampa dell'applicativo informatico al ricorrente solo dopo aver obliterato i dati sensibili contenuti nel sistema operativo. Peraltro, dopo la riforma del 2005 non esistono più, nel nostro ordinamento, casi in cui il diritto di accesso possa essere limitato alla visione del documento. Avere consentito la visione comporta pertanto la necessità di consentire anche l'estrazione di copia.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 novembre 2011)

Dati inerenti il reddito percepito dal coniuge

L'entità del reddito percepito dal coniuge non costituisce un dato sensibile

I dati relativi alle dichiarazioni contributive non sono ricompresi nel novero di quelli sensibili per i quali, viceversa, il legislatore ha inteso formulare un elenco tassativo contenuto nell'articolo 4 del d.lgs. n. 196/2003, tra i quali quelli che inerenti il reddito percepito non compaiono. In tal senso, espressamente, T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, Sent. n. 35020, del 02-12-2010, ove si afferma "Quanto alla tutela della riservatezza di terzi è vero quanto sostenuto da parte ricorrente che l'entità del reddito percepito dal coniuge non costituisce un dato sensibile, in quanto non rientrante nella espressa elencazione di cui all'art. 4, comma 1 lett. d) del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 che, tra i dati sensibili, ricomprende: "i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale". Pertanto non può accogliersi la tesi della prevalenza della riservatezza rispetto al diritto d'accesso.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 27 settembre 2011)

Dati comuni

Prevalenza del diritto d'accesso sulla riservatezza

L'assetto dei rapporti tra diritto di accesso e tutela dei dati personali, desumibile dal sistema normativo attualmente in vigore, consente di affermare la prevalenza del primo sui dati comuni del terzo controinteressato, nonché 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, l. n. 241/90). Nel caso in cui il contrasto sia tra accesso e riservatezza sub specie di dati comuni, lo stesso è da risolversi a favore del diritto d'accesso di cui agli articoli 22 e ss. della legge n. 241 del 1990.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'11 ottobre 2011)

Dichiarazioni dei redditi

Prevalenza del diritto all'accesso sulla riservatezza qualora la conoscenza sia necessaria per la difesa in giudizio

L'interesse alla tutela della riservatezza del contribuente, in relazione alle informazioni ed ai dati contenuti nella dichiarazione dei redditi, non può non recedere qualora la conoscenza di tali dati da parte dell'accedente sia necessaria ai fini della cura e della difesa dei propri interessi in giudizio

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 3 settembre 2011)

SEGRETO ISTRUTTORIO

Relazioni di servizio ed altri atti o documenti presupposto per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza

Sottratti all'accesso

Il D.M. n. 415 del 1994, art. 3, lett. a) sottrae all'accesso le relazioni di servizio ed altri atti o documenti presupposto per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza, nonché degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, ovvero inerenti all'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 di regolamento, debba essere unita a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità'; mentre la lett. b) dell'art. 3, sottrae all'accesso le relazioni di servizio, informazioni ed altri atti o documenti inerenti ad adempimenti istruttori relativi a licenze, concessioni od autorizzazioni comunque denominate o ad altri provvedimenti di competenza di autorità o organi diversi, compresi quelli relativi al contenzioso amministrativo, che contengono notizie relative a situazioni di interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica e all'attività di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che, per disposizioni di legge o di regolamento, ne siano previste particolari forme di pubblicità o debbano essere uniti a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 23 giugno 2011)

SEGRETO PROFESSIONALE

Corrispondenza tra l'Avvocatura Distrettuale dello Stato e l'Amministrazione

Inaccessibilità

Tutti i documenti inviati all'Avvocatura dello Stato, ai fini della loro utilizzazione da parte della stessa per la difesa in giudizio dell'Amministrazione patrocinata,

costituendo corrispondenza inerente all'attività defensionale dell'Avvocatura dello Stato, sono sottratti all'accesso, a norma dell'art. 2 del d.P.C.M. n. 200/1996, norma regolamentare preordinata a tutelare il segreto professionale con riferimento ai rapporti tra l'organo di difesa legale dell'Amministrazione statale ed il suo "cliente" istituzionale, dalla cui applicazione la Commissione non può prescindere.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 10 maggio 2011)

Parere dell'Avvocatura dello Stato

Accessibile se reso in una fase endoprocedimentale, prodromica ad un provvedimento amministrativo, inaccessibile se reso in una fase contenziosa o anche precontenziosa

Sono sottratti all'accesso i documenti coperti da segreto professionale, con particolare riferimento alla documentazione difensiva scaturente da rapporti tra amministrazione e Avvocatura dello Stato, qualora essi siano preordinati alla fase difensiva nell'ambito di un contenzioso in atto. Se il parere o il documento coinvolgente l'Avvocatura viene reso in una fase endoprocedimentale, prodromica quindi ad un provvedimento amministrativo, è ammesso l'accesso, mentre se viene reso in una fase contenziosa o anche precontenziosa, l'accesso è escluso a tutela delle esigenze di difesa (così TAR Lazio n. 7930/08).

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 luglio 2011)

SOCIETÀ

Società cooperativa

Fascicoli formati nel corso di attività ispettiva

Il socio ha diritto ad accedere agli atti contenuti nei fascicoli formati nel corso dell'attività ispettiva, nei confronti della società cooperativa, a seguito di espo-

sti dello stesso, ritenuta indubbia la legittimazione ad accedere e non ravvisandosi profili di tutela della riservatezza meritevoli di prevalere sul diritto di accesso.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 settembre 2011)

TUTELA DEI DIRITTI

Dichiarazione dei redditi

Accessibili se la loro conoscenza è necessaria ai fini dell'esercizio del diritto di difesa

Le dichiarazioni dei redditi sono documenti certamente accessibili, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/90, la loro conoscenza essendo necessaria ai fini dell'esercizio del diritto di difesa del ricorrente, in relazione alla quantificazione della pretesa risarcitoria fatta valere nei confronti del controinteressato.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 settembre 2011)

Dichiarazioni dei redditi del coniuge

Accessibilità in caso di richiesta per poter accertare l'entità dei redditi ai fini dell'erogazione dell'assegno di mantenimento

Non può essere disconosciuto il diritto ad accedere alle dichiarazioni dei redditi la cui conoscenza è necessaria per difendere in giudizio gli interessi giuridici, a mente dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/90. Il diritto di difesa del diritto all'integrale soddisfazione dell'obbligo gravante sul coniuge a corrispondere l'assegno di mantenimento in favore dell'accedente e di sua figlia non può esser qualificato come posizione giuridica eminentemente economica, l'adempimento di tale obbligo essendo chiaramente preordinato ad assicurare alla moglie ed alla figlia un'esistenza dignitosa. Ne consegue

che il diritto d'accesso non debba recedere rispetto al diritto alla riservatezza del controinteressato.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 13 settembre 2011)

Documenti richiesti ai fini dell'esercizio del diritto di difesa

Accessibilità anche in caso di estrema laboriosità dell'attività necessaria all'evasione dell'istanza

La spettanza del diritto dell'accedente ad accedere ai documenti richiesti ai fini dell'esercizio del diritto di difesa nell'instaurando giudizio è desumibile, inequivocabilmente, dal disposto dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/90. Eventuali difficoltà pratiche rappresentate dall'Amministrazione, che abbia rigettato l'istanza di accesso in considerazione dell'estrema laboriosità dell'attività necessaria all'evasione della predetta istanza, se possono giustificare la non immediatezza dell'evasione dell'istanza di accesso, ovvero il differimento dell'accesso, non sono certo giuridicamente idonee a vanificare il relativo diritto.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta dell'8 novembre 2011)

Atti riguardanti l'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di prevenzione della criminalità

Inaccessibilità - Limiti

L'accesso agli atti di una procedura amministrativa che coinvolge direttamente i diritti o interessi legittimi di un soggetto può essere inibito solo quando la conoscenza degli stessi può arrecare diretto e immediato nocumento alle attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di prevenzione della criminalità, intese nel senso generale delle loro strutture organizzative e non in quello specifico della situazione singola dell'accedente. È inconferente il generico diniego per motivi di ordine e sicurezza pubblica. Qualora tuttavia vi fossero in concreto, fra gli atti chiesti in ostensione, parti riguardanti specificamente le

strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico e alla prevenzione e repressione della criminalità, con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, nonché all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini, ben potrà l'Amministrazione tutelarsi con opportuni omissis, purché venga consentito all'istante, in ogni caso, di conoscere quanto necessario per esercitare il proprio diritto a difendersi.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

Documenti utili ai fini di una causa risarcitoria

Piena accessibilità

I documenti utili ai fini di una causa risarcitoria sono accessibili in quanto, a mente dell'art. 24 c. 7 legge 241/90, deve essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare i propri interessi giuridici. La legge aggiunge che, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile, e nei termini previsti dall'art. 60 d.lgs. 196/03 in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale. Si aggiunga peraltro che l'opposizione del controinteressato, isolatamente considerata, non è motivo sufficiente per negare l'accesso, atteso che spetta comunque all'amministrazione, anche in caso di opposizione, effettuare il bilanciamento tra gli interessi contrapposti all'accesso e alla riservatezza.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

Documenti necessari per esigenze di tipo difensivo

Accessibilità piena

Non v'è dubbio alcuno sulla sussistenza in capo all'istante di una situazione giuridicamente qualificata quando la richiesta d'accesso è motivata in ragione

della vicenda processuale in corso di svolgimento e collegata ai documenti per i quali è stato chiesto l'accesso. La richiesta di accesso formulata per esigenze di tipo difensivo, le quali come è noto, rientrano tra quelle paradigmaticamente riconosciute come rilevanti sul piano giuridico ai fini dell'esercizio del diritto di cui al Capo V della legge n. 241 del 1990, non può essere disattesa dall'amministrazione.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 20 luglio 2011)

Atti inerenti procedimento ispettivo del lavoro

Accessibilità

Deve essere riconosciuta la titolarità di un interesse qualificato ad accedere ai documenti inerenti le dichiarazioni rilasciate dal richiedente l'accesso agli ispettori del lavoro nel corso di un procedimento ispettivo, nonché ai verbali ai verbali conclusivi redatti e ai conseguenti provvedimenti assunti dall'Ispettorato del lavoro e a ogni documento relativo al procedimento di cui alle ispezioni, sia quale parte del procedimento ispettivo in corso, sia perché i chiesti documenti sono necessari per tutelare in giudizio i propri diritti. Al riguardo si osserva che tra i compiti del personale ispettivo sono compresi, tra gli altri, la vigilanza sull'esecuzione delle leggi di tutela dei rapporti di lavoro e di legislazione sociale ovunque sia prestata attività di lavoro a prescindere dallo schema contrattuale, tipico o atipico, di volta in volta utilizzato nonché la vigilanza sulla corretta applicazione dei contratti e accordi collettivi di lavoro (artt. 7 e 8, d.lgs. n. 124 del 2004 e successive modificazioni ed integrazioni). Pertanto, la trasparenza di un procedimento diretto, presumibilmente, ad accertare se dietro la forma di contratti di collaborazione non si celino forme di lavoro subordinato, svolto da ispettori normativamente deputati a verificare il rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale, costituisce uno strumento di democrazia a garanzia di entrambe le parti del rapporto di lavoro.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 7 luglio 2011)

Documenti riguardanti la risoluzione del proprio contratto di lavoro a tempo determinato

Accessibilità

Appare evidente l'interesse diretto, concreto e personale, ex art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/90, ad accedere a tutti i documenti amministrativi riguardanti la risoluzione del proprio contratto di lavoro a tempo determinato, al fine di tutelare la sua sfera giuridica lesa dalla predetta risoluzione del contratto.

(Decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 23 giugno 2011)

Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo
Via della Mercede, 9
00187 Roma

Capo del Dipartimento
Diana Agosti

e-mail: segreteriaadica@palazzochigi.it
P.E.C.: segreteria.dica@mailbox.governo.it

Hanno collaborato Luigi Capogna
e per la segreteria redazionale Rosanna Fasulo

Segreteria della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi
presso l'Ufficio Affari Generali e Attività di Indirizzo Politico Amministrativo

P.E.C.: commissione.accesso@mailbox.governo.it
Sito: www.commissioneaccesso.it



Pubblicazione edita dalla
Dipartimento per la l'Informazione e l'Editoria

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Capo del Dipartimento Ferruccio Sepe



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA