

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

## COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Relazione per l'anno 2015 sulla trasparenza dell'attività  
della pubblica amministrazione

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



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*



**Relazione per l'anno 2015 sulla trasparenza  
dell'attività della pubblica amministrazione  
(legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 27, comma 5)**

## SOMMARIO

<b>Introduzione .....</b>		Pag.	4
<b>1</b>	<b>Composizione della Commissione per l'accesso.....</b>	“	10
	1.1 Composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dall'istituzione al 2015 .....	“	13
	1.2 Composizione attuale.....	“	17
<b>2</b>	<b>Il Ruolo e l'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2015.....</b>	“	19
	2.1 Il ricorso alla Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990 – iter.....	“	25
	2.2 La procedura.....	“	27
	2.3 Le decisioni della Commissione.....	“	29
	2.4 Gli effetti della decisione favorevole - La carenza di poteri coercitivi e/o sanzionatori in capo alla Commissione in caso di inadempienza o inerzia dell'Amministrazione resistente...	“	30
	2.5 Revocazione delle decisioni della Commissione per l'accesso.....	“	33
<b>3</b>	<b>Esito dei ricorsi nell'anno 2015.....</b>	“	43
	3.1 Le amministrazioni resistenti.....	“	48
	3.2 Ricorsi contro gli ordini professionali.....	“	57
	3.3 Ricorsi contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della giustizia.....	“	58
	3.4 Ricorsi contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca.....	“	59
	3.5 Ricorsi contro gli Enti del settore della Salute.....	“	60
	3.6 Ricorsi contro il Ministero del lavoro.....	“	61
	3.7 Ricorsi contro gli enti del settore Difesa.....	“	62
	3.8 Ricorsi contro il Ministero dell'interno.....	“	63
	3.9 Ricorsi contro il Ministero dell'economia e delle finanze.....	“	64
<b>4</b>	<b>La distribuzione geografica dei ricorsi nel 2015.....</b>		“65
	4.1 Ricorsi divisi per regione.....	“	67
	4.2 Competenza della Commissione sui ricorsi presentati contro gli enti locali in caso di carenza di difensore civico.....	“	69

<b>5</b>	<b>Le funzioni consultive della Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/90 - Pareri nel 2015</b> .....		Pag.	72
	5.1	I pareri suddivisi per Regione di appartenenza del richiedente.....	“	72
	5.2	I pareri sui regolamenti delle amministrazioni in materia di diritto d'accesso.....	“	76
	5.3	I richiedenti il parere suddivisi per categorie.....	“	77
	5.4	Pareri richiesti dai consiglieri comunali e provinciali.....	“	80
	5.5	Inapplicabilità dell'articolo 43 del T.U.E.L. ai consiglieri regionali e ai parlamentari.....	“	83
	5.6	I pareri richiesti dalle amministrazioni statali.....	“	86
<b>6</b>	<b>Gli interventi della Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27, comma 5 della legge n. 241 del 1990.....</b>		“	87
	6.1	Gli interventi della Commissione nell'anno 2015	“	87
<b>7</b>	<b>Principali tematiche trattate nei pareri resi dalla Commissione per l'accesso nel 2015.....</b>		“	90
	7.1	Consiglieri comunali - accesso totale agli atti del Comune ai sensi dell'articolo 43 del T.U.E.L. ....	“	90
	7.2	Consiglieri regionali – inammissibilità della richiesta di accesso – inapplicabilità dell'articolo 43 del T.U.E.L. ....	“	102
	7.3	Costi per l'esercizio del diritto – gratuità dell'accesso – rimborso spese di fotocopie.....	“	103
	7.4	Diritto di accesso – limiti.....	“	106
	7.5	Documenti sottratti all'accesso.....	“	115
	7.6	Documenti accessibili.....	“	116
	7.7	Modalità di esercizio del diritto.....	“	125
	7.8	Organizzazioni sindacali.....	“	128
<b>8</b>	<b>La struttura di supporto all'attività della Commissione per l'accesso.....</b>		“	134
	8.1	Il servizio di supporto e di segreteria della Commissione per l'accesso.....	“	136
	8.2	La dematerializzazione dei lavori della Commissione - Il sito intranet riservato ai Componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri.....	“	138
	8.3	Il sito internet <a href="http://www.commissioneaccesso.it">www.commissioneaccesso.it</a> .....	“	149
	8.4	Accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2015..	“	149
	8.5	Accessi per mese al sito della Commissione.....	“	152
	8.6	La casella di posta elettronica certificata (P.E.C.) della Commissione ( <a href="mailto:commissione.accesso@mailbox.governo.it">commissione.accesso@mailbox.governo.it</a> )...	“	209
	8.7	Massimario <i>on line</i> delle decisioni e dei pareri della Commissione.....	“	211

<b>9</b>	<b>Le decisioni rese della Commissione per l'accesso nell'anno 2015.....</b>	Pag.	213
	9.1 Accesso difensivo.....	“	213
	9.2 Accesso endoprocedimentale.....	“	216
	9.3 Competenza della commissione – estensione ai dinieghi degli Enti locali in assenza di difensore civico.....	“	222
	9.4 Concorsi pubblici.....	“	228
	9.5 Diritto all'accesso - titolarità del diritto.....	“	235
	9.6 Documenti accessibili.....	“	239
	9.7 Inammissibilità.....	“	247
	9.8 Interesse all'accesso.....	“	252
	9.9 Limiti all'accesso.....	“	257
	9.10 Organizzazione sindacale.....	“	267
	9.11 Parlamentare – esclusione del diritto di accesso.....	“	270
<b>10</b>	<b>Effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell'attività giustiziale della Commissione per l'accesso.....</b>	“	273
	<b>Indice delle Figure.....</b>	“	278

## Introduzione

La trasparenza dell'amministrazione, costituisce cardine fondamentale dell'agire pubblico e assume rilievo sia nel senso che è funzionale ad assicurare esigenze di carattere generale quali quelle dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, sia perché da vita, a tutti gli effetti, a posizioni giuridiche soggettive che godono di una specifica tutela riconosciuta dall'ordinamento.

Il diritto di accedere ai documenti in possesso della pubblica amministrazione, al fine di tutelare i propri interessi e di verificare la razionalità e la coerenza delle scelte effettuate dalla pubblica amministrazione è riconosciuto a tutti i cittadini. Con la legge n. 241 del 1990, il segreto ha perso definitivamente la valenza di principio informatore dell'operato della pubblica amministrazione e non occupa più una posizione dominante: è possibile invocare la necessità del segreto solo nei casi in cui vi sia l'esigenza obiettiva e reale di tutelare particolari e delicati interessi pubblici; esigenza che, tra l'altro, deve essere normativamente prevista e ritenuta prevalente sul diritto di accesso<sup>1</sup>.

Sulla scia di tali principi, dapprima il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150<sup>2</sup> ha introdotto il concetto di trasparenza intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni

---

<sup>1</sup> In tal senso si esprimeva già l'art. 24 della legge n. 241 del 1990 nella sua formulazione originaria, che escludeva l'accesso "per i documenti coperti da segreto di stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1877, n. 801, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento"; principio sostanzialmente confermato dal testo vigente dello stesso articolo, anche se meglio circoscritto e definito, dalla nuova formulazione. La legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, più volte modificata nel corso degli anni dal legislatore, ha segnato una svolta epocale nella concezione dell'azione della Pubblica Amministrazione, delineando il nuovo volto dell'esercizio dei pubblici poteri. Dalla concezione autoritativa del rapporto tra pubblica amministrazione e privato cittadino, si è passati ad una visione delle dinamiche pubblico-privato, in cui i due soggetti si muovono in maniera paritaria e godono della medesima dignità ed è dato nuovo valore alla funzionalizzazione dell'azione amministrativa, che trova la sua ragione d'essere nella efficiente soddisfazione delle esigenze del cittadino-utente con cui si relaziona. In questa nuova visione rientrano sia l'enunciazione dell'obbligo di provvedere della Pubblica Amministrazione, che garantisce i cittadini dall'inerzia dei pubblici poteri, sia la piena responsabilizzazione dei soggetti che agiscono in nome dell'Amministrazione, garantita dalla individuazione del responsabile del procedimento. Gli istituti, introdotti dalla legge n. 241 del 1990, rafforzati dalle modifiche successivamente intervenute<sup>1</sup>, volti a garantire maggiore efficacia ed efficienza all'azione amministrativa, consentendo il ricorso a strumenti tratti dal diritto privato, ampliando le ipotesi di partecipazione diretta del cittadino alle scelte operate dall'amministrazione. In tale contesto si inserisce l'introduzione del principio di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, sancito dalla previsione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990. Con l'avvento della legge n. 241 del 1990 è di conseguenza mutato radicalmente il *modus operandi* dell'amministrazione che deve garantire la piena trasparenza del proprio agire, curando l'interesse pubblico in maniera da rendere sempre conoscibile l'iter formativo delle proprie decisioni amministrative, anche al fine di salvaguardare gli interessi privati coinvolti.

<sup>2</sup> Recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.", pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 254 del 31 ottobre 2009, supplemento ordinario n. 197)

istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolte dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. E, successivamente, **il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33**<sup>3</sup>, ha sancito il principio generale di trasparenza<sup>4</sup> - intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni - allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e ha introdotto l'obbligo di pubblicazione - sui siti internet istituzionali delle pubbliche amministrazioni - dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente. Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del menzionato decreto legislativo 33/'13, la trasparenza, così intesa, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, di buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali ed integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.<sup>5</sup>

**Il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97** ha, da ultimo, modificato il decreto legislativo 33 del 2013, introducendo l'accesso civico c.d. *generalizzato*, che estende la trasparenza a tutti i documenti e le informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, indipendentemente dagli obblighi di pubblicazione, e a prescindere dall'esistenza di un interesse differenziato in capo al richiedente. Restano tuttavia esclusi da tale nuova fattispecie di accesso civico generalizzato tutti quei documenti e quelle informazioni la cui conoscenza possa mettere in pericolo la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la

---

<sup>3</sup> Recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" (pubblicato nella G.U. n. 80 del 5 aprile 2013). L'art. 5, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha aggiunto al testo originario il nuovo "Capo I-bis Diritto di accesso a dati e documenti" che ha introdotto la nuova figura di accesso civico, da parte di chiunque, ai dati, documenti ed informazioni detenuti dalle amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (cd. accesso civico generalizzato).

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

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

sicurezza nazionale, la difesa e le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento, il regolare svolgimento di attività ispettive.<sup>6</sup> Inoltre, l'accesso civico allargato è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.<sup>7</sup> Infine, l'accesso civico allargato è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.<sup>8</sup>

Inoltre, restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e, se i limiti all'accesso civico allargato di cui si è detto sopra riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti e comunque, tali limiti si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico, per di più, non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.<sup>9</sup>

E' rimasto, comunque, inalterato l'assetto del diritto d'accesso ai documenti amministrativi così come disciplinato dal dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del

---

<sup>6</sup> L'articolo 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 prevede al comma 1 l'esclusione dall'accesso civico se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

<sup>7</sup> Il comma 2 dell'articolo 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 recita: "L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

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

<sup>9</sup> Si riportano qui di seguito, per completezza, i commi 4, 5 e 6 dell'art.5-bis d.lgs. n. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 "4. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti. 5. I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento. 6. Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative."

1990 e dal DPR 184 del 2006, in quanto, ai sensi del nuovo dispositivo introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, sono espressamente mantenute in vigore “*le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241*” ed è confermata la piena competenza della Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi in tale ambito<sup>10</sup>.

L’articolo 27 della legge n. 241 del 1990 attribuisce diverse funzioni alla Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi, che saranno analizzate dettagliatamente nei seguenti capitoli di questa relazione. In particolare, Essa è competente a decidere sui ricorsi avverso i dinieghi di accesso (espresi o taciti) e i differimenti adottati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ai sensi dell’articolo 25, comma 4, della citata legge ed a vigilare sull’attuazione del principio di piena conoscibilità dell’attività della Pubblica Amministrazione, attraverso l’esercizio della propria attività consultiva, ai sensi dell’articolo 27 della stessa legge n.241/90.

Negli ultimi anni, la Commissione per l’accesso è divenuta un riferimento primario in tema di garanzia della trasparenza – sia pur solo nella limitata accezione prevista dalla legge n. 241 del 1990 - non solo per i privati ma anche per le stesse amministrazioni. I dati sui procedimenti attivati innanzi alla Commissione dal 2006 ad oggi non lasciano dubbi sul successo dell’organismo. Il numero dei ricorsi decisi, come si evince dalla tabella e dal grafico sulla attività della Commissione, allegati al presente progetto, è in costante ascesa, chiaro segno della capacità dell’organo di affrontare il delicato problema del bilanciamento del diritto di accesso con le altre situazioni giuridiche soggettive qualificate. Con le sue pronunce, la Commissione interpreta la normativa, definendo i limiti, le modalità di esercizio e il contenuto dell’accesso, anche attraverso un continuo dialogo con le pronunce giurisprudenziali in materia.

Il Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo, che ospita la Commissione per l’accesso fin dalla sua istituzione, fornisce il supporto tecnico amministrativo all’organo. Dal 2009, il Dipartimento ha completamente informatizzato i lavori della Commissione per l’accesso, abbandonando, quindi, il sistema classico di fascicolazione

---

<sup>10</sup> Vedi articolo 4, comma 7, del decreto legislativo n. 33 del 2013. Vedi anche articolo 5, comma 11, del d.lgs 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 che testualmente recita: “*Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241*”

cartacea dei ricorsi e dei documenti connessi a ciascuna delle richieste di parere e dei ricorsi presentati in commissione.

Nell'anno 2015, la Commissione ha visto notevolmente crescere il numero dei ricorsi presentati e delle richieste di parere pervenute. Ciò dimostra certamente una aumentata coscienza da parte dei cittadini del proprio diritto all'accesso ai documenti amministrativi, sempre più riconosciuto come un'esigenza irrinunciabile.

La Commissione per l'accesso, offre, sempre più, lo spazio necessario di dialogo e confronto tra i cittadini e la pubblica amministrazione volto alla piena realizzazione dei principi di controllo democratico, di tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità, sanciti dalla Costituzione.

In particolare, il ricorso alla Commissione per l'accesso per il riesame dei dinieghi ai sensi dell'articolo 25, comma 4 della legge n.241 del 1990, pur non delineandosi come rimedio alternativo rispetto al ricorso giurisdizionale dinanzi al Tar, ha riscosso, nei circa dieci anni della sua vigenza (tale strumento di tutela in sede amministrativa del diritto d'accesso ai documenti è entrato in funzione nel 2006 con il vigore del DPR n.184 del 2006) un notevole successo tra i cittadini, non solo per la assoluta semplicità e velocità della procedura che non prevede costi ed è azionabile senza la necessaria assistenza di un difensore, ma anche e soprattutto per l'impegno costante della Commissione per l'accesso che, nonostante il sempre crescente numero di ricorsi presentati ha sempre fornito risposta espressa a tutti i ricorrenti, senza mai far formare il silenzio rigetto previsto al decorrere dei trenta giorni dalla presentazione del ricorso.

I dati relativi ai ricorsi decisi dalla Commissione per l'accesso dal 2006 al 2015, che saranno illustrati nel dettaglio nella presente relazione, mostrano una costante ascesa del lavoro della Commissione. Nel corso dell'anno 2015 sono state trattate 1270 fra decisioni e pareri. Con le sue pronunce la Commissione interpreta la normativa, definendo i limiti, le modalità di esercizio e il contenuto dell'accesso ai documenti amministrativi ed affermando il principio di trasparenza nella P.A..

Tuttavia, se è vero che il principio di trasparenza ha uniformato la prima legge adottata in materia nell'ordinamento italiano (L.7-8-1990 n. 241/90, che per prima ruppe

il tabù del segreto amministrativo discrezionale sino ad allora vigente) vero è anche che tale legge, istitutrice della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, segnò solo una parziale tutela di un principio di trasparenza.

La legge 241/90 introdusse, infatti, soltanto un diritto di accesso ai documenti amministrativi spettante non a chiunque ma solo agli interessati alla tutela di proprie situazioni giuridiche e con espressa esclusione di ogni finalità di controllo generalizzato del pubblico operato.

A tutela di tale diritto in via amministrativa istituì la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

L'evoluzione successiva dell'ordinamento ha segnato, per contro, una piena affermazione del principio di trasparenza, in linea con le più avanzate normative nazionali ed europee come, il Freedom of Information Act statunitense e il trattato di Lisbona.

Nell'ordinamento italiano, in particolare, sono da segnalare, da ultimo, la legge 6 novembre 2012, n. 190, il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e soprattutto, il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

In virtù di tale ultima normativa, che ha introdotto l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato, la trasparenza diventa principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con gli amministrati. Il diritto di accesso, in quanto diritto alla trasparenza spetta a chiunque come strumento di controllo democratico sull'apparato pubblico e misura fondamentale per la prevenzione e il contrasto anticipato della corruzione.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (pur conservata in vita per la tutela di quello che è ormai un limitato settore della trasparenza quale il diritto di accesso ai documenti amministrativi in funzione di tutela di specifici interessi giuridicamente rilevanti) è stata esclusa da ogni competenza in materia di accesso civico e generalizzato dalla normativa sopracitata, che sembra, invece, individuare il garante della trasparenza, intesa come accesso totale, nell'Autorità Nazionale Anticorruzione, il che appare coerente con il nuovo concetto funzionale di trasparenza sopra enunciato.

## 1. La composizione della Commissione per l'accesso

La composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dalla sua prima costituzione, risalente a 25 anni fa, ha subito nel corso del tempo diverse modifiche.

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

Dal 1991, anno di prima costituzione, al 2005, la Commissione per l'accesso, nominata con decreto del Presidente della Repubblica, era costituita oltre che dal Presidente, da sedici membri, dei quali:

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

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

- due senatori e due deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere;
- quattro fra i magistrati e gli avvocati dello Stato, designati dai rispettivi organo d'autogoverno;
- due fra i professori di ruolo in materia giuridico-amministrativa, designati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- uno fra i dirigenti dello Stato o di enti pubblici, designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri;

- il capo della struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione (capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo), membro di diritto.

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

Da ultimo, a seguito delle modifiche introdotte all'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, dalla legge 9 agosto 2013, n 98, recante "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*", è stata prevista un'ulteriore riduzione a soli dieci membri – oltre al Presidente - dei componenti della Commissione, nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione.

In particolare, l'articolo 47 *-bis* della citata legge 9 agosto 2013, n. 98, recante la rubrica (*Misure per garantire la piena funzionalità e semplificare l'attività della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*) ha apportato all'articolo 27, comma 2, della legge n .241 del 1990, che disciplina la composizione della Commissione per l'accesso, le seguenti modificazioni:

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

Lo stesso articolo 47-bis della legge n. 98 del 2013 ha inserito, dopo il comma 2, dell'articolo 27 della L. n. 241 del 1990, il comma 2-*bis* che recita: "La Commissione delibera a maggioranza dei presenti. L'assenza dei componenti, per tre sedute consecutive, ne determina la decadenza".

Il citato articolo 47-bis, inoltre, al comma 2 prevede che la Commissione per l'accesso, così come da ultimo modificata, è ricostituita entro sessanta giorni dalla data di

entrata in vigore della legge 98 del 2013. Fino alla data di nuova costituzione, la Commissione continua ad operare nella precedente composizione.

Quindi, il comma 3 sempre dell'articolo 47-*bis* ha soppresso il primo periodo del comma 6 dell'articolo 12 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, abrogando il quorum di sette componenti, precedentemente previsto per la regolarità delle sedute.

## 1.1 Composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dall'istituzione al 2015

Di seguito si riportano, nel dettaglio, le composizioni della Commissione per l'accesso succedutesi nel tempo. Dalla prima istituzione, sino ad oggi si sono succedute ben otto Commissioni per l'accesso.

---

### COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI DAL 1991 AL 2015

---

#### Prima Commissione TRIENNIO 1991-1994

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

---

#### **Presidente:**

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

#### **Componenti:**

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

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

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

---

**Seconda Commissione TRIENNIO 1994-1997**

D.P.C.M. 24 novembre 1994

---

**Presidente:**

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

**Componenti:**

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

**Terza Commissione TRIENNIO 1998-2001**

D.P.C.M. 17 marzo 1998

---

**Presidente:**

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

**Componenti:**

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

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

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

---

#### Quarta Commissione TRIENNIO 2002-2005

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

---

##### **Presidente:**

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

##### **Componenti:**

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

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

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

---

#### Quinta Commissione TRIENNIO 2005-2008

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

---

##### **Presidente:**

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

##### **Componenti:**

- Sen. Luciano MAGNALBÒ;
- Sen. Luciano MODICA;
- On. Gianclaudio BRESSA;
- On. Pierantonio ZANETTIN;
- Cons. Gianpiero Paolo CIRILLO, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Cons. Tommaso ALIBRANDI, Presidente di sezione del Consiglio di Stato;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di vice Presidente della Commissione;
- Dott. Salvatore RUSSO, Presidente di sezione del Tribunale di Nocera Inferiore;

- Cons. Giorgio PUTTI, Consigliere della Corte dei conti;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Roma Tre;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, Dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa.

A seguito di fine legislatura, con DPCM 22 settembre 2006, la composizione è stata così modificata:

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

#### **Sesta Commissione TRIENNIO 2008-2011**

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

##### **Presidente:**

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

##### **Componenti:**

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Gennaro CORONELLA;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO;
- On. Daniela SBROLLINI;
- On. Roberto SPECIALE;
- Cons. Salvatore GIACCHETTI, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato;
- Avv. Ignazio F. CARAMAZZA, Vice Avvocato generale dello Stato, con funzioni di Vicepresidente della Commissione;
- Cons. Ivan DE MUSSO, Consigliere della Corte dei conti;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto amministrativo nella facoltà di Giurisprudenza e direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa;
- Dott. Marco MANCINI, Magistrato ordinario (nominato con DPCM 27 marzo 2009).

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

D.P.C.M. 8/9/2011

##### **Presidente:**

Sottosegretario di Stato Cons. Paolo PELUFFO.

##### **Componenti:**

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
- Sen. Gennaro CORONELLA;
- Sen. Gerardo D'AMBROSIO;
- On. Daniela SBROLLINI;
- On. Roberto SPECIALE;
- Pres. Cesare MASTROCOLA, presidente di sezione TAR Abruzzo;

- Avv. Ignazio F. CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3;
- Prof. Claudio FRANCHINI, Ordinario di Diritto amministrativo nella facoltà di Giurisprudenza e direttore del Dipartimento di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;
- Dott.ssa Barbara TORRICE, dirigente di seconda fascia del ruolo del Ministero della difesa;
- Dott. Marco MANCINI, Magistrato ordinario (nominato con DPCM 27 marzo 2009).

---

**Ottava Commissione TRIENNIO 2013-2016**

D.P.C.M. 21/11/2013

---

**Presidente:**

Sottosegretario di Stato Pres. Filippo PATRONI GRIFFI.

(Dall'Insediamento del Governo Renzi è divenuto Presidente della Commissione per l'accesso il Sottosegretario di Stato Graziano Del Rio e componente in rappresentanza del Dipartimento del Coordinamento amministrativo Il Cons. Elisa Grande, in quanto nuovo capo del Dipartimento medesimo )

**Componenti:**

- Cons. Diana AGOSTI, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri di supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto;
  - Sen. Enrico PICCINELLI;
  - Sen. Claudio MOSCARDELLI;
  - On. Laura CASTELLI;
  - On. Gian Mario FRAGOMELI;
  - Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato emerito;
  - Pres. Michele PERRELLI, presidente TAR Basilicata (Potenza);
  - Prof. Carlo COLAPIETRO, Ordinario di Diritto costituzionale della facoltà di Scienze Politiche presso l'Università Roma 3.
- (Con successivo decreto si è provveduto ad integrare la composizione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi con i componenti designati, rispettivamente, dal Consiglio Superiore della Magistratura e dal Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti, De Carli e Palmieri) .

---

## 1.2 Composizione attuale

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi é stata ricostituita da ultimo con D.P.C.M. 29/04/2015. Si riporta di seguito l'elenco dei componenti attuali:

- Prof. Claudio DE VINCENTI, Presidente, Sottosegretario di Stato;
- Cos. Elisa Grande, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituisce il supporto organizzativo per il funzionamento della Commissione, membro di diritto (Cons Annalisa Cipollone dal 28 giugno 2016, Capo del Dipartimento per il coordinamento amministrativo )
- Sen. Enrico PICCINELLI, componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;
- Sen. Claudio MOSCARDELLI, componente designato dal Presidente del Senato della Repubblica;
- On. Laura CASTELLI, componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;
- On. Gian Mario FRAGOMELI, componente designato dal Presidente della Camera dei Deputati;
- Avv. Ignazio Francesco CARAMAZZA, Avvocato Generale dello Stato emerito, componente designato dall'Avvocatura Generale dello Stato, con funzioni di vicepresidente;

- Pres. Michele PERRELLI, Presidente TAR Emilia Romagna (Bologna), componente designato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;
- Prof. Carlo COLAPIETRO, docente ordinario di diritto costituzionale della facoltà di scienze politiche, presso l'Università Roma 3 componente designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
- Cons. Maria Luisa DE CARLI, Consigliere della Corte dei Conti, designato dalla Corte dei Conti;
- Cons. Fiammetta PALMIERI, Magistrato ordinario, designato dal Consiglio Superiore della Magistratura.

## **2. Il Ruolo e l'attività della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2015**

La legge n. 241 del 1990 attribuisce diversi compiti alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Essa è divenuta, - con i limiti sopra indicati - l'organismo preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio della piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione, al quale possono rivolgersi privati cittadini e pubbliche amministrazioni. La legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della legge generale, ha conferito maggiore incisività al ruolo della Commissione, accrescendone le funzioni ed attribuendole nuovi poteri.

A partire dal giugno 2006, dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, che offre ai cittadini la tutela amministrativa contro le decisioni di diniego, limitazione o differimento all'accesso da parte delle amministrazioni dello Stato, il lavoro della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si è gradualmente sviluppato e approfondito. Le sedute plenarie si svolgono con cadenza quindicinale (salvo il mese di agosto in cui la Commissione sospende i propri lavori) ed è aumentato significativamente il numero dei pareri resi e dei ricorsi decisi.

Questo incremento, come verrà illustrato in seguito, ha numerosi significati. Con il passare del tempo, si è affermata presso i cittadini la conoscenza del ruolo e delle funzioni della Commissione. Questo è dimostrato non solo dal crescente numero di domande (ricorsi e richieste di pareri), ma anche dalla diversità e dalla varietà delle fattispecie sottoposte al giudizio della Commissione.

Inoltre, con l'analisi e lo studio di una molteplicità di casi, le decisioni della Commissione costituiscono un precedente che influenza e orienta l'attività delle pubbliche amministrazioni in materia di accesso.

L'operato della Commissione costituisce, dunque, uno degli spazi di dialogo e confronto tra cittadini e pubblica amministrazione, che contribuisce a realizzare i principi di controllo democratico, di tutela dei diritti, di trasparenza e imparzialità stabiliti dalla Costituzione e dalla legge n. 241 del 1990. Per ciò che riguarda l'attività giustiziale, il 2015 conferma la tendenza già percepibile nel 2014, con un considerevole incremento

del lavoro della Commissione. Nell'anno 2015, si sono tenute 15 adunanze plenarie della Commissione (lo stesso numero di riunioni tenutesi nel 2014) ma si è registrato un aumento dei ricorsi trattati, arrivati a quota 1270, contro i 1181 trattati nel 2014. Se si confrontano i dati registrati negli anni precedenti, si può osservare che il numero dei ricorsi trattati annualmente, nel corso degli ultimi cinque anni, è più che raddoppiato. Infatti, nel 2013 i ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso erano stati pari a 1095, nel 2012 1045, mentre nel 2011 erano 701 e nel 2010 si erano fermati a quota 603.

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

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

Il procedimento è alquanto veloce e richiede un formalismo minimo. La decisione della Commissione è comunicata alle parti e al soggetto che ha adottato il provvedimento impugnato nel termine di trenta giorni - decorsi i quali si forma il silenzio-rigetto.

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

L'orientamento giurisprudenziale consolidato ritiene che il ricorso alla Commissione per l'accesso, introdotto dall'articolo 25, legge n. 241/90, sia qualificabile quale **ricorso gerarchico improprio**, in quanto presentato presso un organo amministrativo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione.

In proposito si ricorda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938, intervenuta poco prima del varo della riforma del 2005, secondo cui non sussiste *“in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.). E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'art. 25 della legge n. 241/90 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico (che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anch'esso configurabile come ricorso gerarchico improprio)”*.<sup>11</sup>

Sempre il Consiglio di Stato nella medesima sentenza ebbe modo di osservare: *“avverso tale conclusione non sussistono, del resto, neppure motivi di carattere più generale, dal momento che ritenere ammissibile anche un rimedio di tipo amministrativo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso del cittadino nei confronti dell'amministrazione, tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, mentre l'indirizzo opposto favorisce quella situazione di “silenzio ostilmente preordinato” a favorire l'opacità dell'azione amministrativa, che la giurisprudenza di questo Consiglio ha da tempo stigmatizzato. Di conseguenza, attesa la dichiarata finalità di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, la scelta interpretativa non può che essere nel senso dell'ammissibilità, tenuto anche conto della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, secondo cui l'autorità adita dovrebbe assicurare tutte le utilità di sua competenza senza che si debba ricorrere ad una sede superiore”*.

---

<sup>11</sup> L'Atto del Senato n. 1281, al quale fa riferimento la sentenza, divenuto poi la legge n. 15 del 2005, definisce esso stesso il ricorso alla Commissione quale *ricorso gerarchico improprio*, e, la relativa procedura, di carattere *giustiziale*. Infatti, come si legge nel testo dell'Atto, *“Gli inconvenienti e le lacune riscontrate nella sua attività e segnalate ripetutamente nelle relazioni annuali presentate al Parlamento nell'esercizio delle competenze di referto, attribuite dall'articolo 27 della legge, hanno indotto a formulare alcune proposte di modifica, in particolare, mediante la previsione di un ricorso gerarchico improprio nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; con ciò affiancandosi, ed anzi illustrandone meglio il contenuto, alla procedura giustiziale già prevista dinanzi al difensore civico”*.

Anche il T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675 ha aderito alla tesi che assegna a tale rimedio natura di ricorso amministrativo, osservando che le norme di legge e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione, configurano in modo chiaro un *iter* di tipo giustiziale.<sup>12</sup>

Circa la natura giuridica dell'organo, si riscontra una parziale discrasia fra le funzioni attribuite alla Commissione per l'accesso e la sua veste formale.

La Commissione è, infatti, nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è incardinata nella struttura burocratica della Presidenza. Tuttavia il fatto che l'orientamento della giurisprudenza sia concorde nel ritenere che il ricorso abbia natura di ricorso gerarchico improprio, non può che riflettersi sulla natura giuridica da riconoscere alla Commissione.

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

La riforma del 2005 non ha tuttavia riconosciuto esplicitamente alla Commissione la natura di autorità indipendente, pur avendo introdotto mutamenti che ne potenziano le caratteristiche di neutralità e para-giurisdizionalità.

In quest'ottica alla Commissione sono state assegnate funzioni giustiziali, con finalità deflattive del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo in materia di accesso.

Inoltre, coerente con tali finalità di potenziamento dell'imparzialità e di potenziamento delle funzioni della Commissione appare la norma, contenuta sempre nella riforma del 2005, che equiordina la Commissione per l'accesso al Garante per la protezione dei dati personali (cioè ad una Autorità indipendente) in caso di interferenza fra i relativi procedimenti.

---

<sup>12</sup> Il T.A.R. Lazio, Sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675, in particolare, ha osservato che: *“il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'actio ad exhibendum in quanto, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante”*.

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

Infatti, nei ricorsi presentati innanzi alla Commissione, può essere richiesto il parere al Garante e nel caso di ricorso presentato al Garante, può essere richiesto il parere alla Commissione.<sup>13</sup>

Tuttavia dalla stessa legge del 2005 è stata modificata la composizione della Commissione per l'accesso, riducendo da quattro ad uno i membri rappresentanti del potere esecutivo e da quattro a due i membri rappresentanti dell'accademia, lasciando invariata la rappresentanza dei poteri legislativo e giudiziario e la competenza alla loro designazione, con conseguente potenziamento delle caratteristiche di neutralità ed imparzialità. Nell'anno 2013, la composizione è stata ulteriormente ridotta portando da due ad uno i professori universitari ed è stato soppresso un dirigente ministeriale tra i suoi componenti<sup>14</sup>.

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

Nel 2015 i ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso sono stati pari a 1270, in aumento rispetto al 2014 in cui erano stati 1181 (nel 2013 sono stati 1095 e nel 2012 erano stati 1045, a fronte dei 701 del 2011) mentre i pareri resi nel 2015 sono scesi a quota 99 rispetto ai 119 resi nel 2014.

Anche nel 2015, come negli anni precedenti, si sono registrati forti **effetti deflattivi dell'attività giustiziale** della Commissione sul contenzioso innanzi al giudice amministrativo, in materia d'accesso, per i quali si rimanda al capitolo 10 della presente relazione. Al riguardo appare indicativo il confronto tra l'esiguità del numero di ricorsi presentati al T.A.R. contro le decisioni della Commissione per l'accesso nell'anno 2015, paria a 16 e l'altissimo numero di ricorsi trattati pari, come si è visto, a 1270.

---

<sup>13</sup> Il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 stabilisce in particolare che: "Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione".

<sup>14</sup> Per il dettaglio della composizione della Commissione per l'accesso nelle otto composizioni che si sono succedute dalla sua istituzione ad oggi vedi il precedente Capitolo 1.

Il numero elevatissimo di decisioni, la totale gratuità e speditezza del procedimento, l'immediatezza della tutela hanno fatto sì che il ricorso alla Commissione si ponga in una posizione di sostanziale alternatività rispetto al ricorso al T.A.R..

**Le funzioni giustiziali e di deflazione del contenzioso in materia di accesso sono attuate dalla Commissione per l'accesso pur in totale mancanza di poteri coercitivi, sostitutivi e sanzionatori che sarebbero necessari e auspicabili al fine di rendere effettiva la funzione di vigilanza svolta.**

Inoltre, pur senza godere formalmente di piene garanzie d'indipendenza e neutralità, la Commissione ha sempre svolto il suo compito in piena libertà e con totale imparzialità di giudizio, privilegiando, nelle proprie decisioni, interpretazioni estensive del diritto di accesso, sempre in coerenza con una funzione concepita come quella di garante del principio di trasparenza, sia pure nella limitata accezione di cui alla legge n. 241 del 1990.

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

Inoltre, si osserva che il ruolo attribuito alla Commissione dalla legge n. 241 del 1990 deve essere inquadrato nell'ambito del diritto dell'Unione europea e in particolare dell'obbligo di trasparenza rivolto ad attestare il rispetto delle norme fondamentali dell'UE, ed in particolare il rispetto dei principi di non discriminazione in base alla nazionalità e della parità di trattamento, sanciti dagli articoli 12, 43 e 49 del Trattato.

Nel quadro della normativa europea, infatti, le informazioni e i documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni costituiscono un'opportunità piuttosto che un vincolo. La direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003 ha già da tempo invitato gli Stati ad un generale riutilizzo di tutti i documenti generalmente disponibili in possesso del settore pubblico", allo scopo sia di consentire "l'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza" sia di "consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazioni di posti di lavoro"; e, com'è noto, di recente si è giunti a prevedere che l'interesse pubblico alla trasparenza possa giustificare che i documenti

dello Stato in possesso delle istituzioni europee siano resi accessibili a chiunque anche nell'ipotesi che lo Stato ne abbia negato la divulgazione.

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

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

Da ultimo il legislatore è intervenuto considerevolmente ampliando l'ambito e la portata del dovere di trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Si veda, il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 e in particolare l'art. 11 che ha introdotto il principio della trasparenza organizzativa e, successivamente, il d.lgs. n. 33 del 2013 che ha abrogato il citato articolo 11, riprendendone i principi e ampliandone la portata, attraverso l'introduzione del cosiddetto “accesso civico”, poi modificato ed ampliato dalla legge n.150 del 2015 e dal d.lgs. n.97 del 2016<sup>15</sup>.

## **2.1 Il ricorso alla Commissione per l'accesso ex art. 25, comma 4, L.241/90.**

Nei casi di diniego, limitazione o differimento dell'accesso, i cittadini possono, entro trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio rigetto sulla richiesta di accesso, presentare ricorso alla

---

<sup>15</sup>Per un approfondimento sulla tematica vedi il Capitolo 11 di questa relazione

Commissione (oltre che al tribunale amministrativo regionale). Il procedimento è piuttosto snello e richiede un formalismo minimo. Esso deve, infatti, essere notificato ai controinteressati che possono presentare le proprie controdeduzioni entro 15 giorni (art. 12 , c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184). In un breve periodo di tempo, pari a 30 giorni dalla presentazione del ricorso stesso, la Commissione decide. Scaduti i termini senza una pronuncia della Commissione, il ricorso si intende respinto (cd. silenzio-rigetto).

Sul punto, occorre segnalare come, nel corso di questi primi 10 anni di attività giustiziale, la Commissione si è sempre espressa nei confronti di tutti i ricorsi presentati e pertanto la fattispecie del silenzio rigetto non si è mai verificata. La snellezza del procedimento di decisione della Commissione per i ricorsi presentati dai cittadini ha comportato una forte riduzione del contenzioso in materia di accesso dinanzi ai TAR. Di tale aspetto si tratterà più dettagliatamente nel capitolo 10 di questa relazione dedicato alla descrizione degli effetti deflativi sul contenzioso giurisdizionale del ricorso amministrativo innanzi alla Commissione per l'accesso. Peraltro, la pubblicazione sul sito internet della Commissione accesso delle decisioni e dei pareri della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi costituisce un efficace strumento per diffondere il principio di trasparenza tra le amministrazioni e i cittadini. Le decisioni e i pareri infatti non soltanto costituiscono oggetto di pubblicazioni specifiche, ma sono consultabili sul sito web del Governo: [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it).

## 2.2 La procedura

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

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

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

E' trasmesso mediante raccomandata o a mezzo telefax ovvero per via telematica alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. Nel corso dell'anno 2013<sup>16</sup> si è verificato un forte incremento dell'utilizzo della PEC da parte dei cittadini per l'invio delle richieste di parere e dei ricorsi alla Commissione.

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

Deve essere presentato, a pena d'irricevibilità, nel termine di trenta giorni dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato o dalla formazione del silenzio-rigetto sulla richiesta d'accesso.

I controinteressati al ricorso, nel termine di quindici giorni dall'avvenuta comunicazione, possono presentare, alla Commissione per l'accesso, le loro controdeduzioni<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Come si è visto nel capitolo 2 – Figura 8.

<sup>17</sup> Ai sensi dell'articolo 12, c. 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

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

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

In particolare, la Commissione per l'accesso:

- 1) dichiara **irricevibile** il ricorso proposto tardivamente:
  - presentato **oltre il termini di trenta giorni** dal diniego dell'accesso, espresso o tacito ;
- 2) dichiara **inammissibile** il ricorso:
  - **proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse** previsto dall'art. 22, comma 1, lettera b), della legge n.241 del 1990 (per interessati si intendono tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso);
  - **privo dei requisiti di cui al comma 3** dell'articolo 12 del D.P.R. 184 del 2006 (**generalità del ricorrente; sommaria esposizione dei fatti e dell'interesse al ricorso**; indicazione dell'indirizzo al quale far pervenire, anche per via telematica, le decisioni della Commissione)
  - **privo degli eventuali allegati indicati al comma 4** dello stesso articolo 12 (**provvedimento di diniego** d'accesso impugnato, salvo il caso di impugnazione di silenzio rigetto; ricevute dell'avvenuta **notifica** con spedizione con raccomandata con avviso di ricevimento, di copia del ricorso **ai controinteressati** all'accesso, ove individuati già in sede di presentazione della richiesta di accesso o comunque individuabili da parte del ricorrente al momento della presentazione del ricorso);

- **per incompetenza**, quanto ha ad oggetto richieste di riesame di dinieghi di accesso degli enti locali, negli ambiti territoriali in cui è presente il difensore civico, almeno a livello regionale, o richieste di riesame di diniego di accesso civico ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013 che esulano dalla competenza della Commissione per espressa previsione di legge (dal d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n.87 del 2016 è prevista per tali gravami unicamente la competenza del difensore civico, in sede amministrativa e del TAR in sede giurisdizionale);
- 3) dichiara il ricorso **improcedibile** per **cessata materia del contendere tra le parti**, ove tale evento si sia verificato (ad esempio per rinuncia al ricorso o per consentito accesso da parte dell'amministrazione resistente);
- 4) **esamina nel merito** e decide il ricorso, **accogliendolo o rigettandolo**, in ogni altro caso.

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

### **2.3 Le decisioni della Commissione**

Ai sensi dell'articolo 12, del D.P.R. n. 164 del 2006, la Commissione per l'accesso:

*a)* dichiara irricevibile il ricorso proposto tardivamente; *b)* dichiara inammissibile il ricorso proposto da soggetto non legittimato o comunque privo dell'interesse previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera *b)*, della legge; *c)* dichiara inammissibile il ricorso privo dei requisiti di cui al comma 3 o degli eventuali allegati indicati al comma 4; *d)* esamina e decide nel merito il ricorso in ogni altro caso.

Lo stesso articolo 12 stabilisce che la decisione di irricevibilità o di inammissibilità del ricorso non preclude la facoltà di riproporre la richiesta d'accesso e quella di

proporre il ricorso alla Commissione avverso le nuove determinazioni o il nuovo comportamento del soggetto che detiene il documento.

Oltre ai casi di irricevibilità e inammissibilità sopra descritti, la Commissione per l'accesso dichiara il ricorso improcedibile, per cessazione della materia del contendere, nei casi in cui l'amministrazione abbia concesso l'accesso. Come mostreranno i dati che verranno illustrati nel dettaglio nei seguenti paragrafi di questa relazione, **la percentuale di ricorsi per i quali è stata dichiarata la cessata materia del contendere nel 2015 è stata pari al 12,1%** (nel 2014 era pari al 12,4%, in aumento rispetto all'anno 2013 in cui era stata pari al 10,9%, a fronte di un valore pari al 9,8% registrato nel 2012). Tale dato rivela che le amministrazioni resistenti, sempre più spesso, consentono l'accesso ai cittadini, senza neanche attendere la decisione della Commissione per l'accesso, rendendo disponibili i documenti chiesti, nelle more della trattazione del ricorso.

Inoltre, **in caso di decisioni di accoglimento, la maggior parte delle amministrazioni concede l'accesso, pur essendo consentita dall'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990 la conferma motivata del diniego, entro trenta giorni dalla decisione della Commissione.** Ciò non può che essere interpretato come una prova del fatto che, pur in assenza di poteri coercitivi, l'attività giustiziale della Commissione esercita un'efficace *moral suasion* nei confronti delle amministrazioni, che sono incentivate a consentire l'accesso<sup>18</sup>.

In particolare

#### **2.4 Gli effetti della decisione favorevole - La carenza di poteri coercitivi e/o sanzionatori in capo alla Commissione in caso di inadempienza o inerzia dell'Amministrazione resistente.**

In caso di accoglimento del ricorso da parte della Commissione per l'accesso, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990 e 12, comma 9 del D.P.R. n. 184 del 2006, grava sull'amministrazione resistente l'onere

---

<sup>18</sup> Per il dettaglio degli esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso nel 2015 vedi la **figura 5**.

del riesame del diniego, entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della decisione, nei sensi e nei limiti indicati nella decisione stessa. All'esito del riesame, l'Amministrazione che ha adottato il provvedimento di diniego d'accesso (tacito o espresso) impugnato potrà emanare l'eventuale provvedimento confermativo motivato.

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

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

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

Tuttavia, in caso d'inadempienza da parte dell'amministrazione, la Commissione per l'accesso è sfornita di efficaci poteri coercitivi e per ottenere l'ottemperanza all'obbligo di concedere l'accesso. Il ricorrente si dovrà quindi necessariamente rivolgere al TAR. Sul problema dell'inottemperanza dell'amministrazione a fronte della decisione della Commissione che abbia riconosciuto il diritto di accesso agli atti si è più volte pronunciata la Commissione per l'accesso nel corso degli anni. Anche nel 2014, come negli anni precedenti, ha sempre deciso confermando il difetto di poteri ordinatori in capo alla Commissione ed indicando la competenza specifica del giudice amministrativo.

In particolare, la Commissione ha ribadito che: in caso di perdurante ritardo dell'amministrazione nel concedere l'accesso, pur dopo una decisione favorevole al cittadino in sede di ricorso, la Commissione - nell'esercizio della propria attività consultiva o giustiziale - non può obbligare l'amministrazione, difettando in capo alla prima poteri ordinatori nei confronti della p.a. (ex art. 25 L. n 241/90), fatta salva

l'eventuale possibilità del cittadino di adire il competente Giudice amministrativo, dotato di poteri coercitivi per dare attuazione concreta al diritto di accesso.

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

**La Commissione per l'accesso, come ha già avuto modo di segnalare nelle relazioni al Parlamento per gli anni precedenti, ritiene, pertanto, opportuno, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di impulso attribuiti ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990, sollecitare un intervento del legislatore atto a dotarla dei necessari poteri coercitivi, sostitutivi o sanzionatori, utili ad ottenere dalle amministrazioni inadempienti l'effettivo accesso alla documentazione richiesta, in caso di accoglimento dei ricorsi, anche al fine di potenziare ulteriormente la deflazione<sup>19</sup> del contenzioso dinanzi ai Tar in materia d'accesso ai documenti amministrativi, con conseguente, connesso ulteriore risparmio di risorse finanziarie per l'erario.**

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

---

<sup>19</sup> Per i dati sugli effetti deflattivi dell'attività giustiziale svolta nel 2014 dalla Commissione per l'accesso, vedi il capitolo 11, figure 40 e 41.

documenti, prima di decidere se concedere l'accesso dovrà sentire il parere del Garante per la protezione dei dati personali. Tuttavia, dal citato decreto legislativo 97/2016 è stata lasciata totalmente immutata la disciplina di cui al titolo V della legge n. 241 del 1990, che viene espressamente richiamata come disciplina vigente per l'accesso ai documenti amministrativi da parte degli soggetti interessati senza, senza dotare la Commissione per l'accesso di nuovi e più efficaci poteri. Al riguardo, si osserva, che l'articolo 7 della citata legge delega prevedeva l'introduzione di sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza, contemplando alla lettera g) l'individuazione dei soggetti competenti ad irrogarle. Nulla è stato fatto in tale direzione da parte del legislatore delegato con riferimento alla Commissione per l'accesso, che continua ad operare con i propri limitati poteri.

## 2.5 La Revocazione delle decisioni della Commissione per l'accesso

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

Nel corso dell'anno 2014, la Commissione ha consolidato l'utilizzo dello strumento revocatorio.

Resta fermo, naturalmente, nelle decisioni revocatorie adottate dalla Commissione, nel corso dell'anno 2014, il principio per cui la **revocazione** ad istanza di parte è un mezzo di impugnazione a critica vincolata, in quanto la legge ne stabilisce a priori, ex art. 395 c.p.c., i motivi per cui essa può essere proposta.

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

decisione di merito. Entrambe queste fasi sono affidate al medesimo giudice, confluendo anche nella medesima decisione. Al pari di ogni altra impugnazione, la revocazione costituisce, secondo parte della dottrina, un rimedio contro le ingiustizie della sentenza<sup>[1]</sup>. Dall'esame dei motivi e della identificazione dei provvedimenti impugnabili si deduce che la causa che ne determina l'ingiustizia è esterna al processo o al procedimento logico-giuridico di formazione della sentenza.

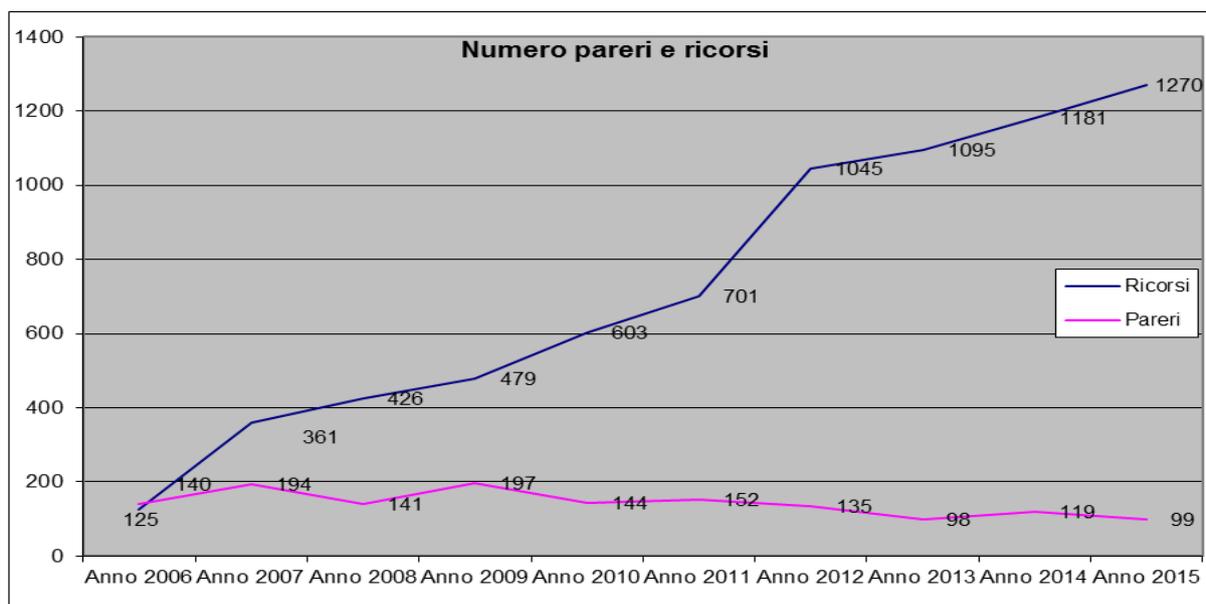
La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi continua a svolgere, in modo sempre più intenso, la propria attività di vigilanza ed impulso nell'ambito dell'applicazione del diritto d'accesso ai documenti amministrativi, sia in sede consultiva - attraverso l'adozione di pareri in materia d'accesso,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

Come si vedrà nel dettaglio nei capitoli che seguono, nell'anno 2015, si è registrato un forte aumento delle attività della Commissione, a fronte della diminuzione del numero dei suoi componenti, scesi, dai 17 iniziali nel 1991, a solo 11 membri compreso il presidente nel 2014, numero rimasto invariato nel 2015. Ciò si è verificato in relazione al continuo incremento dei ricorsi presentati alla stessa, avverso i provvedimenti di diniego d'accesso agli atti non solo delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ma anche degli Enti locali, nei confronti dei quali la Commissione ha ritenuto, in linea con l'orientamento espresso già nell'anno precedente, di dover estendere la propria competenza, in caso di mancanza totale del difensore civico, sia a livello provinciale che regionale, al fine di evitare un vuoto di tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa, in tali ambiti territoriali.

In particolare, nel corso del 2015, la commissione si è riunita in seduta plenaria 15 volte e ha deciso complessivamente 1270 ricorsi. Oltre all'intensificarsi dell'attività giustiziale – peraltro in continua crescita a partire dal 2006 - la Commissione ha svolto nel 2015 anche l'attività consultiva, prevista dall'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 ed

ha reso, nel corso dell'anno considerato, 99 pareri rispondendo sia ai privati cittadini che alle pubbliche amministrazioni, che hanno posto quesiti in materia di accesso ai documenti amministrativi e di trasparenza.

**Figura 1: Le attività della Commissione dal 2006 al 2015**



Nella **figura 1** si osserva che il numero dei ricorsi trattati a partire dall'anno 2006 (anno in cui è stato introdotto la funzione giustiziale in capo alla Commissione accesso), i ricorsi sono costantemente aumentati. In particolare, rispetto al 2006 (125 ricorsi), nel 2007 il numero dei ricorsi è aumentato passando a 361, per poi arrivare nel 2008 a quota 426, mentre si è avuta una riduzione nelle richieste di parere 140 nel 2008, contro i 194 del 2007 (i pareri espressi erano 125 nel 2006). Il 2007 è stato un vero e proprio anno di svolta per le attività della Commissione sia per il numero dei ricorsi decisi, sia dei pareri emessi e il 2008 ne ha conferma sostanzialmente le tendenze. Tuttavia, è interessante notare la decisa propensione all'incremento nei ricorsi in confronto alla tendenziale stabilità delle richieste di parere. Questo dato potrebbe essere interpretato, in primo luogo, come un'affermarsi tra i cittadini della percezione che il rimedio amministrativo del ricorso alla Commissione è uno strumento utile ed efficace per ottenere l'accesso ai documenti. Quanto alla tendenziale stabilità nella richiesta di pareri, possono essere individuate due cause: da un lato, buona parte delle amministrazioni hanno ormai adottato, dopo averli sottoposti al parere della Commissione, i regolamenti che disciplinano l'accesso ai documenti, dall'altro, l'ormai rilevante complesso di pronunce della Commissione costituisce un valido ausilio fornito alle amministrazioni e ai cittadini per dirimere preventivamente i contrasti e le ambiguità interpretative della disciplina

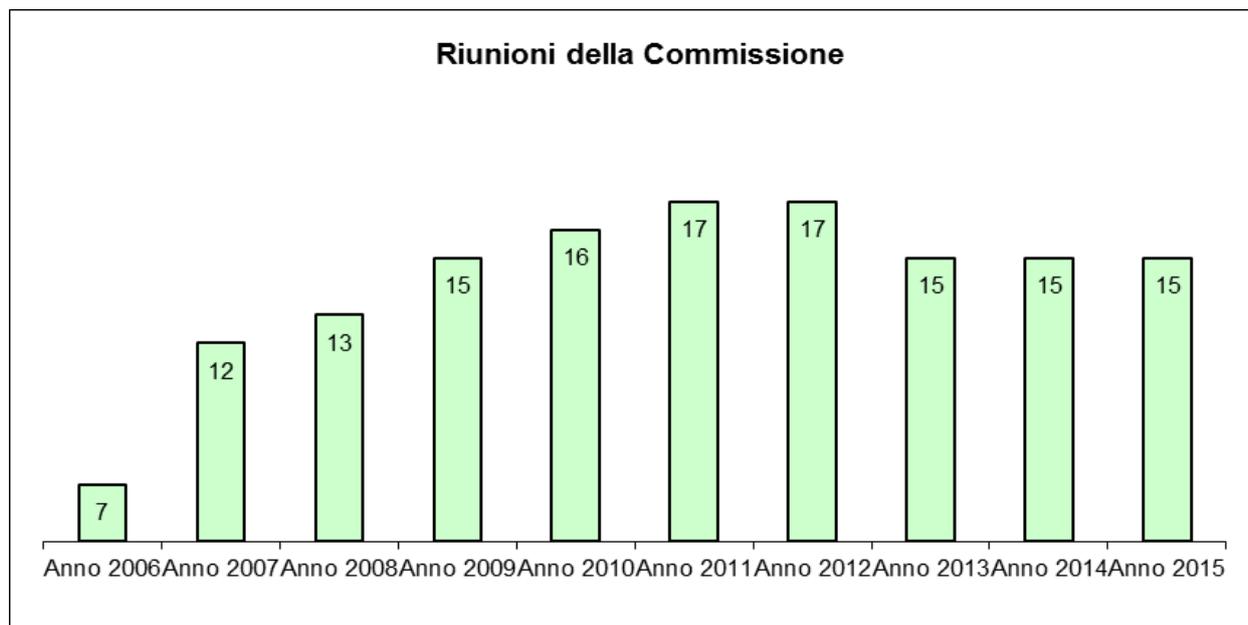
sull'accesso. Per inquadrare correttamente i dati sopra riportati, occorre sottolineare che la legge 11 febbraio 2005 n. 15, di modifica ed integrazione della legge n. 241 del 1990, ha conferito maggiore incisività al ruolo della Commissione per l'accesso, accrescendone le funzioni ed attribuendole nuovi poteri. Inoltre, a partire dal giugno 2006, dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, che offre ai cittadini la tutela amministrativa contro le decisioni di diniego, limitazione o differimento all'accesso da parte delle amministrazioni dello Stato, il lavoro della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi si è gradualmente sviluppato e approfondito. Con il passare degli anni, si è sempre più affermata, presso i cittadini, la conoscenza del ruolo e delle funzioni della Commissione. Questo è dimostrato non solo dal crescente numero di domande (ricorsi e richieste di pareri), ma anche dalla diversità e dalla varietà delle fattispecie sottoposte al giudizio della Commissione. Inoltre, con l'analisi e lo studio di una molteplicità di casi, le decisioni della Commissione costituiscono un precedente che influenza e orienta l'attività delle pubbliche amministrazioni in materia di accesso ai documenti amministrativi. Come si può osservare nel grafico di cui sopra, la Commissione, attraverso la propria opera interpretativa delle regole in materia di accesso ai documenti amministrativi, oltre a soddisfare le numerose istanze dei cittadini, ha contribuito in modo sempre più significativo, soprattutto a partire dal 2006, a promuovere la diffusione negli uffici pubblici, sia centrali che periferici, della cultura della trasparenza e della piena visibilità degli atti. Attraverso le proprie decisioni, in particolare la Commissione ha esaminato le varie tematiche in materia di diritto d'accesso, che saranno riportate nel dettaglio nei seguenti capitoli di questa relazione, in particolar modo, con riferimento sia ai pareri resi dalla Commissione per l'accesso in sede consultiva sia alle decisioni dei ricorsi rese nell'anno 2015.

**Nel corso dell'anno 2015** si è registrato un aumento delle attività della Commissione per l'accesso in relazione al continuo incremento dei ricorsi presentati alla stessa, avverso i provvedimenti di diniego d'accesso agli atti delle amministrazioni non solo centrali e periferiche dello stato, ma anche degli Enti locali, nel caso di mancanza del difensore civico a livello provinciale e regionale. Nella sottostante figura 14 è

riportato, anno per anno, il numero dei ricorsi e dei pareri esaminati dalla Commissione dal 2006 al 2015. Dall'esame del grafico, in particolare, si può osservare che, a fronte dell'ininterrotto incremento del numero dei ricorsi ex articolo 25, comma 4 della legge n. 241/'90 decisi dalla Commissione, si registra un andamento altalenante dei pareri resi ai sensi dell'articolo 27 della stessa legge 241/'90.

Esaminando **la figura 2** si può osservare che, nel corso dell'anno 2015, la Commissione per l'accesso si è riunita 15 volte, come avvenuto nell'anno 2014 e anche nel precedente 2013. Tuttavia, nonostante un numero minore di riunioni (dalle 17 riunioni del 2012 si era già passati a 15 nel 2013), si era, comunque, già registrato un'ulteriore crescita dei lavori della Commissione sia nell'anno 2013 che nell'anno 2014. In particolare, i giorni nei quali, **nel corso dell'anno 2015, la Commissione per l'accesso si è riunita in adunanza plenaria sono:** 19/01/2015; 10/02/2015; 24/02/2015; 09/03/2015; 23/03/2015; 29/04/2015; 12/05/2015; 10/06/2015; 30/06/2015; 20/07/2015; 17/09/2015 ; 08/10/2015; 27/10/2015; 19/11/2015; 17/12/2015. Nella successiva **figura 3** è riportato il dettaglio dei lavori per ogni singola riunione.

**Figura 2: Riunioni della Commissione dal 2006 al 2015**



Il numero dei ricorsi trattati annualmente dalla Commissione, sempre in progressiva crescita a partire dal 2006 - anno in cui sono state attribuite alla Commissione le funzioni giurisdizionali, a seguito delle modifiche all'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, operate dall'articolo 21 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 – ha continuato ad aumentare anche nell'anno 2014 e nell'anno 2015, raggiungendo quota 1181 ricorsi nel 2014 (contro i 1095 del 2013) e quota 1270 nel 2015, confermando la propensione all'aumento degli ultimi anni, come si evince dal grafico riportato nella **Figura 1**

Esaminando, nel dettaglio, i lavori descritti nelle figura 1, svolti dalla Commissione dal 2006 - anno nel quale, come si è detto, si è aggiunta, alle originarie funzioni consultive della Commissione anche l'attività giurisdizionale di decisione dei ricorsi avverso i dinieghi di accesso – fino al 2015, si nota che, sia i ricorsi sia i pareri registrano una crescita tendenziale fino al 2007. Crescono, comunque, più velocemente i ricorsi rispetto ai pareri. Dopo il 2007 si registra, invece, una decrescita delle richieste di parere fino al 2008 e fronte di una continua crescita dei ricorsi. Quindi i pareri risultano di nuovo in crescita nel 2009, per poi subire un'ulteriore flessione nel 2010 e quindi crescere lievemente nel 2011 e nuovamente decrescere nel 2012 e anche nel 2013, per poi

crescere nell'anno 2014 e decrescere nuovamente nel 2015 **attestandosi a 99 pareri trattati**, dato inferiore rispetto al 2014 (119), ma comunque superiore rispetto a quello del 2013 (pari a 98).

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

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

Passando all'esame dei dati relativi ai ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso, ai sensi dell'art 25, comma 4, della legge n.241 del 1990, si evince, osservando la citata **Figura 1**, che i ricorsi sono stati: **1270 nell'anno 2015**; 1181 nell'anno 2014; 1095 nel 2013; 1045 nel 2012; 701 nel 2011; 603 nel 2010; 479 nel 2009; 426 nel 2008, 361 nel 2007 e 125 nel 2006.

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

Il ricorso alla Commissione per l'accesso, come già detto nel paragrafo precedente, in ragione della sua completa gratuità e della celerità e snellezza del procedimento è diventato, anche a seguito dell'introduzione della possibilità di presentare i ricorsi a mezzo PEC, uno strumento largamente conosciuto ed impiegato da un numero sempre crescente di cittadini per risolvere le controversie in materia d'accesso ai documenti

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

**Figura 3 Lavori della Commissione nel 2015 – Dettaglio delle riunioni- Dati ricavati dai Verbali**

Verbale n.	Data	Pareri	Ricorsi	Inviati a Difensore Civico	Ricorsi Fuori sacco
51	19/01/2015	7	79	0	2
52	10/02/2015	2	60	7	1
53	24/02/2015	1	51	7	0
54	09/03/2015	2	41	2	1
55	23/03/2015	5	38	1	0
56	29/04/2015	4	86	11	0
57	12/05/2015	1	59	5	0
58	10/06/2015	9	86	7	0
59	30/06/2015	17	105	8	1
59/bis	20/07/2015	8	82	7	3
60	17/09/2015	7	119	13	3
61	08/10/2015	0	94	8	4
62	27/10/2015	6	85	8	6
63	19/11/2015	3	72	4	2
64	17/12/2015	27	88	11	3
		99	1145	99	26

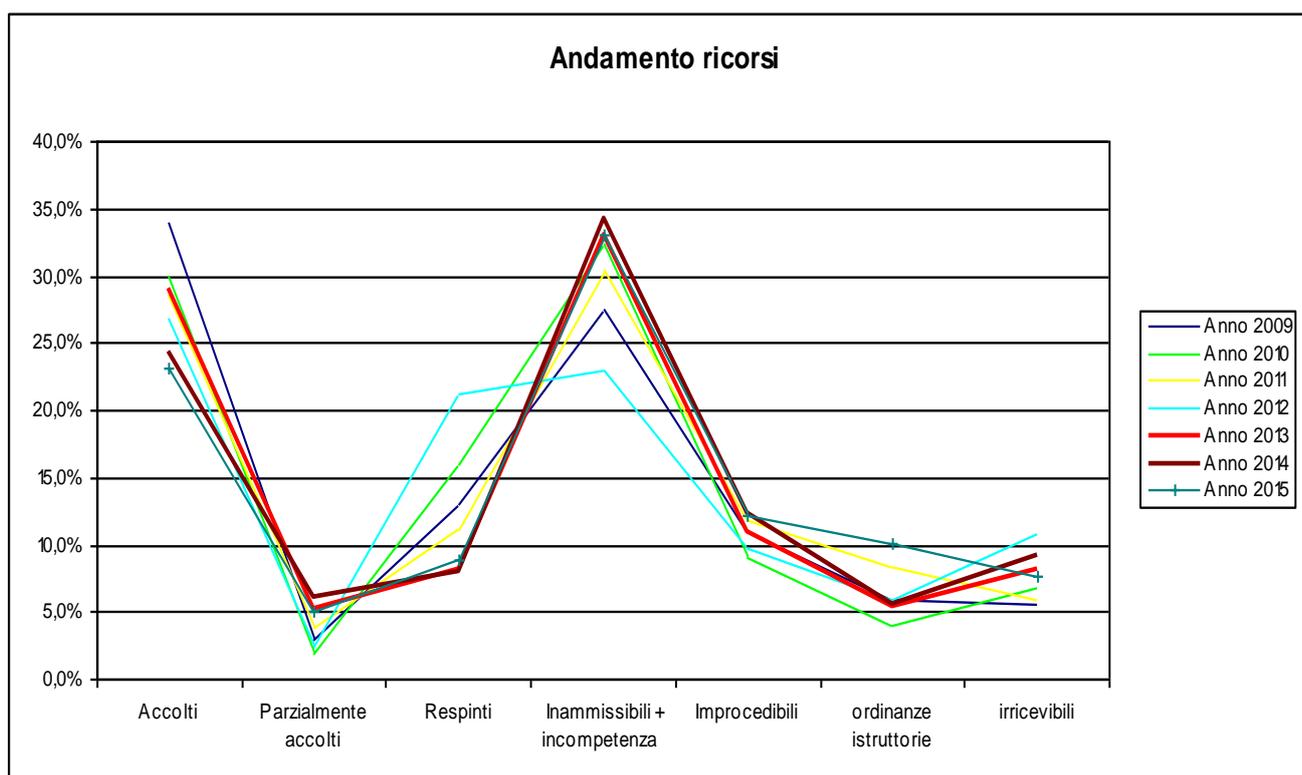
<i>Totale Pareri</i>	<i>Totale Ricorsi</i>
<b>99</b>	<b>1270</b>

### 3. Esiti dei ricorsi nell'anno 2015

Nell'anno 2015 la Commissione per l'accesso ha esaminato un totale di 1270 ricorsi e 99 pareri, per una media di circa 85 ricorsi e 7 pareri trattati a per ogni singola seduta.

L'informatizzazione e la dematerializzazione dei lavori della Commissione, attraverso la creazione del fascicolo elettronico e l'utilizzo del sito intranet riservato per la lavorazione on line e della PEC hanno reso più agili e veloci i lavori della Commissione, consentendo di raggiungere, nel corso del 2015, livelli sempre maggiori di efficienza e produttività.

**Fig. 4: Esiti dei ricorsi alla Commissione per l'accesso dal 2009 al 2015**



Nella **Figura 4** qui sopra riportata, sono messi a confronto gli andamenti degli esiti dei ricorsi negli anni 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015.

Il totale dei ricorsi decisi nel merito, cioè di quelli respinti, di quelli accolti o comunque favorevolmente risolti in quanto parzialmente accolti o dichiarati improcedibile, per cessata materia del contendere, a seguito della avvenuta concessione dell'accesso da parte dell'amministrazione resistente, nelle more della decisione del ricorso, sono stati nel 2015, nel complesso, pari al 49,3%.

Nel 2015, come già avvenuto nel 2014, si è registrata una lievissima flessione dei ricorsi accolti, in costante decrescita a dall'anno 2013, in cui invece si era registrato un aumento dello stesso dato, rispetto al 2012 e al 2011, anche se nel 2009 e 2010 il numero dei ricorsi accolti era in percentuale più alto. I ricorsi parzialmente accolti sono stati pari al 5,1% nel 2015, in diminuzione rispetto all'anno precedente.

Inoltre, dal grafico sopra riportato si può notare che, nel 2010, il totale dei ricorsi inammissibili era salito rispetto al dato registrato nell'anno 2009, mentre si osservava un decremento delle pronunce d'inammissibilità nel 2011, ancora più accentuato nel 2012.

Nel corso dell'anno 2015, i ricorsi dichiarati inammissibili sono diminuiti notevolmente rispetto a quanto avvenuto nel 2014, In particolare le decisioni di inammissibilità nel 2015 sono state pari ad appena il 24,3% rispetto al totale dei ricorsi presentati, mentre nel 2014 i ricorsi dichiarati inammissibili erano stati pari al 34,3%. Tale netta flessione delle pronunce di inammissibilità è, in parte, dovuta al fatto che, a partire dal mese di gennaio 2015, la Commissione per l'accesso ha dato mandato alla propria segreteria di trasmettere d'ufficio, direttamente ai difensori civici competenti, i ricorsi rivolti avverso i dinieghi di accesso degli enti locali – effettivamente dotati di difensori civici nel proprio ambito territoriale o in quello superiore – senza necessità di pronunciare la propria incompetenza con esplicita decisione di inammissibilità, come avvenuto fino a tutto l'anno 2014. In particolare i ricorsi trasmessi per competenza al difensore civico, nel corso dell'anno 2015, sono stati pari all'8,7%. Tuttavia, anche aggiungendo tale quota di ricorsi a quelli inammissibili si arriva a un totale di inammissibilità di appena 33%, dunque, comunque più basso rispetto al dato registrato sia nell'anno 2014 (34,3% di ricorsi inammissibili) sia nel anno 2013 (33,1% di ricorsi inammissibili) in cui erano compresi anche le inammissibilità per incompetenza.

Come per gli anni precedenti, anche nel 2015 il numero relativamente alto delle decisioni di inammissibilità è determinato soprattutto dal fatto che al loro interno sono ricompresi tutti i casi di inammissibilità previsti ai sensi dell'articolo 12, comma 7, lettere b) e c) del d.P.R. n. 184 del 2006 (ricorso proposto da soggetto non legittimato, o privo dell'interesse ad accedere o mancante di uno degli allegati elencati al comma 4, dello stesso articolo 12 del DPR 184/'06 citato).

Solitamente, le cause di inammissibilità più numerose sono la mancata notifica ai controinteressati, la mancata allegazione del provvedimento impugnato, la carenza assoluta di prospettazione della vicenda oggetto di gravame.

Sempre nella stessa figura 4, si nota una diminuzione dello 0,3% delle pronunce di improcedibilità, per cessata materia del contendere, in lievissimo calo rispetto al 2014, anno che invece aveva fatto registrare un aumento percentuale delle improcedibilità rispetto al 2013 (nel 2014 le improcedibilità erano pari al 12,4% e nel 2013 al 10,9%). Il dato relativo alle improcedibilità resta comunque attestato al 12,1% nel 2015.

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

Nella seguente **figura 5**, sono riportati, nel dettaglio, gli esiti dei ricorsi nell'anno 2015. Oltre agli inammissibili, di cui si è detto sopra, pari al 24,3%, i ricorsi dichiarati irricevibile, perché tardivi, sono stati nel 2015 pari al 7,6%, in netta diminuzione rispetto all'anno 2014, in cui avevano registrato una lieve crescita attestandosi al 9,2% (erano nel 2013 pari all'8,1% dei ricorsi presentati e nel 2012 erano stati pari al 10,7%).

Nel 2015, i ricorsi di accoglimento si sono attestati al 23,2%, in lieve calo rispetto al dato del 2014, pari al 24,4% dei ricorsi (nell'anno 2013 gli accoglimenti erano stati in totale pari al 29%, in netto aumento rispetto al 2012 in cui il dato si attestava al 26,7%).

La flessione di accoglimenti registrata nel 2015 è stata accompagnata anche da una lieve diminuzione degli accoglimenti parziali, scesi nel 2015 al 5,1% (nel 2014 erano pari al 6,1% contro il 5,3% del 2013). Anche i ricorsi dichiarati improcedibili per cessata materia del contendere sono leggermente diminuiti, attestandosi al 12,1%, contro il 12,4% del 2014 (erano stati il 10,9% nel 2013).

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

Il dato complessivo registrato nell'anno 2015 porta ad una percentuale di esiti favorevoli al ricorrente pari al 40,4% dei casi trattati dalla Commissione (era stato leggermente superiore nel 2014 attestandosi al 42,9%).

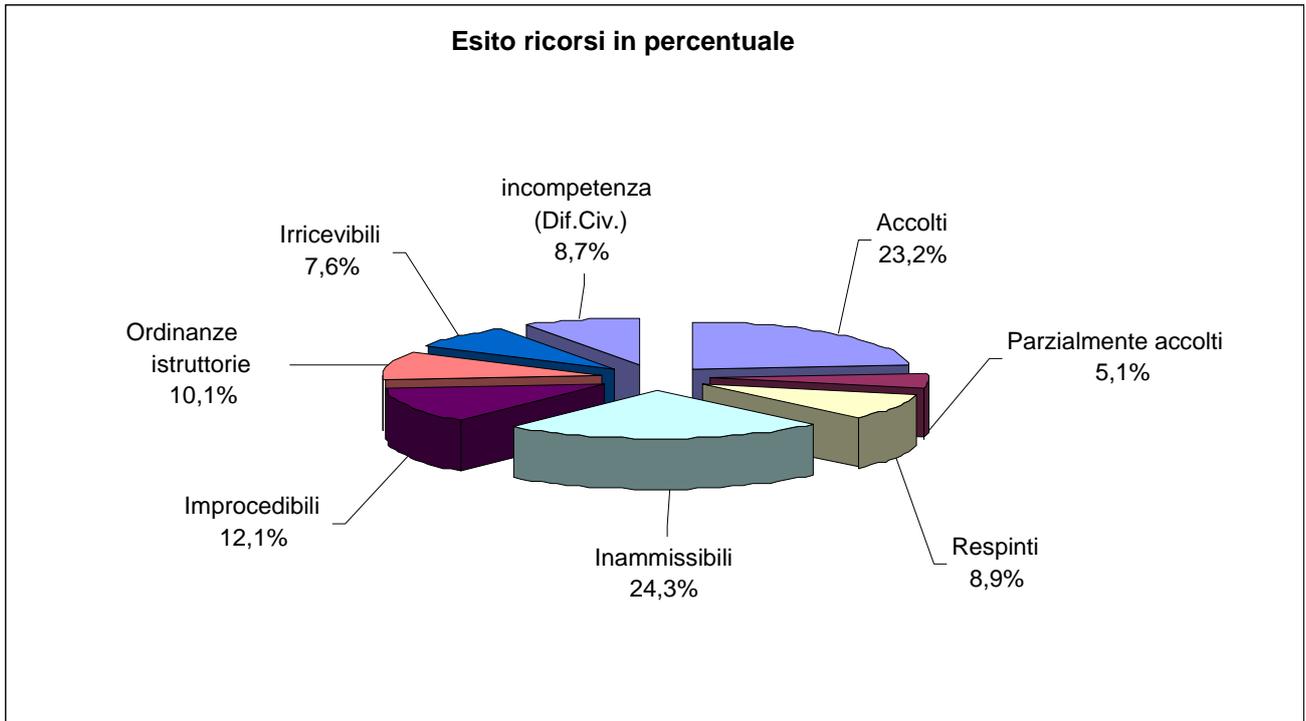
Le pronunce interlocutorie, di interruzione dei termini per incombenze istruttorie (nelle quali sono ricomprese anche le sospensioni per notifica ai controinteressati non conoscibili dal ricorrente) sono state nell'anno 2015 il 10,1%, mentre nel 2014 erano pari al 5,6%, e nell'anno 2013 il dato registrato era stato pari al 5,4%.

L'incremento delle ordinanze istruttorie nel 2015 conferma una tendenza alla crescita già registrata anche negli anni precedenti

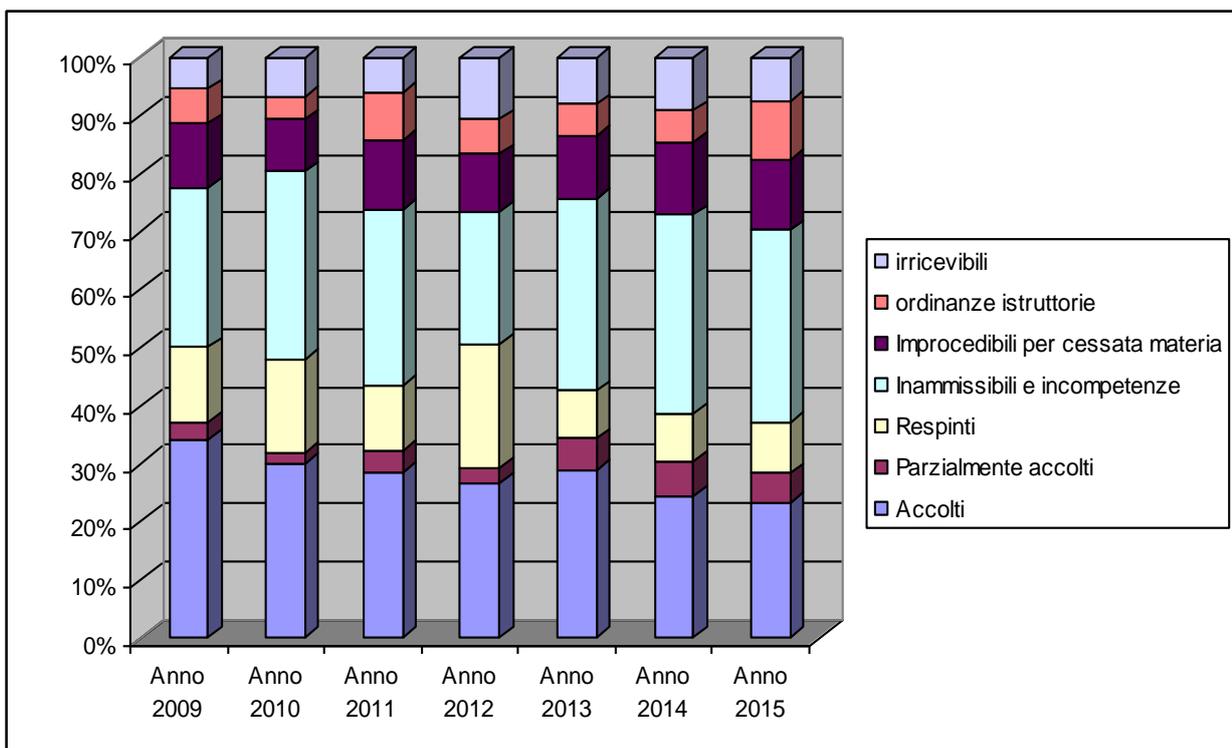
Le decisioni di rigetto dei ricorsi si sono attestate nel 2015 all'8,9%. Nell'anno 2014 erano state l'8% del totale, già in diminuzione rispetto ai ricorsi respinti nell'anno 2013 pari all'8,3% (nel 2012 i ricorsi respinti erano stati pari al 21,3% e nel 2011 pari all'11,1%, contro il 16% del 2010, e il 13% del 2009).

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

**Figura 5: Esito dei ricorsi nell'anno 2015**



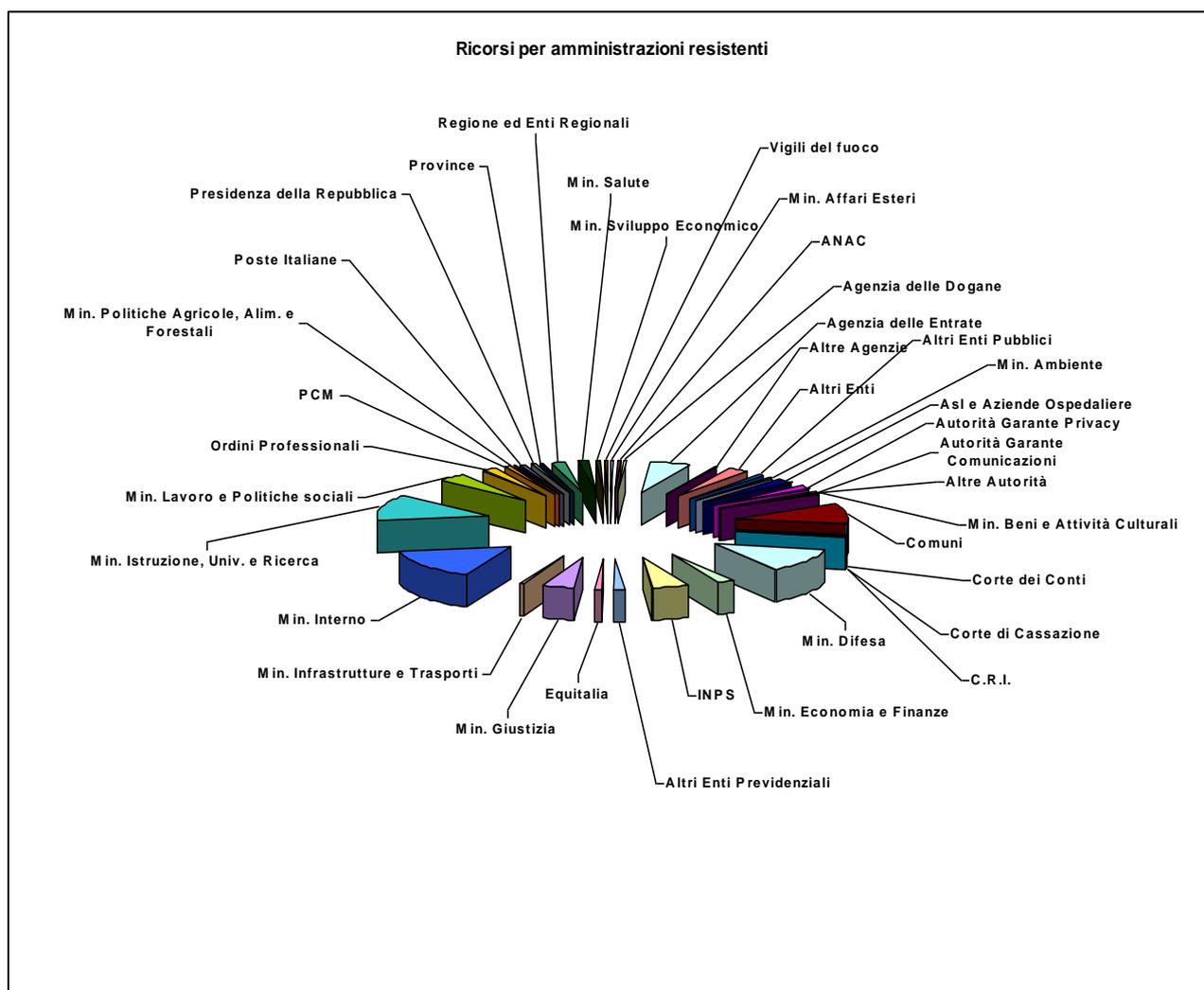
**Figura 6: Esiti dei ricorsi dal 2009 al 2015**



### 3.1 Le amministrazioni resistenti

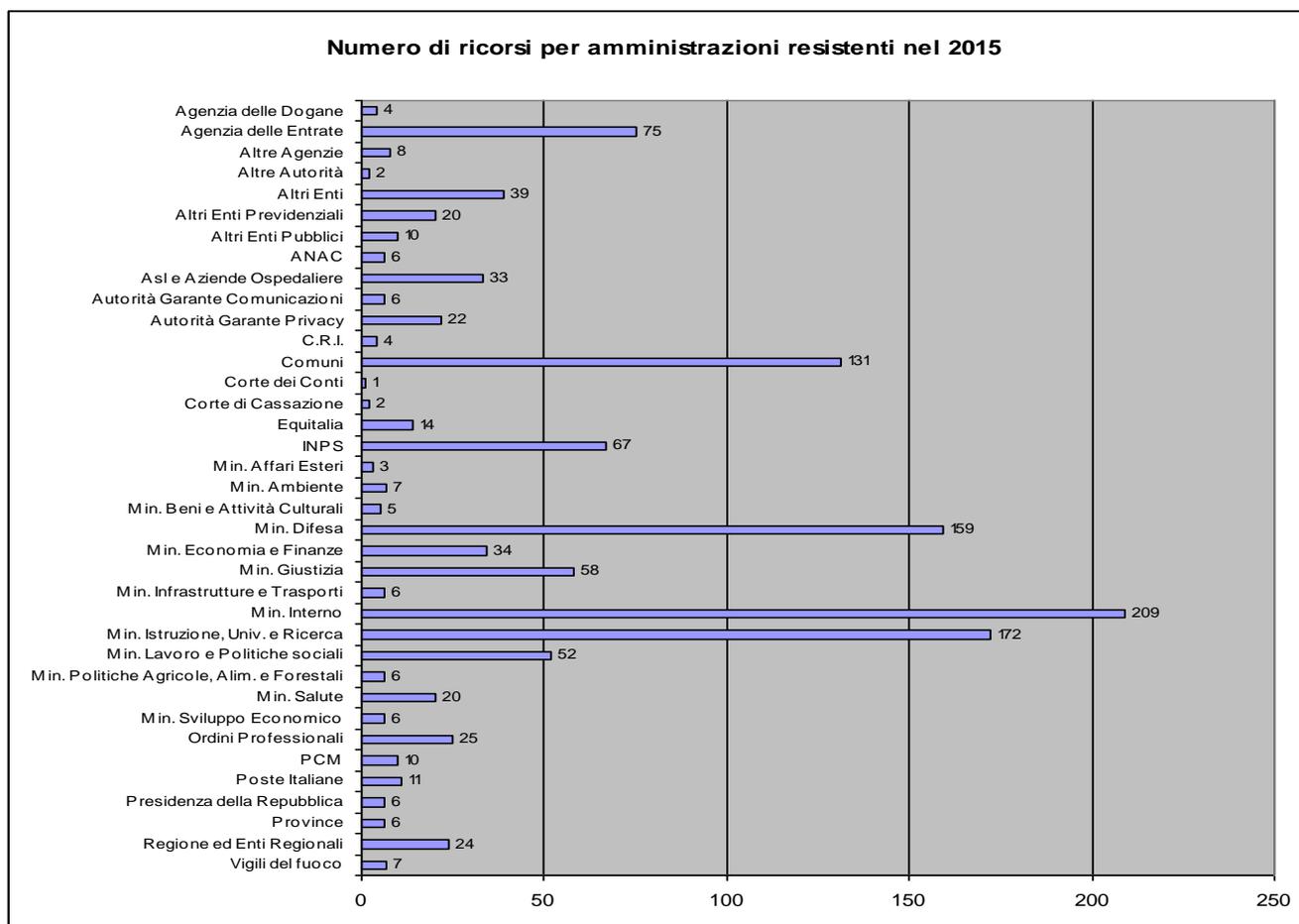
Nell'anno 2015 sono stati presentati alla Commissione 1270 ricorsi, rivolti contro provvedimenti di diniego d'accesso (espresi o taciti) di tutte le pubbliche amministrazioni<sup>20</sup>, compresi gli enti locali.

Figura 7: Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2015



<sup>20</sup> Ancorché la Commissione per l'accesso abbia una competenza limitata, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990, alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

**Figura 8: Numero di ricorsi presentati nel 2015 per amministrazione resistente**



Nelle due precedenti **Figure 7 e 8** sono riportate, nel dettaglio, le amministrazioni contro le quali i cittadini hanno presentato ricorso alla Commissione per l'accesso nell'anno 2015.

Dall'esame dei due grafici, si ricava che il maggior numero di ricorsi nel 2015 è stato rivolto contro il Ministero dell'interno, in totale i ricorsi contro tale amministrazione, rivolti sia contro i dinieghi degli uffici centrali sia contro i dinieghi delle articolazioni periferiche (prefetture, questure, commissariati di polizia, ecc...) sono stati 209. Seguono nell'ordine, al secondo e terzo posto, per numero di ricorsi, il Ministero dell'Istruzione dell'università e della ricerca e il Ministero della difesa, con rispettivamente 172 e 159 ricorsi rivolti nel 2015 avverso gli uffici centrali e periferici dei due dicasteri. Nel 2014 la maggioranza dei ricorsi erano stati rivolti contro il Ministro dell'istruzione, dell'università

e della ricerca (anche nel 2013 contro tale dicastero si era registrato il più alto numero di ricorsi)<sup>21</sup>. Subito dopo si posizionano i ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso dei comuni, in ambiti territoriali privi di difensore civico sia a livello provinciale che regionale (come si verifica ad esempio in Calabria e Puglia), decisi dalla Commissione per l'accesso al fine di evitare un vuoto di tutela in via amministrativa, pari a 131 nel 2015.

Seguono i ricorsi contro i dinieghi di accesso delle Agenzie delle entrate, in totale 75 nell'anno 2015. Quindi i ricorsi contro l'INPS, che sono stati 67 nel 2015 e quelli contro il Ministero della giustizia, in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche (compresi gli uffici giudiziari), pari nel 2015 a n. 58 ricorsi. Segue il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con 52 ricorsi. Poi i ricorsi contro il Ministero dell'economia e delle finanze, in tutte le sue articolazioni, pari a 34 nel 2015. Seguono in ordine decrescente, i ricorsi contro le ASL e le aziende ospedaliere. Quindi, in numero ancora inferiore, quelli contro gli Ordini professionali, le Regioni e gli enti regionali, l'Autorità garante per la Privacy, il Ministero della salute, gli altri Enti previdenziali diversi dall'Inps, Equitalia, Poste italiane e a seguire, in numero più esiguo, i ricorsi contro PCM, Vigili del fuoco, Ministero dell'ambiente, Ministero dello sviluppo economico, altre Agenzie ed Enti pubblici, Ministero delle politiche agricole, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, autorità garante delle comunicazioni, Autorità nazionale anticorruzione, Ministero beni ed attività culturali, Croce Rossa Italiana, Agenzia delle dogane, Ministero degli affari esteri, Altre autorità, Corte dei Conti.

Come si evince dalla seguente **Figura 9**, nel 2015 il Ministero dell'interno è al **primo posto come percentuale di ricorsi presentati nell'anno 2015, pari al 16,5%**. Si registra nell'arco temporale di riferimento **un netto incremento dei ricorsi** presentati avverso il suddetto Dicastero, rispetto al dato dell'anno precedente. In particolare, il 12,2% dei ricorsi è stato rivolto, nel 2014, contro il Ministero dell'interno. Il dato era in

---

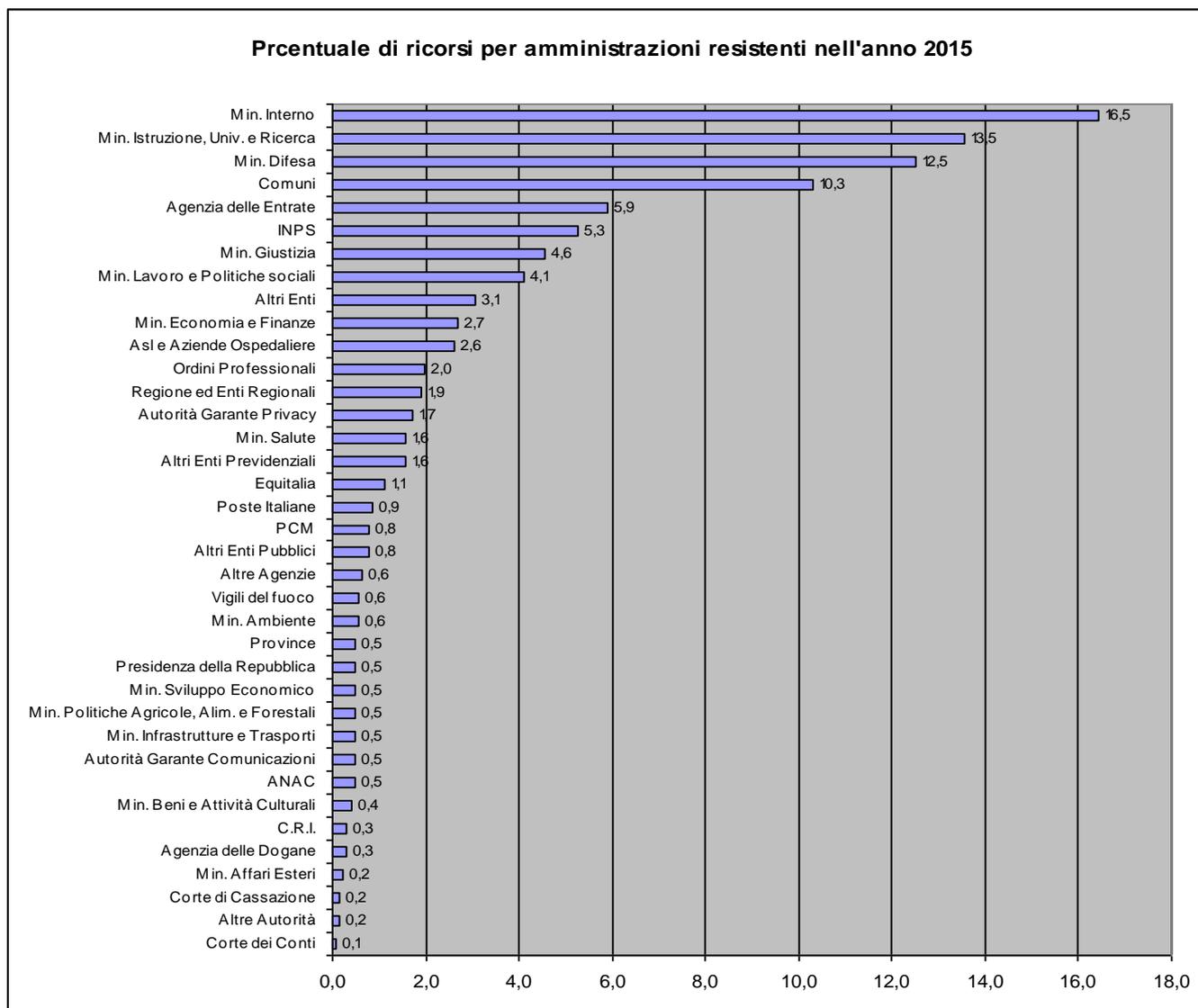
<sup>21</sup> Seguivano, nel 2014, al secondo e terzo posto il Ministero della difesa e quello dell'interno. Subito dopo si posizionavano i ricorsi contro i Comuni e quelli contro le Agenzie delle entrate. Seguiti, sempre nel 2014, dai ricorsi contro gli Enti previdenziali, il Ministero della Giustizia e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Poi i ricorsi contro il Ministero dell'economia e delle finanze, le Regioni e gli enti regionali, gli Ordini professionali, Equitalia, le Asl e le Aziende ospedaliere, il Ministero dello sviluppo economico, l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, il Ministero per i beni e le attività culturali, le Province, l'Agenzia delle dogane, la CRI, La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, i Vigili del fuoco, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la Corte dei conti, il Ministero della salute, l'Agenzia del territorio, Poste Italiane SPA, l'IRSA, il Ministero per gli affari esteri, la Presidenza della Repubblica, il Ministero dell'ambiente, il Consiglio di Stato, il CSM.

netta diminuzione rispetto al 15,3% di ricorsi alla Commissione per l'accesso registrato nel precedente 2013 contro lo stesso Ministero. Nel 2013, per il Dicastero dell'interno si era invece registrato un aumento delle richieste di riesame di diniego d'accesso, con una inversione di tendenza rispetto alla diminuzione registrata nel 2012, anno in cui la percentuale di ricorsi era stata pari al 12,1%, in diminuzione rispetto all'anno 2011, in cui si era raggiunto il 13,3%<sup>22</sup> Nel 2015, quindi, i ricorsi contro il Ministero dell'interno tornano di nuovo a crescere, dopo che nel 2014 si era registrato un calo.

---

<sup>22</sup> Nel 2010 i ricorsi contro il Ministero dell'interno erano stati 12,38% e solo 9% nel 2009.

**Figura 9: Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2015**



Nella percentuale indicata sono comunque ricompresi anche tutti i ricorsi presentati avverso gli uffici periferici, le Prefetture, le Questure ed i Commissariati.

**Segue nella classifica il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**, con un totale di ricorsi per l'anno 2015 **pari al 13,5%**. Il primato dei ricorsi era stato l'anno scorso proprio del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, con una percentuale altissima di ricorsi, pari al 19,1. **Si osserva dunque una flessione dei ricorsi presentati contro il MIUR nel 2015** (contro lo stesso dicastero era stata presentata una quota di ricorsi nel 2013 pari al 17,1% del totale) Il dato registrato

quest'anno, denota un consistente decremento di dinieghi d'accesso impugnati contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca. Nel 2014 e anche nel 2013 si era invece registrato un aumento rispetto ai ricorsi presentati negli anni precedenti. (Nel 2012 la percentuale di ricorsi presentati era stata del 10,3%, in netta diminuzione rispetto all'anno precedente, confermando un trend positivo che continuava da quattro anni - nell'anno 2011 erano il 15,4%, all'anno 2010 il 17,7% e nel 2009 il 20%). L'alto numero di gravami riferiti al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca deve, comunque, essere rapportato al fatto che all'interno del conteggio totale figurano anche i ricorsi presentati contro gli uffici periferici, gli uffici scolastici regionali e provinciali, gli enti di ricerca, gli istituti scolastici, i convitti e le università.

**Nel 2015, il 12,5% dei ricorsi è stato presentato contro il Ministero della difesa. Si registra dunque una tendenziale diminuzione percentuale** rispetto all'anno 2014, in cui contro il Ministero della difesa è stato presentato il 13,5% dei ricorsi alla Commissione per l'accesso. Per il Ministero della difesa si registrava già una flessione dei ricorsi anche nel 2014, rispetto all'anno precedente. La percentuale di ricorsi presentati nell'anno 2013 era, infatti, stata pari al 14,1%<sup>23</sup>. Il dato percentuale del 12,5% riferito al 2015 comprende sia gli uffici centrali che quelli periferici, compresi i comandi e le caserme dei Carabinieri e appare fortemente positivo in quanto conferma una costante tendenza alla diminuzione dei ricorsi. **I ricorsi contro i comuni**, nel 2015 sono pari al **10,3%**. Il dato è in lieve aumento rispetto al 2014 che ha registrato un 10,2% di ricorsi rivolti contro i comuni. Nei confronti delle **Agenzie delle entrate**, nel 2015 sono stati presentati il **5,9%** dei ricorsi. Dunque continua il tendenziale aumento dei gravami contro tali agenzie già osservato anche nel precedente anno 2014, in cui i ricorsi erano pari al 5% del totale dei ricorsi presentati alla Commissione, contro il 4,8% del 2013 (erano 4,9% nel 2012 e nel 2011 erano stati pari al 4,1). Nei confronti dell'**INPS** e degli altri **Enti previdenziali** si osserva una lieve aumento dei ricorsi presentati nel 2015, pari rispettivamente a **5,3%** e **1,3%**, **per un totale di 6,7**. Nel 2014 il totale dei ricorsi presentati contro gli Enti previdenziali era stato pari al 5,7% (4,4% INPS e 1,3% agli altri

---

<sup>23</sup> Nell'anno 2012 i ricorsi presentati contro il Ministero della difesa erano stati pari al 12,8%, in aumento rispetto al 2011, in cui erano stati pari al 12,4%, mentre nel 2010 e nel 2009 tali ricorsi erano stati superiori al 16%

enti previdenziali). Nel 2013 i ricorsi contro tali Enti erano stati pari al 5,8% a fronte del 3,6% registrato nel 2012. (Nell'anno 2011 si era registrato un dato pari al 7,3%, contro il 4,29% del 2010. Nel 2009 i ricorsi erano stati l'8%). Contro il **Ministero della giustizia** sono stati presentati il **4,6%** dei ricorsi nel 2015, in lieve aumento rispetto al 2014 in cui si era registrato il 4,2% dei ricorsi. I ricorsi nei confronti dei dinieghi di accesso del **Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali** sono nel **2015** pari al **4,1%**, in **aumento** rispetto all'anno 2014 che aveva invece fatto registrare il 3,6%, in netta diminuzione rispetto all'anno 2013 (i ricorsi avverso tale Dicastero risultavano nel 2013 al 4,5%, in lieve aumento rispetto al 2012 in cui si era registrato un dato pari al 4,3%, in diminuzione di un punto percentuale rispetto all'anno 2011, in cui si era registrato il 5,3%). I ricorsi contro i dinieghi d'accesso del **Ministero dell'economia e delle finanze**, nel **2015** sono pari al **2,7%**, in **diminuzione** rispetto all'anno 2014, in cui erano stati pari al 3%, in lieve aumento rispetto al 2013 in cui si era registrato il 2,2% (nel 2012 erano stati solo l'1,4%, mentre nel 2011 si erano attestati al 4%, contro il 5,12% del 2010 e il 12% del 2009). Contro le **Asl e le aziende ospedaliere** è stato presentato **nel 2015 il 2,6%** dei ricorsi, esattamente **il doppio rispetto ai ricorsi presentati nel 2014**, che erano stati pari all'1,3%. I ricorsi rivolti contro gli **Ordini professionali** sono **aumentati nel 2015 al 2%**, a fronte dell'1,4 nel 2014. **Regioni ed enti regionali** hanno confermato anche per il **2015 l'1,9%** di ricorsi, dato identico a quello registrato nell'anno precedente. Contro **l'Autorità garante per la Protezione dei dati personali** si sono avuti l'1,7% dei ricorsi, a fronte dell'1% del 2014. Occorre in proposito rilevare che il dato è tuttavia falsato dalla presenza di alcuni ricorrenti seriali che, da soli, hanno presentato decine di ricorsi nel 2015. Contro il **Ministero della salute** è stato rivolto nel **2015 l'1,6%** dei ricorsi, in aumento rispetto allo 0,4% del 2014. Nel 2015 **l'1,1%** dei ricorsi sono stati rivolti contro **Equitalia SPA**, in diminuzione rispetto al dato del 2014.<sup>24</sup> Nel corso del 2015, contro **Poste italiane SPA** sono stati presentati 0,9% dei ricorsi, in aumento rispetto al dato registrato nel 2014, pari allo 0,4%.

---

<sup>24</sup> Nel 2014 si era registrato un lieve aumento dei ricorsi contro Equitalia SPA, che erano stati pari all'1,4%, a fronte del dato del 2013 pari al 1,2% (nel 2012 si era registrato il 6,6%; il 3,3% nel 2011).



Aumentano anche i ricorsi contro gli **ordini professionali**, pari nell'anno 2015 al 2,4%; nel 2014 si erano attestati all'1,4%.<sup>25</sup>

Viceversa, i ricorsi presentati avverso i dinieghi di accesso delle **autorità giurisdizionali** sono diminuiti leggermente, scendendo allo **0,7% nel 2015** contro l'1% del 2014 (erano allo 0,2% nell'anno 2013, allo 0,3% nel 2012 e allo 0,9% nel 2011).

Per **le agenzie autonome**, si registra il 7,3% di ricorsi, in aumento rispetto al 6,6% del 2014 (il dato era già in aumento anche rispetto al 2013 in cui era pari al 6%).

Aumentano in modo considerevole i ricorsi contro gli **Enti e le S.P.A produttori di servizi pubblici** che si attestano nel 2015 a quota **8,8%**, a fronte dell'1,6% misurato nel 2014, mentre nel 2013 avevano raggiunto quota 4,3%. Scendono notevolmente i ricorsi contro le ONLUS e le Associazioni senza scopo di lucro che si fermano nell'anno di riferimento allo 0,3%. Nel 2014 tali ricorsi erano già diminuiti passando dall'1% del 2013 allo 0,8%. Restano costanti in percentuale i ricorsi presentati contro la P.C.M., pari anche nel 2015 allo 0,8% (lo stesso dato si era registrato anche nel 2014, mentre nel 2013 erano stati lo 0,5%).

Infine, si conferma il tendenziale **aumento dei ricorsi** presentati alla Commissione per l'accesso contro i dinieghi d'accesso di **regioni ed enti locali**. Nel 2015 il dato sale al **15,3%**. Tali ricorsi erano già saliti nel 2014 al 14,1%, contro il 12,7% registrato nel 2013. Ciò dipende principalmente dal fatto che la Commissione per l'accesso, seguendo il proprio consolidato orientamento interpretativo, per evitare un vuoto di tutela del diritto di accesso ai documenti in sede amministrativa, si è ritenuta competente a decidere sui ricorsi presentati contro Regioni ed enti locali, in quegli ambiti territoriali ove sia accertata la mancanza del difensore civico sia a livello Provinciale, sia a livello regionale.

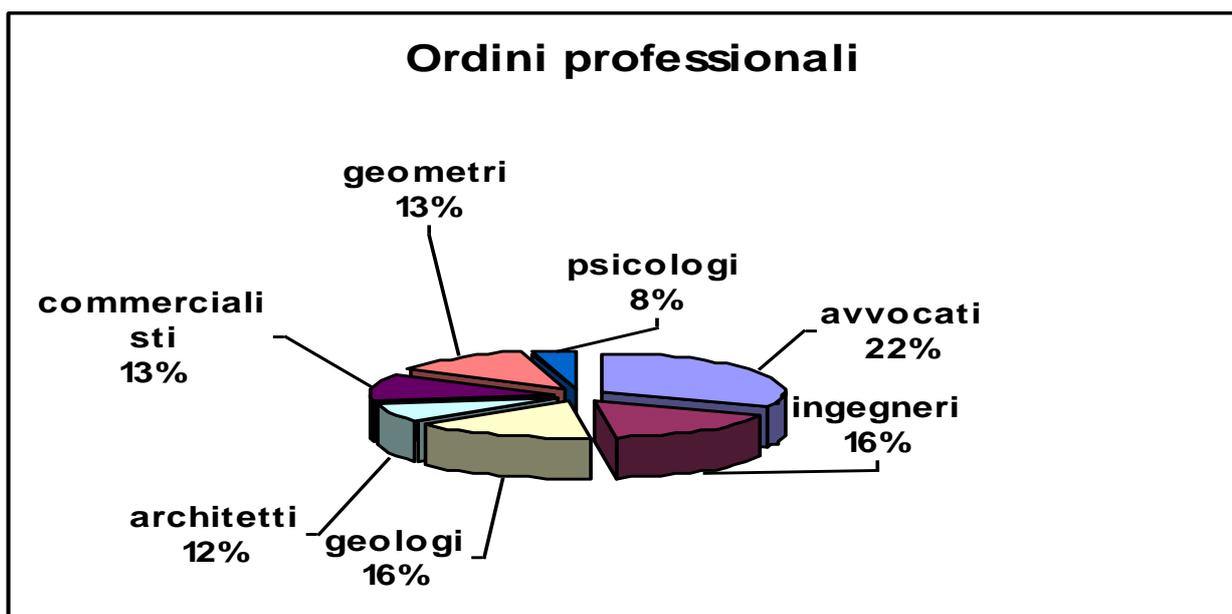
---

<sup>25</sup> Per tali Enti era iniziato un trend positivo nel 2014 e nel 2013, che aveva visto una iniziale discesa al 3,1% dei ricorsi, in lieve diminuzione rispetto al 2012, anno in cui si era registrato il 3,5% dei ricorsi.

### 3.2 Ricorsi contro gli ordini professionali

Nel grafico di cui alla **figura 11** sotto riportata sono descritti nel dettaglio i ricorsi presentati nell'anno 2015 contro i dinieghi di accesso degli ordini professionali nelle loro articolazioni territoriali. Il 22% dei ricorsi presentati nel 2015 sono rivolti contro i consigli dell'ordine degli avvocati. Si registra in tale ambito una netta diminuzione di ricorsi rispetto all'anno 2014 in cui il 43% di tali ricorsi era stato rivolto contro l'ordine degli avvocati). Il 16% dei ricorsi contro l'ordine dei geologi (nel 2014 erano il 22,%) . Medesima quota del 16% è rivolta contro gli ingegneri (erano invece solo l'11% i ricorsi contro l'ordine degli ingegnerie nel 2014),. Contro gli ordini professionali dei geometri e dei commercialisti è stato presentato nel 2015 il 13% dei ricorsi. Contro l'ordine degli architetti il 12%. (Nel 2013 il 34,5% dei ricorsi era rivolto avverso i dinieghi di accesso dei Consigli degli Ordini degli avvocati, il 20,7% contro l'Ordine degli ingegneri, il 17,2% contro l'Ordine dei geologi, il 13,8% contro l'Ordine degli architetti. Una percentuale di ricorsi pari al 6,9 è contro l'Ordine dei medici. Stessa percentuale di ricorsi era stata rivolta contro e l'Ordine dei periti).

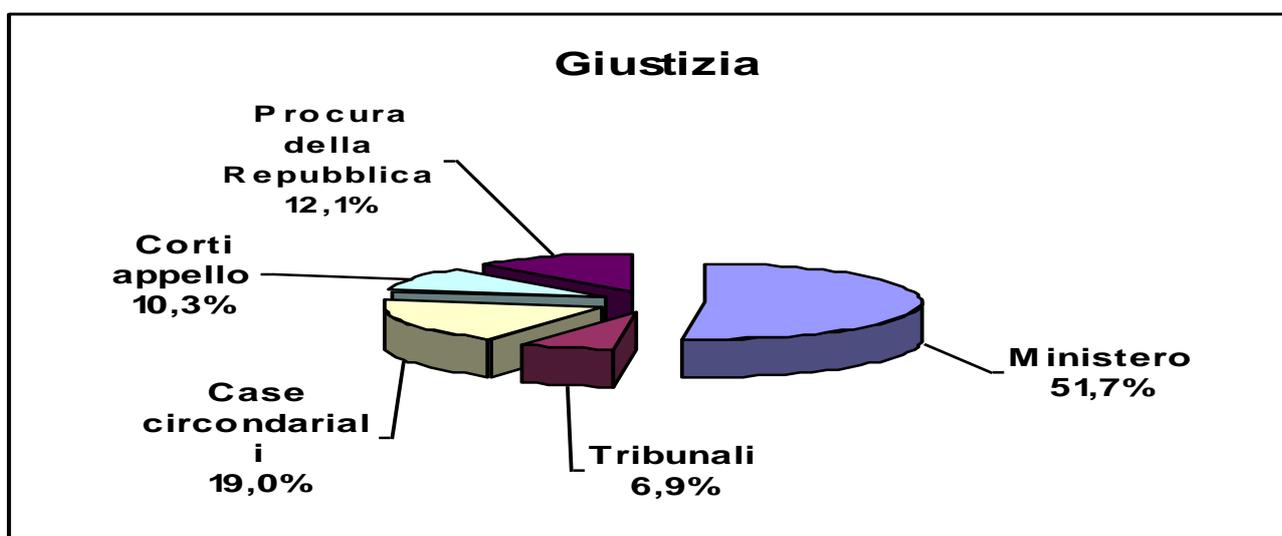
**Figura 11: Ricorsi contro gli ordini professionali nell'anno 2015**



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

Nel grafico sotto raffigurato sono riportati, in percentuale, i ricorsi presentati contro le diverse articolazioni dell'Amministrazione della Giustizia nel corso dell'anno 2015. In particolare, si può notare che il 51% dei ricorsi è rivolto contro i dinieghi di accesso del Ministero della giustizia. Il dato è in netto aumento rispetto al 2014 in cui si era registrato il 42% dei ricorsi contro il Ministero della giustizia (nel 2013 si era registrato il 41,4%). Seguono, per percentuale, i ricorsi contro le case circondariali pari al 19% nel 2015. Sono in netto aumento tali ricorsi rispetto al dato che le case circondariali hanno fatto registrare nel 2014 pari ad una percentuale del 16%. (il 31% di ricorsi era il dato misurato nel 2013). I dinieghi di accesso delle procure della Repubblica impugnati nel 2015 sono in diminuzione e si attestano al terzo posto, pari al 12,1% (nel 2014 avevano raggiunto il 24%). I ricorsi contro le Corti d'appello sono invece in lievissimo aumento attestandosi al 10,3% nel 2015 (nel 2014 erano diminuiti passando dal 10 % del 2013 all'8%). Infine calano crescono leggermente in percentuale i ricorsi contro i tribunali pari nel 2015 al 6,9% a fronte del 4% registrato nel 2014 (contro il 13,8 del 2013).

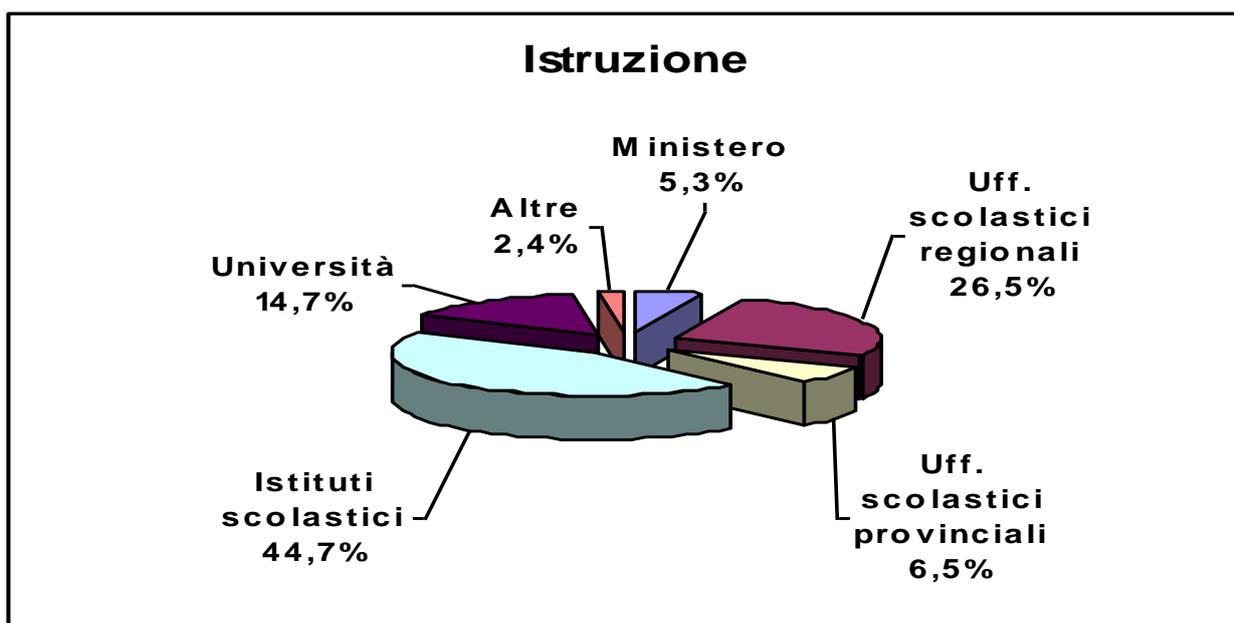
**Figura 12: Ricorsi contro il Ministero della giustizia nel 2015**



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

I ricorsi presentati contro l'amministrazione dell'istruzione nel 2015 sono rivolti per il 44,7% contro gli istituti scolastici. Il dato è in diminuzione rispetto al 2014 che aveva registrato il 51,3% (nel 2013 erano il 52,5% dei gravami). Contro i dinieghi di accesso della **sede centrale del Ministero** dell'istruzione, dell'università e della ricerca è stato rivolto nel 2015 appena il **5,3%** dei ricorsi, con una **netta flessione** rispetto al 10,2% del 2014 (nel 2013 i ricorsi contro la sede centrale del Dicastero erano il 6,2%). Contro gli uffici scolastici periferici regionali i ricorsi sono stati nel 2015 pari al 25,5%, in forte aumento rispetto al 2014 che vedeva solo il 12,4% dei ricorsi presentati agli uffici regionali (nel 2013 si era registrato il 24,1% di ricorsi contro tali uffici). Salgono al 6,5% nel 2015 i ricorsi contro gli uffici scolastici provinciali che nell'anno 2014 erano pari al 3,1% e nel 2013 al 6,2%. Sono invece in tendenziale diminuzione i ricorsi contro le Università che nell'anno 2015 si fermano al 14,7% (erano saliti al 20,8% nel 2014 dall'11,1% del 2013).

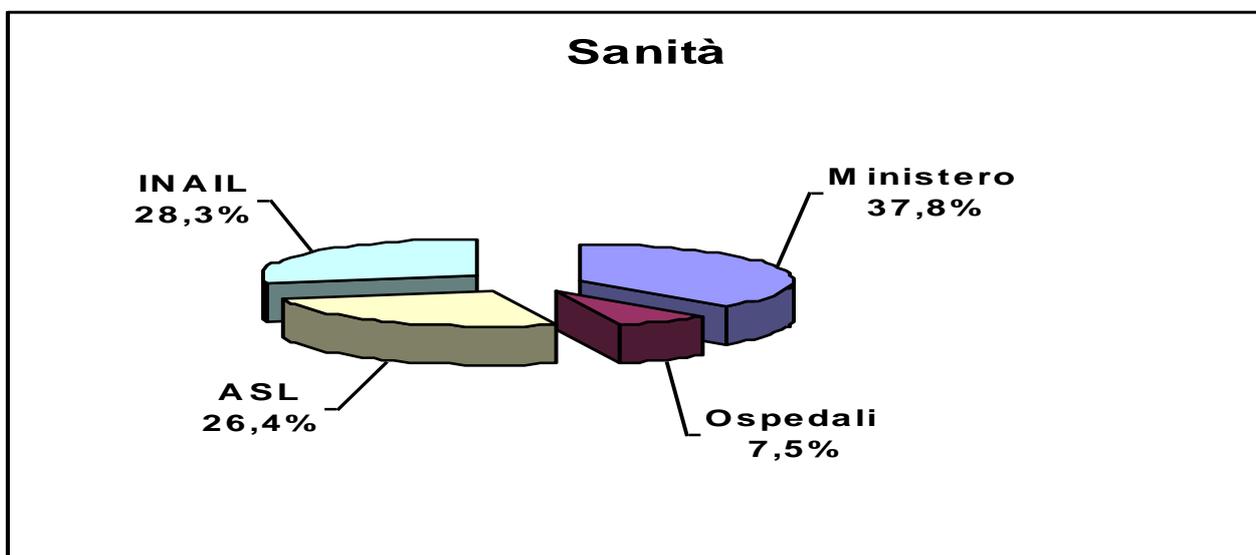
Figura 13: ricorsi contro il Ministero dell'Istruzione nel 2015



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

Nel 2015 sono aumentati notevolmente i ricorsi rivolti contro il Ministero della salute, pari al 37,8% del totale dei ricorsi contro gli enti del settore salute. Nel 2014 il dato si era fermato al 15,2%, contro il 12,8% del 2013.

Figura 14: ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2015

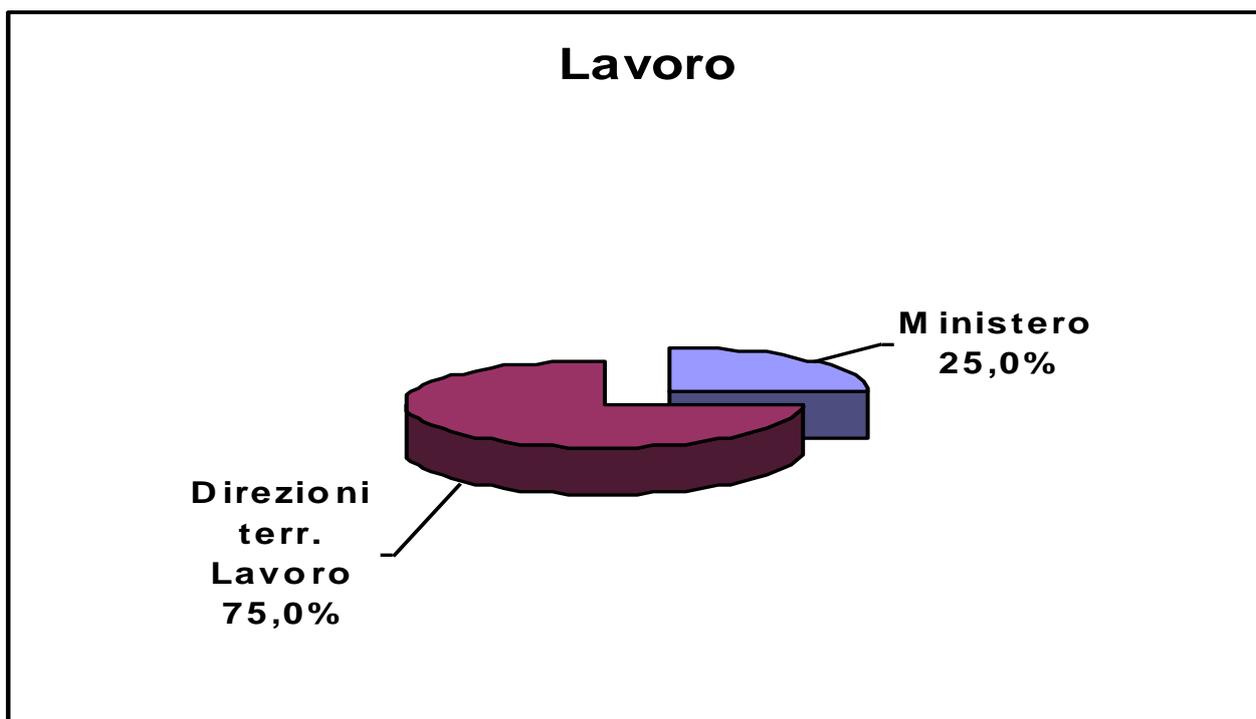


Dal grafico di cui alla figura soprastante si evince che sono **diminuiti i ricorsi rivolti contro gli ospedali che nel 2015 si fermano a quota 7,5%**. Tali ricorsi erano già diminuiti anche nel 2014, attestandosi al 9,1% contro il 15,4% del 2013. Diminuiscono altresì i ricorsi contro le ASL che registrano nel 2015 appena il 26,4% a fronte del 36,4% registrato nel 2014 (il dato era pari al 28,2% nel 2013). Contro l'INAIL, nel 2015 è stato rivolto il 28,3% dei ricorsi, in aumento rispetto all'anno 2014 che aveva fatto registrare il 27,3% (Il 28,2% era il dato registrato nel 2013).

### 3.6 Ricorsi Contro il Ministero del lavoro

Nella grafico di cui alla figura 15 sotto riportata si può osservare che il 75% dei ricorsi presentati nel corso del 2015 in tale settore è rivolto contro la sede centrale del Dicastero, mentre il 25% dei ricorsi è rivolto contro i dinieghi di accesso delle direzioni territoriali del lavoro. Il dato è in netto aumento rispetto all'anno precedente che aveva registrato una quota pari al 54,8% dei ricorsi rivolta alla sede centrale del Ministero del lavoro. Il restante 45,2% dei ricorsi era stato rivolto nell'anno 2014 contro le Direzioni territoriali del lavoro. Nel 2013, la situazione era invertita, il numero più alto di ricorsi era rivolto contro le Direzioni territoriali del lavoro, per una percentuale pari al 58,1%

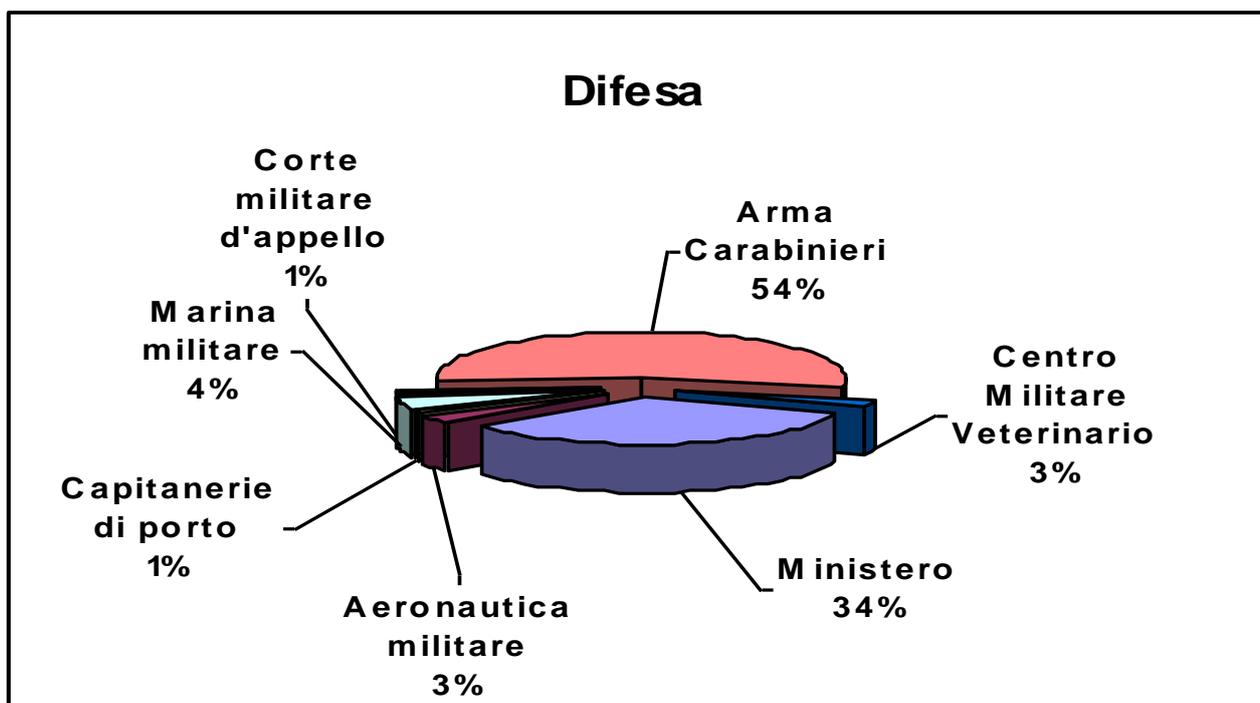
**Figura 15: Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2015**



### 3.7 Ricorsi nel settore della Difesa

Nel corso dell'anno 2015 il 54% dei ricorsi del settore della difesa è rivolto contro l'Arma dei Carabinieri. Il dato è in netta crescita rispetto all'anno 2014 che aveva registrato il 38% dei gravami rivolto contro i Carabinieri. Il 34% dei ricorsi è rivolto nel 2015 contro la sede centrale del Ministero della difesa; il dato è in diminuzione rispetto all'anno precedente che aveva fatto registrare il 48% dei ricorsi rivolti contro la sede centrale del Ministero (il 39,6% dei ricorsi era stato registrato nel 2013 contro la sede centrale). Il 3 % dei ricorsi presentati nel 2015 in tale settore è contro l'Aeronautica militare (nel 2014 tale dato era all' 8%). Identica percentuale di gravami è stata presentata sempre nel 2015 contro il Centro militare veterinario (nel 2014 la quota di ricorsi contro il centro veterinario militare era all'1%). Una quota pari all'1% ciascuno si è registrata nel 2015 nei confronti delle Capitanerie di porto della Corte d'appello militare.

Figura 16 : Ricorsi nel settore della difesa nel 2015

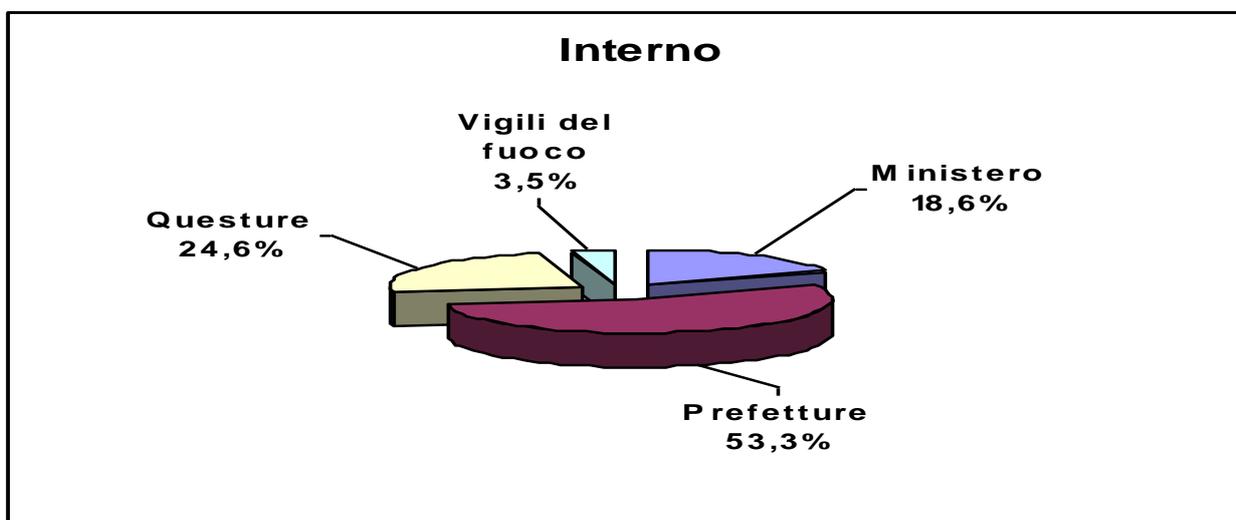


### 3.8 Ministero dell'interno

Nella figura 27 è descritta la dinamica ricorsi contro il Ministero dell'interno nelle sue diverse articolazioni territoriali.

In particolare, si osserva che il 53,3% dei ricorsi sono rivolti contro le Prefetture; il dato è in netto aumento rispetto all'anno precedente (era il 44,7% nel 2014). Il 24,6% è rivolto contro le Questure, in netta diminuzione rispetto all'anno precedente (era il 36,8% nel 2014). Il 18,6% dei ricorsi è rivolto contro il Ministero dell'interno: tale quota è in aumento (nel 2014 appena l'11,8% era contro la sede centrale del Dicastero dell'interno). Il 3,5% dei ricorsi del settore è stato presentato nel 2015 contro i vigili del fuoco (in diminuzione rispetto all'anno 2014 in cui i ricorsi contro i vigili del fuoco erano il 5,3%).

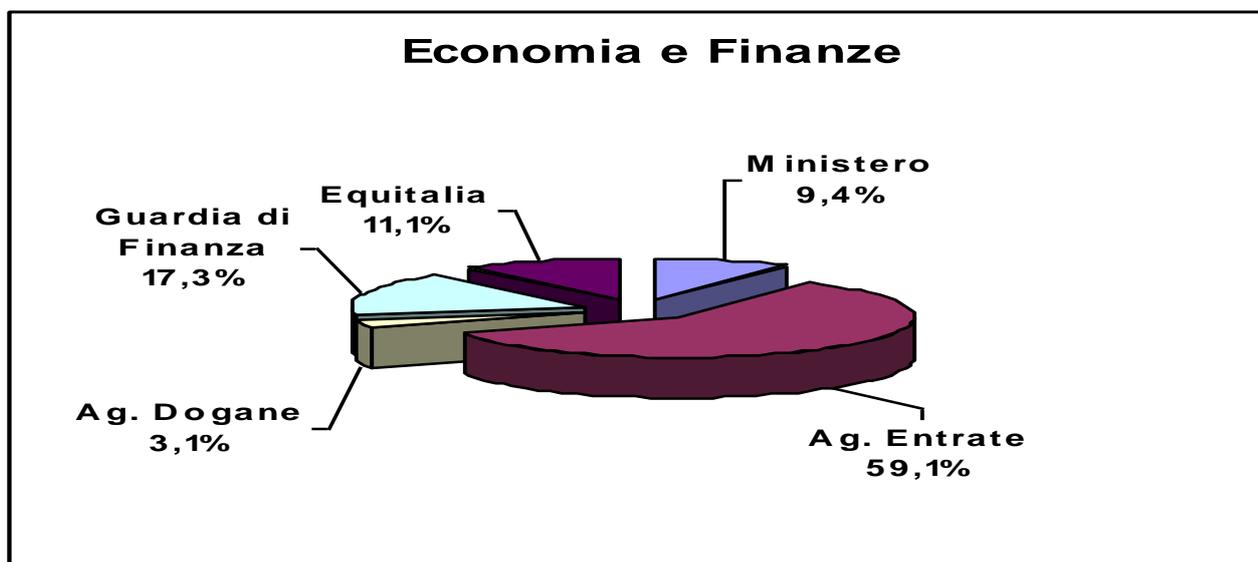
**Figura 17: I ricorsi contro il Ministero dell'interno nel 2015**



### 3.9 Ministero dell'economia e delle finanze

Nella seguente **Figura 18** sono riportati i ricorsi presentati contro i dinieghi di accesso nel settore dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze nel corso dell'anno 2015.

**Figura 18: I ricorsi contro il MEF nel 2015**



In particolare, si osserva che nel 2015 una quota pari al 59,1% dei ricorsi nel settore in esame è rivolto contro l'Agenzia delle entrate (nel 2014 il 49,2% dei ricorsi era rivolto contro l'Agenzia delle entrate e nel 2013 il dato era nettamente più alto, pari al 62,5%). Il 17,35 dei ricorsi è rivolto contro la Guardia di finanza (nel 2014 era il 18,3% e nel 2013 era il 17,2% dei ricorsi). Nel 2015 appena il 9,4% dei ricorsi è contro la sede centrale del Ministero dell'economia e delle finanze (nel 2014 era il 10,8% ), con un netto decremento rispetto all'anno precedente che conferma la tendenziale decrescita registrata anche negli anni precedenti (nel 2013 i ricorsi contro il Dicastero erano il 14,1%). L'11,1% dei ricorsi è contro Equitalia ed infine il 3,15 dei ricorsi è contro l'Agenzia delle Dogane ( nel 2014 era stato il 7,5%).

#### 4. La distribuzione geografica dei ricorsi nel 2015

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

**Nel 2015 il 44,5%** dei ricorsi è contro le amministrazioni con sede **nelle regioni del centro Italia**. Rispetto all'anno precedente, **il dato rilevato nel 2015 è tuttavia in diminuzione** di oltre tre punti in percentuale. Nel 2014 era stato infatti il 47,9% dei ricorsi ad essere rivolto contro i dinieghi d'accesso delle amministrazioni site nelle regioni del centro Italia, a fronte del 47,5% registrato nel 2013. (si era registrato il 52% nel 2012).

Sono, invece, **in lieve aumento i ricorsi contro le amministrazioni del nord**, pari nel 2015 al 26,7%, rispetto al 2014 in cui erano al 25,6% del totale (erano il 27,3% nel 2013). **Salgono** di oltre due punti in percentuale i ricorsi contro gli enti pubblici con sede **al Sud, pari nel 2015 al 28,8% del totale**. Nel 2014 erano al 26,5% (erano attestate al 25,2% nel 2013).

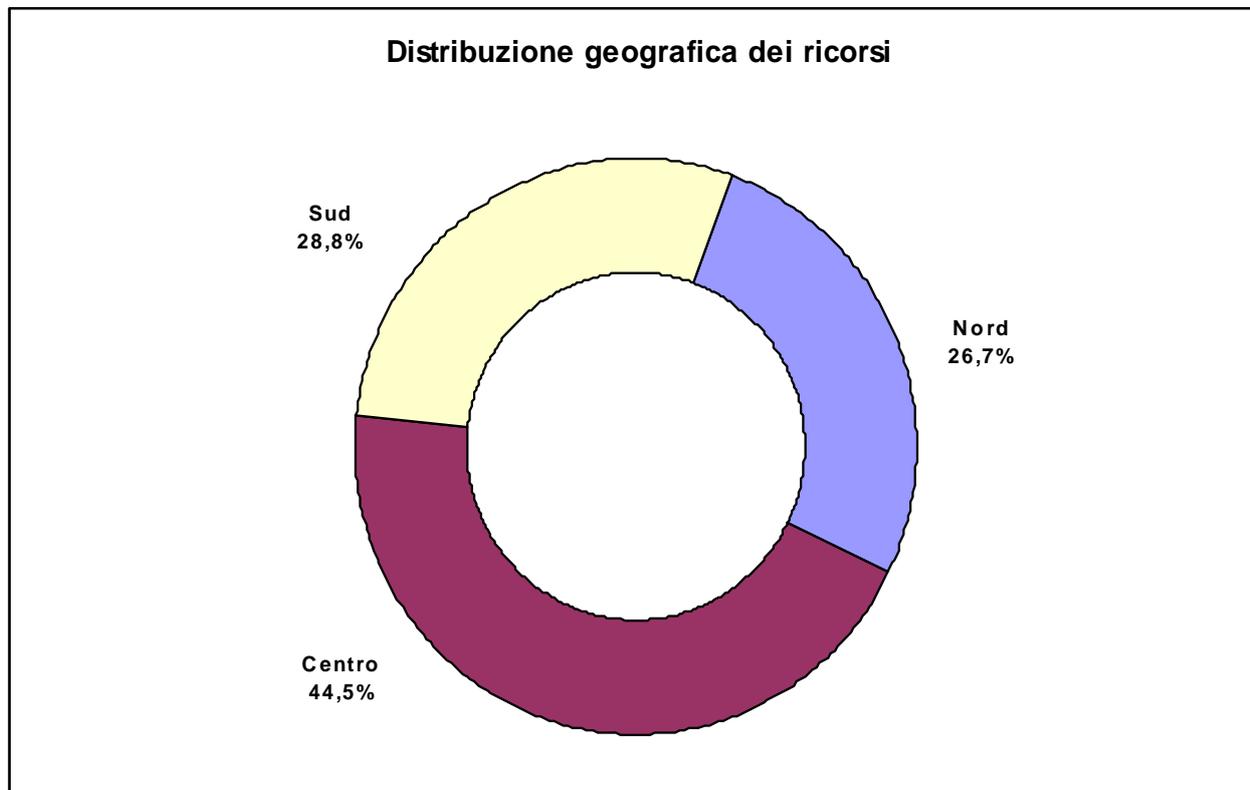
La tendenza al calo della crescita dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso contro le amministrazioni con sede nelle regioni centrali, iniziata già nel 2013 e proseguita nel 2014, continua accentuandosi nel 2015.

Per i ricorsi presentati al nord, che erano diminuiti nel 2014 rispetto al 2013, si registra, invece, un'inversione di tendenza, con un incremento nel 2015 pari all'1,1%. Salgono ancora nel 2015 i ricorsi contro le amministrazioni del sud, già in tendenziale aumento negli anni precedenti.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Anche nei precedenti anni 2012, 2011, 2010, 2009, la distribuzione per ambito territoriale dei ricorsi era caratterizzata da una prevalenza del Centro, e il Sud registrava sempre una percentuale di ricorsi più elevata rispetto al Nord Italia. In particolare, nel 2012 il 52% dei ricorsi era stato rivolto contro le amministrazioni del centro, il 27,4% contro le amministrazioni del Sud e il 20,1% contro le amministrazioni del Nord. Nell'anno 2013, per la prima volta, i ricorsi presentati contro le amministrazioni del Nord Italia sono stati in percentuale più numerosi rispetto a quelli presentati nel Sud.

**Figura 19: Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2015**



## 4.1 I ricorsi alla Commissione divisi per regione

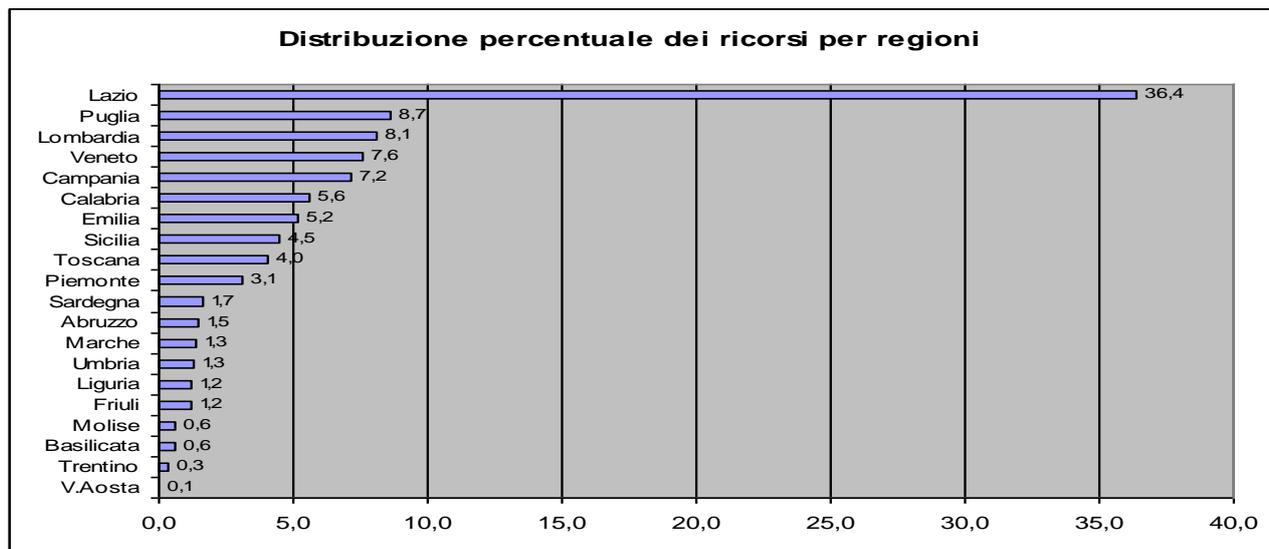
Nel 2015, nel Lazio, si registra il numero più alto di ricorsi presentato con il 36,4% del totale. Ciò deriva principalmente dalla presenza a Roma delle sedi centrali delle amministrazioni dello Stato. (oltre alle sedi centrali dei Ministeri, sono presenti le direzioni nazionali delle Agenzie autonome, delle Autorità indipendenti e di tutti gli altri enti con articolazioni territoriali e periferiche). Tuttavia il dato è in netta diminuzione rispetto all'anno precedente (nel 2014 il dato era stato pari al 39,8%).

Seguono, dopo il Lazio, nell'ordine: la Puglia con l'8,75 (il dato era all'7,6% nel 2014), la Lombardia con l'8,1% (era al 6,9% nel 2014), il Veneto con il 7,6% (identico dato era stato registrato per il Veneto anche nel 2014) la Campania con il 7,2% (aveva il 6,4% di ricorsi nel 2014), la Calabria con il 5,6% (nel 2014 aveva il 6,1%), l'Emilia Romagna con il 5,2% (aveva nel 2014 il 4,7%); la Sicilia con il 4,5% (aveva il 3,65 nel 2014), la Toscana con il 4% (aveva il 3% nel 2014); il Piemonte con il 3,1% (aveva il 3,3% nel 2014); la Sardegna con l'1,7% (aveva nel 2014 l'1,3%); l'Abruzzo con l'1,5% di ricorsi, (aveva l'1,3% nel 2014); le Marche con l'1,3% di ricorsi (erano al 3,6% nel 2014), l'Umbria all'1,3% (nel 2014 non aveva avuto alcun ricorso), la Liguria all'1,2% (era all'1,4% nel 2014); il Friuli con l'1,2% (aveva 1,4% nel 2014); il Molise allo 0,6% (aveva lo 0,3% nel 2014), la Basilicata allo 0,6% (aveva l'1% nel 2014); il Trentino allo 0,3% (aveva lo 0,2% nel 2014) e la Val d'Aosta allo 0,1% (aveva lo 0,2% nel 2014).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Si riportano, qui di seguito, per un raffronto, anche i dati dell'anno 2013, pubblicati nella relazione al Parlamento per l'anno 2013. Il Lazio ha una percentuale di ricorsi pari al 36,3%, la Lombardia con il 7,5% dei ricorsi ed il Veneto con il 7,4%. Quindi, al quarto posto si posiziona la Puglia con il 6% di ricorsi. La Calabria registra il 5,8% dei ricorsi, seguita dalla Campania con il 5,5% e dalla Sicilia con il 5,1%. Nei confronti delle amministrazioni con sede nell'Emilia Romagna sono stati presentati il 4,9% dei ricorsi, seguono la Toscana con il 4,3%, il Piemonte con il 4,1%, le Marche con il 3,2%, l'Abruzzo con il 3%, la Liguria con l'1,7%, la Sardegna con l'1,5%. L'Umbria e il Trentino Alto Adige registrano lo 0,7% di ricorsi, la Basilicata lo 0,4% e la Val d'Aosta lo 0,1% dei ricorsi.

Figura 20: Percentuale di ricorsi per Regione nel 2015



## **4.2 L'estensione della competenza della Commissione sui ricorsi presentati contro gli enti locali in caso di carenza di difensore civico**

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

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

Ciò nonostante, al fine di evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, la Commissione per l'accesso, anche nell'anno 2015, ha ritenuto di dover estendere la propria competenza, per evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, decidendo nel merito anche i ricorsi contro i dinieghi di accesso degli enti locali, in tutti i casi di assenza totale ed accertata di difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale.

Tale orientamento ha confermato una prassi interpretativa, già consolidatasi nel corso degli anni 2011, 2012, 2013 e 2014 seguita dalla Commissione per l'accesso in considerazione sia del fatto che il difensore civico è stato abolito a livello comunale (con la legge finanziaria per il 2010) sia della non uniforme diffusione della figura del difensore civico provinciale, specialmente in alcune regioni meridionali nelle quali si riscontra la totale carenza dei difensori civici provinciali oltre all'assenza di quello regionale (ciò avviene, ad esempio in Puglia e in Calabria).

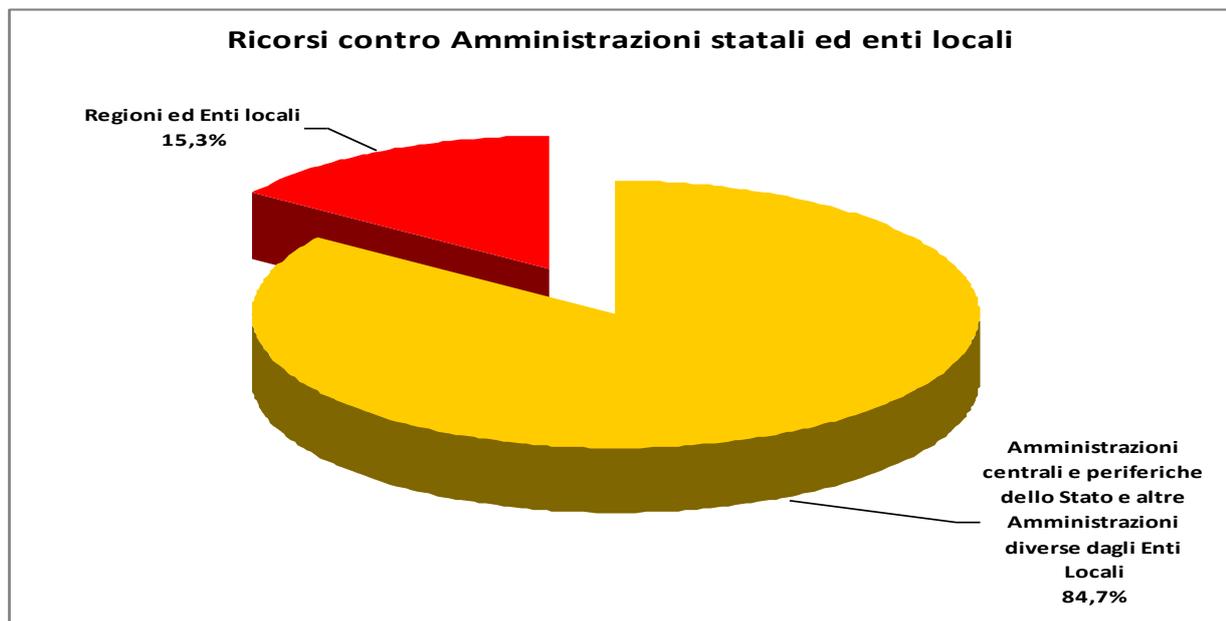
La Commissione resta, inoltre, sempre un punto di riferimento fondamentale in materia di accesso ai documenti, anche a livello degli Enti locali rientranti in ambiti territoriali regolarmente forniti di difensore civico, continuando sempre ad esprimersi in tale settore, se non nella sede giustiziale riservata al difensore civico, comunque in sede consultiva ai sensi dell'articolo 27 della legge 241/'90, fornendo il proprio orientando interpretativo agli organi di governo delle amministrazioni locali che ne facciano richiesta, specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso spettante ai cittadini

residenti nei confronti degli atti comunali e ai consiglieri comunali e provinciali, ai sensi del TUEL.

**La seguente figura 21** distingue i ricorsi presentati nel 2015 contro le amministrazioni locali da quelli rivolti avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Osservando il grafico, si può rilevare che nell'anno 2015 l'84,7% dei ricorsi è rivolto avverso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali e il 15,3% contro le regioni e gli enti locali. Si conferma anche nell'anno di riferimento, la costante tendenza all'incremento dell'attività giustiziale della Commissione per l'accesso nei confronti di Regioni ed enti locali. Infatti, nel 2014, solo il 14,4% dei ricorsi presentati alla Commissione per l'accesso era rivolto contro Regioni ed Enti locali e l'85,6% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le altre amministrazioni diverse dagli enti locali. In particolare, l'incremento dei ricorsi contro gli enti locali esaminati dalla Commissione per l'accesso nel 2015 è pari allo 0,9% in diminuzione rispetto al dato incrementale registrato nel 2014, in cui si osservava un aumento dei ricorsi contro Regioni ed enti locali pari all'1,7% rispetto al dato misurato nel 2013 che era pari al 12,7%. Nell'anno 2013 il 12,7% dei ricorsi era infatti stato rivolto contro regioni ed enti locali, e l'87,3% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; nel 2012 il 10,3% dei ricorsi era contro Regioni ed enti locali e l'89,7% contro le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; nel 2011 contro Regioni ed Enti locali nel complesso, erano stati presentati alla Commissione per l'accesso il 10,8% dei ricorsi e l'89,2% era rivolto nei confronti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato .

**Figura 21: Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2015**



## **5 Le funzioni consultive della Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/90 – I pareri nel 2015**

La Commissione per l'accesso, oltre alle funzioni giustiziali di cui all'articolo 25, comma 4 della legge n. 241 del 1990,<sup>28</sup> nell'espletamento delle proprie funzioni di vigilanza sull'attuazione del principio di piena conoscibilità dell'azione amministrativa, esercitate ai sensi dell'articolo 27, della legge n. 241 del 1990 e dell'articolo 11 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, esprime **pareri** per finalità di coordinamento dell'attività organizzativa delle amministrazioni in materia di accesso e per garantire l'uniforme applicazione dei principi, sugli atti che le singole amministrazioni adottano ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge n. 241 del 1990, per l'individuazione dei casi di esclusione del diritto di accesso, nonché, ove ne sia richiesta, su quelli attinenti all'esercizio e all'organizzazione del diritto di accesso.

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

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

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

### **5.1 I Pareri suddivisi per regione di appartenenza del richiedente**

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

---

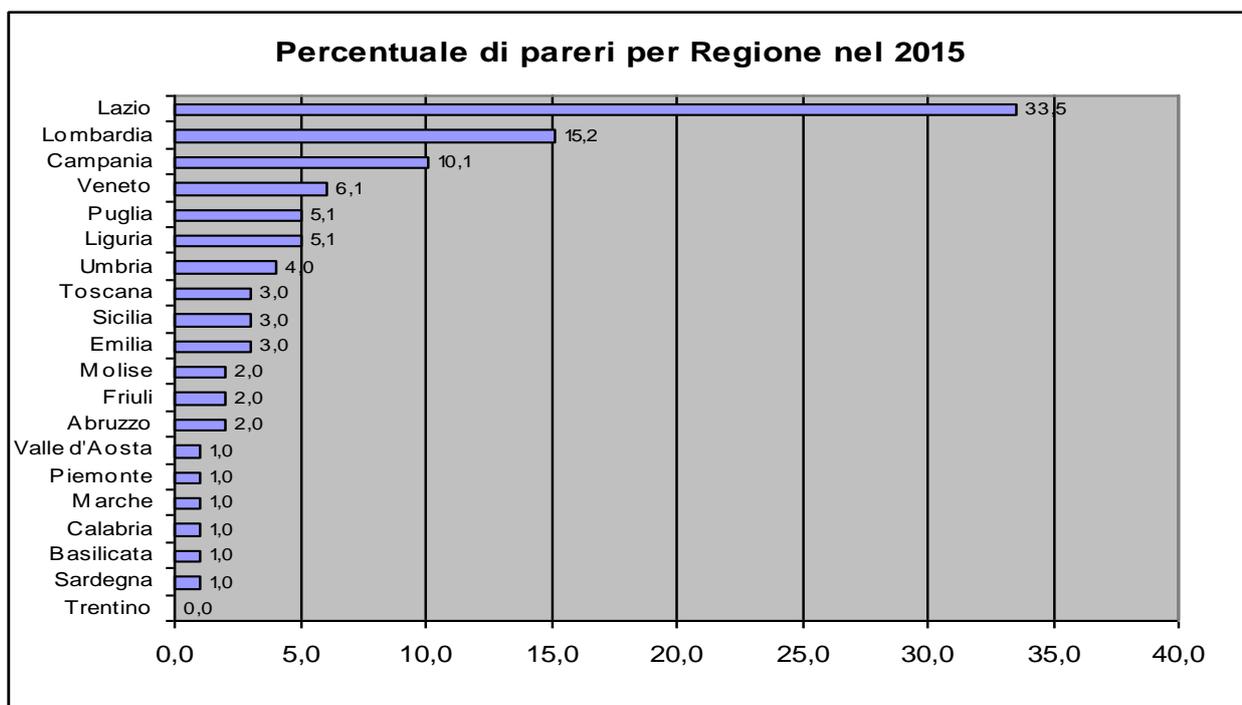
<sup>28</sup> L'attività giustiziale della Commissione per l'accesso è descritta nel Capitolo 6 di questa Relazione.

centrali dello Stato che hanno sede a Roma a chiedere il parere alla Commissione per l'accesso).

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

Ad esempio, nelle regioni ove non è avvenuta l'istituzione del difensore civico regionale e provinciale (Puglia e Calabria) sono maggiori le richieste di parere alla Commissione per l'accesso.

**Figura 22: Pareri per regione**



Come si può osservare nei grafici riportati nelle **figure 22 e 23**, anche nell'anno 2015, il maggior numero di pareri espresso dalla Commissione per l'accesso si è avuto per le Amministrazioni con sede nel Lazio, con un dato pari al 33,5% delle richieste di parere<sup>29</sup>. Tale preponderanza deriva in primo luogo dal fatto che a Roma hanno sede i

<sup>29</sup> Nell'anno 2014, la quantità di pareri resi dalla Commissione per l'accesso a seguito di richieste provenienti dalle Amministrazioni con sede nella regione Lazio è stato pari al 35% del totale, seguita da Lombardia con il 12,6% di pareri; Campania con il 9,2%; Sardegna il

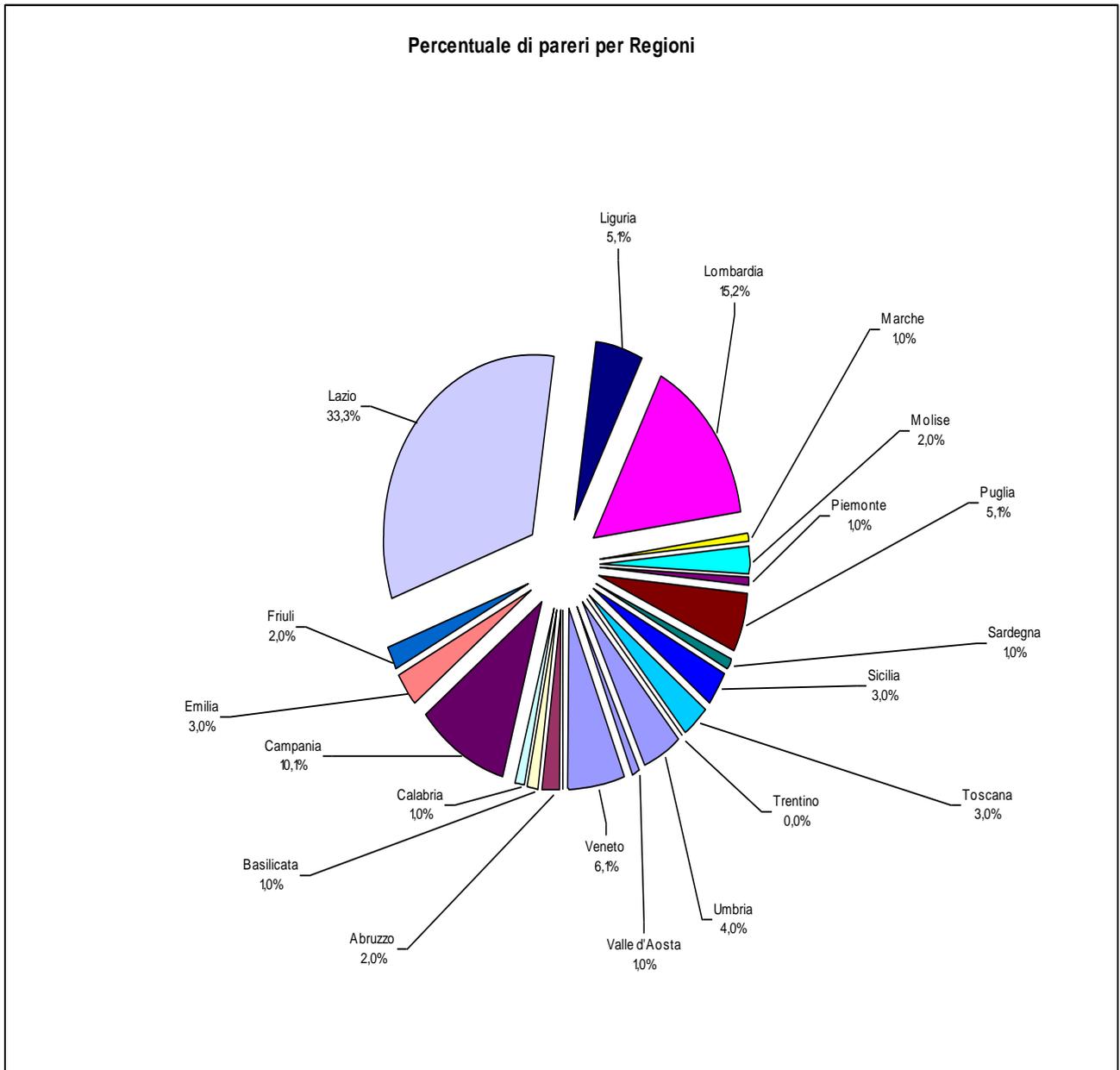
Ministeri, nonché le sedi centrali di tutte le altre amministrazioni statali. Il dato registrato nel 2015 è comunque in calo dell'1,5% rispetto a quello osservato nel 2014<sup>30</sup> Le amministrazioni con sede in Lombardia sono al secondo posto con il 16,2% dei pareri. La Campania è al terzo posto con il 10,1% nel 2015. Seguono, in ordine decrescente, il Veneto con 6,1 %, la Puglia e la Liguria con il 5,1%. L'Umbria si attesta nel 2015 al 4% dei pareri, seguita da Toscana, Sicilia ed Emilia Romagna al 3%. Sono al 2% Molise Friuli Venezia Giulia e Abruzzo. La Valle d'Aosta, il Piemonte, le Marche, la Calabria, la Basilicata e la Sardegna hanno l'1%. Il Trentino Alto Adige non ha avuto pareri nel 2015.

---

6,7% dei pareri; Puglia e Marche con il 5%; Piemonte, Liguria, Friuli, Emilia Romagna e Abruzzo a pari merito con il 3,4%; Calabria il 2,5, Toscana, Sicilia e Basilicata con l'1,7%; Veneto e Trentino con lo 0,8%. Per Umbria, Val d'Aosta e Molise non erano stati espressi pareri dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2014.

<sup>30</sup> Nell'anno 2013, l'andamento era stato il seguente: Il numero più alto di pareri è stato richiesto nel Lazio, dove si registrava nell'anno di riferimento il 28% delle richieste. Seguivano la Lombardia con il 14% dei pareri, la Campania con il 10,3% e la Sardegna col 7,5%. La Puglia si posizionava al 5 posto con una percentuale di pareri richiesti pari nel 2013 al 5,6%, a pari merito con le Marche. Quindi seguivano Piemonte, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, e Abruzzo a quota 3,7%. Per la Calabria si registrava una quota di pareri pari al 2,8%. Toscana, Sicilia e Basilicata raggiungono ciascuna l'1,9% dei pareri richiesti. Veneto e Trentino sono in coda con solo lo 0,9 % dei pareri.

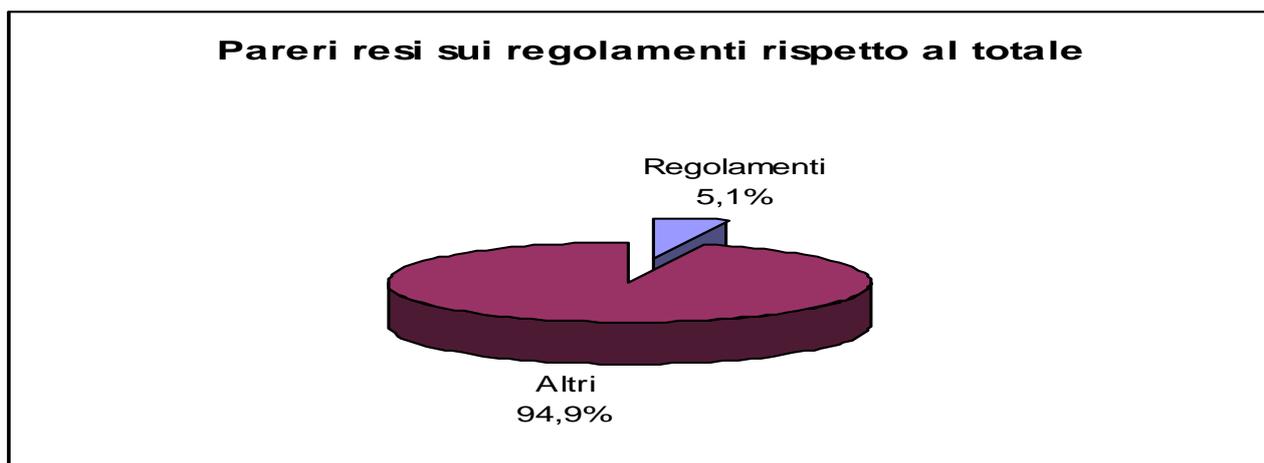
**Figura 23: Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2015**



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

La Commissione per l'accesso, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241/'90 esprime, su richiesta delle amministrazioni il proprio parere, non obbligatorio e non vincolante, sulla conformità dei regolamenti adottati dalle amministrazioni rispetto alla disciplina vigente in materia di accesso ai documenti amministrativi, suggerendo, se necessario, di modificare alcune disposizioni, o, in alcuni casi, di espungerle quando siano da considerare superflue o ripetitive rispetto alla disciplina in vigore nella materia.

**Figura 24: Pareri resi sui regolamenti nel 2015 rispetto al totale**



Come si evince dal grafico sopra raffigurato, sul totale delle richieste di parere esaminate nel corso del 2015, solo il 5,1% riguarda i regolamenti che disciplinano nelle singole amministrazioni le modalità di accesso ai documenti amministrativi. Il dato del 2015 risulta in diminuzione rispetto a quello registrato nel 2014 pari al 6,7%<sup>31</sup>.

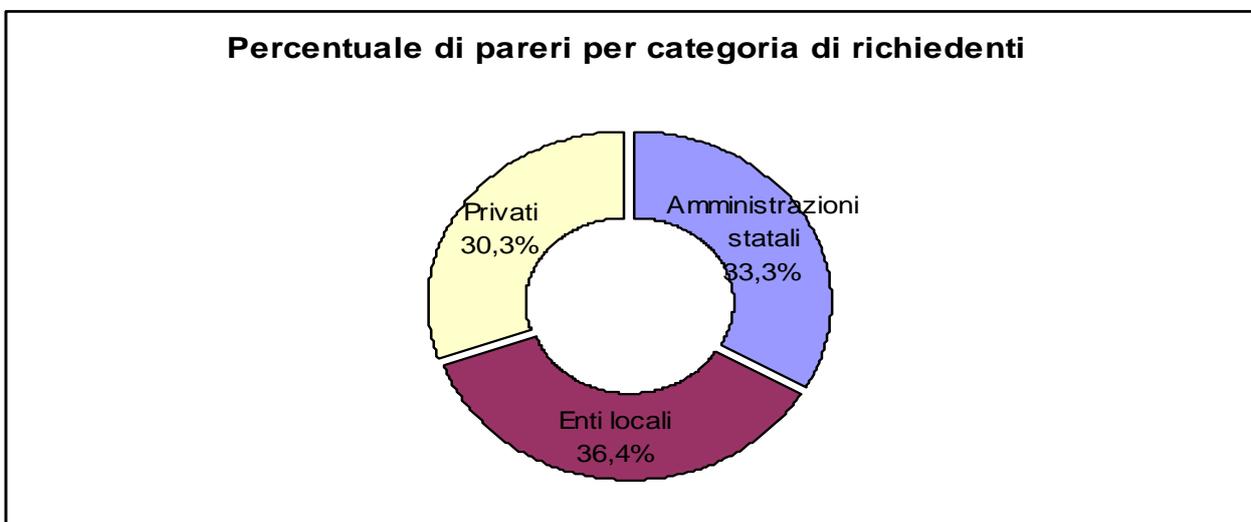
In effetti tali richieste di parere risultano tendenzialmente più basse rispetto al totale degli altri pareri, in quanto la maggior parte delle amministrazioni si è già dotata negli anni passati del regolamento in materia d'accesso e, pertanto, diminuiscono le richieste di parere alla Commissione in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

<sup>31</sup> Il dato del 2014 risultava invece in lieve aumento rispetto all'anno precedente. Nel 2013, il 6,5% dei pareri riguardava i regolamenti per l'accesso. Nel 2012, il valore di tali richieste era pari al 7%, mentre nell'anno 2011 il dato era stato pari all'11%.

### 5.3 I richiedenti il parere suddivisi per categorie

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

Figura 25: numero di pareri per categoria di richiedenti nel 2015



In particolare, nell'anno di riferimento, le richieste di parere degli **enti locali**, pari al **36,4 %** del totale, pur se leggermente superiori nel 2015 rispetto alle altre categorie in esame, sono tuttavia diminuite in valore assoluto rispetto al dato dell'anno precedente in cui rappresentavano il 38,7% dei pareri resi e si posizionavano nel 2014 al secondo posto dopo le istanze dei privati<sup>32</sup>.

I pareri resi su richiesta degli **enti locali**, si posizionano nel 2015 al secondo posto con il **36,4%** del totale di quelli trattati, in tendenziale decrescita rispetto all'anno precedente<sup>33</sup>.

Le richieste di parere delle **amministrazioni statali** nel 2015 sono state pari al **33,3%**, in netta crescita rispetto ai valori registrati negli anni precedenti.<sup>34</sup>

La quota più bassa nel 2015 è costituita dalle richieste di parere dei **privati cittadini**, pari al **30,3%**.

La preponderanza di richieste di parere da parte degli Enti locali, rispetto alle altre rappresentata nella **Figura 25**, trova la sua motivazione soprattutto nella speciale disciplina dell'accesso dettata dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che, all'articolo 10, prevede che tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici ed accessibili dai cittadini residenti, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del Sindaco o del Presidente della Provincia.

La Commissione ha avuto modo più volte, anche nell'anno 2015, come già avvenuto negli anni precedenti, di pronunciarsi in sede consultiva, numerosissime volte, nella peculiare tematica dell'accesso dei cittadini residenti agli atti del Comune. In particolare, ha più volte affermato il principio dell'irrilevanza, per il cittadino che chieda di accedere agli atti del proprio Comune di residenza della titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto – stante l'applicazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 267 del 2000, che in quanto norma speciale, prevale sulla disciplina generale dettata dalla legge n.

---

<sup>32</sup> Le richieste dei cittadini nel 2014 erano lievemente cresciute rispetto all'anno precedente, raggiungendo il 39,5% contro il 38,3% registrato nel 2013. Nell'anno 2012, i pareri richiesti dai privati avevano raggiunto il 41,5%, mentre nel 2011 erano al 37,2%

<sup>33</sup> Nel 2014, i pareri richiesti dagli enti locali sono stati il 38,7%, anche essi in lieve crescita rispetto al dato del 2013 pari al 37,4%. Nell'anno 2012 le richieste di parere degli enti locali erano il 35,6%.

<sup>34</sup> Nel 2014 i pareri resi su richiesta delle amministrazioni statali si erano fermadosi al 21,8%, a fronte del 24,3% registrato nel 2013.

241 del 1990. Ciò in quanto la diversità di posizione tra il cittadino residente e quello non residente nel Comune dà luogo a un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'articolo 10 del d.lgs. n. 267 del 2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art. 22 della l. n. 241/90.

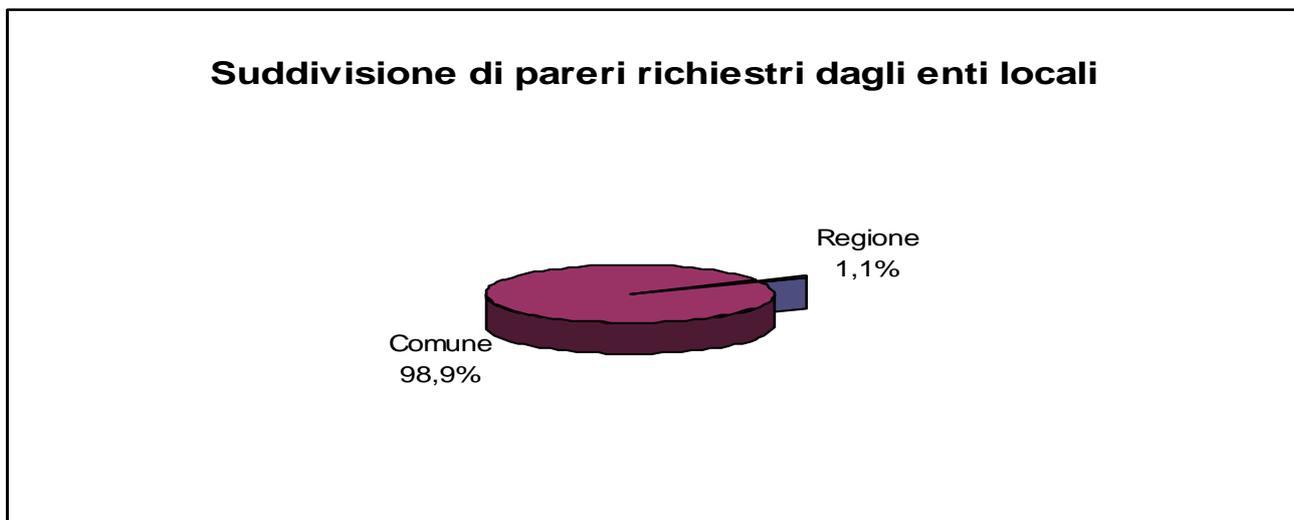
Qualora l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che, in effetti, richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000, che sancisce espressamente e in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti e il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente<sup>35</sup>.

Pertanto, considerato che il diritto di accesso ex art. 10 TUEL si configura alla stregua di un'azione popolare, il cittadino residente può accedere alle informazioni dell'ente locale di appartenenza senza alcun condizionamento e senza necessità della previa indicazione delle ragioni della richiesta, dovendosi cautelare la sola segretezza degli atti la cui esibizione è vietata dalla legge o da esigenze di tutela della riservatezza dei terzi. Tuttavia, recentemente, in sede contenziosa, nell'anno 2015, la Commissione per l'accesso ha ritenuto di innovare parzialmente il proprio precedente orientamento e ha deciso di adeguarsi ad un orientamento del Consiglio di Stato, divenuto ormai consolidato, che richiede un certo grado di interesse personale e differenziato, anche in capo al cittadino residente, per l'accesso agli atti del proprio Comune.

---

<sup>35</sup> Nel corso degli anni precedenti a quello in esame, la Commissione ha più volte confermato tale proprio consolidato orientamento e ha tra l'altro osservato: *"In conformità all'orientamento già espresso da questa Commissione (e da cui non v'è motivo di discostarsi), la diversità di posizione tra cittadino (persona fisica, associazione o ente) residente e quello non residente nel Comune dà luogo ad un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art. 22 della l. n. 241/90 (arg. ex T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 12-04-2005, n. 2067; T.A.R. Marche, 12-10-2001, n. 1133). Si chiarisce, pertanto, che nel caso in cui l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente."*

**Figura 26: suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2015**



La figura 26 sopra riportata indica che nel **2015, nell'ambito degli enti locali, la porzione maggiore delle richieste di parere proviene dai Comuni**, per una quota pari al **98,9%** in aumento rispetto all'85,4% del 2014 e all'80,5% dell'anno 2013. Si era registrato il 69% nel 2012. Considerevolmente meno numerosi sono i pareri richiesti dalle Regioni e le aziende regionali con appena l'1,1%.

#### **5.4 I Pareri richiesti dai consiglieri comunali e provinciali**

Nell'ambito degli enti locali, particolare rilievo rivestono le richieste di parere provenienti dai consiglieri comunali e provinciali. Ciò è determinato soprattutto dal fatto che il diritto d'accesso del Consigliere comunale e provinciale, ai sensi dell'articolo 43 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ha una portata molto più ampia e non sempre gli uffici comunali sono sufficientemente aperti e trasparenti nei confronti delle richieste dei propri consiglieri, che hanno il diritto di ottenere dagli uffici, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato.

Al riguardo si osserva che, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici,

rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. Sul punto si è formato un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale della Commissione per l'accesso, secondo cui il consigliere comunale, quando dichiara di esercitare il diritto d'accesso in rapporto alle sue funzioni, non è tenuto a specificare né i motivi della richiesta, né l'interesse alla stessa e non può incontrare limiti di sorta all'esercizio di tale amplissimo diritto d'accesso.

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

In particolare, in tema di accesso dei consiglieri comunali, la Commissione, esprimendosi più volte nell'anno 2015 sia in sede consultiva che in sede giustiziale, ha stabilito che il Comune deve garantire che il diritto di accesso possa essere esercitato nell'immediatezza o, comunque, nei tempi più celeri e ragionevoli possibili per il concreto espletamento del mandato. Precisando tra l'altro che: "l'accesso ai documenti deve essere concesso nei tempi più celeri e ragionevoli possibili in modo tale da consentire il concreto espletamento del mandato da parte del consigliere ex art. 43 TUEL, fatti salvi i casi di abuso del diritto all'informazione, attuato con richieste non contenute entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza e che determini un ingiustificato aggravio dell'ente. E' necessario che il Comune garantisca l'accesso al consigliere comunale nell'immediatezza, e comunque nei tempi più celeri e ragionevoli possibili (soprattutto nei casi di procedimenti urgenti o che richiedano l'espletamento delle funzioni politiche). Qualora l'accesso non possa essere garantito subito (per eccessiva gravosità della richiesta), rientrerà nelle facoltà del responsabile del

procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie, ferma restando la facoltà del consigliere comunale di prendere visione, nel frattempo, di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali competenti, anche con mezzi informatici“. Tuttavia, la stessa Commissione ha avuto modo anche nel 2015 di confermare il proprio precedente orientamento in base al quale l’accesso del consigliere comunale pur nella sua ampiezza, incontra comunque dei limiti nel senso che l’esercizio del diritto di informazione non può inficiare la funzionalità e l’efficienza dell’azione amministrativa.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Vedasi in proposito, tra gli altri, il **parere della Commissione del 17 gennaio 2013** in cui si precisa che *“Il diritto di accesso agli atti del Consigliere comunale non può subire compressioni per pretese esigenze di ordine burocratico dell’Ente, tali da ostacolare l’esercizio del suo mandato istituzionale; l’unico limite è rappresentato dal fatto che il Consigliere comunale non può abusare del diritto all’informazione riconosciutagli dall’ordinamento, interferendo pesantemente sulla funzionalità e sull’efficienza dell’azione amministrativa dell’Ente civico (nel caso di specie sulle funzioni dell’Organismo Indipendente di Valutazione), con richieste che travalichino i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza”*. E più recentemente il **parere reso nella seduta del 8 ottobre 2015**, che conferma tale orientamento.

## **5.5 Inapplicabilità dell'articolo 43 del TUEL ai consiglieri regionali e ai parlamentari**

La Commissione per l'accesso, anche nel corso del 2015, è stata nuovamente investita, in sede sia consultiva, sia giustiziale della questione della applicabilità, anche ai consiglieri regionali delle speciali prerogative e poteri in materia d'accesso ai documenti e alle informazioni, attribuite dalla legge ai consiglieri comunali e provinciali. In particolare si chiedeva se fosse applicabile anche ai consiglieri regionali la norma di cui all'articolo 43 del TUEL. La Commissione, con i propri pareri ha risolto negativamente la questione chiarendo che la natura di norma speciale della disposizione in parola ne impedisce l'applicabilità in via analogica anche ai consiglieri regionali o ai parlamentari nazionali.

Ciò non toglie che le norme statutarie o regolamentari regionali possano, ispirandosi alle disposizioni di cui all'articolo 45, espressamente attribuire tali prerogative ai consiglieri. In tal caso, prescindendo da qualsivoglia valutazione sulla legittimità costituzionale di tali norme, che esula dalla competenza della Commissione, si è ritenuta applicabile la norma statutaria.

Sull'argomento la Commissione si era già espressa, tra l'altro con parere 2.7 del 27 marzo 2012, relativo alla richiesta d'accesso di un consigliere regionale ai dati di bilancio della Provincia, affermando nel caso di specie l'inaccessibilità per inapplicabilità in via analogica della disciplina di cui all'art. 43 del TUEL. Tale orientamento, più volte confermato nel 2013, è stato ripreso anche nel 2014.. Specifica al riguardo la Commissione che " la disciplina dettata dall'art. 43 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che indubbiamente assicura ai Consiglieri comunali e provinciali un diritto di accesso ai documenti amministrativi dell'amministrazione di appartenenza dai confini più ampi di quello riconosciuto agli altri soggetti, nel senso che le istanze di accesso non devono neppure essere motivate, non è applicabile ai Consiglieri regionali, tenuto conto che si tratta di una norma avente carattere speciale come tale insuscettibile di altra interpretazione che non sia quella strettamente letterale.

Non giova d'altra parte al richiedente far leva sulla sua qualità di Consigliere regionale, portatore quindi di interessi pubblici o diffusi quale rappresentante della comunità della Regione, tenuto conto che questa Commissione ha più volte avuto occasione di affermare che la sfera di legittimazione del soggetto interessato non può tradursi in iniziative di preventivo e generalizzato controllo dell'attività e dell'Amministrazione, sulla base del chiaro disposto dell'art. 24, terzo comma, della legge n. 241/90, nel testo novellato dall'art. 16 della legge n.15/2005.

Ne deriva che la domanda di accesso, ancorché applicata nell'esercizio delle funzioni connesse alla qualità di Consigliere regionale, non può non soggiacere al filtro dell'esistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata che trovi collegamento nel documento amministrativo che si vuole conoscere”.

Tale orientamento è stato ripetutamente confermato dalla Commissione nel corso dell'anno 2015, tra l'altro con **parere reso nella seduta del 27 ottobre 2015**, riportato per intero nel capitolo 7 di questa relazione. In Particolare, nel citato parere, la Commissione per l'accesso ha avuto modo di affermare **l'inammissibilità della richiesta di accesso di un Consigliere regionale che, in carenza di un interesse differenziato collegato ai documenti chiesti, aveva presentato istanza di** accesso ad atti e documenti informatici relativi al funzionamento della Scuola di specializzazione nelle discipline “Chirurgia Generale”, “Ortopedia e Traumatologia” e “Anestesia, Rianimazione e Terapia intensiva” rivolta ai medici, al fine di poter esercitare le funzioni di controllo e di sindacato ispettivo inerenti alla carica di consigliere regionale. In tale parere, in particolare, si legge: *“la Commissione ritiene che in assenza di una specifica previsione normativa che legittimi i consiglieri regionali ad accedere, in ragione della carica ricoperta dagli stessi, agli atti e documenti amministrativi detenuti da un'Amministrazione statale ovvero da un Ente pubblico di rilevanza nazionale (come l'Università), l'accesso ai documenti amministrativi da parte di un consigliere regionale, sia sottoposto agli ordinari criteri di legittimazione elaborati dalla prassi e dalla giurisprudenza sulla base della normativa dettata dalla legge n. 241 del 1990 e dal DPR n. 184 del*

2006<sup>67</sup>. Inoltre, la Commissione, in altri pareri resi sull'argomento, in linea con la posizione espressa dalla giurisprudenza e con i propri precedenti orientamenti (vedi, tra gli altri: parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 12 maggio 2009, parere del 27 marzo 2012 e parere del 3 luglio 2012 e cfr., ad es., da ultimo, parere del 18 marzo 2014 e ), ha affermato che *“si debba ritenere che la qualità di membro del Parlamento nazionale e l'esercizio da parte di quest'ultimo di attività inerenti l'espletamento del proprio mandato in sé non esprimano una posizione legittimante all'accesso ai documenti amministrativi, in assenza di specifico interesse concreto ed attuale all'ostensione dei chiesti documenti.”*. La Commissione ha inoltre affermato che: *“depone in tal senso, non solo l'assenza di espressa previsione normativa che invece è possibile riscontrare per altri tipi di incarichi politici quali i consiglieri comunali e provinciali (vedi art. 43 del d. lgs. n. 267 del 2000) ma anche l'esistenza di poteri speciali di acquisizione di documenti e di assunzione di dichiarazioni, previsti per speciali organi parlamentari, quali le commissioni d'inchiesta. In assenza di disposizione derogatoria, deve, pertanto, ritenersi che l'accesso ai documenti amministrativi da parte di un deputato nazionale sia sottoposto agli ordinari criteri di legittimazione elaborati dalla prassi e dalla giurisprudenza sulla base della normativa prevista dalla legge n. 241 del 1990 e dal D.P.R. n. 184 del 2006.*

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

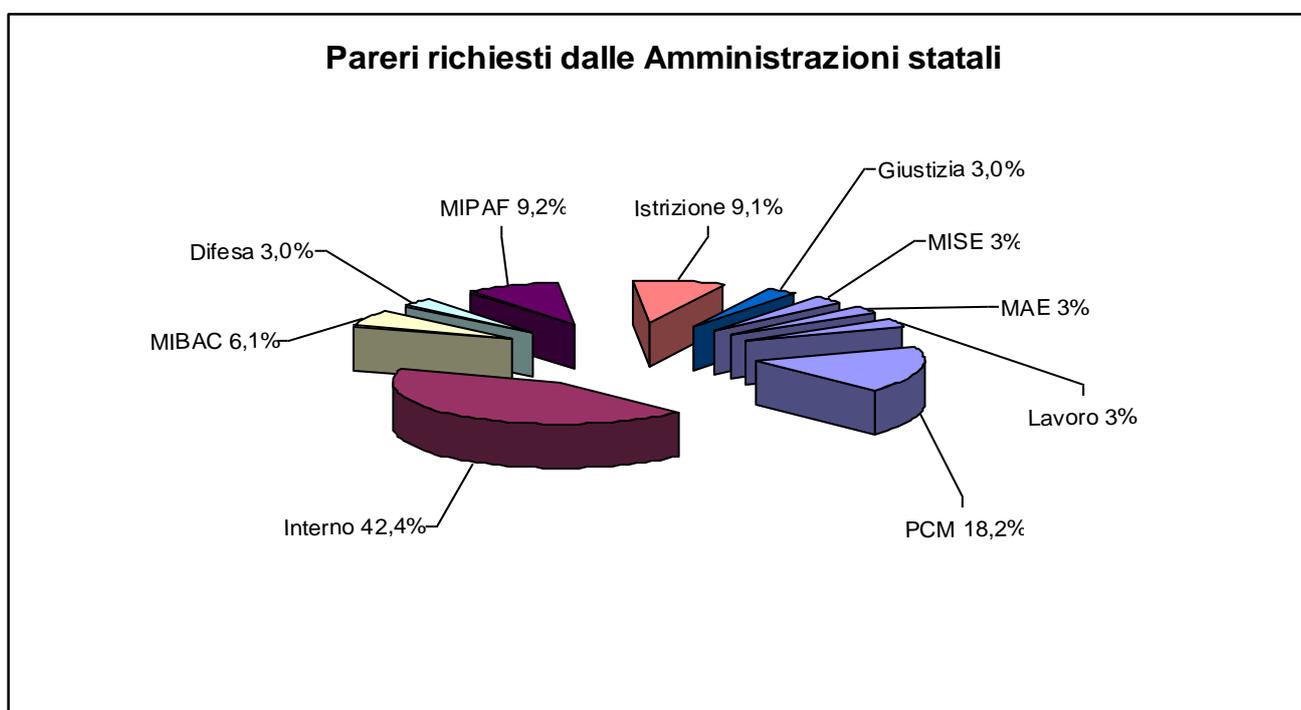
---

<sup>67</sup>. Parere reso nella seduta del 27 ottobre 2015, in cui la Commissione per l'accesso afferma, tra l'altro: *“Conclusivamente, si ritiene di dover esprimere l'avviso che, non potendo i consiglieri regionali essere qualificati come soggetti interessati all'accesso, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990- in quanto non possono essere considerati “...soggetti privati...che abbiano un interesse diretto concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”- l'istanza di accesso in questione debba esser dichiarata inammissibile.”*

## 5.6 I pareri richiesti dalle amministrazioni statali nel 2015

Nell'arco temporale di riferimento in esame, come descritto dal grafico di cui alla seguente **figura.27**, tra le amministrazioni statali, il 42,4% dei pareri resi è stato richiesto dal Min. interno, il 18,2% dalla PCM, il 9,2% dal MIPAF, il 9,1% dal MIUR, il 6,1% dal MIBAC, il 3% dal Min. Difesa, il 3%, dal Min. Giustizia, il 3% dal Min. Affari esteri, il 3%, dal Min. lavoro il 3%, dal MISE.<sup>38</sup>

**Figura 27: pareri resi alle amministrazioni statali nel 2015**



<sup>38</sup> Nel 2014 il 14,8% dei pareri è stato richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il 22,2% dal Ministero degli affari esteri, il 18,5% dal Ministero dell'interno, il 25,9% dal Ministero dell'istruzione università e ricerca, il 7,4% dal Ministero delle politiche agricole, e il 3,7% dal Ministero per i beni ambientali e culturali.

## **6. Gli interventi della Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27, comma 5 della legge n. 241 del 1990**

Oltre all'attività consultiva, e a quella giustiziale, descritta nei capitoli che precedono, l'articolo 27, comma 5 della legge n. 241 del 1990 affida alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi anche funzioni di intervento e monitoraggio sull'applicazione del principio di trasparenza e del diritto di accesso, nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni.

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

### **6.1 Gli interventi della Commissione nel 2015**

Nella **figura 28 seguente** sono riportati gli andamenti degli interventi della Commissione per l'accesso negli anni 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015.

Nel 2015 la Commissione ha effettuato 32 interventi, rispondendo ad altrettanti cittadini lamentatisi della poca trasparenza delle amministrazioni interpellate. Nel 2014, le richieste di intervento trattate erano state 30 e nel precedente anno 2013, gli interventi della Commissione per l'accesso presso le amministrazioni sono stati 29 (nel 2012 erano stati 25, in aumento rispetto a quelli effettuati nel corso del 2011 che erano stati in totale 22, a loro volta in netto aumento rispetto all'anno 2010 in cui se ne contavano in tutto 13). Come si evince chiaramente dal grafico di cui alla figura qui di seguito, anche in questo settore di attività, si registra un incremento costante dei lavori della Commissione per l'accesso.

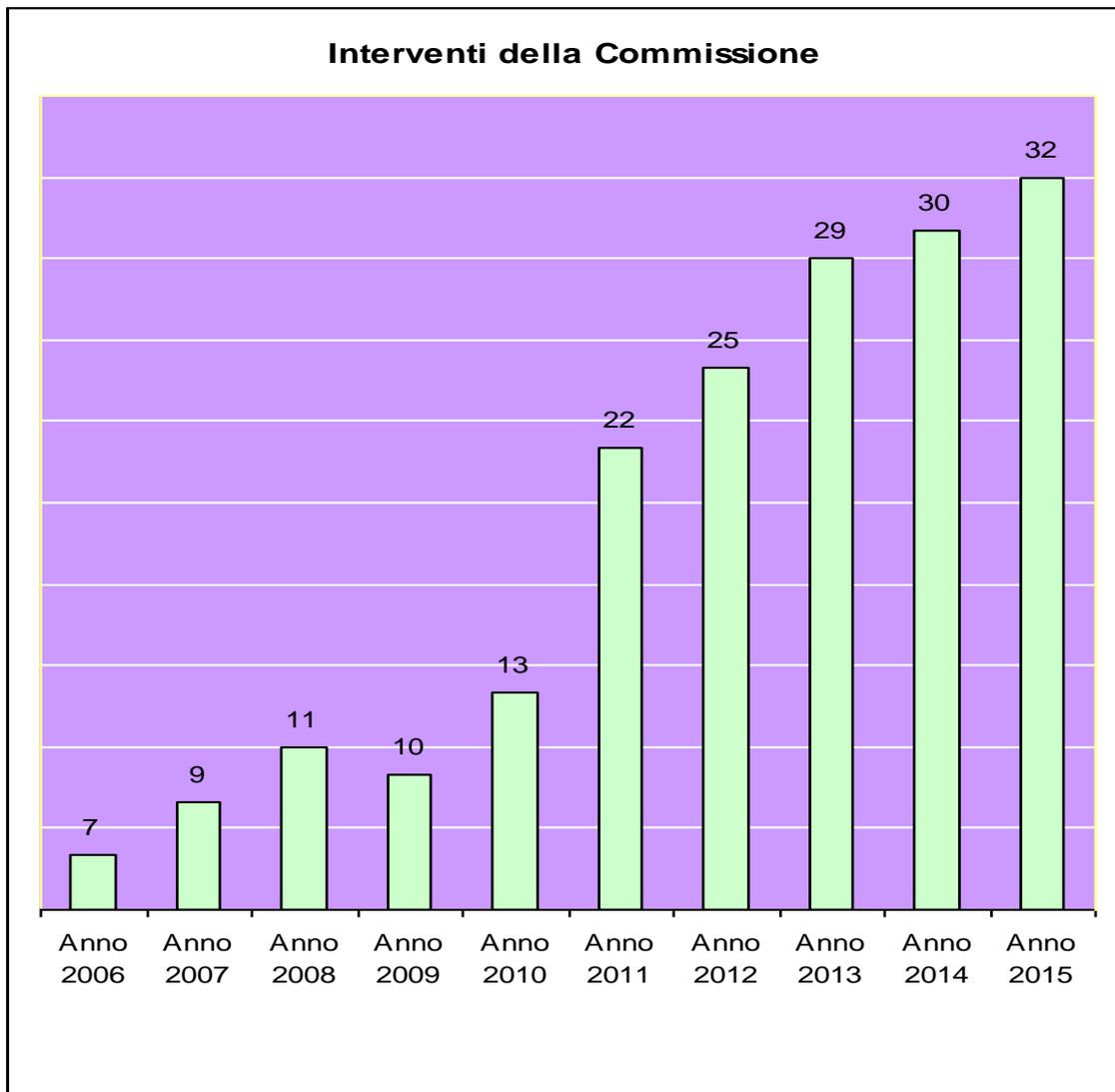
La procedura seguita dalla Commissione per gli interventi ex articolo 27 della legge n.241 del 1990 è molto semplice.

A seguito della richiesta di intervento del cittadino che lamenti la mancata osservanza delle norme in materia di accesso e trasparenza da parte dell'Amministrazione, viene inviata una richiesta, a firma del Presidente della Commissione per l'accesso, all'amministrazione stessa, sollecitandola a far pervenire, entro 30 giorni, dettagliati chiarimenti, ai fini della definizione della pratica e specificando che, ai sensi del citato articolo 27, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, la Commissione ha il compito di vigilare "affinché sia attuato il principio di piena conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione" con il rispetto dei limiti fissati dalla legge e che ai sensi del comma 6, *"tutte le amministrazioni sono tenute a comunicare alla Commissione, nel termine assegnato dalla medesima, le informazioni ed i documenti da essa richiesti, ad eccezione di quelli coperti da segreto di Stato"*.

Solitamente le amministrazioni interpellate rispondono nei termini stabiliti e l'intervento si conclude con la trasmissione, direttamente al cittadino richiedente, di tutte le informazioni e gli atti acquisiti dalla Commissione.

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

Figura 28: gli interventi della Commissione dal 2006 al 2015



## **7. Principali tematiche trattate nei pareri resi dalla Commissione per l'accesso nel 2015**

Di seguito si riporta una selezione dei pareri più rilevanti resi dalla Commissione per l'accesso nelle sedute plenarie tenutesi nell'anno 2015, suddivisi per argomento trattato .

### **7.1 Consiglieri comunali – accesso totale agli atti del Comune ex art. 43 del TUEL**

#### **Accesso ai casellari giudiziari e ai carichi pendenti, nonché agli atti relativi ad accertamenti amministrativi contabili**

(Parere reso nella seduta del 23 marzo 2015)

Il richiedente, Prefetto di ....., dichiara di aver ricevuto sollecitazioni e richieste affinché i responsabili degli uffici amministrativi e/o contabili ostentino “su richiesta della parte politica” i casellari giudiziari e dei carichi pendenti, nonché ulteriori “atti di competenti organi giudiziari attestanti o meno debiti liquidi ed esigibili a favore del comune”, tutti riguardanti i Consiglieri e/o Assessori Comunali. “Ciò per una valutazione attenta da parte dell'organo politico delle cause di compatibilità, candidabilità ed eleggibilità degli stessi”.

La Commissione al fine di esprimere il parere ha emesso ordinanza istruttoria con richiesta di chiarimenti, in particolare riguardanti:

- a) specificazione dei soggetti richiedenti individuati genericamente come “parte politica”;
- b) specificazione degli atti richiesti oltre al certificato del casellario giudiziale e dei carichi pendenti;
- c) specificazione delle ragioni esplicitate nelle richieste e nelle sollecitazioni per le quali esse vengono indirizzate al prefetto.

All'esito di tali richiesta di supplemento istruttorio, la Prefettura di ..... ha precisato quanto segue:

- a) i soggetti istanti sono il Gruppo consiliare di minoranza del Comune di .....denominato “.....”;
- b) la richiesta riguarda: 1) l’accesso ai seguenti atti: - certificato del casellario giudiziario e dei carichi pendenti -atti dei competenti organi giudiziari attestanti l’esistenza o meno di debiti liquidi ed esigibili nei confronti del Comune di Consiglieri e/o Assessori Comunali; 2) la comunicazione della password comunale per poter accedere direttamente ai sistemi informatici con la possibilità di auto-registrazione della propria voce con idoneo dispositivo;
- c) le ragioni di tali richieste si fondano su un dissidio fra le forze politiche a seguito di una paventata limitazione del diritto di accesso agli atti da parte dell’Ente (in particolare hanno lamentato la violazione dell’articolo 43 commi 1 e 2 del d.lgs. n. 267/2000 e della norma del codice di protezione dei dati personali, artt. 22 e 65).

I quesiti posti vanno risolti alla luce del disposto dell’articolo 43, comma 2 del d.lgs. n. 267/2000, ai sensi del quale : *“I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge”*.

Ne consegue che il Comune dovrà consentire l’accesso dei documenti (attestazione dell’esistenza di debiti nei confronti del Comune, certificati del casellario giudiziario e dei carichi pendenti) solo se essi siano detenuti dal Comune e l’accesso sia motivato dal consigliere con l’utilità degli atti richiesti ai fini dello svolgimento del proprio “munus”: tale motivazione, tuttavia, non può essere oggetto di verifica da parte degli organi di governo dell’ente, perché ciò determinerebbe un controllo degli stessi sull’operato del consigliere.

In relazione all’accesso diretto del consigliere ai sistemi informatici tramite password, tenuto conto di quanto detto, va ritenuto legittimo l’accesso diretto al registro di protocollo generale dell’amministrazione locale al fine di disporre delle informazioni e delle notizie utili all’espletamento del mandato; né è ravvisabile la possibilità di alcuna esclusione in relazione a notizie od oggetti riservati o di materie coperte da segreto,

posto che i consiglieri comunali sono tenuti al segreto ai sensi del già citato disposto dell'art. 43 del d.lgs. n. 267/2000.

\*\*\*

### **Diritto di accesso dei Consiglieri Comunali agli atti del Comune**

(Parere reso nella seduta del 17 settembre 2015)

Il gruppo consiliare “...” chiede a questa Commissione un parere sulla legittimità di alcune disposizioni contenute nel regolamento per la disciplina del diritto di accesso dei consiglieri comunali adottato dal Comune di ...: segnatamente di quelle contenute negli artt. 2, III comma, e 3, II comma, del regolamento stesso.

Invero, la prima norma stabilisce che la richiesta d'accesso dei consiglieri è inammissibile se:

- a) “è formulata in modo generico”;
- b) “concerne tutti gli atti adottati successivamente ad una determinata data”;
- c) “riguarda atti ancora da adottare e/o da acquisire e comunque notizie/informazioni inerenti procedimenti da avviare”;
- d) “concerne intere categorie di atti”;

e le perplessità del gruppo richiedente si appuntano, in particolare – sia pure senza specifici rilievi - sulle disposizioni sub b) e d).

L'art. 3, poi, dopo aver enunciato, al I comma, il principio per cui “La richiesta di accesso è motivata in relazione alla carica ricoperta” e su tale richiesta gli uffici soggetti al controllo non possono esercitare alcun sindacato, specifica al II comma che “le richieste di accesso agli atti sono comunque limitate alle funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo demandati dalla legge ai consigli comunali”, e pertanto – e questa è la previsione contestata – “non sono da ritenere coerenti con le predette finalità le richieste che, per il numero degli atti richiesti e per l'ampiezza della formulazione, si risolvono in un eccessivo e minuzioso controllo dei singoli atti”.

Ebbene, questa Commissione ricorda intanto che l'art. 43 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dispone, tra l'altro, come i consiglieri comunali abbiano diritto di ottenere dagli uffici del Comune nonché dalle aziende ed enti dipendenti, "tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato" (II comma).

L'accesso costituisce dunque una delle forme attraverso la quale i consiglieri esercitano il diritto all'informazione, al fine di poter svolgere il proprio mandato, valutare la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, ed esercitare, nell'ambito del consiglio comunale, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale.

Tale accesso "informativo" va tenuto distinto sia dal generale diritto all'accesso, regolato dagli artt. 22 segg. della l. 7 agosto 1990, n. 241, sia dallo specifico diritto di accesso agli atti amministrativi comunali, assicurato ai cittadini, singoli e associati, e di cui all'art. 10 del citato d.lgs. 267/2000.

Esso non può incontrare altro limite che quello dell'utilità all'espletamento del mandato, che, peraltro, si deve presumere fino a prova contraria, trattandosi appunto di documenti detenuti dall'Amministrazione Comunale, la quale dovrebbe detenere soltanto ciò che le pertiene.

Non trova dunque certamente applicazione all'accesso "informativo" la regola, di cui all'art. 24, comma 3, l. 241/90 (e che è evidentemente posta a fondamento delle previsioni contestate), per cui "Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni": all'opposto, i consiglieri devono poter acquisire tutte le informazioni conferenti l'ambito di competenza attribuito al consiglio dall'art. 42 del d. lgs. 267/2000.

In considerazione di quanto sopra devono ritenersi illegittime le previsioni di cui all'art. 2, comma 3, lettere a), b) e d), nonché l'art. 3, comma 2.

Naturalmente, ove il soddisfacimento del proposto accesso non si limiti alla visione, ma si estenda all'estrazione di copie ed il numero di copie richiesto metta in crisi le strutture organizzative del Comune dovranno essere concordati i relativi tempi secondo criteri di ragionevolezza.

Legittima appare invece la previsione di cui all'art.2, comma 3, lettera c), non essendo configurabile un diritto di accesso al futuribile.

Il tal senso è l'avviso della Commissione.

\*\*\*

### **Accesso dei Consiglieri Comunali agli atti del Comune**

Limitazioni con riferimento agli orari per l'accesso agli uffici comunali

(Parere reso nella seduta del 8 ottobre 2015)

Il Sig. ..., consigliere comunale di ... ha segnalato a questa Commissione come la locale giunta municipale, con la deliberazione 28 aprile 2015, abbia limitato alla giornata di giovedì, dalle 10 alle ore 12, l'accesso agli uffici da parte dei consiglieri comunali per acquisire, ex art. 43 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, informazioni e notizie utili per l'espletamento del proprio mandato.

Tale restrizione temporale, violerebbe, oltre al citato art. 43, anche le previsioni dello statuto comunale: per cui il Sig. .... chiede conclusivamente a questa Commissione di “intervenire presso il Sindaco dell'amministrazione Comunale di ... per provvedere alla luce di quanto sopra esposto”.

Orbene, va escluso che la Commissione disponga di poteri autoritativi nei confronti della locale Amministrazione comunale.

Essa – quale organismo nazionale preposto alla vigilanza sull'attuazione del principio della piena conoscibilità e trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione - ritiene tuttavia opportuno rammentare che l'art. 43 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dispone, tra l'altro, come i consiglieri comunali abbiano diritto di ottenere dagli uffici del Comune nonché dalle aziende ed enti dipendenti, “tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato” (comma 2).

Tale diritto all'informazione deve peraltro inevitabilmente essere conciliato con le concrete necessità organizzative degli uffici comunali, e ciò senza dubbio giustifica la previsione di orari specifici dedicati all'accesso informativo dei consiglieri, i quali,

comunque, devono esercitare il proprio diritto senza abusarne, e cioè esclusivamente in funzione delle effettive esigenze del proprio mandato.

Nel caso in esame, rilevato che il locale statuto comunale in realtà non contiene alcuna puntuale disposizione in materia di orari, questa Commissione non può affermare, allo stato, se la limitazione a due ore settimanali, sebbene certamente cospicua, sia tale da comprimere eccessivamente il diritto di accesso, tenuto altresì conto che la deliberazione consente ai consiglieri – in tutto dodici per il Comune di ..... - anche la possibilità di formalizzare eventuali richieste anche via e-mail direttamente ai responsabili dei servizi.

La giunta comunale avrà tuttavia il dovere di riconsiderare la deliberazione in questione se le verrà fornita dal consigliere interessato la concreta dimostrazione dell'inconciliabilità del breve intervallo stabilito per l'accesso con l'esercizio secondo buona fede del proprio diritto, pur avvalendosi degli strumenti informatici pure indicati nel provvedimento stesso.

\*\*\*

### **Diritto di accesso dei Consiglieri Comunali agli atti del Comune**

Accesso agli atti di gara

(Parere reso nella seduta del 27 ottobre 2015)

Codesto Ministero dell'Interno, richiamando un'analogha richiesta del Comune di ..., domanda l'avviso di questa Commissione sui limiti che la speciale disciplina sui divieti di divulgazione delle procedure di gara, ex art. 13 del d. lgs. 163/2006, possa interporre al diritto d'accesso informativo dei consiglieri comunali di cui all'art. 43, II comma, d. lgs. 267/2000: e, in particolare, se l'Amministrazione comunale possa differire al termine stabilito dal predetto art. 13, l'accesso degli stessi consiglieri agli atti di gara (incluse le offerte o gli elenchi dei soggetti che hanno presentato domanda di partecipazione, o anche solo manifestato interesse in tal senso) ovvero se gli essi possano ottenere tali informazioni prima della scadenza di tali termini.

Invero, l'art. 43, II comma, cit. dispone che i consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, “tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge”.

A sua volta, il richiamato art. 13, I comma, fissa intanto il principio che, ove non derogato dalle successive disposizioni, il diritto di accesso agli atti delle procedure contrattuali, comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Per tali disposizioni speciali il diritto d'accesso è differito (II comma): a) nelle procedure aperte, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle medesime; b) nelle procedure ristrette e negoziate, e nelle gare informali, in relazione all'elenco dei soggetti comunque interessati a parteciparvi, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte medesime: ai soli soggetti estromessi, è consentito l'accesso all'elenco dei soggetti inclusi nella procedura; c) in relazione alle offerte, fino all'approvazione dell'aggiudicazione; d) in relazione al procedimento di verifica della anomalia dell'offerta, fino all'aggiudicazione definitiva.

Tali atti, fino ai termini ivi previsti, non possono essere comunicati a terzi o resi in qualsiasi altro modo noti, e l'inosservanza di tali disposizioni comporta l'applicazione dell'art. 326 c.p..

Codesto Ministero rammenta quindi che, secondo la giurisprudenza, la disciplina di cui al citato art. 13, costituisce “una sorta di microsistema normativo, collegato all'idea della peculiarità del settore considerato, pur all'interno delle coordinate generali dell'accesso tracciate dalla l. n. 241 del 1990”: un sistema “di regole proprie (qualificabili come speciali, se non addirittura eccezionali, in raffronto con il principio di accessibilità, ora sancito dal nuovo testo dell'art. 22, l. n. 241 cit.), inserite nella cornice delle regole generali in materia di accesso ai documenti” (C.d.S., V, 9 dicembre 2008, n. 6121).

Ebbene, prosegue la richiesta di parere qui riscontrata, certamente la trasparenza, incentivata dalla legge 241/1990 è fattore propulsivo di efficienza e di efficacia

dell'azione amministrativa: ma tale obiettivo non può essere perseguito mediante controlli atipici, affidati all'iniziativa di singoli cittadini, pur se eletti negli organi politico-amministrativi: del resto, l'art.24, comma 3, della legge n.241/90, stabilisce il principio in base al quale “non sono ammissibili istanze di accesso, preordinate ad un controllo generalizzato delle pubbliche amministrazioni”.

Ciò posto, nel caso di specie, seguita la nota, è stato richiesto da singoli consiglieri "di prendere conoscenza di una serie generalizzata di atti, per i quali appaiono incerti non solo il diretto collegamento con specifiche situazioni giuridicamente rilevanti, ma persino la materiale esistenza alla data della richiesta".

Così, pur riconoscendo la latitudine del diritto di accesso esercitato dai consiglieri comunali, ai sensi del ripetuto art. 43, codesta Amministrazione ne vorrebbe delimitare tuttavia l'applicazione secondo i principi sopraenunciati, non ammettendosi un esercizio indiscriminato del diritto, oltre i limiti enunciati dalla stessa legge che ne ha regolato l'istituzione e l'esercizio.

D'altra parte, il diritto di accesso non potrebbe trasformarsi, come nella fattispecie si vorrebbe, in un generalizzato conferimento agli amministrati di poteri ispettivi che, per quanto mossi da obiettivi di pubblico interesse, esulano dalle finalità della l. 241/90 e rientrano propriamente nella disciplina dei controlli, cui possono essere di giovamento e d'impulso, ma senza alcuna confusione, gli istituti partecipativi, previsti dalla legge sul procedimento.

Sicché, conclude la nota, parrebbe pertanto consequenziale sostenere, tra le varie ipotesi, e per quanto qui di rilievo, la legittimità del differimento del diritto di accesso alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte secondo l'art. 13, comma 2, lett. a), del Codice degli appalti.

Ebbene, questa Commissione deve intanto ricordare che, secondo la giurisprudenza del giudice amministrativo d'appello, “I consiglieri comunali hanno un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni, anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché di

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

Così, tale diritto incontra come unici limiti che il suo esercizio deve avvenire “in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso” (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829); è comunque illegittimo il diniego espresso da un Comune sull'istanza di accesso informativo, “motivato con riferimento alla esigenza di assicurare la riservatezza dei dati contenuti in tali deliberazioni e il diritto alla privacy dei terzi atteso che, con riferimento all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali, tale esigenza è salvaguardata dall'art. 43 comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267, che impone ad essi il segreto ove accedano ad atti che incidono sulla sfera giuridica e soggettiva di terzi” (C.d.S., V, 11 dicembre 2013, n. 5931; confr. V, 4829/11 cit.).

Ebbene, è evidente che l'interpretazione qui esposta, attualmente stabilita dalla giurisprudenza - cui questa Commissione deve tendenzialmente uniformarsi - è difficilmente conciliabile con le opinioni espresse da codesto Ministero.

Anzitutto, infatti, l'accesso informativo dei consiglieri comunali non può essere astrattamente negato per nessuna particolare categoria d'informazioni e di atti che le contengono, e dunque neppure quelli relativi alle procedure di gara.

Per essi, infatti, non valgono le comuni limitazioni in materia, stante la finalità che lo stesso accesso informativo persegue, prima rammentata, e che è distinta e autonoma rispetto a quella comune dell'accesso, disciplinato dalla citata legislazione in materia, e di cui il ripetuto art. 13 costituisce una speciale applicazione, ma che pure deve ritenersi coerente con i principi in materia fissati dalla disciplina generale.

Ancora, nemmeno il contenuto riservato delle operazioni di gara costituisce un limite invalicabile, appunto perché i consiglieri, a loro volta, sono tenuti al segreto sulle informazioni ricevute.

\*\*\*

### **Diritto di accesso dei Consiglieri Comunali agli atti del Comune**

Accesso a copia dei verbali dei consigli d'amministrazione e delle assemblee dei soci di S.p.A. controllata dal Comune - e di società a questa collegate  
(Parere reso nella seduta del 17 dicembre 2015)

Il Comune di ..... espone come un proprio consigliere municipale- avendone già preso visione - chiede di ottenere copia dei verbali, riferiti agli anni dal 2006 al 2009, dei consigli d'amministrazione e delle assemblee dei soci della società .....S.p.A. - controllata dal Comune - e di società a questa collegate: si tratterebbe dei verbali di 12 assemblee sociali e di 150 sedute dei consigli d'amministrazione.

Secondo il Comune, autorizzando la visione degli atti delle società partecipate, si sarebbe "assicurata al consigliere comunale la possibilità di accedere pienamente alle informazioni ed ai documenti necessari ed utili per l'espletamento del suo mandato; quanto al rilascio di copie ... in considerazione della natura che il controllo viene ad assumere, caratterizzandosi come generalizzato", l'Ente ha richiesto il parere di questa Commissione, "al fine di non arrecare né una lesione delle prerogative che spettano ai consiglieri comunali, né all'opposto un danno all'ente".

Ebbene, questa Commissione deve intanto ricordare che, ex art. 43, II comma, del d. lgs. 267/2000, i consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del Comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, “tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato”.

Secondo la giurisprudenza del giudice amministrativo d'appello, gli stessi “hanno un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni, anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché di esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nel suo ambito, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale”.

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

Così, tale diritto incontra come unici limiti che il suo esercizio deve avvenire “in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso” (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829).

È dunque fuori luogo, riferendosi al diritto d'informazione dei consiglieri comunali, vedervi un limite nel controllo generalizzato, il quale permette viceversa di negare l'accesso, richiesto nell'ambito del diritto attribuito al singolo dall'art. 22 segg. della l. 241/1990: che, all'opposto, un pieno controllo sull'attività dell'Ente spetta certamente a ciascun consigliere comunale, espressione politica della collettività locale di cui il Comune è Ente esponenziale.

Il Comune è dunque tenuto a fornire ai propri consiglieri tutte le informazioni necessarie al tempestivo espletamento del loro mandato, in spirito di collaborazione, di cui gli stessi consiglieri devono essere partecipi, evitando richieste pretestuose e superflue.

\*\*\*

### **Diritto di accesso dei Consiglieri Comunali agli atti del Comune**

Esercizio del potere sostitutivo in caso di richiesta di accesso inevasa

(Parere reso nella seduta del 17 dicembre 2015)

Nelle richieste di parere presentate dai consiglieri comunali....., premesso che nel Comune di ..... il potere sostitutivo in caso d'inerzia degli uffici, ex art. 2, comma 9-bis, della l. 241/1990 è attribuito al direttore generale, i due consiglieri rappresentano di aver più volte fatto ricorso a tale potere, per ottenere risposta a richieste di accesso agli atti inevasate da un intervallo anche ampiamente superiore ai trenta giorni.

Recentemente, tuttavia, il Segretario generale del Comune di ..... ha rappresentato agli interessati come tale potere sostitutivo sarebbe riferibile a istanze di parti private, e non all'accesso agli atti dei consiglieri comunali: sulla correttezza di tale risposta gli interessati interrogano la Commissione.

Ebbene, è da rilevare che la questione attiene solo indirettamente alla competenza di questa Commissione: non è tuttavia condivisibile l'assunto del segretario generale del Comune di ....., per il quale i principi di efficienza e efficacia dell'attività amministrativa, di cui l'art. 2 citato è espressione, non troverebbero applicazione al particolare rapporto tra uffici dell'Ente e consiglieri comunali,

La norma, per vero, non contiene alcuna limitazione espresso alle parti private, né al I comma – come vorrebbe lo stesso segretario – né altrove.

Essa fissa invece regole generali sullo svolgimento del procedimento, sul rispetto dei termini, sui poteri sostitutivi e sulle eventuali sanzioni: previsioni che hanno un'evidente portata generale, e riguardano tutta l'attività dell'Amministrazione, includendo dunque anche quella d'informazione, né è pensabile che esse non si applichino ai consiglieri comunali, rispetto ai quali l'apparato amministrativo svolge una funzione di assistenza e supporto, di dignità e rilevanza almeno equiparabile a quella dei richiedenti privati.

Questa Commissione ritiene dunque di poter confermare l'applicazione alla materia in esame delle previsioni tutte del citato art. 2, inclusa quella in questione.

\*\*\*

## **7.2 Consiglieri regionali**

Inammissibilità della richiesta di accesso - non applicabilità dell'articolo 43 del TUEL  
(Parere reso nella seduta del 27 ottobre 2015)

L'Università ... ha chiesto di conoscere il parere della Commissione in ordine all'istanza di accesso ad atti e documenti informatici relativi al funzionamento della Scuola di specializzazione nelle discipline "Chirurgia Generale", "Ortopedia e Traumatologia" e "Anestesia, Rianimazione e Terapia intensiva" rivolta ai medici, presentata da un consigliere regionale del ..., al fine di poter esercitare le funzioni di controllo e di sindacato ispettivo inerenti alla carica di consigliere regionale.

La Commissione, ritiene che, in assenza di una specifica previsione normativa che legittimi i consiglieri regionali ad accedere, in ragione della carica ricoperta dagli stessi, agli atti e documenti amministrativi detenuti da un'Amministrazione statale ovvero da un Ente pubblico di rilevanza nazionale (come l'Università ... ), l'accesso ai documenti amministrativi da parte di un consigliere regionale, sia sottoposto agli ordinari criteri di

legittimazione elaborati dalla prassi e dalla giurisprudenza sulla base della normativa dettata dalla legge n. 241 del 1990 e dal DPR n. 184 del 2006.

Conclusivamente, si ritiene di dover esprimere l'avviso che, non potendo i consiglieri regionali essere qualificati come soggetti interessati all'accesso, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990- in quanto non possono essere considerati “ *...soggetti privati...che abbiano un interesse diretto concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*”- l'istanza di accesso in questione debba esser dichiarata inammissibile.

### **7.3 Costi per l'esercizio del diritto – gratuità dell'accesso – rimborso spese di fotocoproduzione**

Obbligo di preventiva determinazione degli importi in misura equa e ragionevole  
(Parere reso nella seduta del 19 gennaio 2015 )

Il richiedente formula istanza di parere alla Commissione in qualità di difensore di fiducia e procuratore speciale della signora ....., rappresentando di aver presentato plurime richieste di accesso all'Istituto .... di ..... finalizzate alla visione ed estrazione copie della domanda di inserimento in graduatoria d'istituto- III fascia – presentata da altra candidata. Al riguardo il richiedente sottolineava che dopo plurime istanze, l'accesso veniva accolto, ma veniva altresì congiuntamente avanzata richiesta di pagamento dei diritti di copia, di ricerca e di visura esclusivamente tramite bollettino postale e secondo un ammontare non fissato in alcun atto normativo o amministrativo.

Ciò posto il difensore formulava i seguenti quesiti:

- 1) Se in mancanza di apposita e specifica previsione normativa (o anche regolamentare di istituto) dei diritti di visura e di ricerca, neppure nella preventiva determinazione del loro ammontare, essi vadano comunque corrisposti o di riproduzione;
- 2) se possa essere rifiutato il pagamento mediante marche da bollo ordinarie, previsto per legge e richiedere esclusivamente quello mediante conto corrente postale, comportando ciò, peraltro, un ulteriore costo per l'istante.

Va in primo luogo acquisita la procura speciale dell'avvocato che risulta indicata ma non allegata agli atti.

In secondo luogo in relazione alla prima richiesta possono richiamarsi:

- il disposto dall'articolo 25 della legge n.241/1990 ai sensi del quale “ *Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura;*
- il disposto dell'articolo 7, comma 6, del d.P.R. n.184/2006 ai sensi del quale “ *In ogni caso, la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'articolo 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate”*

Ne consegue che la preventiva determinazione degli importi, in misura equa e ragionevole delle somme da pagare per l'accesso costituisce una condizione essenziale per garantire l'esercizio del diritto di accesso.

In relazione al secondo profilo il pagamento esclusivo mediante bollettino postale attesi gli esigui ulteriori costi che esso comporta (e tenuto conto altresì che se effettuato *on line* generalmente esso è gratuito) non può ritenersi ostativo dell'esercizio del diritto di accesso e pertanto va considerato legittimo.

\*\*\*

### **Costi di fotoreproduzione e diritti di ricerca e di visura**

Applicazione, anche all'accesso del cittadino residente ex art. 10, della norma di cui all'art. 25 cit., laddove questo prevede che: “Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di misura”

(Parere reso nella seduta del 27 ottobre 2015)

Il Sig ..., quale cittadino residente a ..., espone di aver costì esercitato su alcuni documenti, detenuti da quel Comune, il diritto di accesso ex art. 10, del d. lgs. 267/2000.

L'Amministrazione ha richiesto il pagamento di € 20,00 per diritti di ricerca e di

visura, secondo quanto stabilito dalla deliberazione 285/2013 della locale giunta comunale, oltre alle spese di riproduzione.

Secondo l'interessato, peraltro, tali diritti non sarebbero dovuti, qualora l'accesso sia esercitato ai sensi del ripetuto art. 10, e non ex artt. 22 segg. della l. 241/1990, per cui la ripetuta deliberazione di giunta, la quale quantifica i diritti di ricerca e di visura, ex art. 25 l. ult. cit., non potrebbe trovare applicazione al caso di specie.

Orbene, gli art. 22 e ss. della l. 7 agosto 1990, n. 241 (e così le norme contenute nel regolamento di cui al D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184) stabiliscono la disciplina generale per il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto al portatore di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

A sua volta, l'art. 10 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dispone che "Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici", ad eccezione di quelli "riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese" (I comma) e un regolamento – la relativa potestà è generalmente conferita ai Comuni dal precedente art. 7 – "assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi".

L'art. 10 afferma dunque la generale pubblicità degli atti amministrativi e, con le limitazioni in esso stesso stabilite, il conseguente diritto dei cittadini di accedervi in quanto tali: in questa generalizzazione dei soggetti legittimati, consiste la peculiarità di tale accesso cui, per il resto, troveranno applicazione le previsioni generali, fissate dalla l. 241/1990, (sulla sostanziale unicità del diritto all'accesso, quale regolato dalle due fonti, e contrapposto al diritto all'informazione dei consiglieri, ex art. 43, II comma, d. lgs. 276/2000, cfr. C.d.S., V, 5 settembre 2014, n. 4525, nonché id. V, 24 marzo 2011, n. 1772).

È così da ritenere che trovi applicazione, anche all'accesso ex art. 10, l'art. 25 cit.,

laddove questo prevede che: “Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura”.

È bensì vero che l'art. 10 parla del pagamento dei “soli costi”, e non accenna ai diritti, ma ciò non costituisce un reale ostacolo, proprio perché i costi sono indicati al plurale, e quindi non si possono intendere limitati al solo “costo di riproduzione”, ma includono ogni spesa che faccia carico all'Amministrazione comunale per questo servizio individualmente reso.

È d'altronde evidente che la disposizione – come del resto lo stesso art. 25 cit. – vuole impedire che l'Amministrazione tragga profitto dall'accesso dei cittadini, insieme però dissuadendoli da richieste d'accesso superflue o strumentali: e, a parte ciò, non esclude che tali costi possano essere forfettizzati in una tariffa, definita anche considerando che, alle spese vive di copia, vanno aggiunti i costi aggiuntivi del personale, impegnato a fornire tale servizio individuale, e dunque sottratto dai propri compiti ordinari.

Non si può dunque concordare con le osservazioni del richiedente: il limite alla richiesta da parte del Comune non va cioè posto sul pagamento di un diritto, ma sulla sua misura, ad evitare che ciò comporti un profitto, o che, se eccessivamente gravoso, possa pregiudicare l'esercizio dell'accesso ex art. 10 cit.

Nel caso - non avendo il richiedente indicato l'entità della documentazione richiesta - la somma di 20 euro che gli è stata richiesta secondo comune esperienza non si presenta manifestamente eccessiva.

\*\*\*

#### **7.4 Diritto di accesso – limiti**

Prevalenza rispetto a norme regolamentari che lo escludono ove l'accesso ai documenti sia necessario per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

(Parere reso nella seduta del 29 aprile 2015)

L'istante espone:

che è dipendente di una S.p.a. di rilevanza nazionale, contro la quale egli ha in corso una controversia innanzi al giudice del Lavoro per il riconoscimento delle mansioni superiori di dirigente, con esito peraltro a lui sfavorevole nel primo grado di giudizio: l'interessato specifica di aver chiesto nel ricorso introduttivo che il giudice ordinasse all'imprenditore "l'esibizione dei propri cedolini stipendiali e dei registri di presenza per il periodo di interesse", in cui le funzioni superiori erano state svolte, ma l'istanza istruttoria non sarebbe stata accolta dal magistrato e ciò sarebbe la causa del rigetto;

che i documenti analitici in possesso dell'INPS – attinenti i singoli contributi, con le relative causali, versati dal proprio datore di lavoro per il periodo di interesse - attraverso le contribuzioni attesterebbero la corresponsione, da parte della propria Azienda, della maggiorazione stipendiale, dovuta alla differenza retributiva tra dirigente e quadro di I livello;

che per questo egli avrebbe richiesto all' INPS il proprio estratto conto certificativo: che, per quanto sembra di capire, gli sarebbe stato rilasciato;

che avrebbe altresì richiesto allo stesso Istituto "*copia delle dichiarazioni contributive mensili fornite/trasmesse/comunicate dall'Azienda all'ente previdenziale attinenti alla propria contribuzione relativamente al periodo di interesse*", senza ottenere alcuna formale risposta, ma soltanto un diniego verbale.

Ciò premesso,

formula i seguenti quesiti alla Commissione

- 1) se l'articolo 16 del regolamento per accesso atti amministrativi dell'INPS (adottato con determinazione 5 agosto 2011, n. 366) che prevede, fra l'altro, quali ipotesi di esclusione dell'accesso la necessità di salvaguardia della riservatezza di "*persone giuridiche, gruppi, imprese o associazioni*" è conforme al codice della privacy, in particolare all'articolo 4 comma 1 lett. b) del d.lgs. n. 196/2003 che all'esito della modifiche introdotte dall'articolo 40 del d.l. n.201/2011 ha soppresso la persone giuridiche dal novero dei soggetti i cui dati personali sono oggetto di tutela da parte del codice;

- 2) se l'accesso dei documenti di cui all'art. 16 lettera b) debba essere sempre consentito dall'Inps allorché la documentazione sia stata prodotta da un datore di lavoro ed il richiedente abbia validi motivi per richiederli;
- 3) se l'accesso ai documenti debba sempre essere consentito dall'INPS allorquando questi riguardino esclusivamente l'interessato che abbia motivi ed interessi.
- 4) se il datore di lavoro in una istanza di accesso all'INPS assuma o meno il ruolo di controinteressato e quindi debba essere coinvolto nella notifica.

È intanto necessario premettere che il parere di questa Commissione non può comunque interferire né con il giudizio che sarebbe ancora pendente innanzi al giudice del lavoro, né con l'eventuale futura azione innanzi al giudice amministrativo per ottenere una pronuncia sul diritto all'accesso.

Ciò posto, il richiedente sembra supporre che la documentazione di suo interesse gli sia stata negata in asserita applicazione del citato art. 16 (intitolato "Documenti esclusi dall'accesso per motivi inerenti alla riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni") e specificatamente dell'ipotesi di esclusione sub b).

Lo stesso Sig. ... non fornisce peraltro alcun elemento che possa suffragare la sua illazione: e, del resto, non risulta che l'I.N.P.S. abbia espressamente respinto un'istanza d'accesso dell'interessato fondandosi su tale disposizione o su qualsiasi altra, quale ad esempio, quella sub d, che esclude l'accesso ai documenti attinenti alla instaurazione, ed allo svolgimento del rapporto contributivo INPS-datori di lavoro e al rapporto assicurativo individuale, "fatte salve le eccezioni previste dalla legge": il che – unitamente a altre prescrizioni che è superfluo qui riportare - induce a chiedersi quando mai potrebbe essere esercitato il diritto di accesso presso l'I.N.P.S., tanto più che le ipotesi d'esclusione, di cui all'art. 16, sono elencate "a titolo esemplificativo".

A questo punto, la Commissione per fornire comunque all'istante un contributo che ne giustifichi l'intervento, rammenta intanto che l'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 che testualmente recita: "*Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in*

*cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”.*

Tale disposizione prevale comunque su di un atto di grado regolamentare, come il citato regolamento INPS (che potrà essere se necessario annullato o disapplicato, a seconda del giudice che lo deve esaminare, mentre analogo potere non ha la Commissione) e il generale favore per il diritto all'accesso tende ad attenuare il concetto di “necessità”, privilegiando piuttosto l'utilità della documentazione per la tutela degli interessati.

Si può poi escludere che i documenti che interessano al ...., quali sopra indicati, contengano dati giudiziari (e ciò è evidente), ovvero “sensibili” e cioè quei 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” (art. 4, lett. d, d. lgs. 196/2003); essi infatti contengono dati comuni che riguardano l'istante personalmente ed esclusivamente, di tal che il diritto di accesso prevale sul diritto alla riservatezza dei contro interessati

Naturalmente non spetta a questa Commissione, come già accennato, stabilire la concreta utilità in causa dei documenti richiesti, sicché nessun pronostico è possibile circa l'esito di un'istanza formale d'accesso all'INPS – ove ancora possibile – o su di un'azione giudiziale per ottenere la documentazione in questione: pur rilevando che, in base agli elementi conosciuti, gli atti descritti dal ricorrente non sembrano inconferenti o irrilevanti al fine di determinare le mansioni effettivamente prestate dall'interessato.

Per quanto poi riguarda il quesito relativo alla qualità di controinteressato del datore di lavoro, è intanto da ricordare che, ex art. 22, I comma, lett. c) della l. 241/1990, in materia d'accesso sono controinteressati quei soggetti individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, *”che dall'esercizio del diritto di accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza”.*

Ciò posto, si osserva che in linea generale la posizione di controinteressato non va assegnata in base 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 ed i documenti riguardino tale soggetto.

Va, infatti, anche apprezzato, dal punto di vista dell'interesse procedimentale, se quegli possa comunque utilmente partecipare al procedimento di accesso, e, sotto il profilo sostanziale, se comunque la conoscenza della documentazione richiesta sia idonea ad arrecargli un pregiudizio giuridicamente apprezzabile, in disparte se giusto o ingiusto.

Sulla base di tali elementi, qui tutti presenti, si deve reputare che il datore di lavoro sia, in specie, un controinteressato.

\*\*\*

### **Diritto di accesso a fini di difesa e diritto alla riservatezza**

La preminenza del diritto di difesa sulle esigenze di tutela della riservatezza non assume carattere assoluto e postula, comunque, che la parte interessata dimostri la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi, all'uopo dimostrando la concreta consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili, non essendo sufficiente l'allegazione di esigenze di difesa genericamente enunciate per garantire l'accesso

(Parere reso nella seduta del 20 luglio 2015 )

Per dare risposta al quesito, contenuto nella nota a riscontro, risulta dall'ampia produzione, allegata a quella, che ... fu nominato commissario liquidatore del Consorzio agrario provinciale di ..., in liquidazione coatta amministrativa, con decreto 10 marzo 2003 del Ministro dello sviluppo economico; fu poi sostituito nell'incarico da .... con decreto ... dello stesso Ministro, atto che fu poi annullato su ricorso del Dott. ... con la sentenza 9 dicembre ... n...., del T.A.R. Calabria – Catanzaro, poi confermata in appello.

Peraltro, nei confronti del ..., quale commissario liquidatore, venivano avviate, nel frattempo, svariate azioni di responsabilità e risarcitorie: così, ritenendo che ciò ne precludesse comunque il reintegro in tale ufficio, e poiché era comunque venuto meno il rapporto fiduciario con l'Amministrazione, con il nuovo d.m. ..., si revocava il ... dalla

carica di commissario liquidatore, ex art. 21-*quinquies* l. 7 agosto 1990, n. 241, nominando al suo posto nuovamente il ....

Con nota 12 maggio 2015 il difensore del Dott. .... ha chiesto a codesto Ministero “di poter prendere visione ed estrarre copia delle relazioni semestrali ex art. 205 l.f., redatte dal commissario liquidatore sulla situazione patrimoniale e sull'andamento della gestione del Consorzio Agrario Provinciale di ... in ..., relativamente agli anni 2007, 2008, 2009 e 2010 [si tratta dunque del ...] nonché di tutti gli altri atti da cui possa evincersi l'attivo realizzato e il ricavo lordo prodotti da tale ente”; la richiesta, si soggiunge “è per fini di giustizia in quanto necessaria al calcolo degli emolumenti dovuti dal Dott. ... nel periodo ricompreso tra la revoca dell'incarico di Commissario Liquidatore, operata con il D.M. n. ... e la successiva revoca eseguita con il D.M. n. ... del ..., ovvero al fine di quantificare il risarcimento dei danni subiti dal nominato a causa della revoca.

Con la nota a riscontro codesto Ministero chiede il parere della Commissione “in ordine alla legittimazione del dott. ... relativamente alla richiesta di accesso, soprattutto in considerazione che la stessa deve essere attuale concreta e non emulativa”, aggiungendo peraltro come ritenga “che il dott. ... sia carente sotto il profilo della legittimazione e dell'interesse rispetto alla richiesta di accesso”.

Ciò posto, e dato per acquisito che le predette relazioni semestrali rientrino, ex art. 24, l. 241/1990, tra gli atti ordinariamente sottratti all'accesso, bisogna intanto ricordare che ex art. 24 cit., VII comma, “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”, con la precisazione che, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile”: pertanto, “In applicazione dei principi di tutela del diritto di difesa, di cui all'art. 24 Cost., deve essere comunque garantito l'accesso ai documenti a chi deve acquisire la conoscenza di determinati atti per la cura di interessi giuridicamente protetti” (C.d.S., IV, 6 marzo 2015, n. 1137).

Ora, codesta Amministrazione – e così pure il commissario, il cui parere è stato qui trasmesso – sostiene che la richiesta d'accesso sarebbe generica, ovvero che sarebbe destinata a un controllo generalizzato sull'operato della curatela, e, ancora, che il Sig. ... non avrebbe titolo a compensi o risarcimenti, per le ragioni attentamente esposte nella stessa richiesta di parere.

Ebbene, ciò non può essere condiviso, o non è rilevante.

Invero, a parere di questa Commissione, il Sig. ...i:

- a) ha indicato in modo sufficientemente preciso almeno una tipologia degli atti che vuole visionare (il richiamo a “tutti gli altri atti da cui possa evincersi l'attivo realizzato e il ricavo lordo prodotti” è invece generico);
- b) le ragioni specifiche per cui vuole conoscerli.

Si tenga invero presente che il diritto di accesso “non è stato configurato dal legislatore con carattere meramente strumentale rispetto alla difesa in giudizio, avendo un carattere autonomo, nel senso che il collegamento tra l'interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l'accesso e la documentazione oggetto della relativa istanza va inteso in senso ampio, poiché la documentazione richiesta deve essere considerata mezzo utile per la difesa e non come strumento di prova diretta della lesione dell'interesse tutelato, Consiglio di Stato sez. VI 10/02/2015 n. 714).

La circostanza che le domande giudiziali che egli potrebbe proporre appaiano inammissibili o infondate a codesta Amministrazione non ha valore determinante, poiché le stesse non si presentano chiaramente implausibili: il Dott. ... è stato effettivamente nominato commissario, la sua sostituzione è stata annullata, e la sua revoca, anche se non è stata impugnata potrebbe essere ritenuta illegittima dal giudice: e tanto basta a realizzare i presupposti per l'applicazione del ripetuto art. 24, VII comma.

Vi è peraltro da ricordare che “la preminenza del diritto di difesa sulle esigenze di tutela della riservatezza non assume carattere assoluto e postula, comunque, che la parte interessata dimostri la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi, all'uopo dimostrando la concreta consequenzialità rispetto

alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili, non essendo sufficiente l'allegazione di esigenze di difesa genericamente enunciate per garantire l'accesso” (C.d.S., VI, 25 marzo 2015, n. 1585).

Tuttavia, né la richiesta di parere, né la documentazione allegata revocano in dubbio che le ripetute relazioni possano in effetti contenere elementi utili per conoscere l'attivo realizzato e il ricavo lordo prodotti dal Consorzio negli anni d'interesse, e nemmeno che questi dati possano essere rilevanti in un'ipotetica azione risarcitoria: né la Commissione dispone di elementi per porre in dubbio che i documenti richiesti costituiscano utile fonte conoscitiva per il Dott. ..., in riferimento agli scopi da lui indicati.

In conclusione, ritiene la Commissione che questi abbia titolo all'accesso: è peraltro evidente che delle relazioni l'interessato potrà trarre copia solo per la parte d'interesse per le ripetute finalità, e, dunque, espungendo dalla copia rilasciata ogni elemento a ciò che non sia direttamente pertinente.

\*\*\*

### **Diritto d'accesso – limiti - Tutela della riservatezza dei dati personali - obbligo di notifica ai controinteressati**

(Parere reso nella seduta del 29 aprile 2015 )

Il segretario generale del Comune di ... riferisce:

di aver ricevuto istanza di accesso (sub specie di estrazione di copia) delle firme dei sottoscrittori di una petizione rivolta al Comune e consegnata al Sindaco contro la realizzazione di un nuovo allevamento avicolo nell'ambito del territorio comunale;

che tale istanza era stata avanzata da un privato cittadino con la seguente motivazione: *“per conoscere l'entità delle firme stesse e la collocazione territoriale dei residenti firmatari, oltre a verificare se la stessa è in Comune di ..... ,... .....o in altro comune.”*

L'istante precisa che la questione specifica oggetto della richiesta non è disciplinata dallo Statuto: questo infatti si occupa esclusivamente della fase successiva alla presentazione di una petizione, disponendo, all'articolo 40, che il Sindaco la trasmetta

all'organo competente per l'esame della stessa e le deliberazioni in merito, poi comunicate agli interessati.

In tale contesto normativo il Segretario generale aveva informato gli interessati della richiesta di accesso tramite il referente del Comitato che aveva raccolto le firme, precisando altresì che essi avevano la possibilità di presentare motivata opposizione. A tale comunicazione, nei tempi fissati, non era seguita alcuna risposta. Il cittadino richiedente accesso ammesso alla visione della petizione aveva richiesto di estrarre copia della stessa. Sull'ammissibilità di tale ultima richiesta il Segretario generale chiede un parere alla Commissione.

Il parere in oggetto richiede di affrontare i rapporti fra il diritto di accesso e la tutela della riservatezza dei dati personali dei terzi.

Tale rapporto trova una disciplina specifica nell'articolo 3 del d.p.r. n.184/2006 che testualmente prevede “...fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2.

*2. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione di cui al comma 1.”*

Nella specie come si è visto il Comune ha proceduto ad “informare” il referente del Comitato. Tale comunicazione non può qualificarsi come una notifica perché non è stata effettuata nelle forme e con le modalità previste dall'articolo succitato e inoltre è stata effettuata non nei confronti dei singoli contro interessati, firmatari della petizione, ma di un solo soggetto che, in assenza di una diversa previsione, ha generalmente il potere di rappresentare all'esterno il comitato come soggetto autonomo ma non anche i singoli soggetti che lo hanno costituito.

Ne consegue che a parere di questa Commissione nella fattispecie la richiesta di accesso può essere assentita nel rispetto del succitato articolo 3 del d.P.R. n. 184/2006 e quindi previa notifica ai contro interessati.

\*\*\*

## 7.5 Documenti sottratti all'accesso

Esclusione dall'accesso degli scritti difensivi dell'Avvocatura Generale dello Stato  
(Parere reso nella seduta del 27 ottobre 2015 )

Il Ministero ....., con nota del 14 ottobre u.s., ha formulato ed indirizzato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

Riferisce l'amministrazione richiedente che la Sig.ra ..., dipendente del Dicastero esponente riassunta in servizio a seguito di sentenza di primo grado del Giudice del lavoro che ha dichiarato l'illegittimità del licenziamento disciplinare in precedenza comminato, ha chiesto di poter accedere “*agli atti relativi alla trasmissione da parte dell'Avvocatura Generale dello Stato della sentenza n. resa dalla Corte di Appello di Roma in data*” nonché “*la documentazione riguardante l'istruttoria compiuta dagli uffici competenti dell'Amministrazione*”.

Sulla richiesta di parere la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi osserva quanto segue.

Con specifico riferimento agli atti relativi alla trasmissione da parte dell'Avvocatura Generale dello Stato della sentenza n. resa dalla Corte di Appello di Roma, si rileva che i documenti in cui è formalizzata la manifestazione di giudizio tecnico dell'Avvocatura dello Stato, come sembrerebbe nel caso di specie, pur traducendosi esteriormente in atti preparatori, conclusivi di un sub-procedimento di più ampio e complesso *iter* amministrativo dell'ente consultante e pertanto teoricamente ostensibili a cura di quest'ultimo, sono sottratti all'accesso previsto dalla l. 7.8.1990 n. 241.

Ciò in considerazione del fatto che essi costituiscono espressione, per quanto *sui generis*, di un rapporto – quello tra l'Avvocatura interessata e l'amministrazione difesa e

rappresentata in giudizio – per molti versi assimilabile a quello tra cliente e difensore del libero foro, come tale coperto dal relativo segreto professionale.

A riprova di quanto appena argomentato, peraltro, milita apposita disposizione regolamentare di cui all'art. 2 D.P.C.M. 26.1.1996 n.200 che espressamente sottrae all'accesso la documentazione in questione, oltre che numerosi arresti giurisprudenziali che hanno in diverse occasioni riaffermato il principio dell'esclusione dall'accesso degli scritti difensivi dell'Avvocatura Generale dello Stato, sia pure con alcune eccezioni che, tuttavia, non merita in questa sede passare in rassegna siccome inconferenti rispetto alla fattispecie sulla quale è stato richiesto il presente parere.

In ordine al secondo punto della vicenda portata all'esame della scrivente Commissione, stante la genericità del tenore dell'istanza ostensiva, questa Commissione condivide l'opportunità di richiedere chiarimenti ed ulteriori specificazioni all'accedente.

Nei suesposti sensi è il parere di questa Commissione.

\*\*\*

## **7.6 Documenti accessibili**

Diritto di accesso dei genitori agli elaborati scolastici dei propri figli minori

(Parere reso nella seduta del 10 giugno 2015 )

Il richiedente Prof. ... docente dell'Istituto d'istruzione superiore ... chiede a questa Commissione un parere su di una “una questione di rilievo che ha stimolato a scuola lo sviluppo di un acceso dibattito”, che viene di seguito così esposta.

Fino a qualche tempo addietro, gli insegnanti di quell'Istituto – ma una breve ricerca ha permesso di appurare che la prassi è diffusa sull'intero territorio nazionale – nel corso dell'anno scolastico affidavano agli studenti le loro prove scritte, corrette e valutate, affinché questi li recapitassero ai genitori – o chi per essi – i quali ne potevano così prendere visione.

Una parte dei docenti dello stesso Istituto, tuttavia, ha sospeso tale invio, sia perché in qualche caso si è verificato che gli studenti dichiarassero di aver smarrito le prove loro consegnate, sia perché, in generale, si dubita che tale prassi sia conforme alle norme

primarie e regolamentari che regolano l'accesso agli atti amministrativi.

Del resto, secondo il richiedente, mancherebbe una normativa chiara per il settore scuola: e solo in alcuni Istituti sarebbe stato approvato un regolamento interno, il quale consentirebbe l'accesso alle prove di verifica, dopo la presentazione di una richiesta da parte delle famiglie, senza tuttavia che le prove escano materialmente dall'edificio scolastico, se non in copia.

Ebbene, non è anzitutto dubbio che gli elaborati delle prove scritte, grafiche e pratiche, formati dagli studenti nel corso dell'anno scolastico, rientrano – se non altro per la loro funzione di accertare e comprovare il livello di apprendimento del discente, rilevante anche negli scrutini finali – nella categoria dei documenti amministrativi, nella definizione che ne dà l'art. 22, I comma, lett. d) della l. 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui è tale “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”.

Gli elaborati, appunto per la loro rilevata finalità devono essere detenuti e conservati per il tempo prescritto dall'Amministrazione scolastica, inizialmente dagli insegnanti della relativa materia e successivamente dall'Istituto per tale, secondo procedure di archiviazione qui non rilevanti: certo è che le prove devono restare nella costante disponibilità dei soggetti responsabili, e non possono essere consegnate a terzi, tanto meno per essere asportate fuori dal luogo destinato alla loro conservazione, con rischio di distruzione e smarrimento.

Non vi è peraltro dubbio che i familiari degli studenti abbiano legittimazione a prendere visione delle prove presso il soggetto che al momento legittimamente le detiene (dapprima l'insegnante, e quindi il soggetto a ciò designato) e, ove lo chiedano, a estrarne copia – previo pagamento dei prescritti diritti (sul fatto che le prove scritte costituiscano documenti amministrativi accessibili cfr. C.d.S., VI, 21 maggio 2009, n. 3147).

In difetto di una disciplina più specifica, adottata dal singolo Istituto potranno

comunque trovare applicazione le procedure per l'accesso stabilite dal d.P.R. 12 aprile 2006, n.184: se non è dubbio che per l'accesso dei genitori agli elaborati degli studenti minorenni, nessun assenso a questi deve essere richiesto, stante l'esercizio della potestà su questi esercitata, per i maggiorenni sembra necessario richiedere un loro preventivo e generalizzato assenso, ove non s'individuino un titolo che giustifichi la prosecuzione nell'attività di assistenza e tutela esercitata dai loro genitori, almeno sino al compimento del percorso scolastico secondario.

In questo senso è il parere della Commissione.

\*\*\*

### **Documenti accessibili - Accesso a verbale di Commissione medica ospedaliera**

(Parere reso nella seduta del 10 giugno 2015 )

Il Maresciallo dell'Esercito ... espone nella sua istanza di essersi sottoposto il 17 dicembre 2014 a visita medica presso la competente Commissione medica ospedaliera del Dipartimento di medicina militare legale di ..., per accertare una patologia medica, asseritamente dipendente da causa di servizio.

Il seguente 30 dicembre 2014, e dunque tredici giorni dopo, l'interessato chiese copia o estratto del verbale formato dalla Commissione medica, richiamando a fondamento sia gli artt. 22 segg. della l. 241/90, sia il d.P.R. 12 aprile 2006 n.184.

Peraltro, prosegue l'interessato "a tutt'oggi" – cioè al 3 febbraio 2015 – egli non aveva ancora ricevuto "nessuna comunicazione per quanto da me richiesto nel bene o nel male": per cui chiede senz'altro a questa Commissione di valutare se, data "la palese violazione della normativa vigente" prima citata, "possano ricorrere gl'estremi normativi per un'eventuale azione risarcitoria del danno da me subito nei confronti del Dipartimento di medicina militare legale di .....".

Osserva la Commissione:

Non v'è dubbio che il Maresciallo ... abbia titolo a ottenere copia del verbale, relativo alla visita medica effettuata, essendo tra l'altro funzionale al procedimento per riconoscimento di causa di servizio da lui avviato. E, considerato che tra la visita, la

richiesta di copia, e il quesito a questa Commissione sono trascorsi meno di cinquanta giorni, non è implausibile che, dopo il 3 febbraio, l'interessato abbia ricevuto quanto attendeva.

Se così non fosse, si osserva che l'ordinamento appresta gli strumenti di tutela, incluso, in astratto, il risarcimento del danno, su cui peraltro non spetta alla Scrivente esprimersi, essendo ciò estraneo alle sue competenze, salvo rilevare come non risulti ben chiaro quale concreto danno ingiusto l'interessato possa qui lamentare per effetto dell'asserita inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, in relazione ad un intervallo così breve.

È comunque escluso che, *in subiecta materia*, possa trovare applicazione l'indennizzo di cui al comma 1 *bis* dell'art. 2 *bis* della l. 241/90, non solo perché riguarda presumibilmente solo i procedimenti funzionali all'emanazione di un provvedimento amministrativo, ma, soprattutto, perché la norma non si applica nelle ipotesi di silenzio qualificato, come è invece quello che ci occupa, dato che, ex art. 25, IV comma, l. 241/90, decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta di accesso, questa si intende respinta.

In questo senso è il parere della Commissione.

\*\*\*

## **Documenti accessibili - Accesso agli atti di gara d'appalto**

(Parere reso nella seduta del 8 ottobre 2015 )

L'Istituto d'istruzione "...", di ..... ha bandito una gara ad evidenza pubblica per l'esecuzione di opere edili.

Dopo l'aggiudicazione provvisoria la seconda e la terza graduata hanno proposto istanza per l'accesso all'offerta dell'aggiudicataria, compresi i progetti e l'offerta economica.

La stessa aggiudicataria, avuto notizia dalla stazione appaltante dell'istanza d'accesso, quale controinteressata vi si è opposta.

Essa, richiamando l'art. 13, V comma, del d. l. 163/06 e l'art.98 del d. lgs. 30/05, ha invero rilevato come l'offerta fosse stata formulata in base a specifiche tecniche, e scegliendo determinati materiali: si tratterebbe di dati, la cui diffusione comporterebbe una perdita del vantaggio concorrenziale da essi determinato, per cui la diffusione della relativa documentazione pregiudicherebbe il know-how aziendale.

L'Istituto ... chiede allora a questa Commissione:

- a) quale sia il termine entro il quale deve essere garantito il diritto d'accesso;
- b) se, prima dell'aggiudicazione definitiva, sia legittimo un diniego o differimento all'esercizio del diritto d'accesso;
- c) se, viceversa, nell'ipotesi in cui debba consentirsi l'esercizio di tale diritto, si possa escludere la visione e l'estrazione di copia di taluni atti, in particolare quelli progettuali e tecnici.

Ebbene, la Commissione deve intanto rammentare che la materia dell'accesso agli atti di gara e dei divieti di divulgazione circa il contenuto delle offerte tecniche è specificatamente regolato dall'art. 13 del d.lgs. 12 aprile 2006, n.16.

Questo stabilisce al I comma che, salvo diverse previsioni, e segnatamente quelle di seguito contenute, il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, è disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Tra tali disposizioni speciali, è anzitutto qui d'immediato interesse quella di cui al seguente II comma, lett. c), per cui il diritto di accesso è differito, in relazione alle offerte, fino all'approvazione dell'aggiudicazione.

Il riferimento è qui all'art. 11, IV e V comma, secondo cui, rispettivamente, "Al termine della procedura è dichiarata l'aggiudicazione provvisoria a favore del miglior offerente" e "La stazione appaltante, previa verifica dell'aggiudicazione provvisoria ... provvede all'aggiudicazione definitiva", da leggere in combinato disposto con il successivo art. 12, comma 1, secondo cui "L'aggiudicazione provvisoria è soggetta ad approvazione dell'organo competente secondo l'ordinamento delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori, ovvero degli altri soggetti aggiudicatori, nel

rispetto dei termini previsti dai singoli ordinamenti, decorrenti dal ricevimento dell'aggiudicazione provvisoria da parte dell'organo competente”.

Pertanto, la risposta al quesito sub b) è evidentemente che l'accesso alle offerte va differito sino all'aggiudicazione definitiva.

Sempre lo stesso art. 13, al V comma, lett. a), stabilisce che il diritto di accesso e ogni forma di divulgazione sono esclusi, tra l'altro, in relazione alle informazioni fornite dagli offerenti nell'ambito delle offerte ovvero a giustificazione delle medesime, che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali (comma V, lett. a): tuttavia, 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 (VI comma).

Lo scopo del citato V comma è quello di evitare che operatori economici in diretta concorrenza tra loro possano utilizzare l'accesso non già per prendere visione della stessa, allorché utile a coltivare la legittima aspettativa al conseguimento dell'appalto, quanto piuttosto per giovare delle specifiche conoscenze possedute da altri, al fine di conseguire un indebito vantaggio commerciale all'interno del mercato (C.d.S., VI, 10 maggio 2010, n. 2814).

D'altra parte, l'aggiudicatario non può limitarsi ad invocare genericamente la tutela del proprio know-how, ma deve fornire una puntuale indicazione dei segreti tecnici da non divulgare: alla stazione appaltante – nel caso l'Istituto ..... – spetta anzitutto un vaglio critico sulle ragioni addotte, fermo restando che l'esigenza di riservatezza è recessiva di fronte all'accesso, laddove il diritto sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse; al più, l'amministrazione potrà limitare l'accesso ad alcune parti dei documenti richiesti con opportuni accorgimenti (cancellature o omissis), in relazione alle eventuali parti dell'offerta idonee a rivelare i segreti industriali (C.d.S., VI, 1 febbraio 2010, n. 524).

Sulla base delle precedenti osservazioni, si deve concludere, quanto al quesito sub c), che l'Istituto ..... non potrà negare senz'altro al secondo e al terzo graduato

l'accesso all'offerta dell'aggiudicatario solo perché questi avrà addotto generiche considerazioni di riservatezza; e, in ogni caso, dovrà consentire l'accesso all'offerta stessa per la parte che non contenga elementi effettivamente riconosciuti come coperti da segreto.

Per quanto infine concerne il quesito sub a, avverso il diniego di accesso ovvero avverso l'aggiudicazione definitiva potrà essere adita l'autorità giudiziaria e comunque l'esercizio del relativo diritto di accesso, secondo le previsioni di legge, impone all'Amministrazione di dare preciso seguito alla relativa domanda, in conformità al fondamentale principio ordinamentale che impone una risposta espressa sulle istante proposte dal soggetto a ciò legittimato.

\*\*\*

### **Documenti accessibili**

Accesso agli atti di gara d'appalto

(Parere reso nella seduta del 17 dicembre 2015 )

Il Centro per l'Impiego della provincia di ... espone come il concorrente ad una gara per l'affidamento di un appalto di servizi, abbia impugnato l'aggiudicazione ad altra impresa, assumendo che questa avrebbe violato sia i minimi tabellari previsti dalla contrattazione collettiva, sia la previsione che impone il riassorbimento del personale dipendente dal precedente esecutore; e, per comprovare la propria censura, ha chiesto al Centro l'accesso ai dati personali/lavorativi del personale impiegato dal nuovo affidatario.

Il Centro ritiene di poter fornire la documentazione per i dipendenti-controinteressati i quali, informati della richiesta, nulla vi hanno opposto, ovvero hanno opposto la pendenza di trattative stragiudiziali con il cessato affidatario; sarebbe invece propenso a negare l'accesso per quei dipendenti i quali “oppongono il divieto alla comunicazione dei dati essendo già in corso autonoma causa di lavoro con i medesimi soggetti richiedenti l'accesso presso altra A.G.”.

La Commissione rammenta anzitutto come, ex art. 24 u.c. della l. 241/1990, il diritto di accesso debba sempre essere consentito per quei documenti che pur riguardino la riservatezza di persone fisiche, la cui conoscenza sia tuttavia necessaria al richiedente per curare o per difendere i propri interessi giuridici: e, su tale necessità, l'Amministrazione non pare avere dubbi, giacché ha stabilito autonomamente il rilascio di quanto richiesto per buona parte dei dipendenti interessati.

Ciò posto, non si ravvisa motivo per negare l'accesso per quei lavoratori, i quali abbiano una causa in corso con lo stesso richiedente, sia perché la documentazione dovrebbe inerire a rapporti di lavoro successivi, sia perché, comunque, anche in quel caso il diritto di difesa dello stesso richiedente sarebbe prevalente.

L'Amministrazione, infatti, fuori dalle espresse deroghe di legge, deve favorire la ricerca giudiziale della verità, fornendo la documentazione utile in proprio possesso, e per negare l'accesso non può fare riferimento, come invece nella nota qui riscontrata, a un "diritto di pari rango rispetto a quello che sostiene l'accesso" – non individuabile in specie - ovvero a una "causa già esistente": né ricorre qui il caso, affatto particolare, individuato dalla giurisprudenza (*ex multis* C.d.S., VI, 10 febbraio 2015, n. 714), per cui il diritto di difesa, per quanto privilegiato in ragione della previsione di cui all'articolo 24, comma 7, l. 7 agosto 1990, n. 241, "deve essere temperato con la tutela di altri diritti tra cui quello alla riservatezza, anche dei lavoratori che hanno reso dichiarazioni in sede ispettiva allo scopo di prevenire eventuali ritorsioni o indebite pressioni e per preservare, in tal modo, l'interesse generale ad un compiuto controllo della regolare gestione dei rapporti di lavoro".

In conclusione, è parere di questa Commissione che, in base agli elementi forniti, l'istanza d'accesso debba essere integralmente accolta.

### **Documenti accessibili**

Esercitabilità dell'accesso solo in presenza di documenti amministrativi – impossibilità di ottenere copia di documento al di fuori di tale ambito

(Parere reso nella seduta del 23 marzo 2015)

L'istante Ufficio servizi sociali del Comune di ..... premesso:

- di aver ricevuto richiesta, da parte di un avvocato in nome e per conto di una anziana signora, di accesso alla comunicazione di un nipote della signora preoccupato di possibili pressioni psicologiche sulla zia;
- che l'ufficio dei servizi sociali del Comune aveva ricevuto in un primo momento la dichiarazione di volontà della anziana signora di recarsi in una struttura residenziale per anziani, abbandonando l'attuale convivenza con un nipote e la di lui famiglia e, successivamente, la comunicazione predetta proveniente da un altro nipote, preoccupato per l'improvviso cambio di idee della zia, che aveva dichiarato di non voler più essere ricoverata nella casa di riposo, ritenendo imputabile tale cambiamento alle pressioni psicologiche del cugino ospitante; in tale comunicazioni si chiedeva che la zia "sperimentasse" la casa di riposo, nonché la nomina di un amministratore di sostegno al di fuori della cerchia familiare;
- il nipote autore della comunicazione si era opposto all'accesso, come da atto allegato alla richiesta di parere.

Alla luce di tali elementi, l'Ufficio servizi sociali del Comune formula le seguenti richieste alla Commissione:

- 1) se la comunicazione di cui si è detto sopra possa reputarsi "documento amministrativo" ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lett. d) della legge n. 241/1990;
- 2) se il diritto di accesso sia esercitabile pur in assenza di un documento amministrativo;
- 3) se ed entro quali limiti l'avvocato possa nell'interesse dell'anziana signora ottenere copia della comunicazione di cui si è detto in fatto.

In relazione al primo quesito si osserva che la comunicazione per la quale è stata formulata al Comune istanza di accesso è una dichiarazione di un soggetto privato, afferente un rapporto privato e non un pubblico interesse: la dichiarazione del nipote preoccupato che il cambiamento potesse essere ascritto a pressioni psicologiche sulla zia,

costituisce infatti una mera deduzione del nipote non suffragata da alcuna verifica da parte dei servizi sociali.

Ne consegue che tale comunicazione non può reputarsi un atto amministrativo definito dall'articolo 22 della legge 241/1990 come *“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”*.

In relazione agli ulteriori quesiti si osserva che l'accesso è esercitabile solo in presenza di un documento amministrativo e che pertanto non è possibile ottenere copia del documento al di fuori di tale ambito.

#### **7.7 Modalità di esercizio del diritto d'accesso - Accesso ambientale -**

Legittimazione ampia in capo ai cittadini che intendano accedere a documenti (ed anche alle informazioni) di rilievo ambientale ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, - non richiesta dimostrazione puntuale dell'interesse diretto, concreto ed attuale all'ostensione.

(Parere reso nella seduta del 30 giugno 2015)

La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il Coordinamento Amministrativo – con nota del 22 giugno 2015, ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

Riferisce l'amministrazione richiedente di una richiesta di accesso formulata da un cittadino – Sig. .... – ed avente ad oggetto la seguente documentazione: 1) parere formulato dall'ufficio legislativo del MISE del 28 gennaio 2015 e richiamato dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 25 aprile 2015 con il quale il predetto ufficio riteneva che il procedimento in oggetto dovesse seguire la procedura di cui all'articolo 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241/1990; 2) pareri dell'Avvocatura Generale dello Stato, parimenti richiamati dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 25 aprile u.s., relativi al

superamento della prescrizione A13 del D.M. n. 223/2014 del Ministero dell'Ambiente;

3) delibera del Consiglio dei Ministri del 10 aprile u.s. con la quale il medesimo Consiglio avrebbe preso atto del fatto che il Ministero dell'Ambiente avrebbe rivalutato con proprio decreto l'esigenza del mantenimento della prescrizione A13 del decreto di compatibilità ambientale.

A sostegno della richiamata domanda ostensiva, il richiedente l'accesso riferiva di risiedere in un Comune ubicato nella zona di realizzazione del metanodotto e di voler verificare la conformità a legge della procedura prodromica a tale realizzazione, anche ai sensi della normativa in materia di c.d. accesso ambientale.

L'amministrazione richiedente il parere, con la predetta nota del 22 giugno 2015, ha fornito un'analitica descrizione delle attribuzioni derivanti dall'art. 14 *quater*, comma 3, della legge n. 241/1990, sottolineando la natura endoprocedimentale delle delibere adottate dal Consiglio dei Ministri, osservando altresì che i verbali del Consiglio dei ministri sono esclusi dall'accesso ai sensi DPCM 27 giugno 2011, n. 143.

Chiede pertanto il Dipartimento in indirizzo se la documentazione domandata dal Sig. ... sia accessibile e se quest'ultimo possa ritenersi titolare di interesse qualificato all'ostensione.

Sulla richiesta di parere la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi osserva quanto segue.

Dalla documentazione prodotta dall'amministrazione richiedente il presente parere, emerge che l'accedente Sig. .... ha formulato istanza ostensiva sia sulla scorta delle legge generale n. 241/1990, e sia in base al d.lgs. n. 33/2013.

Come detto, la posizione asseritamente legittimante il chiesto accesso, è ancorata dal Sig. ... alla vicinanza del proprio luogo di residenza con quello ove il metanodotto dovrebbe essere realizzato.

Pertanto, posto che la disciplina in materia di accesso ambientale ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, contempla una legittimazione ampia in capo ai cittadini che intendano accedere a documenti (ed anche alle informazioni) di rilievo ambientale, non richiedendo a tal fine una dimostrazione puntuale del loro interesse

diretto, concreto ed attuale all'ostensione, al quesito formulato dall'amministrazione deve fornirsi risposta positiva.

Precisato che in ragione dell'applicazione al caso di specie della normativa sull'accesso ambientale non occorre l'accertamento di un interesse differenziato in capo all'accedente, si osserva *ad abundantiam* che anche in ragione della prospettata – nel caso di specie – *vicinitas* rispetto al luogo di verosimile realizzazione dell'impianto di metanodotto, l'interesse differenziato del Sig. ....è da considerarsi sussistente.

L'elemento della *vicinitas*, invero, costituisce profilo idoneo a radicare, sul versante processuale, un valido interesse a ricorrere in capo a chi affermi la sussistenza di uno stabile collegamento con una zona in cui deve essere realizzata un'opera – connessa o conseguente ad un procedimento amministrativo – di cui si lamenta qualche vizio e/o irregolarità (in tal senso, TAR Lazio, Sez. II *bis*, 4 maggio 2012, n. 4007). Si ritiene, dunque, che la medesima *vicinitas*, valga a differenziare la posizione del richiedente ....da quella della generalità dei consociati anche sul piano della disciplina generale di cui alla legge n. 241/1990.

Quanto poi all'accessibilità in concreto dei documenti di cui ai punti 1-3 del presente parere, si osserva quanto segue. In ordine ai documenti di cui ai punti 1 e 3, si ritiene –premesse nei sensi sopra precisati la titolarità di interesse qualificato in capo al richiedente l'accesso – che essi siano accessibili. In particolare il documento di cui al punto 3 sembra non rientrare nei casi di esclusione dall'accesso di cui al DPCM menzionato dal Dipartimento che ha richiesto il presente parere, trattandosi di delibere e non di verbali di sedute del Consiglio dei Ministri.

Quanto ai pareri resi dall'Avvocatura Generale dello Stato, si osserva che essi sono richiamati nei documenti cui il Sig. ha chiesto di accedere e dunque, in virtù del consolidato orientamento giurisprudenziale per cui i pareri dell'Avvocatura dello Stato riferiti all'*iter* procedimentale (innestati e richiamati nel provvedimento finale), sono da considerarsi accessibili; per converso – ma tale evenienza non ricorre nella fattispecie sottoposta al vaglio consultivo della scrivente Commissione – i pareri resi dall'Avvocatura risultano coperti dal segreto professionale, qualora preordinati a valutare

l'aspetto comportamentale dell'Amministrazione nonché quelli attinenti alle tesi ed argomentazioni difensive in un procedimento giurisdizionale.

Nei suesposti sensi è il parere di questa Commissione.

\*\*\*

### **Modalità di esercizio del diritto di accesso**

Accesso informale a una posizione INPS

(Parere reso nella seduta del 17 settembre 2015)

L'avv. ..., quale difensore di ... , creditore di ... , e munito di titolo esecutivo nei confronti di quest'ultima, ha contattato telefonicamente (sic) la sede INPS di Salerno, per conoscere se la ... goda o meno di pensione ricevendo tuttavia un rifiuto di fornire i dati richiesti.

La Commissione, fermo che le richieste di accesso informale devono essere presentate all'INPS in conformità al suo regolamento, e che l'Ente è di norma tenuto a darne preventiva notizia al controinteressato – nel caso la ... – può qui limitarsi a ricordare che ex art. 24 cit., VII comma, 241/1990, “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”, con la precisazione che, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile”.

In specie, dunque, il richiedente dovrà dimostrare che la conoscenza del dato richiesto è effettivamente necessario per la realizzazione del suo diritto di credito, e, in tal caso, l'Istituto sarà tenuto a fornirlo.

\*\*\*

### **7.8 Organizzazioni sindacali**

Inaccessibilità a documenti sottoscritti da un'organizzazione sindacale, da parte di soggetto non iscritto all'organizzazione sindacale medesima

La valutazione della sussistenza di interesse qualificato all'accesso da parte dell'amministrazione deve fondarsi sull'analisi della motivazione addotta dall'accedente in rapporto alla documentazione richiesta.

Nel caso di specie la circostanza che l'accedente non faccia più parte dell'O.S. esclude che la medesima sia titolare del suddetto interesse, essendo venuto meno lo *status* di aderente all'O.S. che, viceversa, avrebbe radicato tale interesse (parere reso nella seduta del 12 maggio 2015)

Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ufficio ..., con nota del 15 aprile 2015, ha formulato alla scrivente Commissione richiesta di parere in ordine alla seguente fattispecie.

Con due richieste di accesso datate 18 e 20 marzo 2015 la funzionaria del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali dottoressa ... ha chiesto di poter accedere alla delega a contrarre nella contrattazione collettiva nazionale e integrativa rilasciata dalla Organizzazione sindacale ... al Ministero richiedente il presente parere.

Riferisce il Ministero che nella prima domanda ostensiva l'accedente chiedeva l'accesso nella qualità di eletta RSU per la O.S. ... mentre nella seconda ometteva di indicare la motivazione.

Riferisce altresì che a margine della seconda richiesta di accesso del 20 marzo u.s. la dottoressa... depositava la propria revoca dell'adesione sindacale alla O.S. ....

Chiede pertanto il Ministero se in ragione della menzionata revoca l'accedente sia o meno titolare di interesse diretto, concreto e attuale al chiesto accesso.

Sulla richiesta di parere si osserva quanto segue.

In via preliminare, a prescindere da ogni valutazione in ordine alla sussistenza o meno, dell'interesse ad accedere, si osserva che ai sensi dell'articolo 24, comma 6, lettera e), possono essere sottratti all'accesso i documenti riguardanti l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

Premesso quanto sopra, si evidenzia che la valutazione della sussistenza di interesse qualificato all'accesso da parte dell'amministrazione deve fondarsi sull'analisi della motivazione adottata dall'accedente in rapporto alla documentazione richiesta.

Nel caso di specie la circostanza che l'accedente non faccia più parte dell'O.S. esclude che la medesima sia titolare del suddetto interesse, essendo venuto meno lo *status* di aderente all'O.S. che, viceversa, avrebbe radicato tale interesse.

Pertanto, alla luce della revoca depositata in data 20 marzo da parte della dottoressa ....., si ritiene che la richiesta di accesso non sia supportata da interesse qualificato e legittimante l'accesso, risolvendosi, per converso, in un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione come tale non meritevole di favorevole apprezzamento sul versante della disciplina di cui agli articoli 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990.

Nei suesposti sensi è il parere di questa Commissione.

\*\*\*

### **Accesso di Organizzazione - sindacale a comunicazioni fra Ministero degli affari esteri e sedi diplomatiche**

E' riconosciuta al sindacato la legittimazione all'accesso al contratto di lavoro, legittimazione che però "sorge solo al momento in cui vi sia un contratto ascrivibile all'Amministrazione datrice di lavoro", sia pure non ancora perfezionato (parere reso nella seduta del 17 settembre 2015)

Rispetto alla questione in oggetto - richiesta di parere in merito alle richieste di accesso agli atti avanzate da organizzazioni sindacali ed aventi per oggetto comunicazioni ufficiali interne tra Ministero affari esteri e sedi diplomatico-consolari - questa Commissione ha fornito, oltre all'avviso del 18 luglio 2013, citato nella nota emarginata, anche il successivo parere 24 luglio 2014, affermando come vada riconosciuta al sindacato la legittimazione all'accesso al contratto di lavoro, legittimazione che però "sorge solo al momento in cui vi sia un contratto ascrivibile all'Amministrazione datrice di lavoro", sia pure non ancora perfezionato.

Tale diritto di accesso va necessariamente esteso agli atti presupposti della bozza contrattuale, incluse le tabelle, riferite allo stesso contratto, redatte dalla struttura locale estera del MAECI ai sensi dell'art. 157 d.p.r. 18/67, contenenti gli elementi finalizzati alla revisione delle retribuzioni di cui al contratto stesso.

In altri termini, il sindacato non può avere accesso alla generalità delle tabelle - poiché ciò in effetti costituirebbe un controllo generalizzato - ma solo a quelle per cui è in corso una specifica trattativa che lo coinvolge.

\*\*\*

### **Richiesta di accesso civico ai sensi del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 da parte di organizzazione sindacale- incompetenza della Commissione**

(parere espresso nella seduta del 8 ottobre 2015)

La Biblioteca Universitaria di ... espone di aver ricevuto la domanda, datata 13 aprile 2015, di un'organizzazione sindacale, la quale ha chiesto un elenco del numero dei lavoratori della Biblioteca "suddivisi per fascia funzionale e aliquota fiscale ordinaria applicata alla data odierna".

L'Amministrazione ha opposto la necessità che l'istanza fosse motivata, e l'organizzazione ha allora replicato sollecitando la consegna dei dati, inclusivi della "dotazione organica dell'Istituto" e della "corrispondente suddivisione numerica per area di appartenenza", e sottolineando come la richiesta corrispondesse "ad un preciso obbligo normativo" di cui al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33", il quale impone la massima trasparenza alle amministrazioni pubbliche, senza che fosse richiesta alcuna motivazione per accedere ai dati di cui alla richiesta, "ampiamente giustificata dalla definizione giurisprudenziale dei soggetti sindacali quali 'portatori di interessi qualificati'".

La Biblioteca si è allora rivolta a questa Commissione, affermando intanto di dubitare che il richiedente "abbia nel caso specifico un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata ai dati di cui si chiede l'accesso".

Ancora, la richiesta non motivata sarebbe in contrasto con la normativa sull'accesso agli atti, sia per quanto concerne l'obbligo di motivazione, sia per la richiesta di elaborazione di dati che non abbiano già forma di documento, in quanto l'Amministrazione non è tenuta a svolgere tale attività per soddisfare le richieste di accesso.

Infine, la Biblioteca, dopo aver anche osservato “che alcuni dipendenti sono facilmente identificabili dalla suddivisione per fascia”, chiede un parere circa l'ammissibilità della richiesta.

Ebbene, questa Commissione deve subito rimarcare come i rilievi esposti non siano conferenti alla fattispecie, dove l'associazione sindacale richiedente si avvale, come essa stessa rileva, della disciplina di cui al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, intitolato al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, l'art. 5 del ripetuto d.lgs. 33/2013 regola il cosiddetto accesso civico e dispone, anzitutto, che “L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione” (I comma); seguita poi (II comma) prevedendo che la richiesta di accesso civico “non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione”, il quale si pronuncia sulla stessa.

Tanto stabilito, e ritenuto incontestabile che il ripetuto d.lgs. si applichi anche alla Biblioteca (cfr. art. 11 d.lgs. cit.) va tuttavia osservato che la materia esula dalle competenze di questa Commissione ai sensi dell'articolo 4, comma 7, del d.lgs. che testualmente recita: *“Al fine di assicurare la trasparenza degli atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità previsti dal presente decreto, la Commissione di cui all'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n.241 continua ad operare anche oltre la scadenza del mandato prevista dalla disciplina vigente, senza oneri a carico del bilancio dello Stato”*.

L'associazione sindacale dovrà pertanto presentare la propria richiesta al responsabile della trasparenza per la Biblioteca.

## 8. La struttura di supporto alla Commissione per l'accesso

Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, che ospita la Commissione per l'accesso fin dalla sua istituzione, fornisce il supporto tecnico-amministrativo all'Organo. Dal 2009 il Dipartimento ha completamente informatizzato i lavori della Commissione e nel 2015 - in un'ottica di avanzamento del servizio erogato dalla struttura di supporto a vantaggio soprattutto del cittadino utente-ricorrente ed altresì delle Amministrazioni resistenti - ha elaborato un progetto esecutivo per la creazione di un'apposita pagina web dove pubblicare una selezione di decisioni e di pareri, così da fornire una panoramica, costantemente aggiornata e di agevole lettura, dell'orientamento della Commissione per l'accesso sulle principali tematiche trattate dalla stessa, al fine di realizzare un miglioramento della fruibilità di tali dati da parte degli utenti.

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

Nel corso del 2015, il Dipartimento ha fornito un valido supporto tecnico-amministrativo alla Commissione, provvedendo al coordinamento degli esperti, nominati in seno alla Commissione, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 e alla predisposizione di tutti gli elementi necessari per le attività e le deliberazioni della Commissione.

Nell'anno di riferimento, stante l'aumento costante dei ricorsi presentati dai cittadini, a fronte della diminuzione dei componenti della Commissione, il lavoro della struttura di supporto ha registrato un forte incremento.

In particolare, come evidenziato nella tabella sottostante, **nel 2015 la Commissione per l'accesso ha deciso 1270 ricorsi e reso 99 pareri.** Nel 2014 erano stati decisi 1181 ricorsi; nel 2013 erano stati trattati in totale 1095 ricorsi; nel 2012, 1045 ricorsi; nel 2011, 701; nel 2010, 603; nel 2009, 479; nel 2008, 426; nel 2007, 361 e nel 2006, 125 ricorsi .

**Figura 29: attività della Commissione dal 2006 al 2014**

<b>Anno</b>	<b>Ricorsi</b>	<b>Pareri</b>
2006	125	140
2007	361	194
2008	426	141
2009	479	197
2010	603	144
2011	701	152
2012	1045	135
2013	1095	98
2014	1181	119
2015	1270	99

## **8.1 Il Servizio di supporto e di segreteria della Commissione per l'accesso**

Il servizio preposto, all'interno del Dipartimento per il coordinamento amministrativo, al supporto della Commissione per l'accesso è composto da un dirigente di seconda fascia e sei funzionari che fungono da supporto e segreteria alla Commissione per l'accesso, ma non svolgono la loro attività lavorativa esclusivamente al servizio della Commissione stessa, poiché si occupano contemporaneamente anche delle altre linee di attività istituzionali cui è preposto il servizio e l'ufficio di appartenenza.

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

La stessa struttura svolge tutte le attività di raccolta e istruttoria dei documenti da sottoporre all'esame della Commissione per l'accesso in occasione delle singole sedute, curando l'inserimento di tutti i ricorsi e dei documenti allegati, nonché e delle memorie difensive pervenute dalle amministrazioni resistenti, nel sito intranet, riservato ai componenti della Commissione per la lavorazione on line dei fascicoli relativi ed inviando gli stessi componenti, a mezzo e-mail, tutta la documentazione richiesta.

Inoltre cura la tenuta e l'aggiornamento costante di tutte le banche dati dei ricorsi e dei pareri per la trattazione in Commissione, svolge le attività di verbalizzazione delle singole sedute, tiene in aggiornamento costante il sito internet della Commissione per l'accesso, cura direttamente l'invio delle richieste di memorie e delle decisioni, a mezzo PEC, a ricorrenti e amministrazioni resistenti, nonché ogni altra attività ad essa demandata dalla Commissione per l'accesso. Il numero di risorse umane dedicate a tali attività lavorative è diminuito rispetto al 2008 e al 2009 in cui erano impiegati in tale compito un dirigente di seconda fascia e sette funzionari. L'attuale staff composto da sei

unità lavorative più il dirigente è rimasto numericamente invariato dal 2010 (salvo un periodo in cui è sceso a 5 unità per poi ritornare a 6), pur essendo il flusso di ricorsi e pareri trattati annualmente dalla Commissione più che raddoppiato rispetto al 2010. Solo grazie all'abnegazione, professionalità ed efficienza del personale addetto a tale ufficio e dei componenti e degli esperti della Commissione per l'accesso è stato comunque possibile far fronte al notevole carico di lavoro, continuando a mantenere gli alti standard qualitativi, oltre che quantitativi, raggiunti negli anni precedenti.

La Commissione auspica che possano, per il futuro, essere rafforzati gli organici addetti a tale settore, nonché il numero degli esperti assegnati, atteso anche il diminuito numero dei componenti della Commissione per l'accesso, con conseguente aumento del carico di lavoro, per ciascuno di essi e connessa necessità di assicurare una sempre maggiore e più intensa assistenza da parte della struttura di supporto, che dunque andrebbe rinforzata, di almeno tre unità, anche in considerazione del costante aumento dei ricorsi trattati annualmente. In alternativa, occorrerebbe attuare modifiche normative che prevedano il pagamento, in marche da bollo, di una somma, simbolica (20/30 euro a ricorso) da parte dei ricorrenti, al fine di limitare, in parte, il numero dei gravami, che, data l'attuale completa gratuità, e la facilità ed immediatezza di presentazione, attraverso l'uso degli strumenti elettronici, negli ultimi anni è cresciuto in modo esponenziale, spesso con fenomeni di ricorrenti seriali, già osservati nel 2014 e ulteriormente amplificatisi nel corso dell'anno 2015, con ricorsi presentati, da uno stesso ricorrente, a volte anche ad un ritmo di 8-9 ricorsi per singola seduta della Commissione.

## **8.2 La dematerializzazione dei lavori della Commissione - Il sito intranet riservato ai Componenti della Commissione per la lavorazione telematica dei ricorsi e dei pareri**

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

Nel corso del 2015, il Dipartimento ha svolto la sua attività secondo le modalità informatiche già avviate negli anni precedenti, consentendo una sempre maggiore celerità dei lavori della Commissione per l'accesso ed un notevole risparmio dei costi per l'amministrazione, connesso alla completa abolizione della documentazione cartacea attinente ai lavori della Commissione.

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

Il sistema classico di fascicolazione cartacea è stato definitivamente abbandonato (l'utilizzo del cartaceo negli anni precedenti comportava la produzione, in occasione di ogni singola riunione, di un fascicolo cartaceo di seduta formato, in media, da mille pagine che veniva riprodotto, sempre in cartaceo, in venti copie distribuite a tutti i componenti della Commissione ed agli esperti); per ogni seduta della Commissione, si risparmiano, in media, ventimila fogli di carta.

Poiché nel corso del 2015 la Commissione si è riunita 15 volte, come nel 2014 e nel 2013<sup>39</sup>, il risparmio effettivo di carta per l'intero anno di attività è stato pari a circa 300.000 fogli, pari a circa 600 risme di carta.

I lavori relativi alle singole riunioni plenarie della Commissione per l'accesso avvengono, conseguentemente, esclusivamente con l'utilizzo di documenti in formato

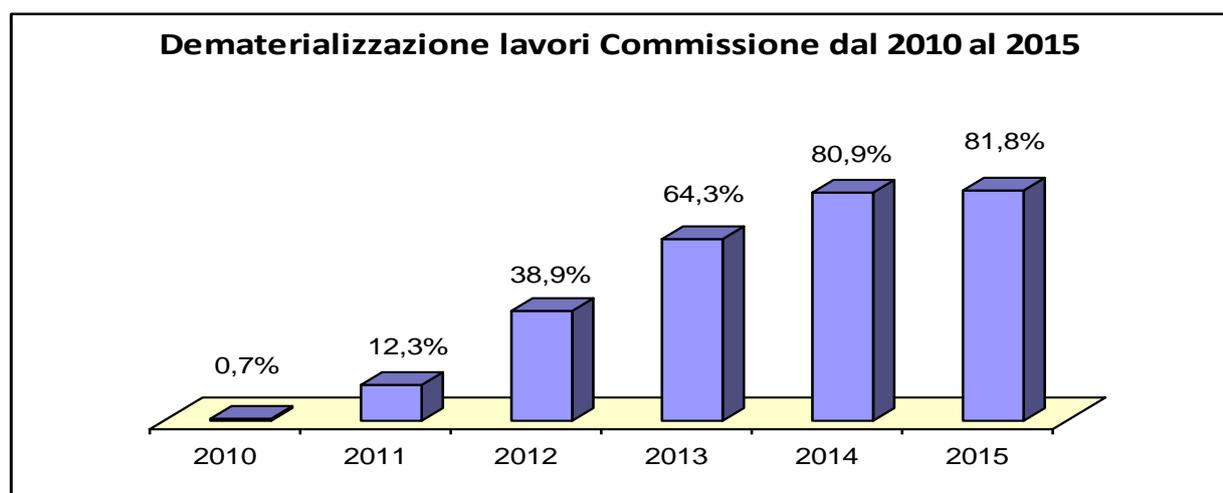
---

<sup>39</sup> Per l'andamento del numero delle riunioni della Commissione per l'accesso dal 2006 al 2015, vedi più avanti figura 2

Word e PDF, senza l'uso del cartaceo e a tal fine, in occasione delle riunioni della stessa, sono messi a disposizione dei componenti PC portatili collegati in rete per tutta la durata della riunione.

Grazie al fascicolo elettronico messo a punto dalla struttura di supporto alla Commissione per l'accesso, la preparazione dei lavori e l'intera attività istruttoria inerente ogni singola seduta della Commissione (assegnazione dei ricorsi e dei quesiti ai relatori e agli esperti, predisposizione delle proposte di decisione e di parere, studio ed esame dei documenti e delle memorie inviate dai ricorrenti e dalle amministrazioni resistenti, ecc...) avviene unicamente in formato elettronico, consentendo a tutti i componenti della Commissione, di poter immediatamente visionare e scaricare, in tempo reale, i ricorsi, le memorie e tutta la documentazione man mano acquisita.

**Figura 30: Dematerializzazione dei lavori della Commissione dal 2010 al 2015**



La dematerializzazione dei lavori della Commissione per l'accesso è stata ulteriormente potenziata anche attraverso l'utilizzo del **sito intranet riservato <http://kt.palazzochigi.it>** la cui implementazione è curata direttamente dalla struttura di supporto alla Commissione ed a cui possono accedere, attraverso l'uso di una password personale, esclusivamente i componenti della Commissione stessa, nonché gli esperti nominati ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990.

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

Nelle seguenti figure 31, 32, 33, 34 e 35 è riportata la descrizione dettagliata delle modalità d'utilizzo del sistema operativo impiegato dalla struttura di supporto e dai componenti della Commissione per l'accesso.

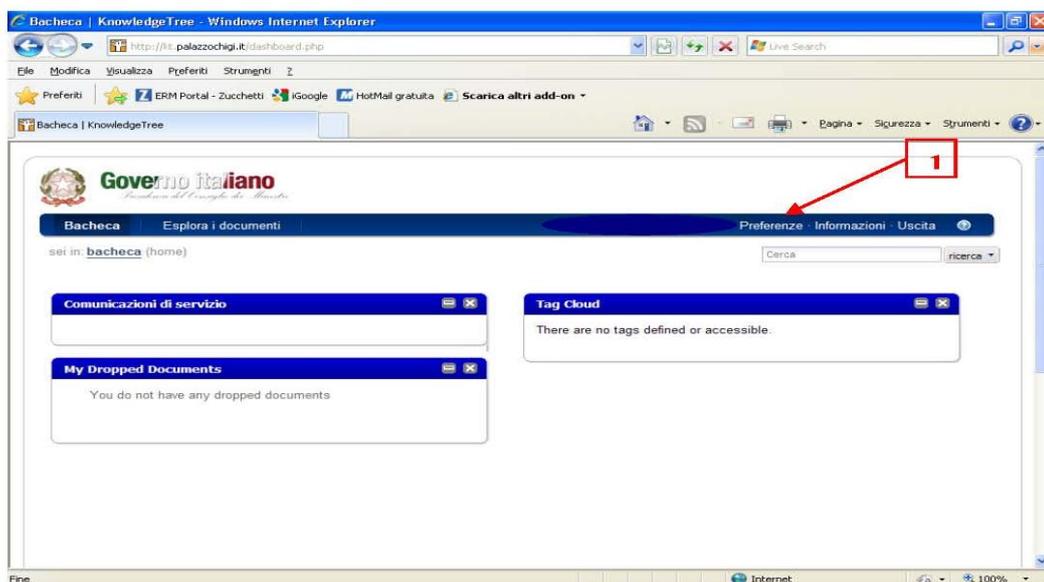
Figura 31: Il sito intranet per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento

Accedere al seguente link: <http://kt.palazzochigi.it/>

Nella seguente schermata inserire **Utente** e **Password** ( se è il primo accesso il sistema chiederà di cambiare la password secondo le modalità richieste ) e cliccare su **Accesso**



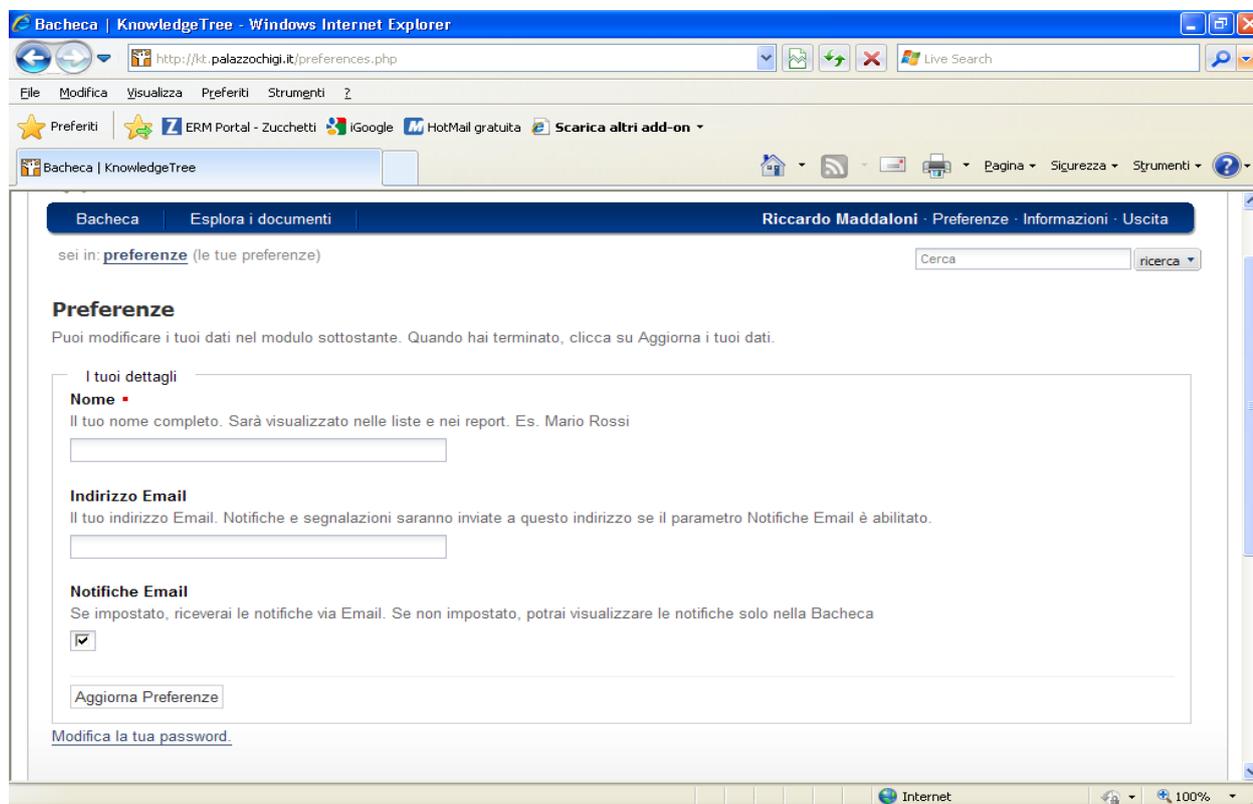
Successivamente apparirà la seguente schermata:



Seguire i seguenti procedimenti.

1. Cliccare in alto a destra su **Preferenze** e vi troverete nello stato di seguito riportato.

**Figura 32: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento**



2. Inserire nella casella **Nome** il vostro nome e cognome
3. Inserire nella casella **Indirizzo Email** la vostra e-mail
4. Cliccare all'interno della cella **Notifiche Email**
5. Cliccare su **Aggiorna Preferenze** e avete aggiornato i dati appena inseriti
6. Cliccare in alto su **Esplora i documenti** e vi troverete nella schermata delle cartelle presenti, come riportato, e cliccare sulla cartella **Plenum**

Commissione 241 | KnowledgeTree - Windows Internet Explorer

http://kt.palazzochigi.it/browse.php?fFolderId=66

File Modifica Visualizza Preferiti Strumenti ?

Preferiti YouTube - OSTIA LIDO - CE... ERM Portal - Zucchetti iGoogle HotMail gratuita Scarica altri add-on

Commissione241 | KnowledgeTree

**Governo italiano**  
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Bacheca **Esplora i documenti** Riccardo Maddaloni · Preferenze · Informazioni · Uscita

sei in: [esplora](#) » [cartelle](#) » commissione241

**Informazioni sulla Cartella**

- Mostra Dettagli
- Transazioni cartella

**Azioni su questa cartella**

**Aggiungi un documento**

- Aggiungi una cartella
- Rinomina

**Cerca**

- Ricerca Avanzata

<input type="checkbox"/>	Nome	Creato il	Modificato il	Archiviato da	Stato del Workflow
<input type="checkbox"/>	DE BARBIERI	—	—	Silvana Mannello	
<input type="checkbox"/>	Plenum	—	—	Stefano Primavera	

2 items

Internet 100%

## Figura 33: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento

Sotto la cartella **Plenum** troveremo sempre tre cartelle (come da esempio):

1. Cartella Storico Plenum
2. Cartella del plenum successivo in ordine temporale
3. Cartella del Plenum in corso non ancora terminato (successivamente passerà sotto la Cartella Storico Plenum)

The screenshot shows the 'Plenum | KnowledgeTree' intranet interface. The browser window title is 'Plenum | KnowledgeTree - Windows Internet Explorer'. The address bar shows the URL 'http://kt.palazzochigi.it/browse.php?fFolderId=70'. The page header includes the 'Governo italiano' logo and the text 'Presidenza del Consiglio dei Ministri'. The navigation menu has 'Bacheca' and 'Esplora i documenti'. The user profile 'Riccardo Maddaloni' is visible with links for 'Preferenze', 'Informazioni', and 'Uscita'. The breadcrumb trail is 'sei in: esplora » cartelle » commissione241 » plenum'. A search bar contains the text 'Cerca' and a 'ricerca' button. The main content area features a table with columns: 'Nome', 'Creato il', 'Modificato il', 'Archiviato da', and 'Stato del Workflow'. The table lists three items:

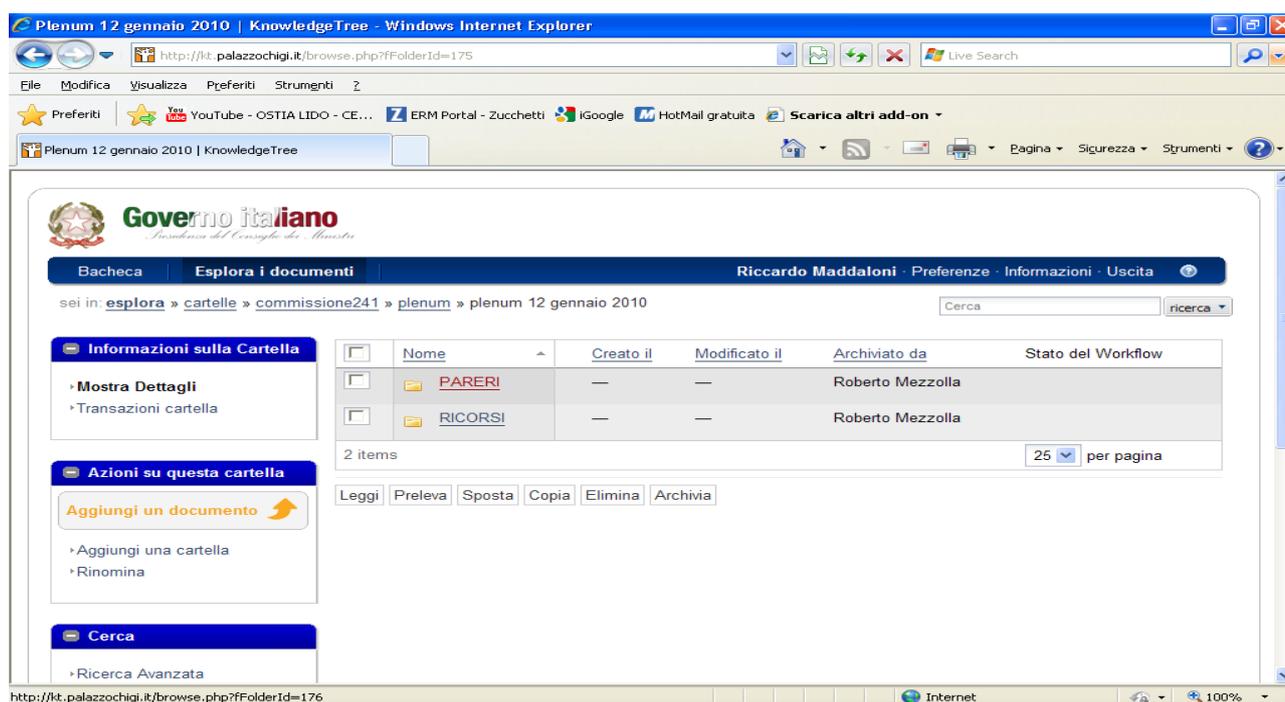
Nome	Creato il	Modificato il	Archiviato da	Stato del Workflow
Cartella Storico Plenum	—	—	Riccardo Maddaloni	
Plenum 12 gennaio 2010	—	—	Roberto Mezzolla	
Plenum 15 dicembre 2009	—	—	Riccardo Maddaloni	

Below the table, it indicates '3 items' and a dropdown menu set to '25 per pagina'. At the bottom, there are buttons for 'Leggi', 'Preleva', 'Sposta', 'Copia', 'Elimina', and 'Archivia'. The left sidebar contains sections for 'Informazioni sulla Cartella' (with 'Mostra Dettagli' and 'Transazioni cartella'), 'Azioni su questa cartella' (with 'Aggiungi un documento' and 'Aggiungi una cartella', 'Rinomina'), and 'Cerca' (with 'Ricerca Avanzata'). The Windows taskbar at the bottom shows 'Internet' and '100%' zoom.

Tralasciando la cartella al punto 1), passiamo ad analizzare le successive le quali, strutturalmente, sono praticamente identiche, ossia al loro interno hanno sempre due sottocartelle **PARERI** e **RICORSI**, le quali, a loro volta, all'interno avranno ulteriori sottocartelle univocamente individuate dal nome del Relatore (come da figure di seguito riportate).

**Figura 34: il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento**

Se vogliamo inviare un file dei PARERI in corrispondenza del Relatore Mario Rossi, clicchiamo su PARERI, poi su Mario Rossi, poi nella colonna a sinistra (scritta arancione) clicchiamo su **Aggiungi un documento**, riempiamo tutti i campi e clicchiamo su **Aggiungi**.



PARERI | KnowledgeTree - Windows Internet Explorer

http://it.palazzochigi.it/browse.php?folderId=176

File Modifica Visualizza Preferiti Strumenti ?

Preferiti YouTube - OSTIA LIDO - CE... ERM Portal - Zucchetti iGoogle HotMail gratuita Scarica altri add-on

PARERI | KnowledgeTree

**Governo Italiano**  
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Bacheca **Esplora i documenti** Riccardo Maddaloni · Preferenze · Informazioni · Uscita

sei in: [esplora](#) » [cartelle](#) » [commissione241](#) » [plenum](#) » [plenum 12 gennaio 2010](#) » [pareri](#)

**Informazioni sulla Cartella**

- Mostra Dettagli
- Transazioni cartella

**Azioni su questa cartella**

Aggiungi un documento

- Aggiungi una cartella
- Rinomina

**Cerca**

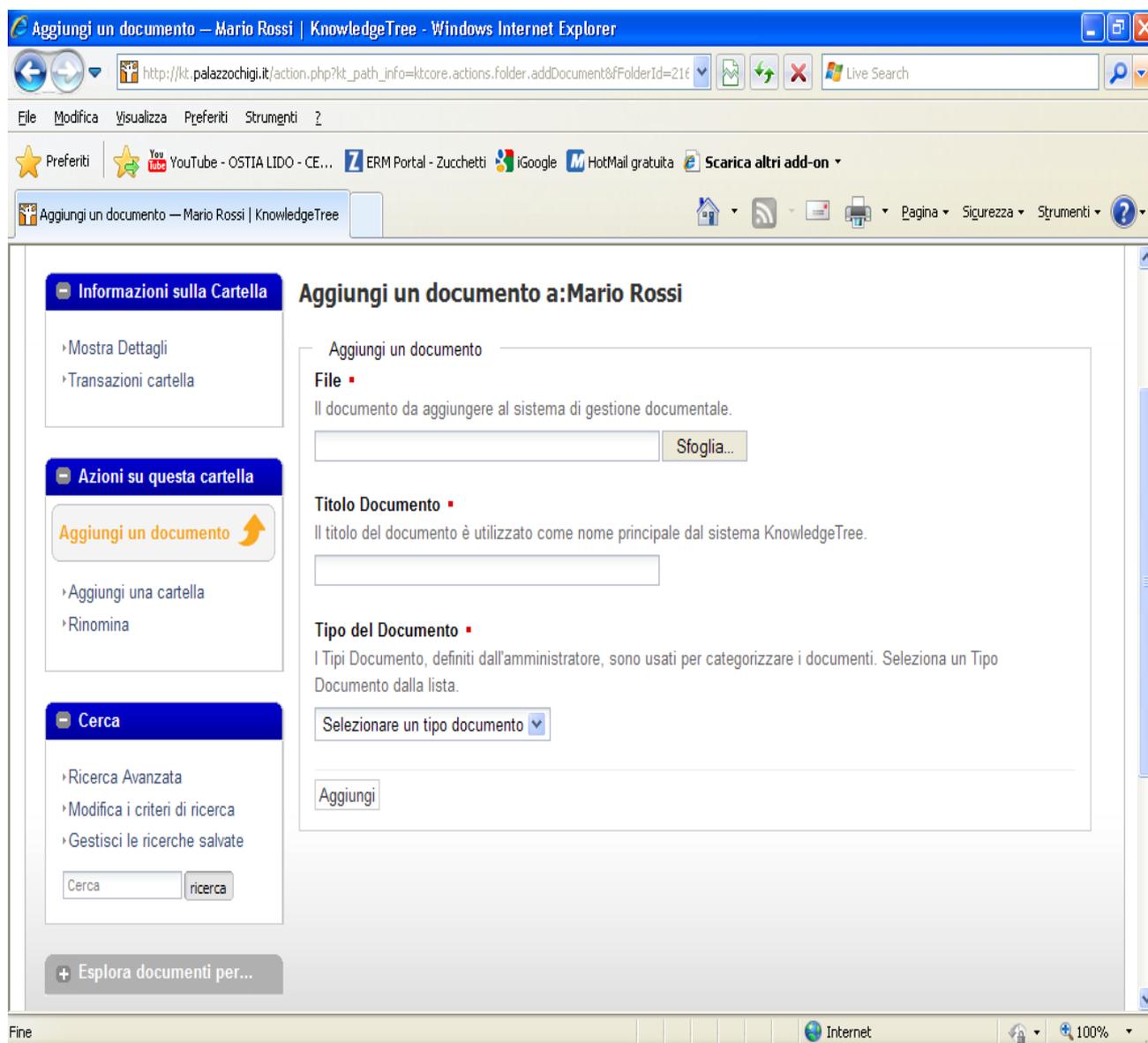
- Ricerca Avanzata

<input type="checkbox"/>	Nome	Creato il	Modificato il	Archiviato da	Stato del Workflow
<input type="checkbox"/>	De Musso	—	—	Graziella Di Fabio	
<input type="checkbox"/>	Giacchetti	—	—	Graziella Di Fabio	
<input type="checkbox"/>	Mancini	—	—	Graziella Di Fabio	
<input type="checkbox"/>	Mario Rossi	—	—	Riccardo Maddaloni	

4 items  per pagina

Internet 100%

**Figura 35: Il sito intranet riservato per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento**



### 8.3 Il sito internet [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it)

Nel sito internet istituzionale [www.commissioneaccesso.it](http://www.commissioneaccesso.it), curato direttamente dalla struttura di supporto alla Commissione per l'accesso, sono pubblicati - nel rispetto delle esigenze di riservatezza dei dati sensibili, contenuti nelle decisioni e nei pareri, che vengo no accuratamente rimossi dal testo, tutti i lavori della Commissione per l'accesso, nonché la modulistica utile per la proposizione dei ricorsi, le pubblicazioni della Commissione, la giurisprudenza e la normativa in materia di accesso ai documenti.

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

Collegandosi al sito internet, i cittadini e le amministrazioni coinvolte vengono posti a conoscenza, in tempo reale, delle convocazioni di ogni seduta plenaria della Commissione per l'accesso in cui sono trattate le richieste di parere e i ricorsi presentati dai cittadini avverso gli atti di differimento e i dinieghi di accesso, espressi o taciti delle amministrazioni.

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

### 8.4 Accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2015

Nelle figure 36 e seguenti è riportato il riepilogo dei dati inerenti le visite al sito internet della Commissione, registrati nel corso dell'anno 2015<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Di seguito si riportano per un raffronto i dati sia dell'anno 2014, sia dell'anno 2013. Il **numero dei visitatori diversi, nell'anno 2014, è stato di 63.078**, in forte aumento rispetto all'anno precedente (nel 2013 i visitatori diversi collegatisi al sito della Commissione erano stati 50.146). E' inoltre notevolmente aumentato il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, che sono passate dalle 72.675 visite nell'anno 2013 (le visite erano state 70.739 nell'anno 2012) a ben **90.970 nel 2014**. Le pagine visitate nel 2014 sono state 192.671, per un totale di 811.049 accessi (nel 2013 gli accessi erano stati nel totale 683.206). La banda utilizzata è stata nel 2014 pari a 55.24 GB contro i 45.05 utilizzata nel 2013 (Nel 2012, 43.60 GB, nel 2011 15.30 GB e nel 2010, anno di nascita del sito internet della Commissione, la banda usata in totale era stata pari a soli 7.25 GB). Per quanto riguarda i dati del precedente anno 2013, in particolare, si

Dall'esame del grafico riportato nella **figura 36** si può osservare che il **numero dei visitatori diversi, nell'anno 2015, è stato di 63.783**, in lieve aumento rispetto all'anno precedente (**nel 2014 erano stati 63.078**, nel 2013 i visitatori diversi collegatisi al sito della Commissione erano stati 50.146).

E' invece **notevolmente aumentato il numero di visite**, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito, che sono arrivate a **quota 95.043, nel 2015 , con 5.043 visite in più registrate (erano 90.970 nel 2014 ,72.675 visite nell'anno 2013 e 70.739 nell'anno 2012)**. Le pagine visitate **nel 2015 sono state 199.905** sempre in aumento rispetto al 2014 in cui erano state 192.671 (per l'esattezza si tratta di 7234 pagine in più visitate nel 2015 rispetto al 2014). Gli accessi in totale nel 2015 sono stati **878.036**, in netto aumento rispetto all'anno precedente, **con di 66.987 accessi in più**. (erano 811.049 gli accessi nel 2014 e nel 2013 gli accessi erano stati nel totale 683.206). La banda utilizzata è stata nel 2015 pari a **56.39 GB** in aumento rispetto al 2014 in cui era paria a 55.24 GB, contro i 45.05 utilizzata nel 2013 (Nel 2012, 43.60 GB, nel 2011 15.30 GB e nel 2010, anno di nascita del sito internet della Commissione, la banda usata in totale era stata pari a soli 7.25 GB).

Il confronto dei dati del 2015 con quelli registrati negli anni precedenti, denota il sempre crescente interesse al sito da parte dei cittadini, che sempre più numerosi e con sempre maggiore frequenza si connettono alla pagina internet della commissione per l'accesso.

---

può osservare che, anche se il numero di visitatori diversi è lievemente diminuito passando dai 52.142 del 2012 ai 50.146 del 2013, è tuttavia aumentato il numero di visite, cioè di esplorazioni più approfondite nella navigazione del sito che è passato da 70.739 nell'anno 2012 a 72.675 visite nell'anno 2013. Gli accessi mensili, sono stati decine di migliaia, con picchi di 68.690 accessi nel mese di novembre 2013, di 68.307 nel mese di ottobre 2013 e di 60.034 nel mese di maggio. Il totale complessivo di accessi al sito internet della Commissione , per l'intero anno 2013, è di ben 683.206 accessi al sito. Il trend di interesse al sito internet da parte degli utenti risulta essere in continuo aumento e le pagine consultate nel 2013 sono 171.147 a fronte delle 169.883 del 2012. Nel 2013 il totale della banda usata è stato di 45.05 GB, in netto aumento rispetto alla banda usata nel 2012, pari per l'intero anno a 43.60 GB, (il dato registrato nel 2011 è stato pari a 15.30 GB, nel 2010 la banda usata in totale era stata pari a 7.25 GB).

**Figura 36: Accessi al sito internet della Commissione nel 2015**

**Accessi al sito internet della Commissione nel 2015**



Gen. 2015 Feb 2015 Mar 2015 Apr 2015 Mag 2015 Giu 2015 Lug 2015 Ago 2015 Set 2015 Ott 2015 Nov 2015 Dic 2015

Mese	Visitatori diversi	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
Gen 2015	4722	6403	13942	66925	3,56 GB
Feb 2015	4676	6562	13485	65676	3,53 GB
Mar 2015	6320	9454	19509	92824	4,96 GB
Apr 2015	7391	10303	22826	120279	4,97 GB
Mag 2015	5470	8141	16222	74885	4,71 GB
Giu 2015	5844	8048	15193	70687	5,74 GB
Lug 2015	5279	7510	14656	69403	5,43 GB
Ago 2015	3590	5444	13319	50635	4,43 GB
Set 2015	4609	6521	15086	61156	4,56 GB
Ott 2015	5227	9470	18102	71700	5,06 GB
Nov 2015	5292	9454	23437	76485	5,94 GB
Dic 2015	5363	7733	14128	57381	4,49 GB
<b>Totale</b>	<b>63.783</b>	<b>95.043</b>	<b>199.905</b>	<b>878.036</b>	<b>57,39 GB</b>

## 8.5 Dati mensili sugli accessi al sito internet della Commissione nell'anno 2015

Nelle figure che seguono sono riportati, nel dettaglio, i dati relativi agli accessi e alla navigazione nel sito della Commissione nel 2015, divisi per giorni del mese, per giorni della settimana e per ore, suddivisi per ciascun mese dell'anno 2015. Inoltre sono indicate le parole e le frasi più ricercate e gli accessi divisi per nazionalità di provenienza del visitatore, nonché la durata media dei singoli collegamenti ad internet.

E' interessante esaminare nel dettaglio i dati riportati per singolo mese dell'anno 2015 nelle figure da 37 a per comprendere a fondo l'andamento della navigazione degli utenti nel sito internet dedicato alla Commissione accesso, anche in considerazione del fatto che l'aumento esponenziale di ricorsi, di cui si è ampiamente trattato nei capitoli che precedono, è certamente strettamente collegato all'uso sempre più diffuso degli strumenti informatici che consentono al cittadino di interloquire, in tempo reale, direttamente con la Commissione per l'accesso, interfacciandosi con i lavori della stessa e approfondendo la materia del diritto d'accesso ai documenti amministrativi.

In particolare, entrando nel dettaglio, si può osservare quali sono le parole più ricercate nei diversi mesi dell'anno in esame e quali sono le frasi più digitate. Inoltre sono indicate le fasce orarie di più intenso collegamento al sito, i giorni della settimana con più navigazione sul sito e la durata dei diversi collegamenti. Infine sono registrati mese, per mese, le nazioni di provenienza dei visitatori che si collegano al sito della Commissione per l'accesso.

Dall'esame dei dati mensili emerge una assidua frequentazione delle pagine del sito istituzionale della Commissione da parte non soltanto di utenti residenti in Italia, ma anche da parte di cittadini stranieri sia europei che del resto del mondo. Il dato è confermato anche dal fatto che nel corso del 2015 sono notevolmente aumentati i ricorsi alla Commissione per l'accesso rivolti da cittadini stranieri, richiedenti la cittadinanza italiana, che si sono visti negare l'accesso ai documenti dalle amministrazioni italiane.

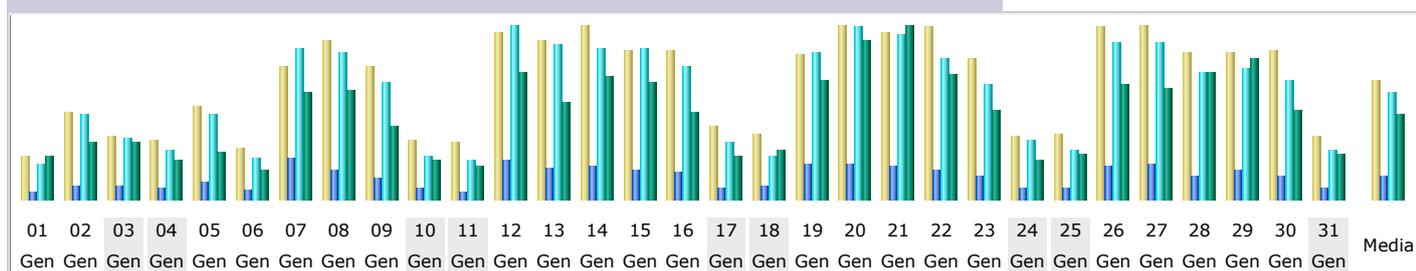
### Figura 37: Accessi al sito della Commissione nel mese di Gennaio 2015

#### Sommario

<b>Periodo di riferimento</b>	Mese Gen 2015				
<b>Prima visita</b>	01 Gen 2015 / 00:47				
<b>Ultima visita</b>	31 Gen 2015 / 23:32				
	<b>Visitatori diversi</b>	<b>Numero di visite</b>	<b>Pagine</b>	<b>Accessi</b>	<b>Banda usata</b>
Traffico visualizzato *	<b>4722</b>	<b>6403</b> (1.35 visite/visitatore)	<b>13942</b> (2.17 Pagine/Visita)	<b>66925</b> (10.45 Accessi/Visita)	<b>3.56 GB</b> (582.36 KB/Visita)
Traffico non visualizzato *			<b>64688</b>	<b>71958</b>	<b>4.29 GB</b>

\* Il traffico "non visualizzato" è il traffico generato da robot, worm oppure da risposte con codici di errore HTTP speciali.

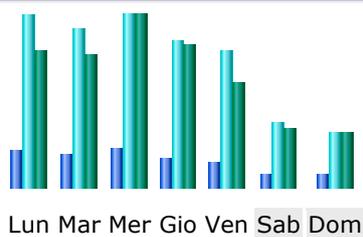
#### Giorni del mese



Giorno	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
01 Gen 2015	76	129	712	58.90 MB
02 Gen 2015	153	249	1708	77.23 MB
03 Gen 2015	110	264	1221	77.30 MB
04 Gen 2015	102	211	997	53.41 MB
05 Gen 2015	161	330	1711	63.76 MB
06 Gen 2015	88	183	826	40.60 MB
07 Gen 2015	233	836	3041	147.17 MB
08 Gen 2015	278	570	2971	150.33 MB
09 Gen 2015	232	434	2371	99.79 MB
10 Gen 2015	103	235	886	53.56 MB
11 Gen 2015	101	157	773	44.69 MB
12 Gen 2015	291	804	3638	175.01 MB
13 Gen 2015	278	621	3125	132.15 MB
14 Gen 2015	312	666	3065	168.71 MB
15 Gen 2015	260	582	3061	159.09 MB
16 Gen 2015	260	563	2686	120.06 MB
17 Gen 2015	129	204	1133	57.58 MB
18 Gen 2015	112	264	870	66.04 MB
19 Gen 2015	254	695	2962	163.35 MB
20 Gen 2015	310	705	3494	217.20 MB
21 Gen 2015	290	679	3326	246.44 MB
22 Gen 2015	302	568	2838	170.94 MB
23 Gen 2015	245	471	2308	121.63 MB

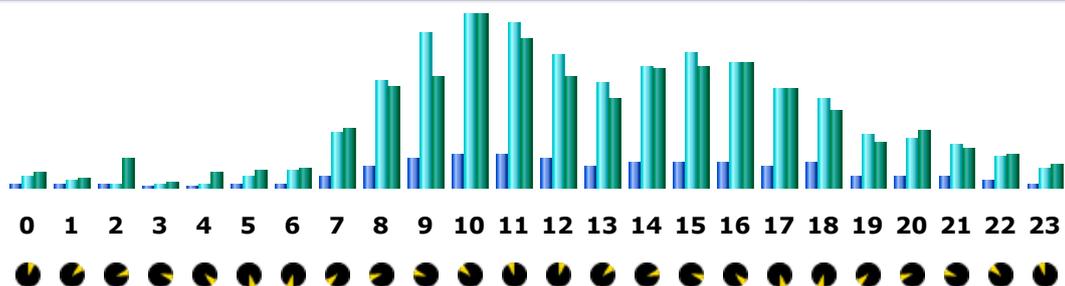
24 Gen 2015	111	217	1191	52.38 MB
25 Gen 2015	114	226	993	61.94 MB
26 Gen 2015	303	671	3193	158.53 MB
27 Gen 2015	314	698	3179	151.49 MB
28 Gen 2015	255	473	2583	174.86 MB
29 Gen 2015	258	573	2660	194.06 MB
30 Gen 2015	259	448	2419	120.92 MB
31 Gen 2015	109	216	984	62.38 MB
Media	206.55	449.74	2158.87	117.47 MB
Totale	6403	13942	66925	3.56 GB

## Giorni della settimana



Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	625	2876	140.16 MB
Mar	551.75	2656	135.36 MB
Mer	663.50	3003.75	184.30 MB
Gio	484.40	2448.40	146.67 MB
Ven	433	2298.40	107.92 MB
Sab	227.20	1083	60.64 MB
Dom	214.50	908.25	56.52 MB

## Ore



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	132	451	35.33 MB	12	1139	5183	246.88 MB
01	83	284	20.60 MB	13	816	4102	198.80 MB
02	100	144	64.11 MB	14	968	4732	262.26 MB
03	76	155	9.14 MB	15	953	5204	265.67 MB
04	66	152	31.94 MB	16	985	4837	274.99 MB
05	103	389	35.74 MB	17	849	3812	218.17 MB
06	141	680	41.01 MB	18	953	3482	168.70 MB
07	407	2155	131.39 MB	19	396	2060	99.34 MB
08	789	4137	222.76 MB	20	441	1900	126.13 MB
09	1128	5979	246.54 MB	21	391	1690	88.12 MB
10	1316	6988	398.44 MB	22	274	1210	74.42 MB
11	1291	6427	331.74 MB	23	145	772	49.27 MB

### Nazioni (Prime 10) - Elenco completo

	Nazioni		Pagine	Accessi	Banda usata	
	Italy	it	12053	62622	3.07 GB	
?	Sconosciuti	unknown	900	2434	74.98 MB	
	Germany	de	257	309	233.21 MB	
	Denmark	dk	198	198	9.48 MB	
	United States	us	165	453	30.77 MB	
	China	cn	124	126	19.12 MB	
	Japan	jp	36	36	50.38 MB	
	France	fr	35	108	37.46 MB	
	Spain	es	32	106	4.32 MB	
	Romania	ro	25	39	345.63 KB	
	Altri		117	494	37.34 MB	

### Durata delle visite

Numero di visite: 6403 - Media: 200 s		Numero di visite	Percentuale
0s-30s		5088	79.4 %
30s-2mn		329	5.1 %
2mn-5mn		252	3.9 %
5mn-15mn		301	4.7 %
15mn-30mn		199	3.1 %
30mn-1h		182	2.8 %
1h+		52	0.8 %

### Frasi cercate (Prime 10)

#### Elenco completo

351 frasi chiave diverse	Ricerche	Percentuale
commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	10	2.2 %
commissione accesso atti	8	1.8 %
accesso consigliere comunale art 13 d lgs 163/2006 differimento	6	1.3 %
commissione accesso atti amministrativi	4	0.9 %
diritti di copia dieci aumentati 10 volte per rilascio copie di documenti digitali	4	0.9 %
l 124/07	4	0.9 %
commissione accesso	4	0.9 %
parere espresso dalla commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 6 aprile 2011	3	0.6 %
accesso atti amministrativi	3	0.6 %
commissione per l'accesso	3	0.6 %
Altre frasi	387	88.7 %

### Parole cercate (Prime 10)

#### Elenco completo

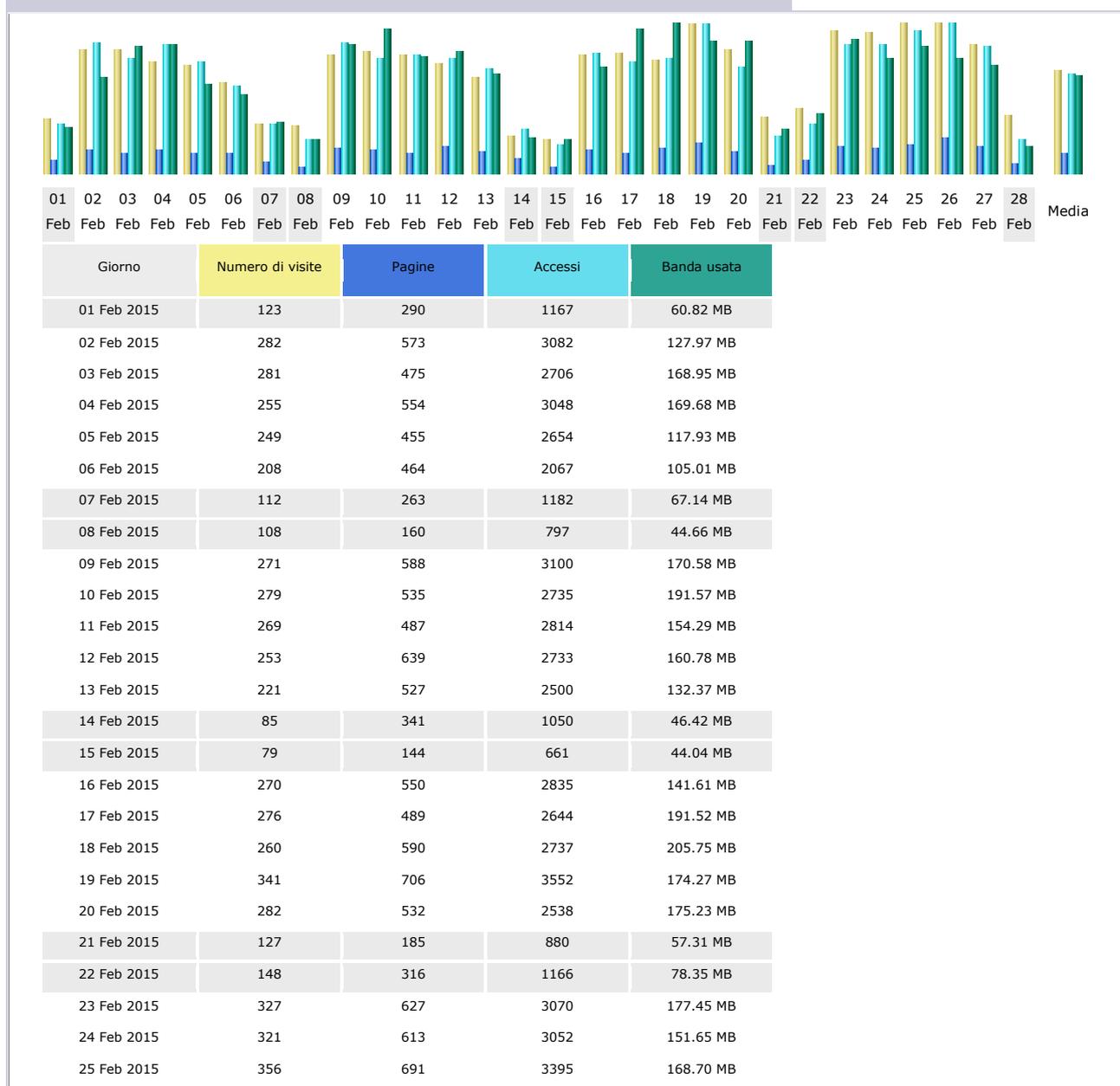
716 parole chiave diverse	Ricerche	Percentuale
accesso	256	9.7 %
atti	165	6.2 %
di	107	4 %
commissione	91	3.4 %
agli	78	2.9 %
amministrativi	76	2.8 %
per	72	2.7 %
documenti	64	2.4 %
ai	46	1.7 %
l	40	1.5 %
Altre parole	1628	62 %

**Figura 38: Accessi al sito della Commissione nel mese di Febbraio 2015**

Sommar <span>io</span>					
<b>Periodo di riferimento</b>	Mese Feb 2015				
<b>Prima visita</b>	01 Feb 2015 / 00:37				
<b>Ultima visita</b>	28 Feb 2015 / 23:27				
	Visitatori diversi	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
Traffico visualizzato *	<b>4676</b>	<b>6562</b> (1.4 visite/visitatore)	<b>13485</b> (2.05 Pagine/Visita)	<b>65676</b> (10 Accessi/Visita)	<b>3.53 GB</b> (564.24 KB/Visita)
Traffico non visualizzato *			<b>54259</b>	<b>61104</b>	<b>4.46 GB</b>

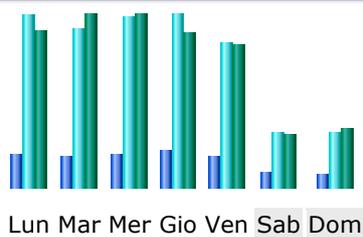
\* Il traffico "non visualizzato" è il traffico generato da robot, worm oppure da risposte con codici di errore HTTP speciali.

**Giorni del mese**



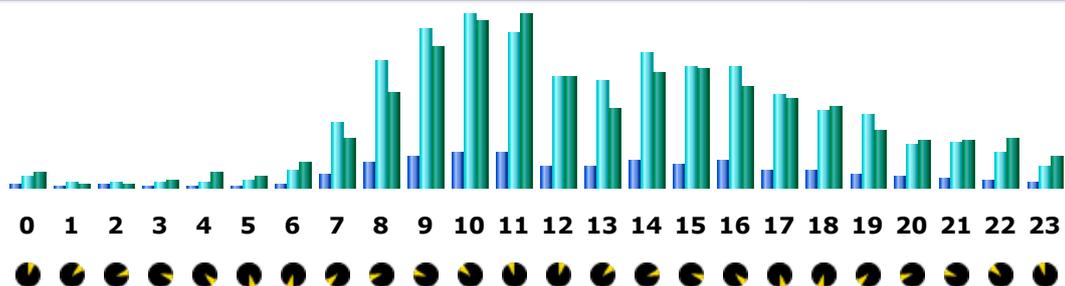
26 Feb 2015	352	837	3689	152.45 MB
27 Feb 2015	294	624	3023	143.01 MB
28 Feb 2015	133	230	799	36.28 MB
Media	234.36	481.61	2345.57	129.14 MB
Totale	6562	13485	65676	3.53 GB

## Giorni della settimana



Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	584.50	3021.75	154.40 MB
Mar	528	2784.25	175.92 MB
Mer	580.50	2998.50	174.60 MB
Gio	659.25	3157	151.36 MB
Ven	536.75	2532	138.91 MB
Sab	254.75	977.75	51.79 MB
Dom	227.50	947.75	56.97 MB

## Ore



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	109	402	35.32 MB	12	791	4233	246.29 MB
01	74	164	5.65 MB	13	779	4096	175.64 MB
02	149	219	7.08 MB	14	1056	5130	252.86 MB
03	65	189	15.51 MB	15	880	4619	262.90 MB
04	73	169	34.97 MB	16	1055	4623	221.52 MB
05	75	256	23.78 MB	17	635	3522	194.99 MB
06	143	627	53.89 MB	18	638	2972	179.36 MB
07	487	2468	106.51 MB	19	475	2820	124.95 MB
08	919	4864	211.37 MB	20	389	1636	104.35 MB
09	1163	6042	312.55 MB	21	342	1737	101.91 MB
10	1351	6871	370.37 MB	22	290	1317	107.60 MB
11	1364	5934	397.50 MB	23	183	766	68.92 MB

Visite al sito della Commissione accesso divise per nazione di provenienza

### Nazioni (Prime 10)

	Nazioni		Pagine	Accessi	Banda usata	
	Italy	it	11895	61658	3.21 GB	
	China	cn	499	521	33.44 MB	
	Sconosciuti	unknown	250	1370	46.82 MB	
	France	fr	209	284	24.97 MB	
	Germany	de	189	391	125.32 MB	
	United States	us	161	637	28.47 MB	
	Denmark	dk	47	47	12.74 MB	
	Great Britain	gb	47	113	2.58 MB	
	Poland	pl	40	40	292.91 KB	
	Japan	jp	37	37	28.84 MB	
	Altri		111	578	23.81 MB	

## Durata delle visite

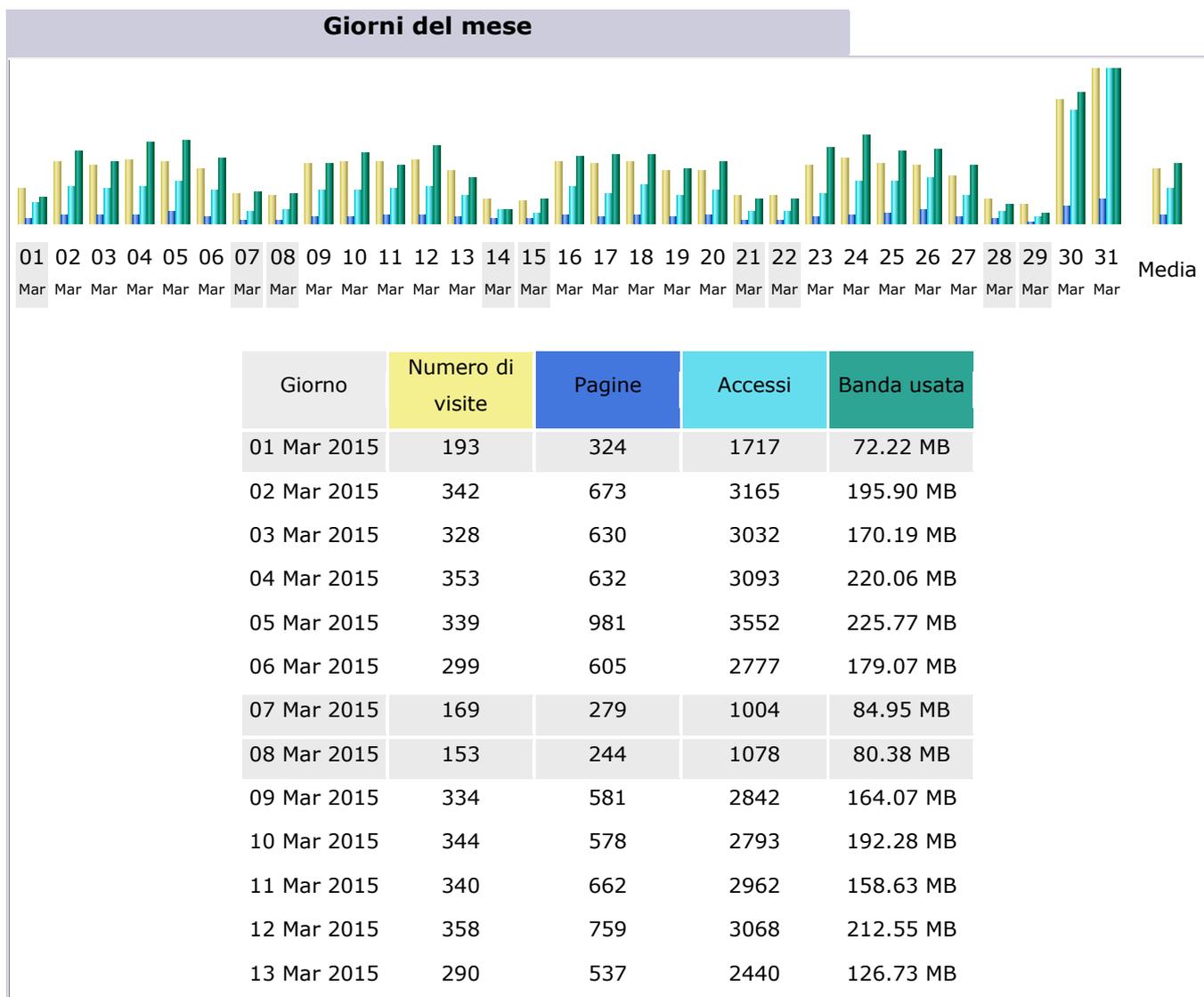
Numero di visite: 6562 - Media: 195 s	Numero di visite	Percentuale
0s-30s	5260	80.1 %
30s-2mn	314	4.7 %
2mn-5mn	255	3.8 %
5mn-15mn	303	4.6 %
15mn-30mn	193	2.9 %
30mn-1h	184	2.8 %
1h+	53	0.8 %

<b>Frase cercate (Prime 10)</b>			<b>Parole cercate (Prime 10)</b>		
<b>Elenco completo</b>			<b>Elenco completo</b>		
<b>308 frasi chiave diverse</b>	<b>Ricerche</b>	<b>Percentuale</b>	<b>712 parole chiave diverse</b>	<b>Ricerche</b>	<b>Percentuale</b>
accesso atti amministrativi	6	1.5 %	accesso	205	8.8 %
commissione accesso	6	1.5 %	atti	156	6.7 %
commissione accesso atti	6	1.5 %	di	97	4.1 %
commissione accesso atti amministrativi	4	1 %	agli	69	2.9 %
richiesta accesso atti centro impiego di Verona	4	1 %	commissione	55	2.3 %
devono rilasciare copia verbale di controllo a causa di un esposto x un cane	4	1 %	per	51	2.2 %
commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	4	1 %	amministrativi	48	2 %
diniego di accesso agli atti	3	0.7 %	documenti	44	1.9 %
commissione per accesso atti tomo	3	0.7 %	ai	32	1.3 %
commissione per l'accesso	3	0.7 %	diritto	31	1.3 %
Altre frasi	339	88.7 %	Altre parole	1524	65.9 %

**Figura 39: Accessi al sito della Commissione nel mese di Marzo 2015**

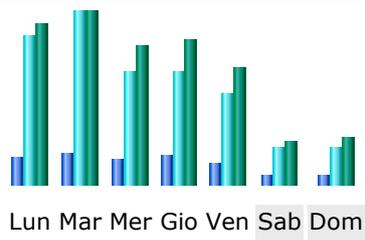
Sommar					
<b>Periodo di riferimento</b>	Mese Mar 2015				
<b>Prima visita</b>	01 Mar 2015 / 00:17				
<b>Ultima visita</b>	31 Mar 2015 / 23:47				
	Visitatori diversi	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
Traffico visualizzato *	<b>6320</b>	<b>9454</b> (1.49 visite/visitatore)	<b>19509</b> (2.06 Pagine/Visita)	<b>92824</b> (9.81 Accessi/Visita)	<b>4.96 GB</b> (550.46 KB/Visita)
Traffico non visualizzato *			<b>61326</b>	<b>70426</b>	<b>4.30 GB</b>

\* Il traffico "non visualizzato" è il traffico generato da robot, worm oppure da risposte con codici di errore HTTP speciali.



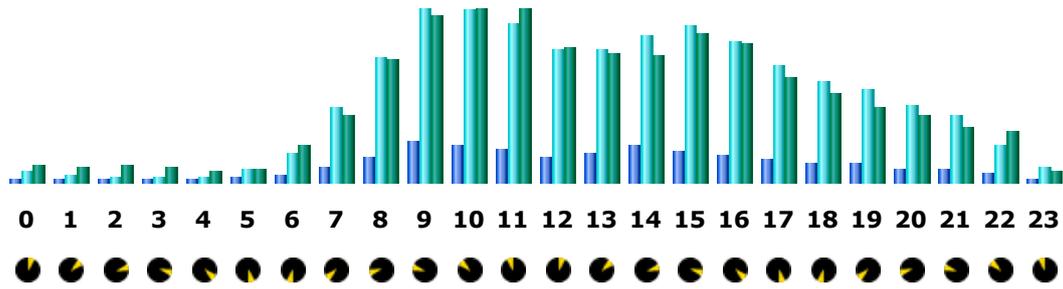
14 Mar 2015	135	308	1122	35.04 MB
15 Mar 2015	122	359	914	65.84 MB
16 Mar 2015	341	743	3074	181.68 MB
17 Mar 2015	329	532	2580	188.32 MB
18 Mar 2015	343	647	3342	189.38 MB
19 Mar 2015	298	555	2365	150.61 MB
20 Mar 2015	296	617	2764	168.96 MB
21 Mar 2015	151	203	1002	66.81 MB
22 Mar 2015	152	280	1000	67.68 MB
23 Mar 2015	320	516	2518	205.89 MB
24 Mar 2015	361	751	3584	241.12 MB
25 Mar 2015	337	907	3646	197.92 MB
26 Mar 2015	324	1116	3962	201.38 MB
27 Mar 2015	268	552	2348	161.13 MB
28 Mar 2015	137	308	1058	50.36 MB
29 Mar 2015	109	133	523	29.08 MB
30 Mar 2015	692	1473	9698	358.53 MB
31 Mar 2015	897	2024	13801	439.57 MB
Media	304.97	629.32	2994.32	163.94 MB
Totale	9454	19509	92824	4.96 GB

## Giorni della settimana



Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	797.20	4259.40	221.22 MB
Mar	903	5158	246.29 MB
Mer	712	3260.75	191.50 MB
Gio	852.75	3236.75	197.58 MB
Ven	577.75	2582.25	158.97 MB
Sab	274.50	1046.50	59.29 MB
Dom	268	1046.40	63.04 MB

### Ore



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	151	481	44.01 MB	12	1136	6131	349.75 MB
01	146	355	41.11 MB	13	1323	6132	333.68 MB
02	135	262	41.66 MB	14	1683	6758	326.80 MB
03	137	219	40.88 MB	15	1397	7287	382.78 MB
04	105	250	27.91 MB	16	1210	6546	359.39 MB
05	259	593	31.32 MB	17	1030	5441	273.55 MB
06	303	1382	93.61 MB	18	886	4690	230.22 MB
07	653	3431	171.01 MB	19	857	4288	193.69 MB
08	1117	5806	317.02 MB	20	644	3570	171.95 MB
09	1909	8304	428.71 MB	21	615	3125	141.72 MB
10	1712	7985	464.61 MB	22	374	1741	132.90 MB
11	1556	7355	454.18 MB	23	171	692	29.65 MB

### Nazioni (Prime 10) - Elenco completo

	Nazioni		Pagine	Accessi	Banda usata	
	Italy	it	16007	86418	4.39 GB	
	China	cn	1365	1373	165.67 MB	
	Sconosciuti	unknown	1097	2992	57.62 MB	
	France	fr	246	279	33.54 MB	
	Germany	de	193	261	162.75 MB	
	United States	us	181	655	40.22 MB	
	Poland	pl	72	72	433.50 KB	
	Japan	jp	61	82	72.92 MB	
	Netherlands	nl	45	45	484.88 KB	
	South Korea	kr	44	44	1.59 MB	
	Altri		198	603	54.09 MB	

### Durata delle visite

Numero di visite: 9454 - Media: 182 s		Numero di visite	Percentuale
0s-30s		7413	78.4 %
30s-2mn		493	5.2 %
2mn-5mn		507	5.3 %
5mn-15mn		515	5.4 %
15mn-30mn		240	2.5 %
30mn-1h		217	2.2 %
1h+		69	0.7 %

### Frasi cercate (Prime 10)

#### Elenco completo

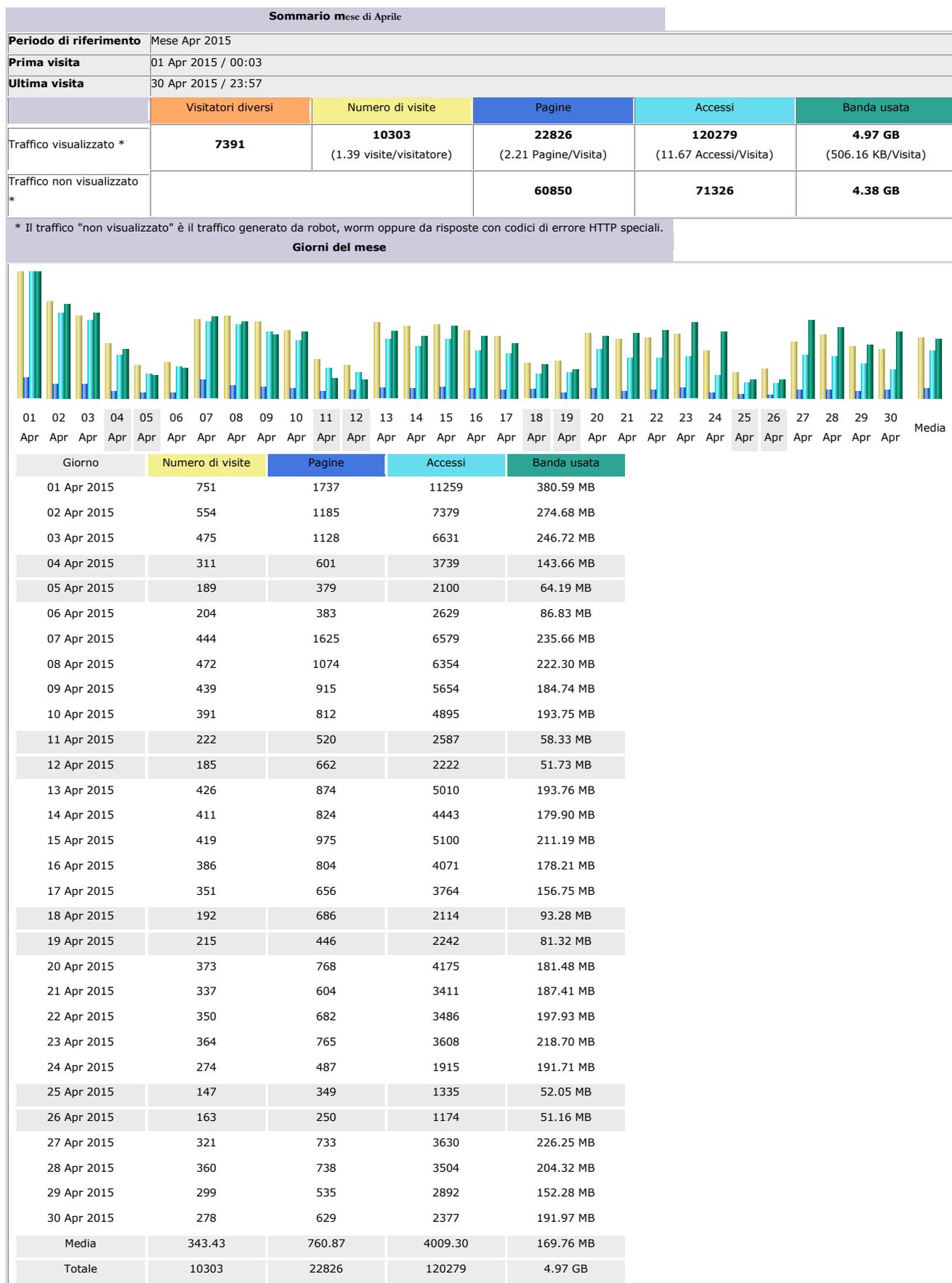
419 frasi chiave diverse	Ricerche	Percentuale
commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	16	2.8 %
commissione accesso documenti amministrativi	8	1.4 %
commissione accesso	7	1.2 %
www.commissioneaccesso.it	5	0.9 %
commissione per l'accesso documenti amministrativi del consiglio ministri	5	0.9 %
la commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è istituita presso	5	0.9 %
accesso agli atti	4	0.7 %
accesso agli atti amministrativi	4	0.7 %
un cittadino può chiedere l'elenco dei morosi dei tributi locali	4	0.7 %
accesso atti amministrativi	4	0.7 %
Altre frasi	490	88.7 %

### Parole cercate (Prime 10)

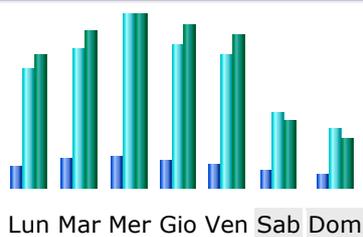
#### Elenco completo

855 parole chiave diverse	Ricerche	Percentuale
accesso	329	9.1 %
atti	193	5.3 %
commissione	144	3.9 %
amministrativi	130	3.6 %
di	120	3.3 %
documenti	115	3.1 %
agli	105	2.9 %
per	95	2.6 %
ai	82	2.2 %
l	80	2.2 %
Altre parole	2208	61.3 %

### Fig.: 40 Accessi al sito della Commissione nel mese di Aprile

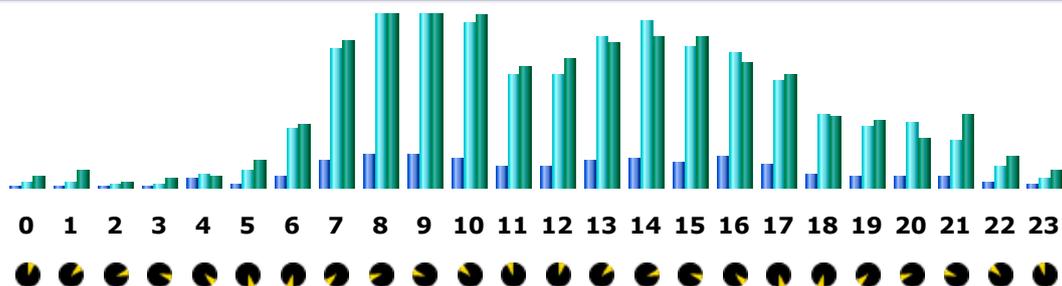


## Giorni della settimana



Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	689.50	3861	172.08 MB
Mar	947.75	4484.25	201.82 MB
Mer	1000.60	5818.20	232.86 MB
Gio	859.60	4617.80	209.66 MB
Ven	770.75	4301.25	197.23 MB
Sab	539	2443.75	86.83 MB
Dom	434.25	1934.50	62.10 MB

## Ore



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	115	356	28.24 MB	12	1222	6913	320.44 MB
01	116	304	43.58 MB	13	1615	9177	357.29 MB
02	80	150	13.41 MB	14	1800	10156	373.43 MB
03	101	230	20.39 MB	15	1470	8648	371.42 MB
04	498	809	25.23 MB	16	1852	8277	310.58 MB
05	224	997	64.47 MB	17	1357	6573	278.47 MB
06	622	3569	153.68 MB	18	763	4482	173.38 MB
07	1590	8507	364.15 MB	19	662	3770	164.75 MB
08	1984	10661	445.50 MB	20	678	3977	122.37 MB
09	1963	10986	436.88 MB	21	627	2889	180.88 MB
10	1721	10083	427.75 MB	22	305	1289	76.46 MB
11	1297	6872	298.74 MB	23	164	604	41.34 MB

### Nazioni (Prime 10) - Elenco completo

Nazioni		Pagine	Accessi	Banda usata		
	Italy	it	18528	112484	4.37 GB	
	Russian Federation	ru	1446	1489	12.70 MB	
	China	cn	1185	1188	38.69 MB	
	Sconosciuti	unknown	507	2298	38.79 MB	
	Germany	de	326	467	347.73 MB	
	United States	us	211	1007	31.45 MB	
	France	fr	169	235	14.58 MB	
	Canada	ca	128	128	1.09 MB	
	South Korea	kr	71	71	23.75 MB	
	Japan	jp	59	59	70.89 MB	
	Altri		196	853	42.98 MB	

## Durata delle visite

Numero di visite: 10303 - Media: 190 s	Numero di visite	Percentuale
0s-30s	7530	73 %
30s-2mn	755	7.3 %
2mn-5mn	756	7.3 %
5mn-15mn	716	6.9 %
15mn-30mn	249	2.4 %
30mn-1h	223	2.1 %
1h+	74	0.7 %

**Frase cercate (Prime 10)**  
**Elenco completo**

<b>404 frasi chiave diverse</b>	<b>Ricerche</b>	<b>Percentuale</b>
commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	37	5.6 %
commissione accesso documenti amministrativi	27	4.1 %
commissione accesso atti	25	3.8 %
la commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	20	3 %
commissione accesso agli atti	8	1.2 %
ai sensi di legge la commissione per l'accesso ai documenti amministrativi è istituita presso	8	1.2 %
parere accesso concorso	7	1 %
coop a.r.l. accesso documenti	6	0.9 %
accesso agli atti controinteressati	5	0.7 %
commissione per l'accesso ai documenti amministrativi membri	5	0.7 %
Altre frasi	504	77.3 %

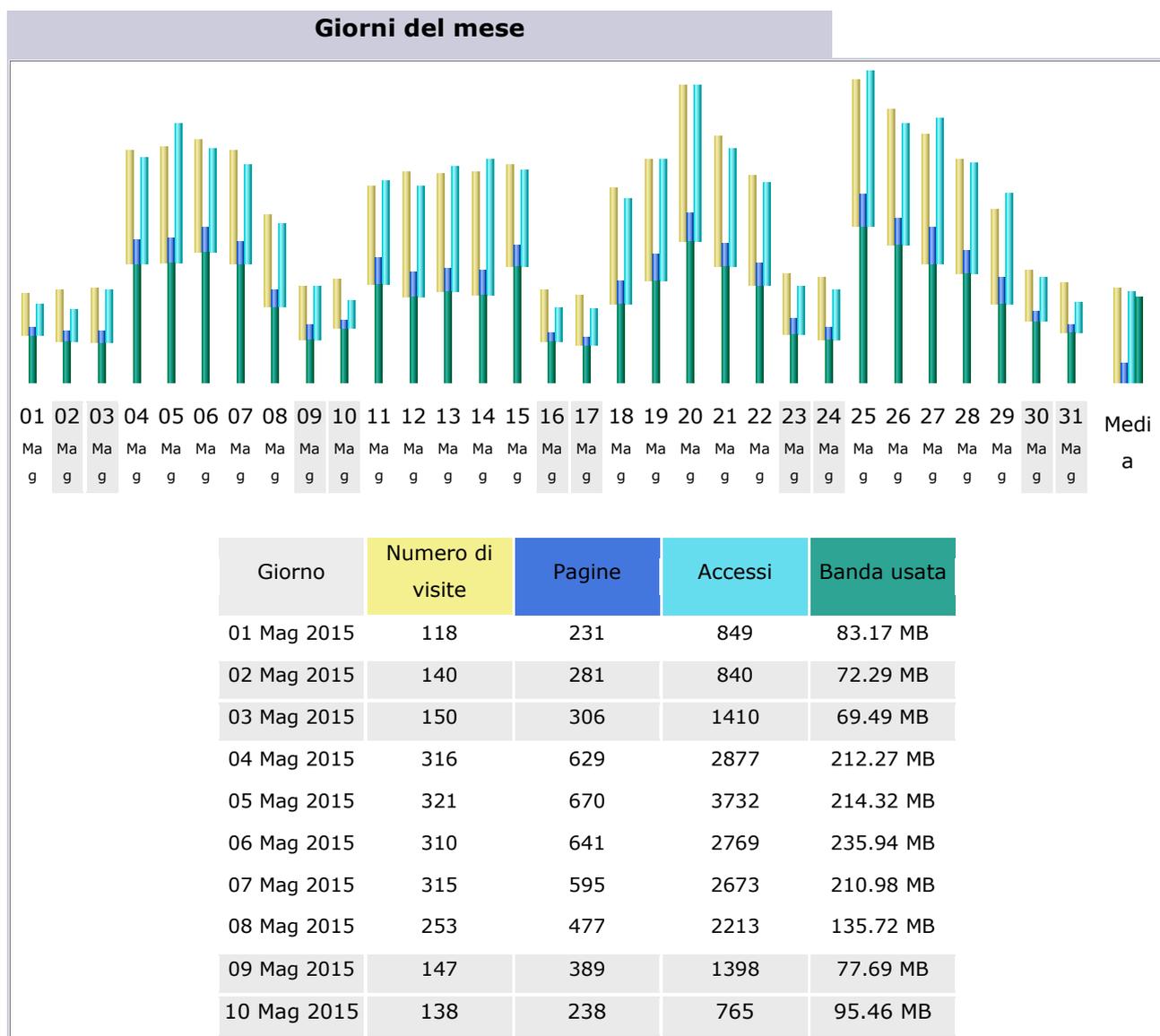
**Parole cercate (Prime 10)**  
**Elenco completo**

<b>739 parole chiave diverse</b>	<b>Ricerche</b>	<b>Percentuale</b>
accesso	487	11 %
commissione	321	7.2 %
documenti	285	6.4 %
amministrativi	262	5.9 %
ai	230	5.2 %
per	210	4.7 %
l	182	4.1 %
atti	170	3.8 %
di	123	2.7 %
la	99	2.2 %
Altre parole	2046	46.3 %

**Figura 41: Accessi al sito della Commissione nel mese di Maggio 2015**

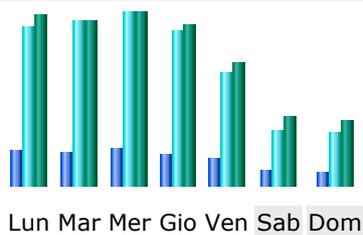
Sommar <span>io</span>					
<b>Periodo di riferimento</b>	Mese di Maggio 2015				
<b>Prima visita</b>	01 Mag 2015 / 00:14				
<b>Ultima visita</b>	31 Mag 2015 / 23:53				
	Visitatori diversi	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
Traffico visualizzato *	<b>5470</b>	<b>8141</b> 1.48 visite/visitatore)	<b>16222</b> (1.99 Pagine/Visita)	<b>74885</b> (9.19 Accessi/Visita)	<b>4.71 GB</b> (606.34 KB/Visita)
Traffico non visualizzato *			<b>48870</b>	<b>56763</b>	<b>3.69 GB</b>

\* Il traffico "non visualizzato" è il traffico generato da robot, worm oppure da risposte con codici di errore HTTP speciali.



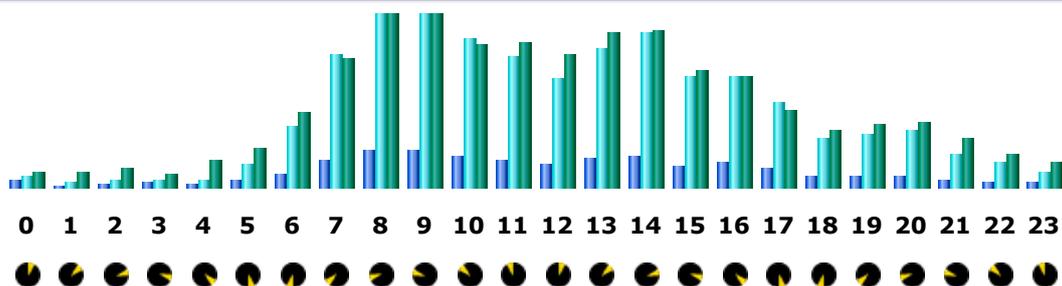
11 Mag 2015	272	686	2745	178.39 MB
12 Mag 2015	342	637	2960	154.92 MB
13 Mag 2015	327	622	3332	164.29 MB
14 Mag 2015	338	672	3614	157.95 MB
15 Mag 2015	281	577	2555	208.35 MB
16 Mag 2015	141	200	902	72.32 MB
17 Mag 2015	136	214	976	66.29 MB
18 Mag 2015	320	581	2824	141.44 MB
19 Mag 2015	334	679	3267	182.95 MB
20 Mag 2015	446	747	4328	253.68 MB
21 Mag 2015	360	600	3172	209.88 MB
22 Mag 2015	304	592	2748	174.45 MB
23 Mag 2015	168	404	1253	85.47 MB
24 Mag 2015	170	295	1335	75.15 MB
25 Mag 2015	403	838	4300	291.95 MB
26 Mag 2015	373	682	3242	247.64 MB
27 Mag 2015	361	973	3916	213.65 MB
28 Mag 2015	317	593	2949	195.79 MB
29 Mag 2015	261	719	2958	140.44 MB
30 Mag 2015	143	256	1183	107.79 MB
31 Mag 2015	136	198	800	90.47 MB
Media	262.61	523.29	2415.65	155.50 MB
Totale	8141	16222	74885	4.71 GB

## Giorni della settimana



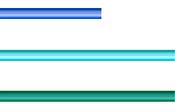
Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	683.50	3186.50	206.01 MB
Mar	667	3300.25	199.96 MB
Mer	745.75	3586.25	216.89 MB
Gio	615	3102	193.65 MB
Ven	519.20	2264.60	148.43 MB
Sab	306	1115.20	83.11 MB
Dom	250.20	1057.20	79.37 MB

## Ore



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	252	444	36.81 MB	12	918	4474	316.99 MB
01	81	187	37.25 MB	13	1208	5668	370.42 MB
02	107	255	45.17 MB	14	1243	6301	375.16 MB
03	206	290	31.58 MB	15	879	4544	278.97 MB
04	114	249	64.12 MB	16	992	4500	266.88 MB
05	263	962	93.46 MB	17	810	3501	184.59 MB
06	564	2469	178.41 MB	18	427	2034	137.50 MB
07	1108	5450	307.20 MB	19	452	2179	149.20 MB
08	1525	7279	430.56 MB	20	472	2301	154.92 MB
09	1522	7362	421.39 MB	21	312	1370	115.77 MB
10	1274	6131	340.83 MB	22	236	1025	79.45 MB
11	1083	5322	346.55 MB	23	174	588	57.43 MB

### Nazioni (Prime 10) - Elenco completo

Nazioni		Pagine	Accessi	Banda usata		
	Italy	it	13141	68098	3.84 GB	
	Germany	de	833	936	666.93 MB	
	China	cn	578	588	7.84 MB	
	Sconosciuti	unknown	502	1848	60.64 MB	
	United States	us	465	1184	30.91 MB	
	France	fr	168	249	5.04 MB	
	South Korea	kr	130	130	13.14 MB	
	Great Britain	gb	107	1176	22.93 MB	
	Russian Federation	ru	70	70	4.14 MB	
	Japan	jp	67	67	52.73 MB	
	Altri		161	539	27.64 MB	

### Durata delle visite

Numero di visite: 8141 - Media: 183 s		Numero di visite	Percentuale
0s-30s		6643	81.5 %
30s-2mn		367	4.5 %
2mn-5mn		293	3.5 %
5mn-15mn		352	4.3 %
15mn-30mn		211	2.5 %
30mn-1h		197	2.4 %
1h+		78	0.9 %

### Frasi cercate (Prime 10)

#### Elenco completo

298 frasi chiave diverse	Ricerche	Percentuale
commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	13	3.2 %
commissione accesso agli atti	9	2.2 %
art 65 comma1 del7.3.2005	8	1.9 %
commissione accesso documenti amministrativi	7	1.7 %
2 guys 1 horse	6	1.4 %
diritto di accesso dei consiglieri comunali agli atti endoprocedimentali	6	1.4 %
accesso agli atti amministrativi copia		
dichiarazione di successione richiesta da un erede di un erede	4	0.9 %
strutture convenzionate con istituto oncologico padova	4	0.9 %
http		
//www.commissioneaccesso.it/modulistica.aspx	4	0.9 %
commissione accesso agli atti pec	4	0.9 %
Altre frasi	338	83.8 %

### Parole cercate (Prime 10)

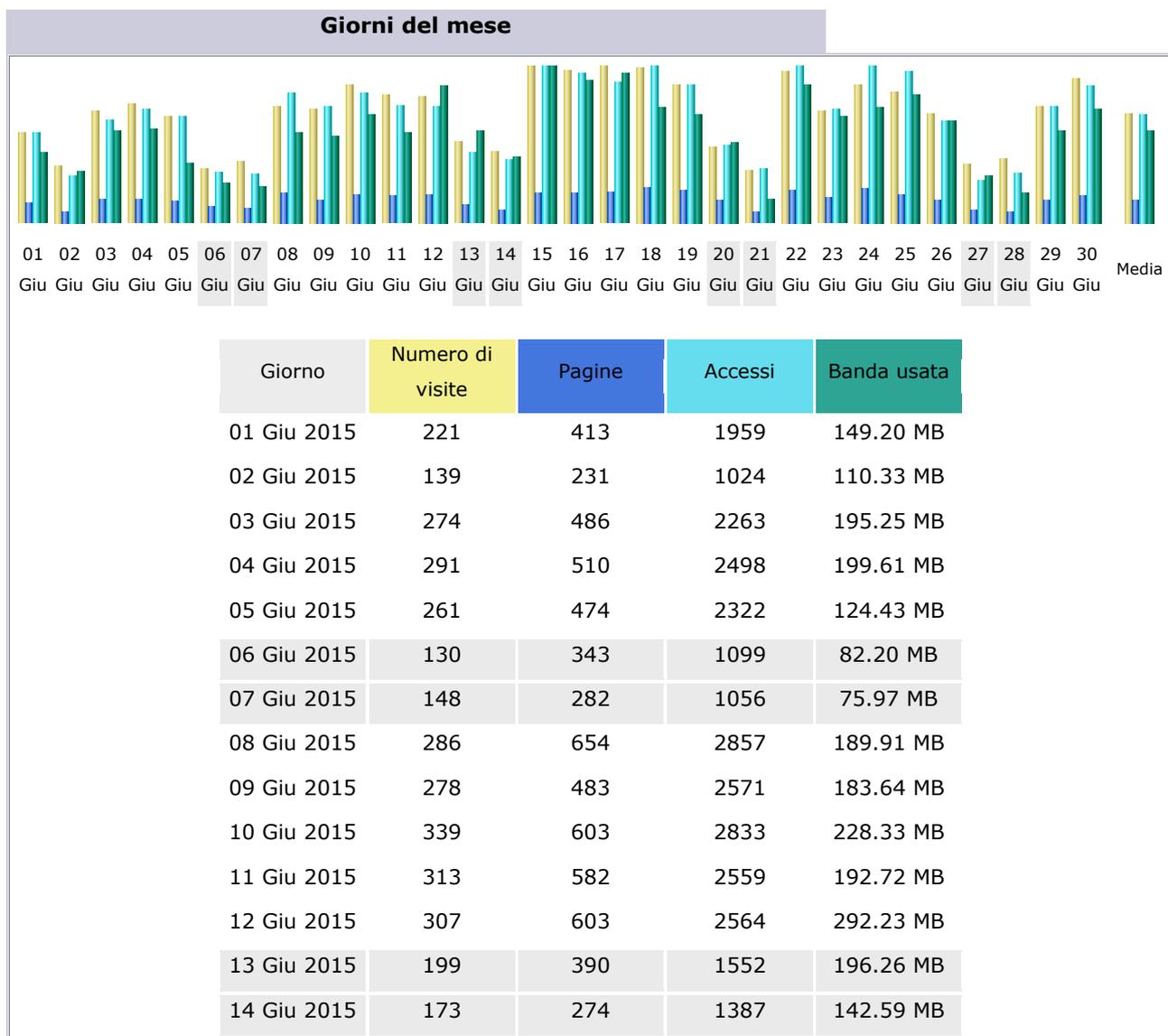
#### Elenco completo

685 parole chiave diverse	Ricerche	Percentuale
accesso	226	9.2 %
atti	136	5.5 %
di	99	4 %
commissione	96	3.9 %
agli	86	3.5 %
amministrativi	76	3.1 %
documenti	61	2.4 %
ai	50	2 %
per	47	1.9 %
diritto	36	1.4 %
Altre parole	1533	62.6 %

**Figura:42: Accessi al sito della Commissione nel mese di Giugno 2015**

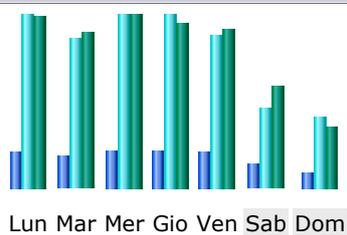
Sommaro					
<b>Periodo di riferimento</b>	Mese di Giugno 2015				
<b>Prima visita</b>	01 Giu 2015 / 01:30				
<b>Ultima visita</b>	30 Giu 2015 / 23:59				
	Visitatori diversi	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
Traffico visualizzato *	<b>5844</b>	<b>8048</b> (1.37 visite/visitatore)	<b>15193</b> (1.88 Pagine/Visita)	<b>70687</b> (8.78 Accessi/Visita)	<b>5.74 GB</b> (747.83 KB/Visita)
Traffico non visualizzato *			<b>75064</b>	<b>83172</b>	<b>5.10 GB</b>

\* Il traffico "non visualizzato" è il traffico generato da robot, worm oppure da risposte con codici di errore HTTP speciali.



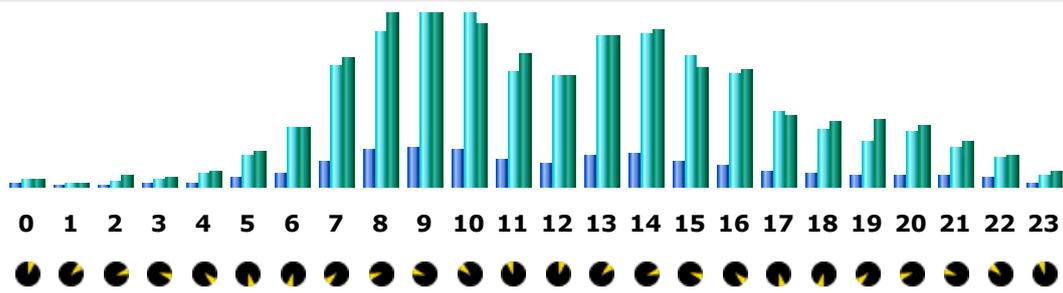
15 Giu 2015	399	663	3542	347.10 MB
16 Giu 2015	376	659	3278	302.87 MB
17 Giu 2015	382	662	3085	319.68 MB
18 Giu 2015	378	764	3589	244.43 MB
19 Giu 2015	340	712	3054	231.36 MB
20 Giu 2015	182	498	1682	172.41 MB
21 Giu 2015	127	237	1158	49.28 MB
22 Giu 2015	370	697	3568	293.31 MB
23 Giu 2015	272	552	2489	224.22 MB
24 Giu 2015	337	724	3487	243.87 MB
25 Giu 2015	323	634	3311	270.47 MB
26 Giu 2015	269	508	2257	219.08 MB
27 Giu 2015	142	249	936	99.31 MB
28 Giu 2015	157	228	1115	62.76 MB
29 Giu 2015	284	487	2579	194.20 MB
30 Giu 2015	351	591	3013	240.51 MB
Media	268.27	506.43	2356.23	195.92 MB
Totale	8048	15193	70687	5.74 GB

### Giorni della settimana



Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	582.80	2901	234.74 MB
Mar	503.20	2475	212.31 MB
Mer	618.75	2917	246.78 MB
Gio	622.50	2989.25	226.81 MB
Ven	574.25	2549.25	216.78 MB
Sab	370	1317.25	137.55 MB
Dom	255.25	1179	82.65 MB

### Ore



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	104	248	23.87 MB	12	908	4267	339.83 MB
01	53	139	9.37 MB	13	1151	5755	459.09 MB
02	59	155	33.15 MB	14	1258	5848	475.61 MB
03	78	282	25.22 MB	15	925	5036	363.52 MB
04	115	474	42.55 MB	16	806	4358	357.75 MB
05	316	1189	108.25 MB	17	551	2897	217.51 MB
06	466	2285	181.74 MB	18	461	2197	195.65 MB
07	955	4638	388.88 MB	19	384	1693	205.34 MB
08	1392	5934	546.53 MB	20	393	2103	185.52 MB
09	1484	6774	543.29 MB	21	386	1523	135.97 MB
10	1437	6883	495.51 MB	22	327	1123	93.35 MB
11	1034	4434	406.13 MB	23	150	452	43.89 MB

### Nazioni (Prime 10) - Elenco completo

Nazioni			Pagine	Accessi	Banda usata
	Italy	it	13189	66064	5.12 GB
	United States	us	632	1064	30.90 MB
	Germany	de	294	351	325.35 MB
	France	fr	209	395	32.30 MB

?	Sconosciuti	unknown	165	755	31.63 MB	
	China	cn	126	130	12.37 MB	
	Canada	ca	126	126	982.13 KB	
	South Korea	kr	103	103	5.92 MB	
	Great Britain	gb	74	649	12.19 MB	
	Japan	jp	73	73	111.60 MB	
	Altri		202	977	75.87 MB	

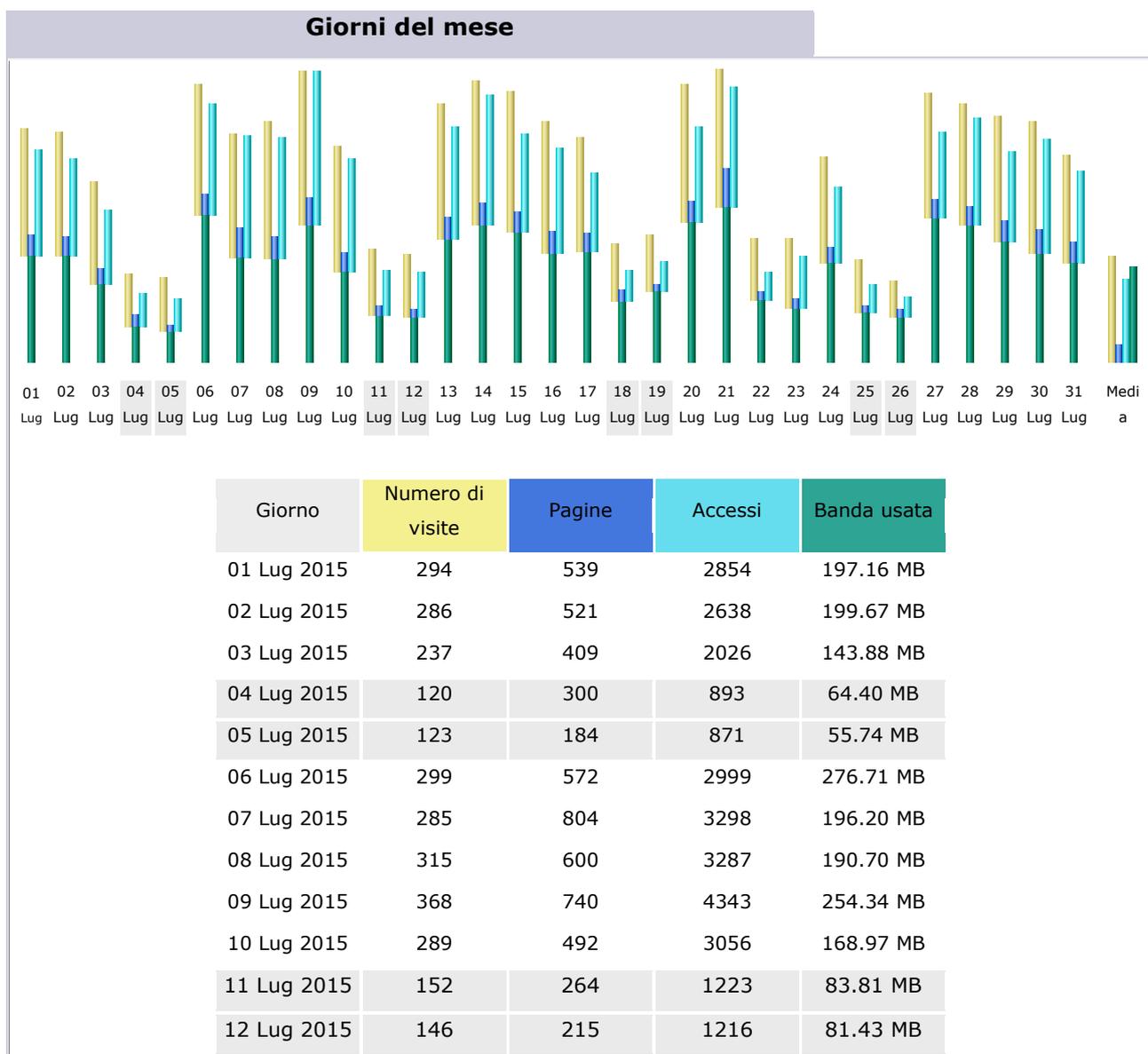
### Durata delle visite

Numero di visite: 8048 - Media: 174 s		Numero di visite	Percentuale
0s-30s		6626	82.3 %
30s-2mn		342	4.2 %
2mn-5mn		273	3.3 %
5mn-15mn		343	4.2 %
15mn-30mn		207	2.5 %
30mn-1h		205	2.5 %
1h+		52	0.6 %

**Figura 43: Accessi al sito della Commissione nel mese di Luglio 2015**

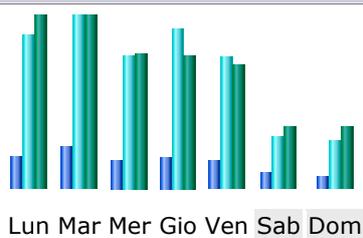
Sommar <span>io</span>					
<b>Periodo di riferimento</b>	Mese Lug 2015				
<b>Prima visita</b>	01 Lug 2015 / 00:25				
<b>Ultima visita</b>	31 Lug 2015 / 23:52				
	Visitatori diversi	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
Traffico visualizzato *	<b>5279</b>	<b>7510</b> (1.42 visite/visitatore)	<b>14656</b> (1.95 Pagine/Visita)	<b>69403</b> (9.24 Accessi/Visita)	<b>5.43 GB</b> (757.94 KB/Visita)
Traffico non visualizzato *			<b>75244</b>	<b>83180</b>	<b>4.49 GB</b>

\* Il traffico "non visualizzato" è il traffico generato da robot, worm oppure da risposte con codici di errore HTTP speciali.



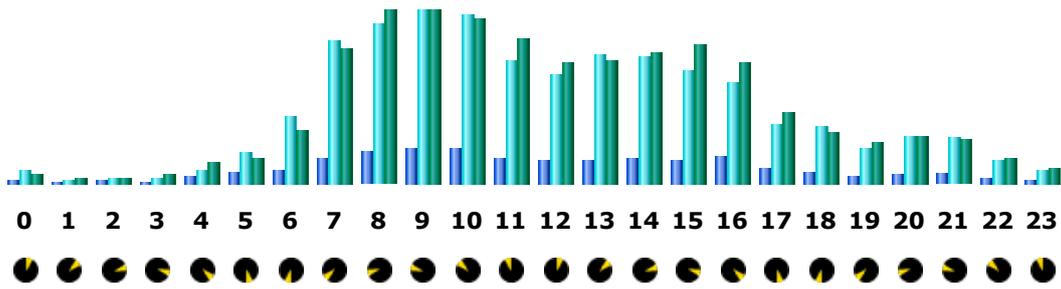
13 Lug 2015	313	603	3062	227.83 MB
14 Lug 2015	333	623	3565	254.43 MB
15 Lug 2015	327	560	2685	242.87 MB
16 Lug 2015	303	588	2868	203.02 MB
17 Lug 2015	264	519	2152	204.44 MB
18 Lug 2015	134	319	846	111.19 MB
19 Lug 2015	130	171	786	132.44 MB
20 Lug 2015	315	545	2599	263.02 MB
21 Lug 2015	316	1038	3253	300.68 MB
22 Lug 2015	140	213	739	114.26 MB
23 Lug 2015	162	274	1414	99.30 MB
24 Lug 2015	243	410	2072	183.90 MB
25 Lug 2015	121	175	766	90.41 MB
26 Lug 2015	85	197	533	81.38 MB
27 Lug 2015	287	514	2364	269.94 MB
28 Lug 2015	281	527	2933	254.90 MB
29 Lug 2015	290	532	2448	224.68 MB
30 Lug 2015	303	640	3110	200.71 MB
31 Lug 2015	249	568	2504	186.34 MB
Media	242.26	472.77	2238.81	179.32 MB
Totale	7510	14656	69403	5.43 GB

### Giorni della settimana



Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	558.50	2756	259.38 MB
Mar	748	3262.25	251.55 MB
Mer	488.80	2402.60	193.93 MB
Gio	552.60	2874.60	191.41 MB
Ven	479.60	2362	177.51 MB
Sab	264.50	932	87.45 MB
Dom	191.75	851.50	87.75 MB

### Ore



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	119	488	27.96 MB	12	903	4313	362.49 MB
01	55	119	13.05 MB	13	909	5062	367.10 MB
02	93	205	15.37 MB	14	1005	5004	395.13 MB
03	67	167	27.85 MB	15	878	4399	415.02 MB
04	293	548	61.91 MB	16	1074	3951	362.81 MB
05	397	1219	76.84 MB	17	572	2306	214.12 MB
06	504	2649	156.06 MB	18	465	2265	154.75 MB
07	992	5585	404.69 MB	19	296	1342	124.55 MB
08	1232	6249	519.54 MB	20	362	1850	138.83 MB
09	1376	7060	540.04 MB	21	335	1745	127.98 MB
10	1375	6615	496.92 MB	22	222	939	76.04 MB
11	1013	4844	434.50 MB	23	119	479	45.22 MB

### Nazioni (Prime 10) - Elenco completo

Nazioni			Pagine	Accessi	Banda usata
	Italy	it	12390	64478	4.66 GB
	Japan	jp	491	491	108.64 MB
	Germany	de	455	615	455.31 MB
	Sconosciuti	unknown	406	1359	44.42 MB
	France	fr	294	433	20.73 MB

	United States	us	241	699	49.03 MB	
	China	cn	77	111	1.20 MB	
	Russian Federation	ru	57	87	59.16 MB	
	Spain	es	35	181	8.22 MB	
	Great Britain	gb	33	185	4.57 MB	
	Altri		177	764	36.42 MB	

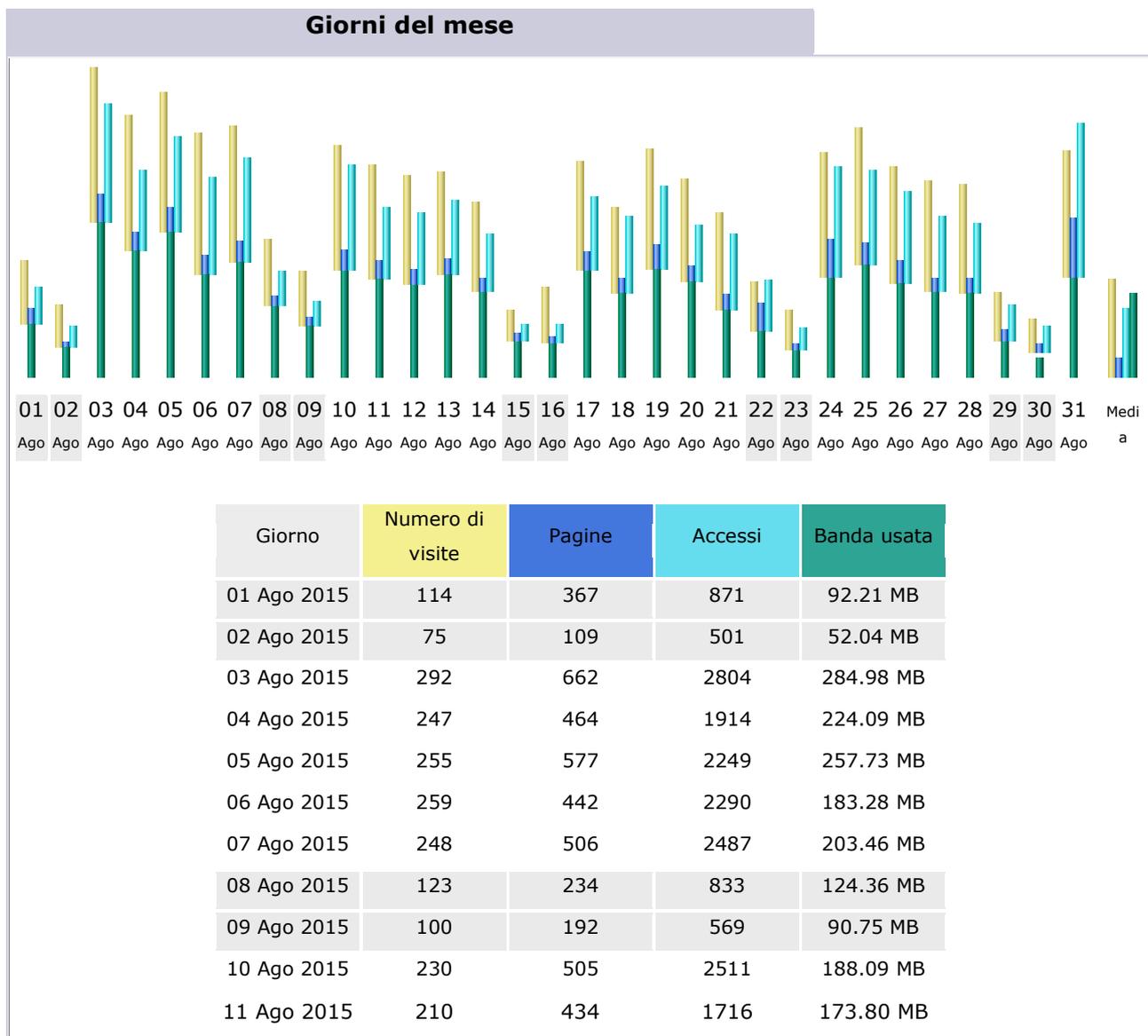
### Durata delle visite

<b>Numero di visite: 7510 - Media: 179 s</b>		<b>Numero di visite</b>	<b>Percentuale</b>
0s-30s		6147	81.8 %
30s-2mn		321	4.2 %
2mn-5mn		271	3.6 %
5mn-15mn		327	4.3 %
15mn-30mn		200	2.6 %
30mn-1h		190	2.5 %
1h+		54	0.7 %

**Figura:44 Accessi al sito della Commissione nel mese di Agosto 2015**

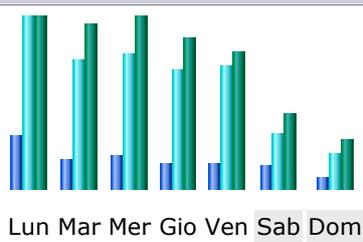
Sommar <span>io</span>					
<b>Periodo di riferimento</b>	Mese di Agosto 2015				
<b>Prima visita</b>	01 Ago 2015 / 00:03				
<b>Ultima visita</b>	31 Ago 2015 / 23:48				
	Visitatori diversi	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
Traffico visualizzato *	<b>3590</b>	<b>5444</b> (1.51 visite/visitatore)	<b>13319</b> (2.44 Pagine/Visita)	<b>50635</b> (9.3 Accessi/Visita)	<b>4.43 GB</b> (853.98 KB/Visita)
Traffico non visualizzato *			<b>59140</b>	<b>65109</b>	<b>4.00 GB</b>

\* Il traffico "non visualizzato" è il traffico generato da robot, worm oppure da risposte con codici di errore HTTP speciali.



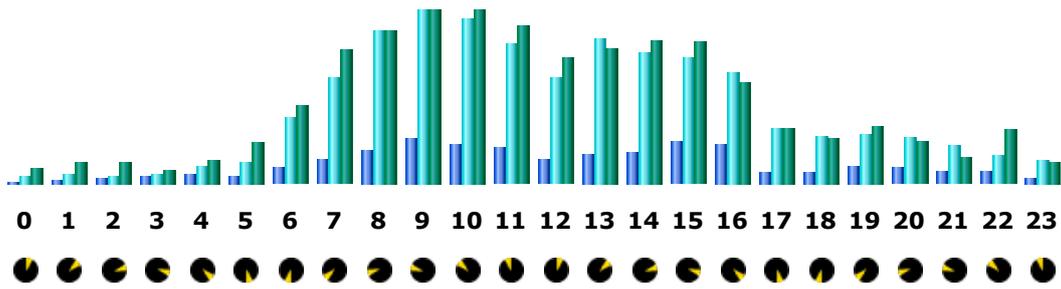
12 Ago 2015	199	374	1698	164.32 MB
13 Ago 2015	188	373	1756	182.88 MB
14 Ago 2015	164	335	1392	149.15 MB
15 Ago 2015	58	197	421	60.33 MB
16 Ago 2015	102	141	456	60.08 MB
17 Ago 2015	198	433	1746	188.49 MB
18 Ago 2015	158	374	1819	147.27 MB
19 Ago 2015	219	550	1949	192.35 MB
20 Ago 2015	187	343	1339	169.39 MB
21 Ago 2015	177	350	1791	117.88 MB
22 Ago 2015	90	646	1196	79.84 MB
23 Ago 2015	73	150	546	45.66 MB
24 Ago 2015	230	924	2653	176.79 MB
25 Ago 2015	253	516	2245	198.76 MB
26 Ago 2015	214	541	2154	165.88 MB
27 Ago 2015	204	326	1779	149.33 MB
28 Ago 2015	198	363	1660	145.68 MB
29 Ago 2015	88	295	862	62.54 MB
30 Ago 2015	59	173	627	32.38 MB
31 Ago 2015	232	1423	3801	176.30 MB
Media	175.61	429.65	1633.39	146.46 MB
Totale	5444	13319	50635	4.43 GB

### Giorni della settimana



Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	789.40	2703	202.93 MB
Mar	447	1923.50	185.98 MB
Mer	510.50	2012.50	195.07 MB
Gio	371	1791	171.22 MB
Ven	388.50	1832.50	154.04 MB
Sab	347.80	836.60	83.86 MB
Dom	153	539.80	56.18 MB

### Ore



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	55	226	35.32 MB	12	672	2986	289.27 MB
01	72	236	47.46 MB	13	850	4157	312.98 MB
02	121	225	49.81 MB	14	908	3734	330.32 MB
03	185	242	30.83 MB	15	1170	3547	328.83 MB
04	233	505	54.73 MB	16	1092	3139	236.01 MB
05	176	579	95.44 MB	17	338	1579	128.42 MB
06	423	1854	177.42 MB	18	316	1358	105.99 MB
07	678	2991	309.16 MB	19	484	1382	130.37 MB
08	913	4339	354.40 MB	20	433	1269	97.07 MB
09	1312	5135	415.74 MB	21	313	1076	60.09 MB
10	1132	4706	417.40 MB	22	322	761	121.56 MB
11	1003	3973	364.02 MB	23	118	636	47.48 MB

### Nazioni (Prime 10) - Elenco completo

Nazioni		Pagine	Accessi	Banda usata		
	Italy	it	9591	43946	3.58 GB	
	Sconosciuti	unknown	1737	3436	66.56 MB	
	Germany	de	536	609	594.03 MB	
	Japan	jp	522	522	85.55 MB	
	France	fr	390	409	11.70 MB	
	United States	us	203	549	38.05 MB	
	Russian Federation	ru	113	113	4.17 MB	
	Great Britain	gb	48	128	27.35 MB	
	Lithuania	lt	26	257	1.53 MB	
	European country	eu	16	83	5.10 MB	
	Altri		137	583	35.34 MB	

### Durata delle visite

Numero di visite: 5444 - Media: 215 s		Numero di visite	Percentuale
0s-30s		4356	80 %
30s-2mn		223	4 %
2mn-5mn		220	4 %
5mn-15mn		255	4.6 %
15mn-30mn		159	2.9 %
30mn-1h		172	3.1 %
1h+		59	1 %

### Frasi cercate (Prime 10)

#### Elenco completo

207 frasi chiave diverse	Ricerche	Percentuale
commissione accesso documenti amministrativi	18	6.4 %
accesso agli atti amministrativi	5	1.7 %
commissione accesso atti amministrativi	4	1.4 %
2 guys 1 horse	4	1.4 %
come accedere a documenti di una cooperativa senza essere socio	4	1.4 %
legge 124 del 2007	4	1.4 %
in giurisprudenza si dice rivolgersi alle opportune sedi giudiziarie	3	1 %
accesso atti curricula	3	1 %
direttiva 19 marzo 1993 n. 27720/928/46	3	1 %
giudizio separazione accesso atti amministrativi necessita autorizzazione tribunale	2	0.7 %
Altre frasi	230	82.1 %

### Parole cercate (Prime 10)

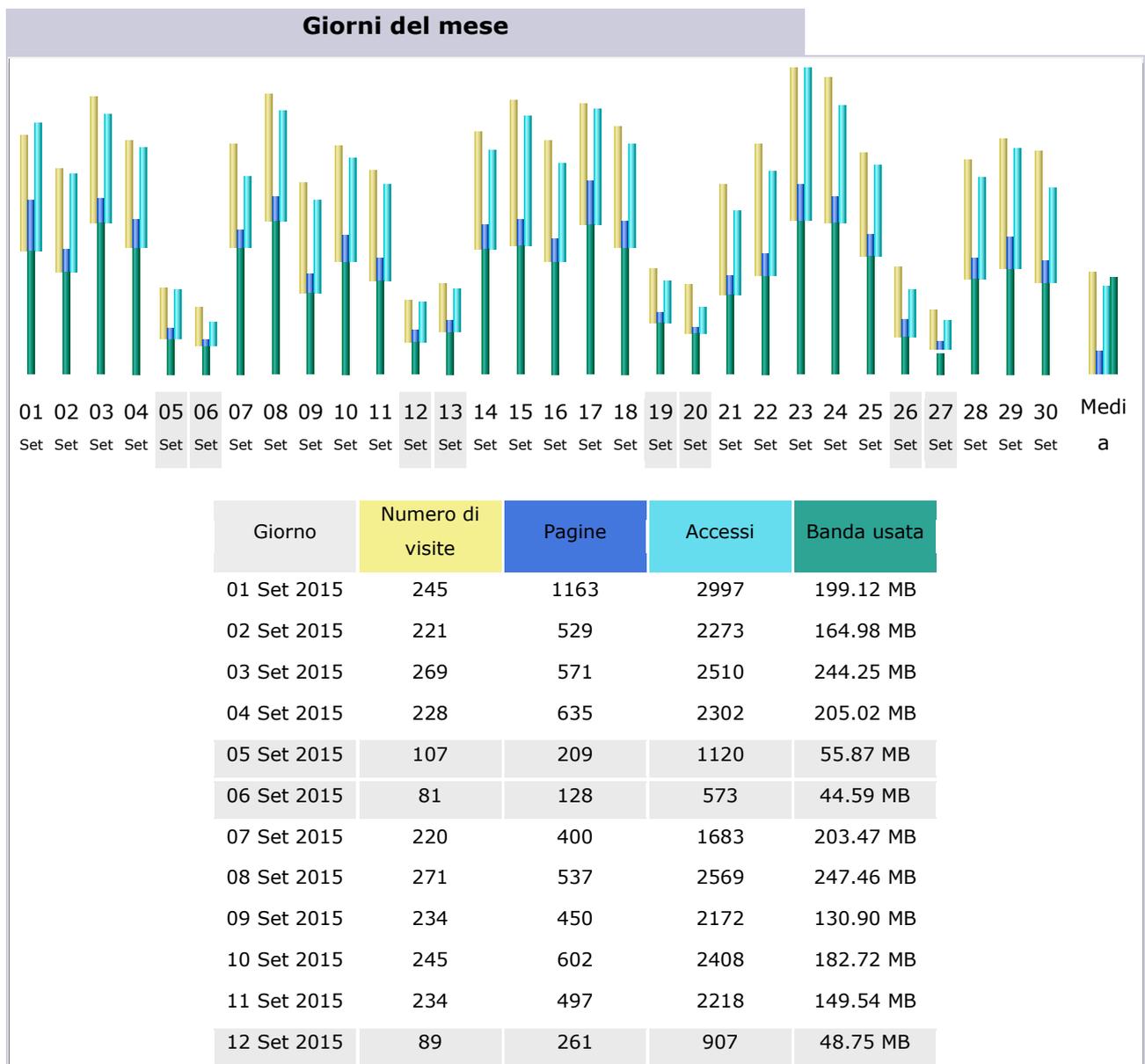
#### Elenco completo

514 parole chiave diverse	Ricerche	Percentuale
accesso	174	10 %
atti	94	5.4 %
di	66	3.7 %
amministrativi	63	3.6 %
agli	59	3.3 %
documenti	51	2.9 %
commissione	43	2.4 %
per	29	1.6 %
ai	26	1.4 %
diritto	22	1.2 %
Altre parole	1112	63.9 %

Fig. 45: Accessi al sito della Commissione nel mese di Settembre 2015

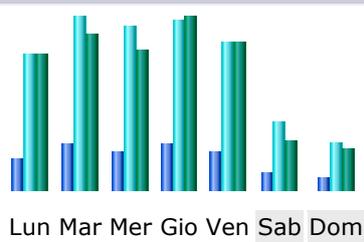
Sommar					
Periodo di riferimento	Mese Set 2015				
Prima visita	01 Set 2015 / 01:11				
Ultima visita	30 Set 2015 / 23:48				
	Visitatori diversi	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
Traffico visualizzato *	<b>4609</b>	<b>6521</b> (1.41 visite/visitatore)	<b>15086</b> (2.31 Pagine/Visita)	<b>61156</b> (9.37 Accessi/Visita)	<b>4.56 GB</b> (733.56 KB/Visita)
Traffico non visualizzato *			<b>67585</b>	<b>74567</b>	<b>4.47 GB</b>

\* Il traffico "non visualizzato" è il traffico generato da robot, worm oppure da risposte con codici di errore HTTP speciali.



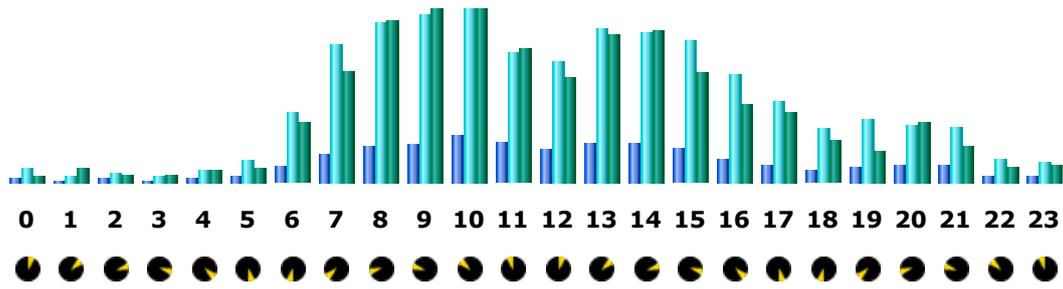
13 Set 2015	105	276	1017	68.12 MB
14 Set 2015	249	572	2339	201.14 MB
15 Set 2015	308	588	3011	208.00 MB
16 Set 2015	256	504	2263	181.94 MB
17 Set 2015	259	990	2698	242.27 MB
18 Set 2015	259	610	2418	204.55 MB
19 Set 2015	113	242	976	80.52 MB
20 Set 2015	103	157	607	64.20 MB
21 Set 2015	235	427	1969	128.29 MB
22 Set 2015	278	496	2458	159.59 MB
23 Set 2015	338	858	3696	257.64 MB
24 Set 2015	311	600	2743	245.92 MB
25 Set 2015	221	504	2126	189.15 MB
26 Set 2015	148	380	1072	59.02 MB
27 Set 2015	84	177	677	33.87 MB
28 Set 2015	254	480	2350	152.78 MB
29 Set 2015	277	730	2824	169.09 MB
30 Set 2015	279	513	2180	148.70 MB
Media	217.37	502.87	2038.53	155.72 MB
Totale	6521	15086	61156	4.56 GB

### Giorni della settimana



Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	469.75	2085.25	171.42 MB
Mar	702.80	2771.80	196.65 MB
Mer	570.80	2516.80	176.83 MB
Gio	690.75	2589.75	228.79 MB
Ven	561.50	2266	187.06 MB
Sab	273	1018.75	61.04 MB
Dom	184.50	718.50	52.70 MB

### Ore



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	96	401	12.88 MB	12	1063	3863	284.26 MB
01	54	166	33.36 MB	13	1254	4874	398.29 MB
02	92	257	17.31 MB	14	1214	4709	405.37 MB
03	59	187	16.90 MB	15	1075	4457	294.32 MB
04	97	367	30.61 MB	16	724	3367	209.72 MB
05	155	643	37.19 MB	17	552	2583	184.31 MB
06	495	2207	157.23 MB	18	365	1673	110.82 MB
07	844	4361	299.45 MB	19	468	1999	81.91 MB
08	1126	5069	434.64 MB	20	561	1789	160.09 MB
09	1194	5284	478.27 MB	21	552	1766	95.41 MB
10	1501	5712	484.55 MB	22	184	708	40.03 MB
11	1210	4094	356.64 MB	23	151	620	47.94 MB

### Nazioni (Prime 10) - Elenco completo

Nazioni		Pagine	Accessi	Banda usata		
	Italy	it	11744	54405	4.02 GB	
	Sconosciuti	unknown	1522	3541	116.54 MB	
	Japan	jp	528	528	100.70 MB	
	China	cn	353	355	15.91 MB	
	France	fr	307	368	43.15 MB	
	United States	us	208	710	93.30 MB	
	Germany	de	172	338	134.06 MB	
	Great Britain	gb	47	143	8.43 MB	
	South Korea	kr	23	23	295.77 KB	
	Ukraine	ua	19	19	846.90 KB	
	Altri		163	726	40.67 MB	

Numero di visite: 6521 - Media: 206 s		Numero di visite	Percentuale
0s-30s		5141	78.8 %
30s-2mn		323	4.9 %
2mn-5mn		278	4.2 %
5mn-15mn		327	5 %
15mn-30mn		198	3 %
30mn-1h		209	3.2 %
1h+		45	0.6 %

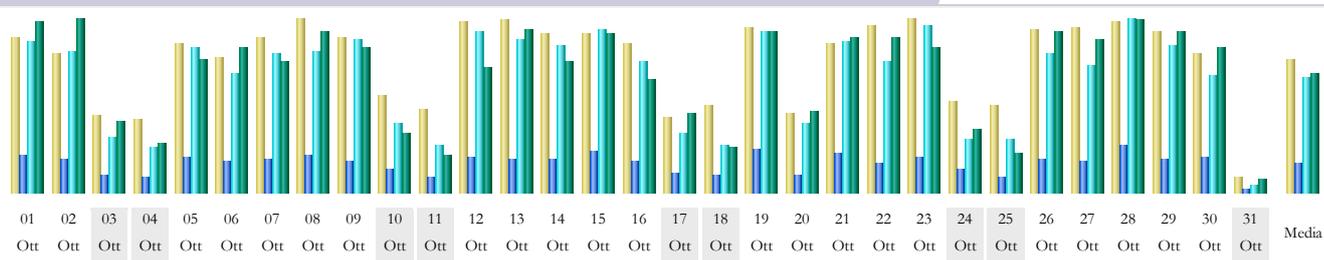
Frase cercate (Prime 10) Elenco completo			Parole cercate (Prime 10) Elenco completo		
285 frasi chiave diverse	Ricerche	Percentuale	617 parole chiave diverse	Ricerche	Percentuale
copia cartellino carta identità per interesse giuridico	9	2.4 %	accesso	222	9.6 %
accesso fascicolo personale dipendente pubblico timbrature	6	1.6 %	atti	135	5.8 %
governoitaliano presidenza del consiglio commissione per l'accesso ai documenti amministrativi-home	5	1.3 %	di	87	3.7 %
art 3e4 ministero piluxia	5	1.3 %	agli	70	3 %
avverso l'inottemperanza sulla decisione relativa all'istanza di riesame su accesso atti ex articolo 25 della legge 241 del 1990	4	1 %	per	55	2.3 %
commissione accesso documenti amministrativi	4	1 %	commissione	52	2.2 %
commissione per l'accesso	4	1 %	amministrativi	51	2.2 %
accesso agli atti controinteressati	3	0.8 %	documenti	43	1.8 %
accesso agli atti diniego autorità cui ricorso	3	0.8 %	l	36	1.5 %
www.commissioneaccesso.it	3	0.8 %	diritto	31	1.3 %
Altre frasi	324	87.5 %	Altre parole	1519	66 %

**Figura 46: Accessi al sito della Commissione nel mese di Ottobre 2015**

Sommar					
<b>Periodo di riferimento</b>	Mese di Ottobre 2015				
<b>Prima visita</b>	01 Ott 2015 / 00:22				
<b>Ultima visita</b>	31 Ott 2015 / 23:19				
	Visitatori diversi	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
Traffico visualizzato *	<b>5227</b>	<b>9470</b> (1.81 visite/visitatore)	<b>18102</b> (1.91 Pagine/Visita)	<b>71700</b> (7.57 Accessi/Visita)	<b>5.06 GB</b> (560.57 KB/Visita)
Traffico non visualizzato *			<b>64312</b>	<b>72196</b>	<b>4.48 GB</b>

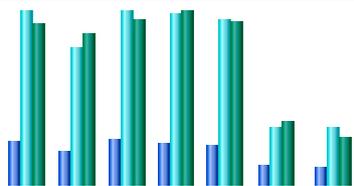
\* Il traffico "non visualizzato" è il traffico generato da robot, worm oppure da risposte con codici di errore HTTP speciali.

## Giorni del mese



Giorno	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
01 Ott 2015	357	730	3016	239.16 MB
02 Ott 2015	323	679	2837	252.14 MB
03 Ott 2015	177	329	1125	98.77 MB
04 Ott 2015	169	316	905	68.85 MB
05 Ott 2015	344	703	2898	185.61 MB
06 Ott 2015	313	628	2410	202.81 MB
07 Ott 2015	360	670	2782	182.27 MB
08 Ott 2015	403	751	2850	225.46 MB
09 Ott 2015	360	623	3063	203.12 MB
10 Ott 2015	223	472	1395	83.52 MB
11 Ott 2015	193	287	941	51.21 MB
12 Ott 2015	396	688	3219	175.72 MB
13 Ott 2015	402	674	3077	227.65 MB
14 Ott 2015	367	653	2944	184.33 MB
15 Ott 2015	366	841	3274	223.19 MB
16 Ott 2015	345	618	2619	158.16 MB
17 Ott 2015	173	399	1190	111.80 MB
18 Ott 2015	201	323	960	64.08 MB
19 Ott 2015	381	880	3229	224.87 MB
20 Ott 2015	181	323	1405	113.34 MB
21 Ott 2015	344	797	3054	216.51 MB
22 Ott 2015	385	593	2624	217.24 MB
23 Ott 2015	416	708	3353	202.55 MB
24 Ott 2015	209	468	1068	87.02 MB
25 Ott 2015	202	292	1063	54.99 MB
26 Ott 2015	377	674	2788	225.10 MB
27 Ott 2015	383	622	2549	215.29 MB
28 Ott 2015	394	939	3617	243.17 MB
29 Ott 2015	373	666	2952	225.98 MB
30 Ott 2015	319	710	2357	202.66 MB
31 Ott 2015	34	46	136	17.66 MB
Media	305.48	583.94	2312.90	167.23 MB
Totale	9470	18102	71700	5.06 GB

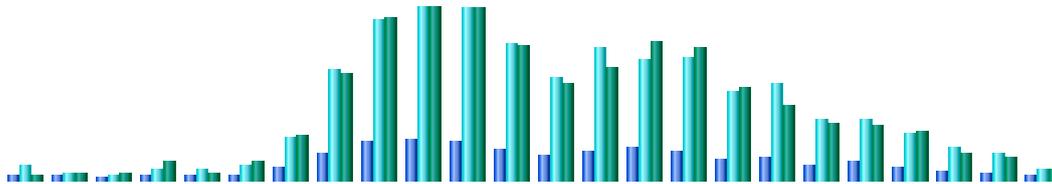
### Giorni della settimana



Lun Mar Mer Gio Ven Sab Dom

Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	736.25	3033.50	202.83 MB
Mar	561.75	2360.25	189.77 MB
Mer	764.75	3099.25	206.57 MB
Gio	716.20	2943.20	226.21 MB
Ven	667.60	2845.80	203.73 MB
Sab	342.80	982.80	79.76 MB
Dom	304.50	967.25	59.78 MB

### Ore



0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	189	568	15.96 MB	12	989	4163	291.70 MB
01	164	277	19.75 MB	13	1215	5364	338.53 MB
02	147	188	20.89 MB	14	1371	4873	416.49 MB
03	187	410	56.08 MB	15	1152	4957	394.16 MB
04	194	410	20.82 MB	16	888	3632	278.14 MB
05	227	633	54.51 MB	17	971	3956	221.04 MB
06	491	1724	133.18 MB	18	582	2454	171.32 MB
07	1063	4500	321.65 MB	19	781	2443	162.87 MB
08	1562	6528	487.81 MB	20	537	1896	144.55 MB
09	1625	7293	536.72 MB	21	401	1325	82.52 MB
10	1605	6977	514.59 MB	22	312	1094	67.32 MB
11	1258	5563	402.03 MB	23	191	472	31.65 MB

### Nazioni (Prime 10) - Elenco completo

	Nazioni		Pagine	Accessi	Banda usata	
	Italy	it	13834	64668	4.55 GB	
	China	cn	2209	2217	9.39 MB	
	Sconosciuti	unknown	472	1439	68.24 MB	
	United States	us	435	902	60.57 MB	
	Germany	de	338	519	159.64 MB	
	Ukraine	ua	216	216	7.36 MB	
	France	fr	167	205	36.06 MB	
	Great Britain	gb	119	521	23.97 MB	
	South Korea	kr	85	85	5.90 MB	
	Japan	jp	69	69	94.69 MB	
	Altri		158	859	55.94 MB	

### Durata delle visite

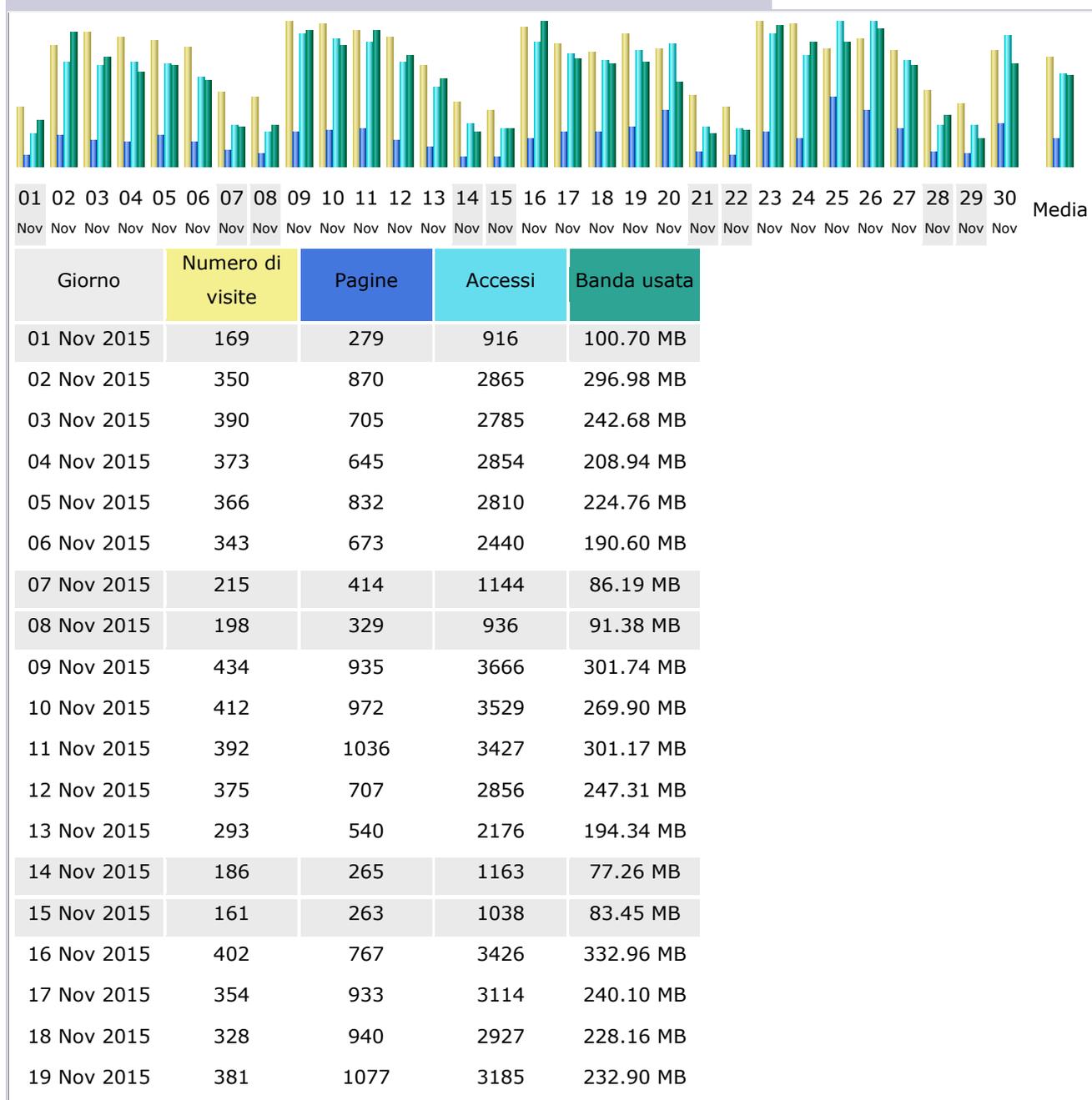
Numero di visite: 9470 - Media: 182 s		Numero di visite	Percentuale
0s-30s		7866	83 %
30s-2mn		325	3.4 %
2mn-5mn		324	3.4 %
5mn-15mn		380	4 %
15mn-30mn		242	2.5 %
30mn-1h		267	2.8 %
1h+		66	0.6 %

Figura 47: Accessi al sito della Commissione nel mese di Novembre 2015

Sommario					
Periodo di riferimento	Mese di Novembre 2015				
Prima visita	01 Nov 2015 / 00:09				
Ultima visita	30 Nov 2015 / 23:59				
	Visitatori diversi	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
Traffico visualizzato *	<b>5292</b>	<b>9454</b> (1.78 visite/visitatore)	<b>23437</b> (2.47 Pagine/Visita)	<b>76485</b> (8.09 Accessi/Visita)	<b>5.94 GB</b> (659.35 KB/Visita)
Traffico non visualizzato *			<b>74840</b>	<b>82729</b>	<b>5.10 GB</b>

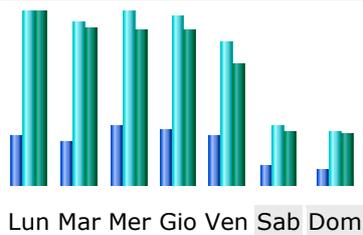
\* Il traffico "non visualizzato" è il traffico generato da robot, worm oppure da risposte con codici di errore HTTP speciali.

### Giorni del mese



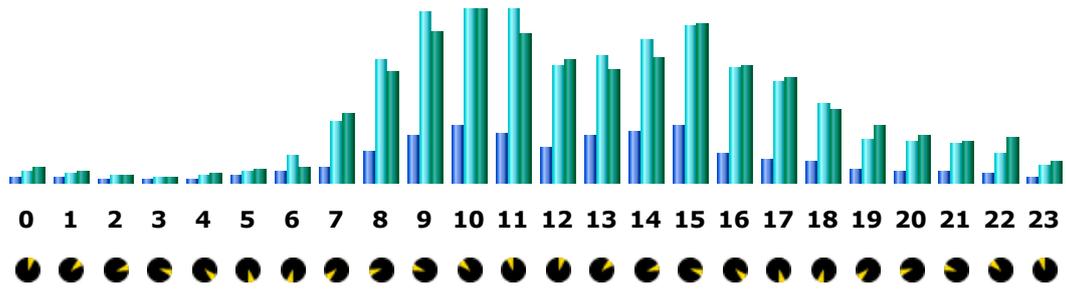
20 Nov 2015	339	1544	3385	186.97 MB
21 Nov 2015	204	408	1086	71.31 MB
22 Nov 2015	172	276	1014	79.48 MB
23 Nov 2015	424	927	3664	314.04 MB
24 Nov 2015	410	747	3057	276.54 MB
25 Nov 2015	342	1895	4136	275.32 MB
26 Nov 2015	370	1518	4093	305.62 MB
27 Nov 2015	333	1031	2931	225.60 MB
28 Nov 2015	221	384	1144	111.56 MB
29 Nov 2015	181	338	1116	61.76 MB
30 Nov 2015	336	1187	3602	227.73 MB
Media	315.13	781.23	2549.50	202.92 MB
Totale	9454	23437	76485	5.94 GB

### Giorni della settimana



Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	937.20	3444.60	294.69 MB
Mar	839.25	3121.25	257.30 MB
Mer	1129	3336	253.40 MB
Gio	1033.50	3236	252.65 MB
Ven	947	2733	199.38 MB
Sab	367.75	1134.25	86.58 MB
Dom	297	1004	83.35 MB

## Ore



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	198	464	51.35 MB	12	1492	4949	426.65 MB
01	211	356	40.65 MB	13	2015	5399	389.24 MB
02	167	324	21.95 MB	14	2154	6033	431.20 MB
03	157	201	19.77 MB	15	2388	6656	550.16 MB
04	167	305	33.77 MB	16	1267	4907	402.73 MB
05	305	492	46.58 MB	17	984	4314	362.04 MB
06	439	1129	54.72 MB	18	916	3365	253.60 MB
07	645	2603	240.18 MB	19	567	1854	198.02 MB
08	1321	5253	382.70 MB	20	466	1771	164.38 MB
09	2003	7247	518.09 MB	21	448	1634	139.52 MB
10	2446	7636	619.70 MB	22	396	1205	156.33 MB
11	2064	7646	512.18 MB	23	221	742	71.95 MB

### Nazioni (Prime 10) - Elenco completo

Nazioni		Pagine	Accessi	Banda usata		
	Italy	it	18618	68315	5.24 GB	
	China	cn	1955	1955	15.02 MB	
	Sconosciuti	unknown	1183	2992	110.00 MB	
	Germany	de	485	608	277.75 MB	
	France	fr	466	561	63.27 MB	
	United States	us	215	642	56.99 MB	
	Ukraine	ua	171	185	11.28 MB	
	Japan	jp	75	75	105.15 MB	
	Great Britain	gb	45	243	10.99 MB	
	South Korea	kr	39	39	9.15 MB	
	Altri		185	870	62.01 MB	

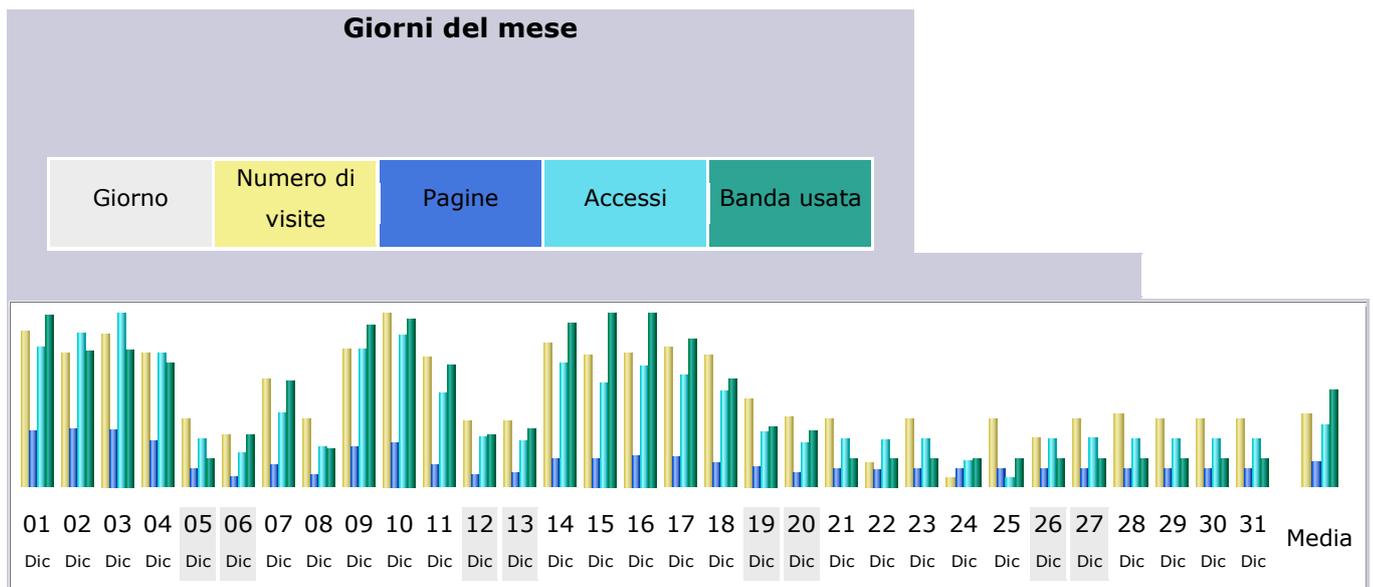
### Durata delle visite

Numero di visite: 9454 - Media: 187 s		Numero di visite	Percentuale
0s-30s		7766	82.1 %
30s-2mn		400	4.2 %
2mn-5mn		308	3.2 %
5mn-15mn		404	4.2 %
15mn-30mn		228	2.4 %
30mn-1h		264	2.7 %
1h+		84	0.8 %

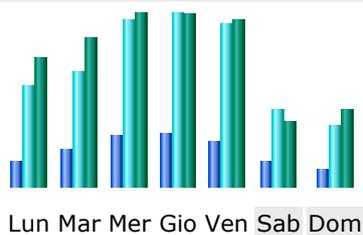
Figura 48: Accessi al sito della Commissione nel mese di Dicembre 2015

Sommar <span>io</span>					
<b>Periodo di riferimento</b>	Mese di Dicembre 2015				
<b>Prima visita</b>	01 Dic 2015 / 00:04				
<b>Ultima visita</b>	20 Dic 2015 / 23:37				
	Visitatori diversi	Numero di visite	Pagine	Accessi	Banda usata
Traffico visualizzato *	<b>3419</b>	<b>5733</b> (1.67 visite/visitatore)	<b>14128</b> (2.46 Pagine/Visita)	<b>47827</b> (8.34 Accessi/Visita)	<b>3.49 GB</b> (638.12 KB/Visita)
Traffico non visualizzato *			<b>49884</b>	<b>54508</b>	<b>2.96 GB</b>

\* Il traffico "non visualizzato" è il traffico generato da robot, worm oppure da risposte con codici di errore HTTP speciali.

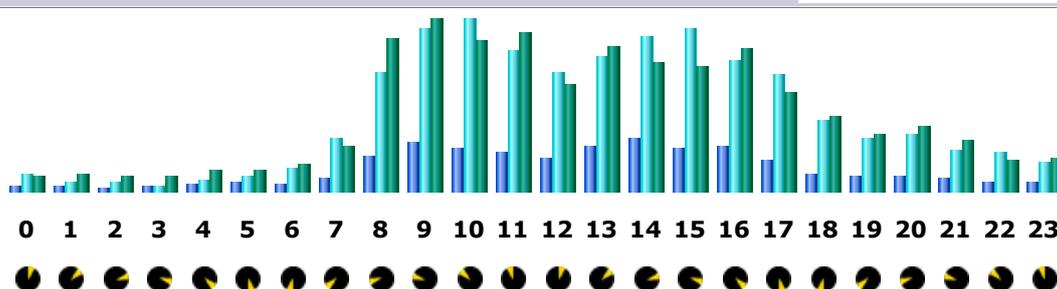


## Giorni della settimana



Giorno	Pagine	Accessi	Banda usata
Lun	295.25	1223.25	107.85 MB
Mar	461.80	1398.80	124.34 MB
Mer	627.20	2041.20	151.04 MB
Gio	654	2197.60	144.70 MB
Ven	552.25	1992	140.57 MB
Sab	293.50	948.75	54.69 MB
Dom	212.25	745.75	64.94 MB

## Ore



Ore	Pagine	Accessi	Banda usata	Ore	Pagine	Accessi	Banda usata
00	142	417	27.00 MB	12	862	3063	203.12 MB
01	117	256	33.71 MB	13	1180	3511	276.03 MB
02	103	229	27.96 MB	14	1389	4001	246.52 MB
03	104	119	27.04 MB	15	1113	4218	238.99 MB
04	155	275	40.67 MB	16	1138	3373	270.59 MB
05	246	396	39.96 MB	17	807	3005	189.16 MB
06	202	572	49.70 MB	18	423	1833	140.92 MB
07	326	1346	84.98 MB	19	371	1383	107.91 MB
08	910	3069	291.26 MB	20	362	1457	121.89 MB
09	1281	4213	342.17 MB	21	312	1079	98.71 MB
10	1123	4650	287.72 MB	22	239	986	58.43 MB
11	982	3623	303.77 MB	23	241	753	64.44 MB

### Nazioni (Prime 10) - Elenco completo

Nazioni			Pagine	Accessi	Banda usata	
	Italy	it	10389	41779	3.04 GB	
	China	cn	1006	1006	4.00 MB	
	Sconosciuti	unknown	583	1783	24.39 MB	
	Japan	jp	517	517	83.56 MB	
	France	fr	400	428	24.46 MB	
	Ukraine	ua	390	390	2.75 MB	
	Germany	de	308	470	271.39 MB	
	United States	us	196	630	26.18 MB	
	Canada	ca	140	168	1.15 MB	
	South Korea	kr	54	54	2.20 MB	
	Altri		145	602	21.07 MB	

Numero di visite: 5733 - Media: 171 s		Numero di visite	Percentuale
0s-30s		4746	82.7 %
30s-2mn		198	3.4 %
2mn-5mn		211	3.6 %
5mn-15mn		253	4.4 %
15mn-30mn		147	2.5 %
30mn-1h		126	2.1 %
1h+		45	0.7 %
Sconosciuti		7	0.1 %

<b>Frase cercate (Prime 10)</b>			<b>Parole cercate (Prime 10)</b>		
<b>Elenco completo</b>			<b>Elenco completo</b>		
<b>195 frasi chiave diverse</b>	<b>Ricerche</b>	<b>Percentuale</b>	<b>448 parole chiave diverse</b>	<b>Ricerche</b>	<b>Percentuale</b>
quando e violabile l'accesso agli atti	6	2.3 %	accesso	158	10.2 %
commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	6	2.3 %	atti	126	8.1 %
accesso agli atti	4	1.5 %	agli	65	4.2 %
http://www.commissioneaccesso.it/media/45086/massimario.pdf	4	1.5 %	amministrativi	53	3.4 %
commissione accesso agli atti	4	1.5 %	di	46	2.9 %
accesso atti procedure concorsuali	4	1.5 %	commissione	35	2.2 %
accesso agli atti detenuti da altra amministrazione	3	1.1 %	e	33	2.1 %
www.commissioneaccesso.it	3	1.1 %	documenti	30	1.9 %
costo riproduzione atti amministrativi	3	1.1 %	per	28	1.8 %
comunicazione accesso atti controinteressati	3	1.1 %	l	27	1.7 %
Altre frasi	216	84.3 %	ai	27	1.7 %
			Altre parole	939	60.9 %

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

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

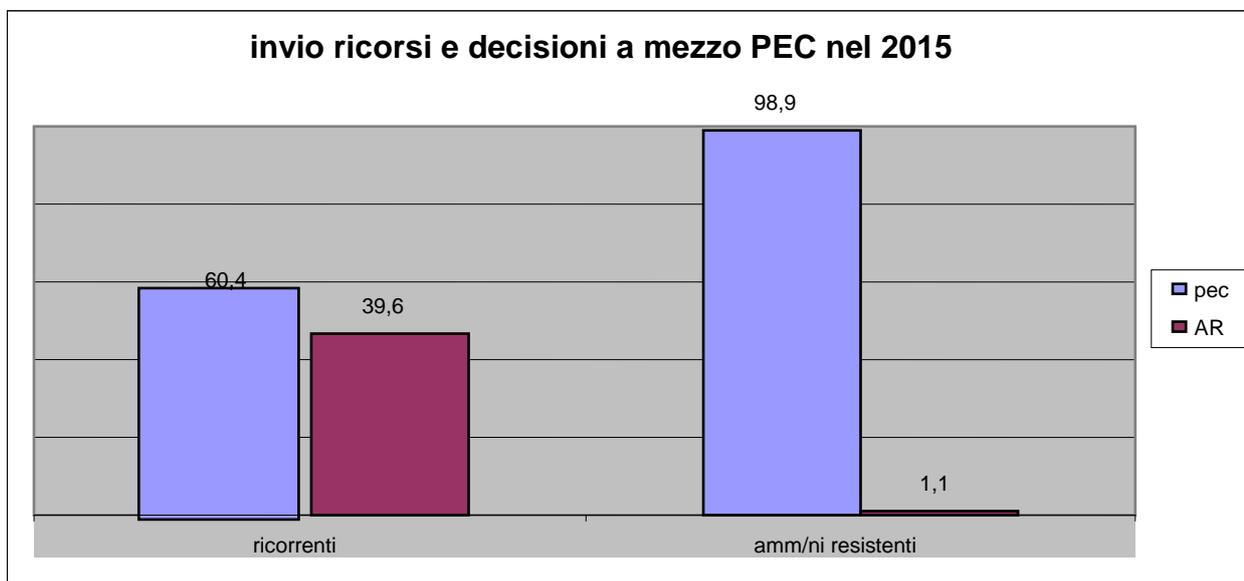
Conseguentemente, la Commissione per l'accesso, a partire dall'anno 2006, ha iniziato a ricevere ed a trattare regolarmente anche i ricorsi pervenuti non in forma cartacea ma in formato elettronico a mezzo e-mail.

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

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

Nel 2011, 2012 e 2013, 2014 e 2015 il numero dei ricorrenti che si sono serviti della P.E.C., in luogo della posta cartacea, è andato crescendo sempre in maggior misura.

**Figura 49: Uso della P.E.C. per l'invio delle decisioni nel 2015**



In particolare, nel corso dell'anno 2015, come si può osservare nel grafico contenuto nella figura sopra riportata, il 60,4% delle decisioni è stato trasmesso ai ricorrenti a mezzo PEC. Si è avuta dunque una forte espansione, rispetto al passato, dell'utilizzo della posta elettronica certificata, divenuto lo strumento principale per l'invio dei ricorsi da parte degli utenti, che negli anni precedenti inviavano prevalentemente in forma cartacea i ricorsi e le richieste di parere alla Commissione.

Inoltre, come si evince nella stessa figura, nel 2015 nei rapporti con le amministrazioni, il 98,9% dei ricorsi è stato trattato esclusivamente in forma immateriale, attraverso l'invio delle memorie e delle decisioni in formato elettronico, a mezzo PEC. Ciò ha comportato, oltre ad un risparmio di risorse economiche per l'erario (in termini di risparmio di spese postali e di risparmio nell'utilizzo di carta) anche una maggiore velocità nella spedizione e ricezione, con connessa implementazione dell'efficienza.

## **8.7 Massimario *on line* delle decisioni e dei pareri della Commissione**

Fino a tutto l'anno 2013, il Dipartimento aveva annualmente pubblicato le pronunce rese dalla Commissione (nel corso dell'anno precedente a quello di pubblicazione) sotto forma di volumi cartacei, i quali, trasformati in documenti elettronici, sono anche conservati in un archivio on line accessibile dalla pagina web della commissione descritta nel capitolo precedente. Al fine di risparmiare risorse economiche, a partire dal 2014, è stata abbandonata la pubblicazione cartacea dei massimari delle decisioni e dei pareri resi dalla Commissione.

Le decisioni e i pareri della Commissione ora sono pubblicate esclusivamente attraverso l'inserimento nella nuova pagina web inserita nel sito della Commissione, in cui sono riportate le decisioni e i pareri della Commissione suddivisi per aree tematiche trattate, in modo da renderne più agevole la consultazione (sono pubblicati all'interno nella nuova pagina denominata "selezione delle decisioni e dei pareri" sia i più recenti allegati alla presente relazione per l'anno 2015, sia di quelli relativi agli anni 2013 e 2014)

Attraverso tale nuova modalità di pubblicazione si è realizzato un effettivo aumento di trasparenza e di fruibilità in ordine ai dati inerenti l'attività della Commissione e si è soprattutto resa funzionante una modalità di semplificazione della ricerca dell'orientamento della Commissione sui più differenti argomenti da parte dei cittadini, ai quali sarà consentito di avere sia una panoramica aggiornata dell'attività della Commissione per l'accesso sia una conoscenza, approfondita, per ogni particolare argomento trattato, dell'opera di tutela in via amministrativa del diritto di accesso. Tutela che è stata in costante crescita negli ultimi anni, come illustrato nei capitoli precedenti della presente relazione, e come d'altra parte è palesemente dimostrato dall'enorme numero di ricorsi presentati ogni anno alla Commissione, costantemente in crescita.

Le macro-tematiche principali trattate dalla Commissione per l'accesso nello svolgimento della attività sia giustiziale che consultiva toccano una molteplicità di problematiche inerenti l'applicazione del diritto d'accesso e sono state esaminate nel

dettaglio nei capitoli 7 e 9 di questa relazione, in cui si riportano le principali decisioni e pareri resi nel corso dell'anno 2015, divisi per argomenti trattati.

In particolare, la Commissione per l'accesso, attraverso le decisioni adottate e i pareri resi, si è soffermata sui rapporti tra le esigenze sottese all'esercizio del diritto d'accesso e le altre esigenze contrapposte, riconosciute meritevoli di tutela dal nostro ordinamento, sotto il profilo della riservatezza, riconoscendo la prevalenza del diritto d'accesso, quando necessario alla difesa della propria posizione giuridica soggettiva.

Inoltre, la Commissione si è pronunciata in materia di accesso ambientale, accesso endoprocedimentale, accesso agli atti nelle procedure concorsuali, accesso delle organizzazioni sindacali, accesso agli atti degli enti locali (con riferimento sia ai cittadini residenti, sia ai consiglieri comunali, confermando la prevalenza della norma speciale contenuta nel T.U.E.L, che prevede un diritto d'accesso più ampio agli atti del proprio Comune, per i cittadini residenti rispetto alla disciplina generale prevista dalla legge n. 241 del 1990 e ribadendo il diritto d'accesso totale del consigliere comunale e provinciale a tutti gli atti e informazioni dell'ente locale, in funzione dello svolgimento del proprio *munus* di consigliere.

## 9. Le decisioni rese della Commissione per l'accesso nell'anno 2015

Di seguito si riporta una selezione delle più rilevanti decisioni adottate dalla Commissione per l'accesso nell'anno 2015, raggruppate per argomenti, con indicazione della tematica trattata.

### 9.1 Accesso difensivo

Accesso ad atti relativi ad intervento effettuato da pattuglia del Nucleo Radiomobile dei carabinieri a seguito di incidente stradale - ammissibile in quanto preordinato ad acquisire elementi necessari all'esercizio del diritto di difesa  
(Roma, febbraio 2015)

#### FATTO

Il signor ....., titolare dell'agenzia investigativa ..... Investigazioni, corrente in ....., in qualità di delegato incaricato/delegato dalla Compagnia di Assicurazioni Reale Mutua Centro Liquidazione danni di ....., in data 30.11.2014 rivolgeva al Nucleo Radiomobile Carabinieri di ..... una istanza di accesso agli atti relativi all'intervento effettuato da una pattuglia del predetto Nucleo a seguito dell'incidente stradale verificatosi in data 29/12/2013 in ....., nel quale l'autovettura del signor ....., asseritamente a causa del manto stradale ghiacciato, era finita fuori strada.

A sostegno dell'istanza di accesso si faceva valere l'interesse ad acquisire la documentazione richiesta ai fini dell'esercizio del diritto di difesa della Compagnia di assicurazioni Reale Mutua - società assicuratrice della responsabilità civile del Comune di ....., citato dal signor ..... dinanzi al giudice di pace di ..... per ottenere il risarcimento dei danni subiti per effetto dell'incidente in questione.

Formatosi il silenzio-rigetto sull'istanza di accesso in questione, il signor ....., nella suindicata qualità, in data 9.1.2015, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

## DIRITTO

La Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di accoglimento, in considerazione del fatto che l'accesso chiesto dal ricorrente ha natura di accesso difensivo, essendo preordinato ad acquisire elementi necessari all'esercizio del diritto di difesa in giudizio di interessi giuridicamente rilevanti, garantito ex art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990.

## PQM

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

\*\*\*

Accesso a documentazione dell'ENEL **inerente un palo della linea elettrica posizionato su terreno di proprietà dell'accedente** – ammissibilità in quanto documentazione necessaria ai fini della cura e della difesa degli interessi giuridici dell'accedente -

(Roma, luglio 2015)

## FATTO

La signora ....., proprietaria dall'1.7.2010 di un fondo rustico in ....., località ..., espone quanto segue.

Sul fondo di sua proprietà è stato eretto un palo che sostiene la linea elettrica; la medesima non ha ricevuto alcuna ordinanza, proposta e/o richiesta di permessi o autorizzazioni di installazione; esistono controversie con altri intestatari di proprietà confinanti.

Per tale motivo ha chiesto in data 20/5/2015 all'Enel Distribuzione Spa di conoscere la proprietà del palo che sostiene la linea elettrica; di sapere se il palo sostiene una linea elettrica a privati e/o anche l'illuminazione pubblica; da quanto tempo è stato posizionato e se è asservito alla rete elettrica gestita da Enel e di conoscere l'iter procedurale e i documenti e gli elaborati tecnici – amministrativi che avrebbero permesso detto posizionamento.

A fondamento dell'istanza di accesso ha dedotto la tutela dei propri diritti.

Il 29.6.2015 la ..... ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del silenzio opposto dall'Enel, adottasse le conseguenti determinazioni.

## DIRITTO

La Commissione osserva che la disciplina in tema di accesso ai documenti amministrativi, di cui agli artt. 22 e 23 L. 7 agosto 1990 n. 241, si applica non solo alla pubblica amministrazione in senso stretto ma anche a tutti i soggetti di diritto pubblico e di diritto privato, comprese le società commerciali limitatamente alla loro attività di pubblico interesse, disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, e quindi anche all'Enel Distribuzione Spa, in ragione del processo di liberalizzazione del settore dell'energia elettrica.

Trattasi di un diritto correlato non soltanto all'attività di diritto amministrativo, ma anche a quella di diritto privato posta in essere dai soggetti gestori di pubblici servizi che, pur non costituendo direttamente gestione del servizio stesso, sia collegata a quest'ultima da un nesso di strumentalità (cfr. Cons. Stato, VI Sezione, 28 marzo 2011 n. 1835).

Ai sensi dell' art. 22 lett. e) L. 7 agosto 1990 n. 241, in materia di accesso alla documentazione amministrativa, i soggetti privati sono assimilati alle Pubbliche amministrazioni – in relazione al potere-dovere di esaminare le domande di accesso – solo nei limiti applicabili nell'attività di pubblico interesse che risulti disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

Nel caso di specie l'accesso ad informazioni attinenti al posizionamento di un palo e al correlato servizio di fornitura di energia elettrica sottende un'attività di pubblico interesse.

La Commissione ritiene, pertanto, sotto il profilo appena esaminato, che il ricorso è ammissibile.

Quanto al merito, il ricorso deve essere accolto, in considerazione del fatto che, nel caso di specie, viene in rilievo il cosiddetto accesso difensivo, vale a dire l'accesso preordinato all'acquisizione di documenti la cui conoscenza è necessaria ai fini della cura

e della difesa degli interessi giuridici dell'accedente, garantito dal comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241/1990, con le limitazioni ivi stabilite.

PQM

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

\*\*\*

## **9.2 Accesso endoprocedimentale di cui all'art. 10 della legge n. 241 del 1990**

Accesso a documenti medico-legali inerenti a procedimenti sfociati nel congedo assoluto per riforma degli accedenti appartenenti alle Forze Armate o alle Forze di Polizia (febbraio 2015)

FATTO

Il signor ....., in data 11 dicembre 2014, nell'interesse di diversi soggetti appartenenti, od appartenuti, alle Forze Armate ovvero alle Forze di polizia, destinatari di provvedimenti di congedo assoluto per riforma con atti emessi dalle Commissioni Mediche Ospedaliere sezioni ... del Dipartimento militare di Medicina legale di ....., chiedeva di poter accedere ad una serie di documenti medico-legali interessanti i predetti soggetti.

A seguito del diniego opposto dall'Amministrazione all'istanza di accesso in questione, il signor ....., in data 7 gennaio 2015 adiva la Commissione affinché si pronunciasse sulla legittimità del diniego in questione.

La Commissione, all'esito dell'adunanza del 19 gennaio 2015, invitava il ricorrente a documentare la sua legittimazione alla presentazione delle istanze di accesso in questione ed a ricorrere dinanzi alla Commissione, nell'interesse dei soggetti da cui assumeva di esser stato delegato in tal senso, salva l'interruzione dei termini di legge nelle more dell'espletamento di tale incombenza istruttorio.

Il signor ....., in data 8 febbraio 2015, inviava gli atti di delega alla presentazione delle istanze di accesso in questione ed a ricorrere avverso il diniego opposto dall'Amministrazione.

## DIRITTO

La Commissione- ritenuto che il ricorrente abbia assolto l'onere di documentare la sua legittimazione a ricorrere, accoglie il ricorso, in considerazione del fatto che l'accessibilità ai documenti medico-legali in questione spetta ai soggetti rappresentati dal ricorrente, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990, in quanto si tratta di atti endoprocedimentali inerenti ai procedimenti sfociati nel congedo assoluto per riforma di tali soggetti.

## PQM

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

\*\*\*

Accesso a documenti amministrativi pertinenti al procedimento attivato a seguito della presentazione da parte dell'accedente di un'istanza di conferimento con il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito  
(Roma, aprile 2015)

## FATTO

Il Tenente Colonnello ....., in servizio presso il Centro Militare Veterinario di ....., in data 12 gennaio 2015 rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso ai documenti amministrativi pertinente al procedimento attivato a seguito della presentazione da parte dell'accedente di un'istanza di conferimento con il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito.

Formatosi il silenzio-rigetto sulla predetta istanza, il signor ....., in data 10 marzo 2015, adiva la Commissione per ottenere l'accesso al documento con il quale l'istanza di conferimento in questione era stata inoltrata all'autorità competente ed al parere espresso dal Capo del Reparto Veterinaria del Comando di Sanità e Veterinaria del Comando Logistico dell'Esercito.

## DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto, avendo ad oggetto la mancata ostensione di documenti endoprocedimentali, la cui accessibilità da parte del ricorrente è garantita dal combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990.

## PQM

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

\*\*\*

## **Accesso a documentazione inerente rigetto da parte dell'INPS di richiesta di corresponsione di indennità di mobilità**

(giugno 2015)

## FATTO

Il signor ....., essendosi visto respingere dall'INPS la sua richiesta di corresponsione dell'indennità di mobilità, in data 11.2.2015, rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso alla nota del Ministero del lavoro dell'1.10.2014, citata nel provvedimento con cui era stata rigettata tale richiesta, nonché la documentazione formata in sede istruttoria.

In data 30.3.2015, l'Amministrazione consentiva l'accesso ai documenti richiesti, ad eccezione della predetta nota del Ministero del lavoro e di due comunicazioni di posta elettronica interna, del 20.10.2014 e del 16.1.2014, con allegato l'elenco parziale dei lavoratori Air One interessati dal licenziamento collettivo.

Il signor ..... insisteva nel chiedere l'accesso alla documentazione di cui era stata negata l'ostensione in data 30.3.2015.

L'Amministrazione, in data 23.4.2015, confermava il diniego di consentire l'accesso alla summenzionata nota del Ministero del lavoro, trattandosi di documento non detenuto dall'INPS, ed all'ulteriore documentazione richiesta, trattandosi di documenti non menzionati nella delibera di diniego dell'indennità di mobilità, in conformità a quanto previsto dall'art. 15, comma 2, lettera d) del Regolamento in materia di accesso agli e documenti amministrativi dell'INPS.

Il signor ....., in data 27.4.2015, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, adottasse le conseguenti determinazioni.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto limitatamente alla parte in cui si duole del diniego di consentire l'accesso alle comunicazioni di posta elettronica interna, del 20.10.2014 e del 16.1.2014 (con allegato l'elenco parziale dei lavoratori Air One interessati dal licenziamento collettivo), trattandosi di atti endoprocedimentali la cui accessibilità al ricorrente è garantita dal combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990.

La sottrazione all'accesso di tali documenti non può esser giustificata sulla base della norma regolamentare richiamata dall'Amministrazione, che si riferisce esclusivamente a documenti relativi all'attività di consulenza prestata dall'Avvocatura dell'Istituto nonché da legali esterni.

L'Amministrazione, inoltre, dovrà inoltre provvedere, a norma dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 184/2006, a trasmettere l'istanza di accesso del ricorrente al Ministero del lavoro, affinché si possa pronunciare sulla stessa nella parte in cui si riferisce alla nota del Ministero del lavoro dell'1.10.2014.

Nelle more dell'espletamento di tale incombente i termini di legge sono interrotti.

#### PQM

La Commissione accoglie il ricorso *in parte qua*, invitando l'Amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione ed a provvedere all'espletamento dell'incombente di cui in motivazione, salva l'interruzione, nelle more, dei termini di legge.

\*\*\*

Accesso al punteggio assegnato ed a quello attribuito ai candidati ammessi nonché ai titoli valutati per ciascuno di essi da parte di un partecipante a procedura selettiva escluso dalla selezione del personale da assegnare ai compiti connessi all'attuazione dell'autonomia scolastica

(Roma, dicembre 2015)

## FATTO

La ricorrente, dopo essere stata esclusa dal procedimento di selezione del personale da assegnare ai compiti connessi all'attuazione dell'autonomia scolastica (d.g. del 9.07.2015), ha chiesto di potere accedere al punteggio assegnatole ed a quello attribuito ai candidati ammessi nonché ai titoli valutati per ciascuno di essi. Ciò al fine di valutare l'opportunità di tutelare i propri diritti ed interessi.

Chiarisce la ricorrente nell'istanza di avere già presentato un reclamo contro la sua esclusione successivamente respinto.

L'amministrazione resistente, con provvedimento del 9 ottobre 2015, ha accolto l'istanza relativamente alla richiesta di accesso dei documenti riguardanti la ricorrente stessa, ossia il verbale n. 1 della seduta del 20.07.2015 della commissione esaminatrice; l'amministrazione ha, invece, negato l'accesso a quelli riguardanti gli altri concorrenti ammessi ritenendo la ricorrente priva di un interesse qualificato. Specifica, poi, l'amministrazione che la commissione esaminatrice ha esaminato l'ammissibilità delle domande e che, pertanto, non è stato attribuito alcun punteggio alla ricorrente.

Avverso il provvedimento di parziale diniego la ricorrente ha adito in termini la Commissione.

L'amministrazione resistente, dopo avere ripercorso la presente vicenda, ha ribadito che la ricorrente è stata esclusa dalla procedura per non avere correttamente compilato la domanda di ammissione al procedimento.

## DIRITTO

La Commissione accoglie il ricorso.

La ricorrente, quale partecipante alla procedura selettiva in esame, è titolare di un interesse endoprocedimentale, di cui all'art. 10 della legge n. 241 del 1990, senza che sia necessaria la specificazione della motivazione essendo quest'ultima presunta dalla legge stessa.

## PQM

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

\*\*\*

**Accesso a documenti inerenti le cartelle di pagamento da parte del destinatario di cartelle esattoriali dell’Agenzia delle Entrate –Accesso endoprocedimentale**  
(settembre 2015)

FATTO

Il Difensore Civico del Piemonte, avv. ....., il 28 luglio 2015, ha trasmesso, per competenza, alla scrivente un ricorso presentato dal sig. .... in data 10 luglio.

In particolare, il ricorrente in qualità di rappresentante della propria ditta individuale e successivamente legale rappresentante della .... s.r.l. ha chiesto di potere accedere ai documenti inerenti le proprie cartelle di pagamento. Motiva il ricorrente di volere verificare, sulla base della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2015, la legittimità delle cartelle emesse a suo carico al fine di tutelare i propri diritti ed interessi.

Avverso l’inerzia dell’amministrazione integrante la fattispecie del silenzio rigetto, la ricorrente ha adito, in termini, il Difensore Civico.

DIRITTO

Il ricorrente quale destinatario delle cartelle esattoriali è titolare di un interesse endoprocedimentale, di cui all’art. 10 della legge n. 241 ad accedere ai chiesti documenti; ciò senza che sia necessaria la specificazione dell’interesse alla base dell’accesso atteso che il medesimo è presunto dalla stessa legge.

PQM

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

\*\*\*

### 9.3 Competenza della Commissione

Accesso presso il Comune alla documentazione inerente recinzione di un immobile.  
Competenza della Commissione a fronte della mancata istituzione del difensore civico, affinché l'assenza di difesa civica non si traduca in una limitazione degli strumenti a tutela del diritto d'accesso  
(Roma, ottobre 2015)

#### FATTO

La dott.ssa ....., rappresentata e difesa dal dott. ....., il 6.7.2015 chiedeva all'Amministrazione resistente l'accesso a tutta la documentazione, ove presente, inerente la recinzione dell'immobile appartenente presuntivamente alla Prof.ssa ....., posizionato all'incrocio tra via ..... e la ..... del Comune di .....

Il Comune con nota del 21.8.2015 comunicava che allo stato attuale non ha riscontrato in archivio pratiche afferenti la recinzione in oggetto e che ha richiesto alla ditta interessata l'esibizione di atti attestanti la regolarità della recinzione, riservando di notiziare in merito e che infine qualora vengano comunicati gli estremi autorizzativi della recinzione, in applicazione dell'art. 3 del D.P.R. 184/2006, ha invitato la controinteressata (individuata ai sensi dell'art. 22, comma 1, della legge 241/90) a presentare una motivata opposizione.

La dott.ssa ....., in data 3/9/2015, adiva la Commissione affinché dichiarasse l'illegittimità del differimento di accesso opposto dal Comune e assumesse le conseguenti determinazioni.

In data 8/9/2015 ha sollecitato la decisione della Commissione.

#### DIRITTO

La Commissione rileva, preliminarmente, la propria competenza rispetto alla richiesta di accesso agli atti formulata dalla parte ricorrente, sia pur presentata nei confronti di un Comune.

A tale specifico riguardo evidenzia che, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, l. n. 241/1990 e dell'art. 12 del D.P.R. n. 184/2006, al fine di assicurare la tutela giustiziale

del diritto di accesso anche nell'ipotesi in cui si tratti di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali in ambiti territoriali in cui attualmente il difensore civico non sia presente, a fronte della mancata istituzione del difensore civico presso la Regione Sicilia, affinché l'assenza di difesa civica non si traduca in una limitazione degli strumenti a tutela di tale diritto, ritiene di doversi pronunciare sul presente ricorso.

La Commissione rileva che la propria competenza si limita ad un riesame della determinazione adottata sotto il profilo del diritto di accesso e che, nella fattispecie concreta, il Comune non ha differito l'accesso, ma ha dichiarato di non essere in possesso di alcuna documentazione inerente la recinzione dell'immobile, posizionato all'incrocio tra ..... del Comune di ....., riservandosi di notiziare l'accedente sull'esito degli accertamenti che andrà ad effettuare a seguito della comunicazione alla sig.ra ..... e dell'eventuale produzione documentale di quest'ultima.

Il ricorso allo stato degli atti deve pertanto essere rigettato, non esistendo agli atti dell'Amministrazione il documento richiesto.

PQM

La Commissione rigetta il ricorso.

\*\*\*

### **Accesso di consigliere comunale al protocollo del Comune e al protocollo riservato del Sindaco**

Competenza della Commissione in assenza di difensore civico

(Roma, dicembre 2015)

FATTO

Il Sig. ...., in qualità di Consigliere Comunale del Comune di ..... ha presentato in data 2 luglio 2015 all'Ufficio del Segretario Comunale del Comune formale richiesta di accesso al Protocollo dell'Ente e del Protocollo riservato del Sindaco.

Deduceva l'istante che il Segretario Comunale in data 10/08/2015 comunicava di non poter concedere l'accesso, atteso che il Sindaco, in data 28/07/2015 (Prot. n. ....),

aveva proposto quesito relativo alle richieste avanzate dall'istante, e che, pertanto, la richiesta doveva essere sospesa in attesa del parere del Prefetto di Foggia.

Il Consigliere, in data 23 agosto 2015 ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego/differimento opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/90, assumesse le conseguenti determinazioni, dandone comunicazione all'Ufficio interessato.

La Commissione trasmetteva l'istanza al Difensore civico della Provincia di Foggia, per il seguito di competenza ed il ricorrente, con successiva nota del 19/11/2015 adiva nuovamente la Commissione facendo presente che dal 2010 nella Provincia di Foggia non opera il Difensore civico.

### DIRITTO

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

Ciò posto, il ricorso è meritevole di accoglimento in quanto, ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (T.U.E.L.) - il diritto dei consiglieri comunali di ottenere dagli uffici tutte le notizie e informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato, non è soggetto ad alcun onere motivazionale e deve essere garantito non occorrendo all'uopo alcun parere del Prefetto, come dedotto dal Sindaco del Comune.

Costituisce, peraltro, consolidato principio affermato dalla Commissione, al quale si intende dare continuità (cfr. parere reso nella seduta del 17/06/2010), quello per cui è ammissibile la richiesta di accesso al Protocollo dell'ente di appartenenza, da considerare quale documento suscettibile di accesso, dalla lettura del quale il consigliere comunale potrà poi acquisire tutte le informazioni che, ai sensi dell'art. 43, comma 2, T.U. n. 267/2000 ha diritto di conoscere per, eventualmente, richiedere l'accesso a specifici documenti.

### PQM

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

\*\*\*

**Accesso agli atti del Comune inerenti la concessione di passo carrabile presso propria abitazione al fine di potere determinare l'ammontare della tassa annuale**

Competenza della Commissione in assenza di difensore civico

(Roma, febbraio 2015)

FATTO

La ricorrente ha chiesto al comune resistente di potere accedere alla concessione del passo carrabile dell'abitazione posta in via ....., al fine di potere determinare l'ammontare della tassa annuale.

Avverso l'inerzia dell'amministrazione integrante la fattispecie del silenzio rigetto, la ricorrente ha adito, in termini, la Commissione.

Il comune resistente, con memoria del 30 gennaio 2015 ha allegato alla memoria il chiesto documento, ha comunicato che la ricorrente ne è già in possesso e che l'ufficio finanziario ha inviato alla ricorrente l'esatto importo del canone di concessione per l'anno 2015.

DIRITTO

Preliminarmente la Commissione rileva che l'effettiva competenza ad esaminare il presente gravame presentato avverso un ente locale spetterebbe al difensore civico; tuttavia, in assenza di tale organismo, è costante giurisprudenza della scrivente esaminare tali gravami affinché tale mancanza non si traduca in una menomazione degli strumenti a tutela del diritto di accesso.

Nel merito la Commissione osserva che la ricorrente è titolare di un interesse endoprocedimentale, di cui all'art. 10 della legge n. 241 del 1990, ad accedere al chiesto documento trattandosi di una concessione della quale la stessa è destinataria.

PQM

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

\*\*\*

**Accesso a documentazione relativa al rinnovo dell'Organismo Interno di Valutazione della AUSL da parte di Dirigente medico – Incompetenza della Commissione** ,ai sensi dell'art. 25, comma 4, della legge n. 241/1990, a pronunciarsi sulla legittimità degli atti di diniego d'accesso adottati da amministrazione di livello locale, sindacabili in via giustiziale dal difensore civico istituito presso la Regione in questione  
(gennaio 2015)

#### FATTO

Il dottor ....., dirigente medico dell'Azienda Unità Sanitaria Locale di ....., essendo soggetto a valutazione da parte dell'Organismo Interno di Valutazione, in data 17.9.2014 rivolgeva all'Amministrazione un'istanza di accesso alla documentazione endoprocedimentale inerente al procedimento sfociato nell'adozione della delibera n. .... del 23.06.2014 con la quale era stata rinnovata la composizione dell' O. I. V. in questione.

In mancanza di alcun riscontro a tale istanza, il dottor ....., in data 15.12.2014, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e valutasse la legittimità del silenzio-rigetto opposto dall'Amministrazione.

#### DIRITTO

Il ricorso è inammissibile, ai sensi dell'art. 25, comma 4, della legge n. 241/1990, in ragione dell'incompetenza della Commissione a pronunciarsi sulla legittimità della determinazione impugnata, adottata da un'Amministrazione di livello locale, sindacabile in via giustiziale dal difensore civico istituito presso la Regione Abruzzo

P.Q.M.

La Commissione - ritenuta la propria incompetenza - dichiara l'inammissibilità del ricorso.

\*\*\*

**Accesso a memoria redatta dal Giudice Onorario del Tribunale nei cui confronti era stato proposto ricorso per ricusazione da parte dell'accedente - Incompetenza della Commissione a pronunciarsi sull'ostensibilità di atti processuali (maggio 2015)**

#### FATTO

La signora ....., avendo presentato ricorso per ricusazione del GOT (Giudice Onorario di Tribunale) designato per la trattazione di una causa di cui l'odierna ricorrente è parte, pendente dinanzi al Tribunale di Roma, in data 4.3.2015 rivolgeva al Tribunale di Roma un'istanza di accesso a tutti gli atti acquisiti al procedimento instaurato con il predetto ricorso.

Il Presidente del Tribunale di Roma, con provvedimento pubblicato in pari data, non consentiva l'accesso alla memoria redatta dal G.O.T. nei cui confronti era stato proposto il ricorso per ricusazione in questione.

La signora ....., a mezzo del suo legale, in data 3.4.2015 adiva la Commissione affinché dichiarasse la natura processuale degli atti relativi al procedimento instaurato con la proposizione del predetto ricorso per ricusazione e la conseguente estensibilità alle parti senza necessità di esercizio del diritto di accesso.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, in ragione della palese incompetenza della Commissione a pronunciarsi sull'ostensibilità dei documenti in questione quali atti processuali, dal momento che la stessa è legittimata a pronunciarsi, ai sensi dell'art. 25, comma 4, della legge n. 241/1990, solo sulla legittimità delle determinazioni di rigetto ovvero di differimento di istanze di accesso a documenti amministrativi.

#### PQM

La Commissione dichiara l'inammissibilità del ricorso per incompetenza.

\*\*\*

## 9.4 Concorsi pubblici

**Accesso a documenti relativi a concorso pubblico per esami da parte di funzionario partecipante** – legittimità del differimento dell'accesso al termine delle operazioni di correzione da parte della Commissione esaminatrice

(settembre 2015)

### FATTO

Il ricorrente, funzionario in servizio presso l'amministrazione resistente e partecipante al concorso pubblico, per esami, a complessivi 69 posti di dirigente di II fascia dell'amministrazione resistente, ha chiesto di potere accedere ai seguenti documenti:

- 1) elaborati, corredati dalle relative schede di valutazione di un campione di candidati individuati sulla base dell'elenco fornito dall'amministrazione resistente;
- 2) provvedimento di conferma di un membro della commissione esaminatrice nella qualità di Presidente supplente, successivamente al proprio collocamento a riposo mai pubblicato sul sito intranet dell'agenzia resistente.

Motiva il ricorrente che i chiesti documenti sono necessari per valutare l'opportunità di tutelare nelle sedi opportune i propri diritti ed interessi.

L'Agenzia resistente, con provvedimento del 26 giugno, relativamente ai documenti di cui al punto n. 1, ha differito l'accesso all'esito del giudizio del Consiglio di Stato - se favorevole all'amministrazione stessa - avverso la sentenza del T.A.R. Lazio n. 6097 del 28 aprile 2015, favorevole all'odierno ricorrente; ovvero, in caso di conferma della sentenza di I grado al termine delle operazioni di correzione da parte della nuova Commissione esaminatrice. Aggiunge l'amministrazione che con la citata sentenza il T.A.R. Lazio ne ha annullato gli atti della procedura concorsuale a partire dalla correzione delle prove scritte, ritenendo necessario che fosse una nuova Commissione a procedere ad una ricorrezione che garantisse l'anonimato dei candidati. Pertanto, conclude l'Agenzia resistente, il rilascio del chiesto accesso nel corso della nuova fase di correzione potrebbe cagionare turbative al procedimento e sarebbe di intralcio alle operazioni concorsuali.

Con riferimento ai documenti di cui al punto n. 2, l'amministrazione dichiara l'inesistenza del provvedimento di conferma di un componente della Commissione esaminatrice; tuttavia, la volontà dell'amministrazione è desumibile dal provvedimento di nomina dei membri aggiunti alla Commissione (lingua straniera ed informatica) nelle cui premesse sono espressamente richiamati la determinazione di nomina della Commissione ed i successivi provvedimenti modificativi tra i quali non risulta la revoca di alcun incarico.

Avverso il provvedimento del 26 giugno 2015 il ricorrente ha adito, in termini, la Commissione. Specifica, tra l'altro il ricorrente, nel presente gravame che l'amministrazione ha omesso di indicare il termine e la durata del differimento, che il nuovo procedimento di correzione dei compiti non è stato, ancora, avviato e che non è stato assunto o pubblicato il provvedimento di revoca della precedente Commissione esaminatrice.

## DIRITTO

La Commissione osserva quanto segue. Relativamente ai documenti di cui al punto n. 1, la scrivente ritiene che correttamente l'amministrazione abbia differito l'accesso all'esito del giudizio di II grado innanzi il Consiglio di Stato. Infatti, l'annullamento della fase di correzione degli elaborati già svolta dalla precedente Commissione esaminatrice rende l'interesse del ricorrente non più attuale. Qualora il ricorrente ritenga che l'amministrazione indugi ad eseguire il giudicato del giudice di prime cure potrà agire in ottemperanza.

Relativamente ai documenti di cui al punto n. 2, il ricorso è respinto, ai sensi dell'art. 2, comma 2 del d.P.R. n. 184 del 2006, a tenore del quale "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.

L'amministrazione resistente, con memoria del 28 agosto ha esaurientemente avvalorato le ragioni a sostegno del proprio diniego.

PQM

La Commissione respinge il ricorso.

**Accesso a documenti relativi a procedura di assegnazione di cattedre da parte di un insegnante** – Inesistenza di controinteressati all'accesso stante la natura concorsuale della procedura – accessibilità totale degli atti da parte dei partecipanti.  
(dicembre 2015)

FATTO

La signora ..., insegnante, presentava in data 21.09.2015 all'Amministrazione resistente richiesta formale di visione/estrazione di copia della seguente documentazione:

“Abilitazione nella classe di concorso A021 Discipline Pittoriche, ed eventuali altre abilitazioni che danno accesso all'insegnamento della sopra citata Disciplina, del Docente Dop attualmente utilizzato per n. 8 ore in codesta scuola”.

A fondamento della propria richiesta di accesso agli atti indicava di essere portatrice di interesse legittimo, essendo abilitata ed inserita nella graduatoria di istituto per la classe di concorso A021 alla posizione n. 1.

Con provvedimento del 21.10.2015, parte resistente negava l'accesso, non potendosi fornire dati personali del personale in servizio ed evidenziando che la procedura di determinazione dell'organico di diritto viene determinata dal MIUR e che, ai sensi della circolare del 9/3/2015 prot. N. 1329/1 vi è la presenza di docenti di classi atipiche utilizzati sulla Dop a disposizione della scuola.

Nella specie si rappresentava il cospetto di un docente a tempo indeterminato della classe ... a 0 ore utilizzato presso il Liceo Artistico, che manifestava la disponibilità all'assegnazione di ore 8 di discipline grafiche e pittoriche classe ....

La ricorrente in data 11 novembre 2015 adiva la Commissione affinché riesaminasse l'istanza di accesso e, valutata la legittimità del diniego opposto

dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, adottasse le conseguenti determinazioni.

In data 7.12.2015 perveniva nota dell'Istituto di Istruzione Superiore che ribadiva che, il MIUR, come di competenza, assegnava alla classe di concorso ... nr. 16 ore di Discipline Grafiche e Pittoriche.

Alla luce di tali presupposti, evidenziava che la prof.ssa ... non aveva diritto all'accesso perché non vantava alcun interesse legittimo a richiedere atti personali del docente di ruolo per i seguenti motivi:

pur essendo inclusa in graduatoria provinciale per la classe ... (Discipline Pittoriche) la sua richiesta non trova supporto giuridico, in quanto al Liceo Artistico non sono state assegnate alcune ore di codesta disciplina e l'interesse legittimo può essere esercitato solo in caso di impugnazione.

#### DIRITTO

La Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto.

Preliminarmente deve essere disatteso l'assunto dell'Amministrazione secondo il quale prevale la tutela della riservatezza, di cui al d.lgs. 196/03.

Infatti, il dato oggetto della richiesta di accesso non può essere qualificato sensibile, come affermato dal C.d.S. 14/05/2014, n. 2472), che ha chiarito che *“salvo che non si tratti di dati personali (dati c.d. sensibili), cioè di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convenzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, nel qual caso l' art. 16 comma 2, D.Lgs. 11 maggio 1999 n. 135 (ora art. 60, D.Lgs. n. 196 del 2003) prescrive che l'accesso è possibile solo se il diritto che il richiedente deve far valere o difendere è di rango almeno pari a quello della persona cui si riferiscono i dati stessi nel bilanciamento di interessi che connota la disciplina del diritto di accesso, quest'ultimo prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogniqualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente”*.

La Commissione osserva inoltre che nella procedura di assegnazione delle cattedre, secondo il costante orientamento della giurisprudenza e della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, non sussistono controinteressati, in quanto i soggetti che hanno preso parte alla procedura di assegnazione delle medesime hanno dato il proprio

consenso all'acquisizione dei dati necessari alla comparazione dei requisiti di partecipazione, perciò non è configurabile alcuna esigenza di tutela della loro riservatezza che possa fungere da ostacolo al libero accesso alla documentazione richiesta.

Costituisce, inoltre, *ius receptum* il principio secondo il quale l'accesso ai documenti può essere esercitato in quanto l'accedente sia titolare di una situazione giuridicamente rilevante e tutelata che lo qualifichi rispetto al *quisque de populo* e nel caso di specie l'interesse manifestato è personale, concreto ed attuale, essendo parte ricorrente abilitata ed inserita nella graduatoria di istituto per la classe di concorso ... alla posizione n. 1.

Né trova fondamento la tesi che l'interesse può essere esercitato solo in presenza di impugnazioni della posizione ovvero di pretese consistenti in una eventuale nomina, in quanto a seguito dell'esercizio del diritto di accesso, l'accedente può eventualmente procedere alla tutela dei propri diritti.

PQM

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

\*\*\*

**Accesso a test preliminari psico-attitudinali svolti dall'accedente, in quanto partecipante a selezione di personale indetta da una Società partecipata – sussistenza dell'interesse all'accesso differenziato in ragione della presentazione della domanda di iscrizione e della partecipazione alla relativa procedura selettiva**

(Roma, settembre 2015)

FATTO

Il Sig. .... rivolgeva alla società partecipata ..... una richiesta di accesso, in relazione ai propri *test* preliminari psicoattitudinali (Eysenck Persaty Inventory e Multidimensionale dell'autostima - TMA) svolti in data lunedì 23 febbraio 2015 alle ore 11.30 presso il Centro Congressi Stazione Marittima – in Trieste, con la valutazione completa del proprio test effettuate dal Dott. ....

A sostegno dell'istanza evidenziava la propria situazione giuridicamente rilevante per aver partecipato alla selezione per "Operatori di Esercizio" indetta da Trieste Trasporti in cui furono somministrati i suddetti test.

La società negava l'accesso rilevando che il professionista, psicologo del lavoro, incaricato dall'Azienda, non era autorizzato a rilasciare i protocolli di valutazione dei test in quanto la diffusione non autorizzata dagli autori o dall'editore dei test, avrebbe potuto mettere a repentaglio la validità degli stessi e le possibilità di utilizzazioni future, danneggiando autori, editori, utilizzatori e utenti finali.

Il Sig. .... non condividendo il diniego opposto proponeva ricorso al Difensore Civico della Regione Marche – luogo di sua residenza che, rilevata la propria incompetenza trasmetteva gli atti al Coordinatore nazionale dei Difensori civici il quale, a sua volta, stante l'assenza di Difensore civico nella Regione Friuli Venezia Giulia, trasmetteva il gravame a questa Commissione.

In data 15/9/2015 la società ha fatto pervenire alla Commissione una nota in cui comunica all'istante, facendo seguito a colloqui intervenuti per le vie brevi, la possibilità di prendere visione della documentazione richiesta presso la sede aziendale su appuntamento, con possibilità di rilascio, previa richiesta, di una relazione scritta di sintesi sulla valutazione.

L'istante, dal canto suo, ha trasmesso alla Commissione le comunicazioni via mail inviate alla società in cui insiste nella propria istanza, rilevando di essere in servizio presso un'altra amministrazione e di non avere necessità di spiegazioni in merito alla valutazione che ha portato alla propria esclusione ma solo di conoscerla, senza necessità di ulteriori richieste e chiedendo la trasmissione dei test effettuati al proprio indirizzo, dichiarandosi disponibile al pagamento delle spese dovute.

#### DIRITTO

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

Si rileva, altresì, che, pur tenendo conto delle comunicazioni delle parti citate in premessa, permane l'interesse del ricorrente alla decisione del ricorso atteso che il diritto di accesso si può esercitare nella duplice forma della visione e dell'estrazione di copia (ai sensi dell'art. 22, comma 1 lett. a) della legge 241/1990 e dell'art. 7, comma 1 del D.P.R. 184/2006).

La Commissione ritiene, nel merito, il ricorso meritevole di accoglimento.

Con riferimento all'interesse all'accesso esso sussiste ed è differenziato in ragione della presentazione della domanda di iscrizione e della partecipazione alla relativa procedura selettiva.

Quanto alla richiesta di accesso ai *test* sostenuti, la Commissione – in continuità con il proprio orientamento (da ultimo decisione resa nella seduta del 09/03/2015) ritiene prevalente l'interesse diretto, concreto ed attuale del ricorrente finalizzato alla valutazione della legittimità ed attendibilità delle operazioni di selezione rispetto a quello del diritto di autore della società che ha redatto i *test* che è tutelato solo ai fini della riservatezza in via residuale dalla normativa in materia.

Anche il potenziale rischio di un uso non consentito o di una divulgazione dei dati per finalità estranee alla tutela dei propri interessi giuridicamente rilevanti appare recessivo rispetto a quello del partecipante alla procedura selettiva ed, in ogni caso, un'eventuale utilizzo vietato resterebbe, nella sfera di responsabilità personale dell'istante.

Non appare, pertanto, totalmente soddisfattiva dell'interesse manifestato dall'istante, la disponibilità manifestata dalla società a consentire la visione dei documenti ed a rilasciare, previa ulteriore richiesta, una sintesi della valutazione.

#### PQM

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

## 9.5 Diritto d'accesso

Accesso di Dipendente pubblico ad esito di procedimento disciplinare instaurato nei confronti di un collega contro cui aveva sporto denuncia-querela e dal quale, a sua volta, era stato querelato -Titolarità del diritto

(Roma, aprile 2015)

### FATTO

Con istanza del 8.1.2015 il Sig....., a mezzo del proprio difensore, esercitava il diritto di accesso nei confronti dei competenti uffici dell'Agenzia delle Entrate D.P....., propria datrice di lavoro, ai fine di conoscere l'esito del procedimento disciplinare instaurato nei confronti di altro dipendente, Sig. ...., a seguito dei fatti accaduti in data 5.6.2014 sostenendo che in tale data il proprio assistito aveva subito nel proprio ufficio violenza fisica e verbale da parte del collega.

A sostegno dell'istanza il richiedente faceva presente che il Sig. ...., in seguito agli accadimenti del 5.6.2014, aveva sporto denuncia-querela nei confronti dei Sig. .... e che, a sua volta, era stato querelato da quest'ultimo. Sussisteva, pertanto, interesse ad accedere agli atti del procedimento disciplinare per poter meglio curare gli interessi giuridici ed il diritto di difesa nei suddetti procedimenti penali.

In data 16.2.2015, l'Agenzia delle Entrate – D.P. di ..... comunicava che l'istanza di accesso ai documenti amministrativi del 18.1.2015 non era stata accolta in quanto il Sig. ...., informato della richiesta di accesso agli atti amministrativi, in qualità di controinteressato si era opposto all'ostensione, fondando la sua opposizione sul fatto che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di ....., in data 17.11.2014, gli aveva trasmesso, in qualità di persona offesa, la comunicazione di cui all'art. 408, co. 2, c.p.p., con cui lo si rendeva edotto che il P.M. incaricato delle indagini aveva chiesto l'archiviazione del procedimento nei confronti del Sig. ....

Di conseguenza, secondo l'Amministrazione, era venuto meno l'interesse dell'istante a conoscere il contenuto dei documenti riguardanti il procedimento disciplinare a carico del Sig. ....

Avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di accesso, il Sig. ...., a mezzo del proprio difensore, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

#### DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

Con riferimento all'interesse all'accesso questa Commissione intende dare continuità al proprio orientamento, in base al quale un soggetto che pone in essere un'attività suscettibile di consentire di instaurare un procedimento disciplinare ha interesse a conoscere il risultato della sua attività, e quindi gli eventuali provvedimenti adottati al fine di accertare se gli stessi possano costituire prova o comunque elementi suscettibili di essere valutati a sostegno delle difese da svolgere nel procedimento penale instaurato per gli stessi fatti.

Nel caso di specie, anche a prescindere dall'archiviazione in sede penale del procedimento a carico dell'istante stesso, a sua volta denunciato, (che comunque, come correttamente dedotto nel ricorso, non risulta ancora definito con provvedimento del G.I.P.) l'interesse è sorretto dell'esistenza dell'altro procedimento penale a carico del Sig. .... a seguito della denuncia-querela sporta per i medesimi fatti accaduti in data 5.6.2014 da parte del Sig. ....

In tal caso, quindi, anche ai sensi del comma 7 dell'art. 24 1. 241/1990 l'accesso deve essere garantito al richiedente in quanto la conoscenza dei documenti richiesti risulta funzionale alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici quali sono, nel caso di specie, quelli che la legge attribuisce alla persona offesa nel procedimento penale.

#### PQM

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

\*\*\*

Accesso dei genitori a documenti relativi a procedura di selezione degli alunni ammessi alla scuola primaria per la quale era stata presentata domanda di iscrizione della propria figlia

(aprile 2015)

#### FATTO

I Signori ..... e ....., in qualità di genitori della minore ..... rivolgevano all'Istituto Scolastico ..... richiesta di accesso al fine di tutelare la propria posizione soggettiva, in relazione ad una serie di documenti relativi alla procedura di selezione degli alunni ammessi alla scuola primaria per l'anno scolastico 2015/16 per la quale era stata presentata regolare domanda di iscrizione nell'interesse della propria figlia.

A sostegno dell'istanza deducevano che, entro i termini previsti, era stata presentata regolare domanda d'iscrizione telematica alla scuola primaria; che in sede di pubblicazione della graduatoria provvisoria avvenuta il 17.02.2015 ..... si collocava al 42° posto, con 13 punti, in modo utile per rientrare nei 48 posti disponibili; che la pubblicazione conteneva una comunicazione con cui si prevedeva la possibilità di richiedere, entro il successivo 22.02.2015, la revisione del punteggio assegnato corredando l'istanza della relativa documentazione giustificativa; che in data 25.02.2015, veniva pubblicata sul sito web del citato Istituto la graduatoria definitiva degli ammessi in cui, a seguito della documentazione integrativa presentata da altri candidati, la figlia ..... veniva ricollocata al 48° posto, sempre con 13 punti, a pari merito con altri tre alunni, per cui si rendeva necessario procedere a sorteggio, tra gli stessi, dell'unico posto disponibile. Tale procedura si svolgeva il successivo giorno 27, con esito favorevole ad altro alunno.

In data 27.02.2015, i genitori richiedevano di poter accedere:

- 1) alla documentazione integrativa prodotta da coloro i quali avevano determinato la modifica della graduatoria provvisoria, producendo l'esclusione di .....
- 2) alle verifiche a campione effettuate dall'Istituto e alla conseguente documentazione prodotta;
- 3) alle domande d'iscrizione presentate.

Deducono, altresì, che in data 19.03.2015, senza che fosse stato comunicato l'avvio di un nuovo procedimento volto alla revisione della graduatoria definitiva, l'Istituto scolastico pubblicava una seconda graduatoria definitiva in cui era stato operato un ricalcolo del punteggio della figlia che veniva rideterminato in n. 6 punti.

L'Amministrazione con nota del 25/3/2015 rigettava l'istanza negando l'accesso alla documentazione rilevando, in sintesi, che la rideterminazione del punteggio non avrebbe dato *“concrete chances di ingresso utile in graduatoria”* di talché gli istanti non potrebbero vantare alcun diritto ad accedere alla documentazione degli altri concorrenti, non avendo un interesse diretto, concreto e attuale rispetto all'iscrizione della propria figlia alla scuola primaria in quell'Istituto tale da far *“venir meno il diritto dei controinteressati alla tutela della riservatezza e protezione dei propri dati personali”*.

I genitori di ....., non condividendo il diniego opposto dall'Istituto, hanno tempestivamente adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ordinasse all'Amministrazione il rilascio dei documenti richiesti.

L'Istituto scolastico ha depositato memoria chiedendo il rigetto del ricorso.

## DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

Con riferimento all'interesse all'accesso esso sussiste ed è differenziato in ragione della presentazione della domanda di iscrizione e della partecipazione alla relativa procedura.

In relazione alla tutela della riservatezza degli altri candidati utilmente collocati in graduatoria si conferma il costante avviso di questa Commissione in base al quale non appare essere prevalente la tutela della riservatezza dei concorrenti, dal momento che questi ultimi, prendendo parte alla selezione pubblica, hanno implicitamente accettato che i loro dati personali esposti nei documenti riguardanti la procedura di selezione, potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati (quale è senz'altro l'istante, in qualità di concorrente, a mezzo dei propri genitori, non utilmente collocata in graduatoria).

In ogni caso, il comma 7 dell'art. 24 L. 71. 241/1990 stabilisce che l'accesso deve (comunque) essere garantito ai richiedenti quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici.

#### PQM

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

### **9.6 Documenti accessibili**

Accesso a documentazione inerente il proprio rapporto di lavoro trasmessa alla magistratura penale - carattere ontologicamente amministrativo dei documenti, formati dall'Amministrazione - ostensibilità di esposti e segnalazioni di privati pervenuti ad un'Amministrazione pubblica, anche se già trasmessi alla magistratura penale - Il segreto delle indagini preliminari, ex art. 329 c.p.p. vale a coprire solo gli ulteriori atti di indagini penali.

(maggio 2015)

#### FATTO

Il signor ....., Sottufficiale della Guardia Costiera, con il grado di Primo Maresciallo Luogotenente, in servizio presso la Sezione di polizia giudiziaria della Procura della Repubblica di ....., in data ... ed in data ..., con due distinte istanze rivolte all'Amministrazione chiedeva di poter accedere a documenti relativi al lavoro straordinario effettuato dal personale militare del Comando capitanerie di Porto nel periodo compreso tra il mese di gennaio 2010 ed il mese di dicembre del 2011, agli statini riepilogativi mensili del lavoro prestato dall'accedente nello stesso periodo, nonché ad altri documenti relativi al rapporto di impiego dell'accedente (note caratteristiche, documentazione relativa a ricompense ricevute) e ad eventuali comunicazioni con le quali l'accedente avrebbe richiesto ingiustamente il pagamento delle indennità menzionate nell'invito a comparire dinanzi alla Procura militare presso il Tribunale di ..... in data 18.02.2015, in relazione all'accusa di truffa aggravata (ex art. 234 e 47 del codice penale militare di pace).

L'Amministrazione, con nota del 6.3.2015, comunicava il rigetto della sua istanza di accesso poiché la Procura militare presso il Tribunale militare di ..... non aveva concesso il nulla osta all'ostensione dei documenti in questione.

Il signor ....., in data 6.4.2015, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, adottasse le conseguenti determinazioni.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere accolto.

La documentazione in questione, lungi dall'essere il frutto di un'autonoma attività di indagine svolta dall'autorità inquirente, ha carattere ontologicamente amministrativo, essendo stata formata dall'Amministrazione e dall'odierno ricorrente, in quanto avvinto da un rapporto d'impiego con l'Amministrazione.

Solo successivamente alla sua formazione tale documentazione è confluita nel fascicolo delle indagini preliminari.

Giova rammentare l'insegnamento giurisprudenziale secondo il quale gli esposti e le segnalazioni di privati pervenuti ad un'Amministrazione, anche se già trasmessi alla magistratura penale, sono ostensibili, il segreto delle indagini preliminari, ex art. 329 c.p.p. valendo a coprire solo gli ulteriori atti di indagini penali ( Cons. Stato, Sez.IV, sentenza n. 2118/2011).

Tale principio di diritto potendo essere applicato al caso di specie, si deve escludere che il mancato nulla osta della competente Procura della Repubblica osti all'accessibilità dei documenti in questione al ricorrente che gli è garantita, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, in considerazione della necessità dell'acquisizione degli stessi ai fini dell'esercizio del suo diritto di difesa.

#### PQM

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

\*\*\*

## **Accesso a documentazione relativa ad esami finali di un corso di aggiornamento scolastico**

(Roma, maggio 2015)

### **FATTO**

La signora ....., avendo frequentato presso la Scuola Superiore Grafologia ... un corso di aggiornamento per Rieducatori della scrittura, nell'anno scolastico 2013-2014, a conclusione del quale, all'esito degli esami finali era stata ritenuta non idonea, in data 23.2.2015 chiedeva al Direttore della predetta scuola di poter accedere ad una serie di documenti relativi agli esami in questione ( richiesta di costituzione della Commissione d'esame; verifiche di apprendimento del percorso formativo "Rieducatori alla scrittura" e valutazioni relative alla condotta dell'accedente; verbale del giudizio di ammissione agli esami finali; prova finale scritta e relativa valutazione da parte della Commissione; verbale della prova orale finale; scheda riassuntiva delle operazioni d'esame; verbale degli esami).

La predetta istanza veniva rigettata con nota del 13.3.2015, in ragione della considerazione che l'Associazione in questione non rientrerebbe tra i soggetti passivamente legittimati in relazione all'esercizio del diritto di accesso ad atti e documenti amministrativi, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 241/1990, quale soggetto di diritto privato non sussumibile sotto i concetti di Pubblica Amministrazione, Azienda Autonoma o Speciale, Ente Pubblico, Gestore di pubblico servizio, ovvero di Autorità di garanzia e vigilanza.

La signora ....., in data 9.4.2015, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego di accesso opposto dall'Associazione in questione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, adottasse le conseguenti determinazioni.

### **DIRITTO**

La Commissione deve affrontare preliminarmente la questione della riconducibilità dell'Associazione destinataria dell'istanza di accesso della ricorrente alla nozione di

pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera e) della legge n. 241/1990.

A tale questione si deve rispondere positivamente ove si consideri che, secondo quanto risulta dalla homepage del sito web della predetta associazione, essa svolge attività di formazione professionale riconosciuta dalla Regione Puglia.

Ciò vale a qualificarla come soggetto di diritto privato esercente un'attività di pubblico interesse, equiparato dalla predetta disposizione legislativa ad una Pubblica Amministrazione stricto sensu.

Ciò premesso la Commissione- ritenuta la propria competenza a pronunciarsi sul presente ricorso al fine di assicurare la tutela giustiziale del diritto all'accesso della ricorrente, non essendo stato ancora nominato il difensore civico della Regione Puglia- ritiene che il gravame sia meritevole di essere accolto, ai sensi del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990, trattandosi di documenti relativi ad una procedura di esame alla quale la ricorrente ha partecipato.

P.Q.M.

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

\*\*\*

### **Genitori di minore chiedono l'accesso alla procedura di selezione degli alunni ammessi a una scuola primaria**

(Roma, maggio 2015)

FATTO

I Signori ....., in qualità di genitori della minore ..... rivolgevano all'Istituto Scolastico ..... di Roma richiesta di accesso al fine di tutelare la propria posizione soggettiva, in relazione ad una serie di documenti relativi alla procedura di selezione degli alunni ammessi alla scuola primaria per l'anno scolastico 2015/16 per la quale era stata presentata regolare domanda di iscrizione nell'interesse della propria figlia.

A sostegno dell'istanza deducevano che, entro i termini previsti, era stata presentata regolare domanda d'iscrizione alla scuola e che, dopo la pubblicazione della graduatoria provvisoria, in data 27 febbraio 2015, i genitori richiedevano di poter accedere:

- 1) alla domande di iscrizione presentate;
- 2) alle verifiche a campione effettuate dall'Istituto e alla conseguente documentazione prodotta.

Deducedono, altresì, che - dopo aver senza esito sollecitato un incontro con il Dirigente - in data 20 marzo 2015, senza che fosse stato loro comunicato l'avvio di un nuovo procedimento, l'Istituto scolastico pubblicava la graduatoria definitiva in cui era stato operato un ricalcolo del punteggio della figlia che veniva rideterminato in n. 8 punti.

I genitori di ....., a fronte del silenzio-rigetto dell'Istituto, hanno tempestivamente adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ordinasse all'Amministrazione il rilascio dei documenti richiesti.

## DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

Con riferimento all'interesse all'accesso esso sussiste ed è differenziato in ragione della presentazione della domanda di iscrizione e della partecipazione alla relativa procedura.

In relazione alla tutela della riservatezza degli altri candidati utilmente collocati in graduatoria si conferma il costante avviso di questa Commissione in base al quale non appare essere prevalente la tutela della riservatezza dei concorrenti, dal momento che questi ultimi, prendendo parte alla selezione pubblica, hanno implicitamente accettato che i loro dati personali esposti nei documenti riguardanti la procedura di selezione, potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati (quale è senz'altro l'istante, in qualità di concorrente, a mezzo dei propri genitori, non utilmente collocata in graduatoria).

In ogni caso, il comma 7 dell'art. 24 L. 71. 241/1990 stabilisce che l'accesso deve (comunque) essere garantito ai richiedenti quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici.

#### PQM

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

\*\*\*

### **Accesso agli atti del fascicolo del procedimento disciplinare a proprio carico**

(Roma, settembre 2015)

#### FATTO

L'assistente capo di Polizia Penitenziaria .... formulava un'istanza di accesso agli atti del fascicolo del procedimento disciplinare a suo carico conclusosi positivamente per il ricorrente all'esito di un ricorso gerarchico proposto, rilevando di avere interesse ad avere copia una relazione redatta dall'Assistente Capo, addetto alla manutenzione, da cui era scaturita l'originaria contestazione.

A seguito del diniego opposto dall'Amministrazione all'istanza di accesso in questione, il ricorrente adiva la Commissione affinché si pronunciasse sulla legittimità del diniego in questione, ai sensi dell'art. 25 della legge 241/90.

L'Amministrazione ha depositato memoria eccependo la carenza di interesse dell'istante a seguito della favorevole conclusione del procedimento a suo carico e rilevando che la relazione di che trattasi era stata sostanzialmente riprodotta nel provvedimento del Provveditore di .....

#### DIRITTO

La Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto trattandosi di diniego di accesso ad atti riguardanti la posizione del dipendente, contenuti nel fascicolo del procedimento disciplinare a suo carico, venendo a tale riguardo in rilievo il diniego di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990.

Né è di ostacolo all'ostensione del documento in parola la favorevole conclusione del procedimento a carico del ricorrente non potendo l'Amministrazione sindacarne l'utilità per le eventuali iniziative legali che il ricorrente ha posto a sostegno delle ragioni della propria istanza di accesso. Parimenti non rilevano ai fini della legittimità del diniego le rappresentate carenze organizzative evidenziate dall'Amministrazione asseritamente incise dalla necessità di dare seguito ad una richiesta di accesso valutata come inutile per lo stesso accedente.

#### PQM

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

\*\*\*

**Accesso ad** atti contenuti nel fascicolo detenuto dalla Sezione Disciplina e Contenzioso, relativo al procedimento penale. instaurato **a carico** dell'accedente per il reato di “insubordinazione con ingiuria aggravata. - accessibilità parziale nei limiti di cui alle restrizioni statuite dall'art. 1050 del D.P.R. 15/03/2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246)

(Roma, ottobre 2015)

#### FATTO

L'Appuntato Scelto dei Carabinieri, in servizio presso la Legione Carabinieri .... per l'Ufficio Logistico, richiedeva l'8/7/2015, ai sensi e per gli effetti della Legge n° 241/1990, la visione e l'estrazione di copia integrale e conforme degli atti contenuti nel fascicolo detenuto dalla Sezione Disciplina e Contenzioso, relativo al procedimento penale n. .... R.G.N.R. instaurato nei suoi confronti dalla Procura Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di .... per il reato di “insubordinazione con ingiuria aggravata”.

Ciò al fine di tutelare i propri interessi legittimi e diritti soggettivi.

L'accesso veniva consentito in data 4/8/2015, ma con limitazioni per 9 dei 29 documenti, ai sensi dell'art. 1050 del D.P.R. 15/03/2010, n. 90, ossia con parti coperte

da “omissis”, riguardanti dati e informazioni di altro soggetto; altri documenti non venivano rilasciati (atti processuali originati dall’A.G.; comunicazione notizia di reato redatta dal 12° Battaglione Carabinieri .... di .... e n. 6 comunicazioni intercorse tra Comandi Arma e Autorità Giudiziaria e riguardanti il procedimento penale).

Il ricorrente in data 21.8.2015 adiva la Commissione affinché valutasse la legittimità del parziale diniego opposto dal Comando Legione Carabinieri .... ed, ai sensi e per gli effetti dell’art. 25 Legge n° 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni, dandone comunicazione all’Ufficio interessato.

L’Amministrazione resistente in data 14/9/2015 faceva pervenire memoria.

## DIRITTO

Con riferimento ai 9 dei 29 documenti rilasciati con parti coperte da “omissis”, il ricorso deve essere respinto, alla stregua di quanto disposto dall’art. 1050 del D.P.R. 15/03/2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), che sottrae all’accesso ai sensi dell’articolo 24 comma 4, della legge e dell’articolo 9 del decreto, in relazione all’interesse alla salvaguardia della riservatezza di terzi, persone, gruppi e imprese, per un periodo massimo a fianco di ciascuno indicato, i seguenti documenti *“e) attività e documentazione di carattere interno, anche se contenuta nei fascicoli personali, quali relazioni o rapporti di commissioni, uffici o funzionari sulle procedure da adottare e contenente giudizi di fattibilità e opportunità di provvedimenti: fino alla adozione del provvedimento, 50 anni per le informazioni la cui conoscenza possa ledere il diritto alla riservatezza dei terzi”*; statuizione insuscettibile di essere disapplicata dalla Commissione.

In relazione al mancato rilascio dell’ulteriore documentazione, la Commissione accoglie il ricorso, in considerazione dell’interesse differenziato e qualificato dell’accedente ed essendosi il procedimento giurisdizionale concluso, ma con le limitazioni prescritte dall’art. 22, comma 1, lettera d) della legge 241/90, secondo cui documento amministrativo è “ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e

concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”.

PQM

La Commissione in parte respinge il ricorso, in parte lo accoglie e, per l'effetto, invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda nei limiti di cui in motivazione.

\*\*\*

## 9.7 Inammissibilità

**Inammissibilità della reiterazione dell'istanza di accesso a seguito di ricorso dichiarato irricevibile per tardività** - La mancata impugnazione del diniego entro il termine di trenta giorni non consente né la reiterabilità, né l'impugnazione del successivo diniego, laddove a questo possa riconoscersi carattere meramente confermativo del primo

(gennaio 2015)

FATTO

Il sig. .... ha chiesto il 26 luglio 2014 alla Stazione dei carabinieri di ..... d'accedere ai documenti prodromici al foglio notificatogli il 13 luglio 2014 con cui veniva sottoposto a sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nel Comune di ..... L'amministrazione il 29 ottobre 2014 ha negato l'accesso.

Il 30 ottobre 2014 l'istante ha rinnovato la richiesta. L'amministrazione è rimasta silente.

Con gravame del 9 dicembre 2014, il ricorrente si è lamentato con questa Commissione del mancato accesso.

Questa Commissione il 19 dicembre 2014 ha rilevato la tardività della presentazione del ricorso.

Il 9 gennaio 2015 il sig. .... si è nuovamente rivolto a questa Commissione, chiedendo la revocazione della precedente decisione. Tanto perché, egli scrive, se l'istanza è del 30 ottobre 2014 allora l'amministrazione aveva tempo fino al 29 novembre per rispondere; poiché non l'ha fatto, il termine per la presentazione del gravame era di

ulteriori trenta giorni da tale data, quindi il 29 dicembre 2014. Ne conseguirebbe la ricevibilità del ricorso e la violazione di legge della decisione.

## DIRITTO

Questa Commissione ritiene di poter condividere l'insegnamento giurisprudenziale secondo il quale, stante la natura decadenziale del termine di trenta giorni per la proposizione del ricorso avverso il provvedimento di diniego, ovvero avverso il silenzio-rigetto, dell'istanza di accesso ai documenti, la mancata impugnazione del diniego entro il predetto termine non consente né la reiterabilità dell'istanza, né l'impugnazione del successivo diniego, laddove a questo possa riconoscersi carattere meramente confermativo del primo (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 20.4.2006 n. 7). L'ammissibilità della reiterazione dell'istanza di accesso deve essere riconosciuta solo in presenza di fatti nuovi, sopravvenuti o meno, non rappresentati nell'originaria istanza o anche a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante atto a legittimare l'istanza di accesso.

Nel caso di specie l'originaria istanza di accesso è stata reiterata senza che venissero rappresentati fatti nuovi o venisse prospettata diversamente la posizione legittimamente all'accesso, e pertanto l'istanza idonea al calcolo dei termini di ricevibilità non è quella del 30 ottobre 2014, ma quella primigenia del 26 luglio 2014. Ne consegue la correttezza della pronuncia dello scorso 19 dicembre 2014.

Da tale premessa questa Commissione rileva pertanto l'inammissibilità del gravame, attesa la totale identità della fattispecie oggi in esame rispetto a quella già decisa con pronuncia del 28 ottobre scorso e stante l'inidoneità delle censure del ricorrente alla giustificazione di una richiesta revocatoria.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dichiara il ricorso inammissibile.

\*\*\*

**Richiesta di informazioni di una cittadina straniera inerenti lo stato della domanda di conferimento della cittadinanza italiana** – Inammissibilità in sede di accesso ai documenti, ai sensi dell'art. 22, comma 4 della legge 241/90 e dall'art. 2, comma 2 del D.P.R. 184/2006 - Accessibilità agli atti esistente nei fascicoli del procedimento.

(settembre 2015)

#### FATTO

La Sig.ra ... rivolgeva, tramite il proprio difensore, al Ministero dell'Interno un'istanza di accesso diretta a conoscere lo stato della domanda presentata nel corso dell'anno 2013 alla Prefettura di Milano, finalizzata ad ottenere il conferimento della cittadinanza italiana.

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

La Prefettura di Milano ha fatto pervenire una comunicazione alla Commissione in cui fa presente che, a seguito del cambio di residenza anagrafica dell'istante, la domanda veniva inoltrata alla competente Prefettura di Torino.

#### DIRITTO

La Commissione ritiene che il ricorso sia meritevole di essere accolto, limitatamente agli atti che sono presenti nei fascicoli del procedimento riguardante l'istante, ove esistenti, venendo a tale riguardo in rilievo il diniego di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990.

Il ricorso appare, invece, inammissibile nella parte in cui è finalizzato a conoscere lo "stato" del procedimento attivato per ottenere il conferimento della cittadinanza italiana in quanto, sotto tale profilo l'istanza di accesso risulta finalizzata ad una generica

richiesta di informazioni, come tale inammissibile ai sensi dell'art. 22, comma 4 della legge 241/90 e dall'art. 2, comma 2 del D.P.R. 184/2006.

La Commissione rileva, per completezza che, sulla base di quanto comunicato da altre Prefetture, in relazione a fattispecie analoghe, le informazioni riguardanti lo stato di trattazione della pratica per il conferimento della cittadinanza sono consultabili sul portale [www.interno.it](http://www.interno.it) nella sezione "*Cittadinanza - consulta la tua pratica*", direttamente e in tempo reale dall'interessato in possesso del proprio codice identificativo (codice che il ricorrente menziona nel proprio ricorso e del quale, pertanto, possiede gli estremi).

#### PQM

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

\*\*\*

**Accesso, da parte di una S.R.L. , a seguito di revoca delle agevolazioni di cui alla legge n. 488 del 1992, a documenti inerenti agevolazioni concesse, ivi compresa corrispondenza intercorsa fra responsabile del procedimento e soggetti convenzionati, finanziatori ed agenti con altri ministeri enti pubblici e privati interessati** – inammissibilità di domanda di accesso generica e priva di oggetto determinato o quanto meno determinabile, e non riferita a specifici documenti, ma richiedente necessità di attività di elaborazione di dati.

(Roma, settembre 2015)

#### FATTO

La società ricorrente dopo avere ricevuto il decreto del ... di revoca delle agevolazioni di cui alla legge n. 488 del 1992, ha chiesto, per fini defensionali, tramite il legale rappresentante ....., di potere accedere ai documenti, progetti, presenti nel fascicolo relativo alle agevolazioni concesse; ivi compresa la corrispondenza intercorsa fra il responsabile del procedimento ed i soggetti convenzionati, finanziatori ed agenti con altri ministeri enti pubblici e privati interessati, dalla data di presentazione della domanda di agevolazione fino alla data di presentazione dell'istanza di accesso.

Avverso il silenzio rigetto del Ministero resistente, il legale rappresentante della società ricorrente ha adito, in termini, la Commissione.

## DIRITTO

In generale si ricorda che la giurisprudenza ha chiarito che la domanda di accesso ai documenti amministrativi che risulti generica, non contenendo gli estremi del documento di cui si chiede l'ostensione idonei a consentirne l'identificazione è inammissibile (Consiglio Stato, sez. VI, 10 settembre 2009, n. 5461).

Inoltre, secondo un ormai consolidato orientamento la domanda di accesso deve avere un oggetto determinato o quanto meno determinabile, e non può essere generica; deve riferirsi a specifici documenti senza necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta (Cons. Stato, sez. VI, 20-05-2004, n. 3271; C. Stato, sez. VI, 10-04-2003, n. 1925).

Nel caso di specie, l'istanza del ricorrente ha un oggetto indefinito dal momento che, pur essendo genericamente circoscritto l'arco temporale di riferimento, non è possibile definire se l'istanza faccia riferimento ai documenti del fascicolo del ricorrente o a tutti i documenti in possesso dell'amministrazione relativi alle agevolazioni in esame.

## PQM

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dichiara il ricorso inammissibile.

\*\*\*

**Richiesta di informazioni in ordine alle ragioni ostative della mancata attribuzione di ore di insegnamento del collega in malattia – Inammissibilità in sede di accesso agli atti**  
(Roma, dicembre 2015)

## FATTO

Il professore ricorrente, precario, in servizio presso l'Istituto resistente, il 2 ottobre, ha chiesto di conoscere le ragioni in base alle quali l'insegnamento delle 6 ore del prof. .... .., in malattia al momento della presentazione della istanza di accesso, non gli è stato proposto in quanto presunto avente diritto.

Avverso la condotta inerte dell'amministrazione integrante la fattispecie del silenzio rigetto, il ricorrente ha adito in termini la Commissione.

#### DIRITTO

Il ricorrente ha chiesto di potere accedere alle ragioni ostative della mancata attribuzione a se stesso delle ore di insegnamento del prof. .... La richiesta esula, pertanto, dall'ambito di applicazione del Capo V della legge n. 241 del 1 990, atteso che l'accesso ha ad oggetto documenti amministrativi e non informazioni.

#### PQM

La Commissione dichiara il ricorso inammissibile.

\*\*\*

### 9.8 Interesse all'accesso

**Accesso a documentazione inerente esposto presentato dall'istante e finalizzato ad avviare un procedimento disciplinare a carico di un dipendente di una Struttura sanitaria ove lo stesso accedente presta servizio -** La qualità di autore dell'esposto/segnalazione è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi (nella specie la convivenza sul luogo di lavoro), a radicare la titolarità dell'interesse ad accedere (Roma, settembre 2015)

#### FATTO

Il dott. .... formulava una richiesta di accesso per conoscere le determinazioni assunte dall'Amministrazione in esito all'esposto presentato dall'istante finalizzato a favorire l'inizio di un procedimento disciplinare a carico di un dipendente della Struttura sanitaria di .... ove egli presta servizio per i fatti meglio descritti nella segnalazione a suo tempo inviata all'Amministrazione.

L'Amministrazione negava l'accesso motivando il diniego in ragione della carenza di motivazione a sostegno dell'istanza .

Avverso il rigetto sulla sua istanza di accesso, l'istante ha adito la Commissione, affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

## DIRITTO

La Commissione osserva che l'istanza di accesso formulata dal ricorrente risultava diretta a conoscere le determinazioni adottate a seguito dell'esposto presentato dall'istante medesimo.

Tale motivazione è stata posta alla base dell'istanza di accesso cui è stata allegata la raccomandata contenente l'esposto a suo tempo presentato con una dettagliata descrizione da parte del medico dei fatti accaduti.

Per quanto sopra la Commissione ritiene, in continuità con il proprio orientamento che la qualità di autore dell'esposto/segnalazione in capo al ricorrente sia circostanza idonea, unitamente ad altri elementi (nella specie la convivenza sul luogo di lavoro), a radicare nell'autore la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante cui fa riferimento l'art. 22 della l. 241/90 (in tal senso cfr. anche Consiglio di Stato, sez. VI, n. 316 del 21/1/2013 e Cons. Stato, Sez. VI, n. 3742 del 22/6/2011).

## PQM

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

\*\*\*

**Accesso ad atti relativi ad attività ispettiva posta a fondamento di mancato trasferimento presso altro Istituto scolastico, richiesto dall'accidente, dirigente scolastico** – titolarità di un interesse attuale, diretto e concreto all'esibizione dei chiesti documenti

(ottobre 2015)

## FATTO

La Dirigente Scolastica Prof.ssa ....., in servizio presso l'Istituto Comprensivo N. 1 di ....., a seguito di risposta negativa su trasferimento a domanda presso il Liceo ....., in data 10.7.2015 ha chiesto ai sensi della legge 241/90 l'accesso agli atti, al fine di avere notizie in merito e comprendere di che tipo di attività ispettiva si tratti, da chi e per quali motivi sia stata disposta, considerato che nella risposta del 6.7.2015 l'Ufficio *“ha ritenuto di non poter procedere all'accoglimento della richiesta in quanto a seguito di una relazione ispettiva*

*pervenuta prima dei movimenti, è emersa la necessità di garantire che il Dirigente scolastico assuma una posizione di assoluta imparzialità...”.*

Parte accedente, non condividendo il silenzio opposto sull'istanza di accesso dall'Amministrazione, ha tempestivamente adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ordinasse all'Amministrazione il rilascio dei documenti richiesti.

L'Amministrazione con nota del 25/9/2015 ha precisato che il diniego di accesso alla documentazione è dovuto alla circostanza che da tale relazione ispettiva non emerge direttamente il motivo del diniego del trasferimento e che inoltre riguarda fatti, persone e circostanze del tutto estranee alla sfera personale dell'accedente, contenendo notizie e dati personali e sensibili che lo Scrivente è obbligato a non rivelare in base ai principi della legge sulla privacy.

## DIRITTO

Il ricorso è fondato, in quanto l'esponente è titolare di un interesse attuale, diretto e concreto all'esibizione del documento oggetto dell'istanza di accesso.

Nel caso in esame, non è dubbia la posizione qualificata della richiedente, atteso che il documento di cui si chiede di conoscere il contenuto, afferisce direttamente alla sua sfera giuridico-soggettiva, essendo stato citato nella nota dell'Amministrazione resistente del 6.7.2015 a fondamento del mancato trasferimento presso la sede richiesta.

In relazione alla tutela della riservatezza di terzi si osserva che si può procedere all'oscuramento dei dati personali e dei nominativi degli stessi contenuti nella relazione ispettiva. La giurisprudenza (C.d.S. 26/04/2005, n. 1896 e da ultimo C.d.S. 14/05/2014, n. 2472) ha chiarito che “salvo che non si tratti di dati personali (dati c.d. sensibili), cioè di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convenzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, nel qual caso l' art. 16 comma 2, D.Lgs. 11 maggio 1999 n. 135 (ora art. 60, D.Lgs. n. 196 del 2003) prescrive che l'accesso è possibile solo se il diritto che il richiedente deve far valere o difendere è di rango almeno pari a quello della persona cui si riferiscono i dati stessi nel bilanciamento di interessi che connota la disciplina del diritto di accesso, quest'ultimo prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo

ogniquale volta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente”.

Il comma 7 dell'art. 24 L. 71. 241/1990 stabilisce che l'accesso deve (comunque) essere garantito ai richiedenti quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici.

#### PQM

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

\*\*\*

**Accesso a brutta e bella copia di due prove scritte di candidati inclusi in graduatoria di merito di concorso per dirigenti scolastici da parte di Docente di scuola secondaria di II grado, - risultata non idonea**, negato dall'amministrazione in ragione del fatto fossero scaduti i termini per la proposizione di ricorsi – Sussistenza dell'interesse all'accesso in ragione della partecipazione dell'accedente alla relativa procedura concorsuale

(Roma, ottobre 2015)

#### FATTO

La signora ....., docente di scuola secondaria di II grado, ha presentato - in data 2/08/2015 - all'Ufficio Scolastico Regionale della Calabria richiesta formale di estrazione copia della bella e brutta copia delle due prove scritte (saggio e studio di caso) di alcuni candidati (indicati nell'istanza) inclusi nella graduatoria di merito del Concorso per dirigenti scolastici D.D.G. 13/07/2011 (G.U. serie speciale n. 56 del 15 luglio 2011).

A sostegno dell'istanza deduceva di avere un interesse difensivo a conoscere i documenti in relazione alle iniziative assunte o da assumere rispetto alla suddetta procedura concorsuale.

L'Amministrazione ha negato l'accesso con provvedimento del 04/09/2015, rilevando la genericità e la carenza di motivazione dell'istanza, tenuto conto che i ricorsi avverso la procedura concorsuale per Dirigenti scolastici erano stati definiti con pronunce di rigetto sia da parte del Tar che del Consiglio di Stato e che fossero

*“ampiamente scaduti i termini per la proposizione di qualsivoglia ulteriore ricorso in sede amministrativa”.*

La Sig.ra ....., non condividendo il diniego opposto dall'Amministrazione, ha tempestivamente adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ordinasse all'Amministrazione il rilascio dei documenti richiesti.

## DIRITTO

La Commissione ritiene il ricorso meritevole di accoglimento.

Con riferimento all'interesse all'accesso esso sussiste ed è differenziato in ragione della partecipazione alla relativa procedura concorsuale in cui la ricorrente è risultata non idonea, come si evince dall'istanza di accesso.

Sotto il profilo dell'interesse la ricorrente ha dedotto nella propria istanza di aver instaurato una controversia in sede europea (presumibilmente in Corte E.D.U), di voler comunque agire in revocazione avverso le sentenze del g.a. e di voler tutelare la propria sfera anche in sede penale.

Viene, in primo luogo in rilievo il diniego di accesso ad atti endoprocedimentali, ai quali il ricorrente, in quanto parte del procedimento in questione, ha diritto di accedere, in forza del combinato disposto dell'art. 7 e dell'art. 10 della legge n. 241/1990.

In secondo luogo, ai sensi del comma 7 dell'art. 24 L. 71. 241/1990 l'accesso deve (comunque) essere garantito quando la conoscenza dei documenti richiesti sia necessaria per curare o per difendere interessi giuridici.

La Commissione osserva, infine, che non spetta all'Amministrazione, in sede di accesso agli atti, sindacare l'ammissibilità o la praticabilità di rimedi giurisdizionali avverso gli atti, i provvedimenti o i comportamenti connessi alla richiesta di ostensione.

## PQM

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

\*\*\*

## 9.9 Limiti all'accesso

### **Atti o documenti inerenti ad adempimenti istruttori relativi a licenze, concessioni comunque denominate o ad altri provvedimenti di autorità diverse da quelle di pubblica sicurezza - Documenti sottratti all'accesso**

(Roma, febbraio 2015)

#### FATTO

Il signor ..... - essendosi visto rigettare dalla Provincia di ....., con provvedimento del 18 novembre 2014, il rinnovo della qualificazione di guardia volontaria venatoria ed ittica, sul presupposto che da una nota della Questura di ..... del 27 ottobre 2014, sarebbe risultata l'insussistenza in capo al signor ..... dei requisiti per il conseguimento della nomina a guardia particolare giurata- in data 12 dicembre 2014 rivolgeva alla Questura di .....un'istanza di accesso alla predetta nota.

In data 31 dicembre 2014 veniva notificato all'accedente il provvedimento del 22 dicembre 2014 con cui gli era stato negato l'accesso alla nota in questione, sul rilievo che la stessa rientrasse tra i documenti sottratti all'accesso, ai sensi dell'art. 3 del D.M. n. 415/1994.

In data 26 gennaio 2015, il signor ..... adiva la Commissione per ottenere l'accesso al documento richiesto.

#### DIRITTO

Il ricorso deve essere rigettato, alla stregua del disposto dell'art. 3, lettera b) del D.M. n. 415/1994 - norma regolamentare non suscettibile di essere disapplicata dalla Commissione - che sottrae all'accesso gli atti o documenti inerenti ad adempimenti istruttori relativi a licenze, concessioni comunque denominate o ad altri provvedimenti di autorità diverse da quelle di pubblica sicurezza.

#### PQM

La Commissione rigetta il ricorso.

\*\*\*

## **Documento materialmente non esistente al momento di presentazione dell'istanza – Esclusione dall'accesso**

(febbraio 2015)

### FATTO

La signora ....., in data 15 dicembre 2014, rivolgeva all'Ufficio INPS di ..... un'istanza di accesso all'estratto conto contributivo del signor ... riferito sia al lavoro dipendente sia al lavoro autonomo, motivando tale istanza con riferimento all'esigenza di accertare l'entità dei redditi percepiti da quest'ultimo (ex coniuge dell'accedente), a seguito del cambiamento dell'attività lavorativa svolta dallo stesso (passaggio da un'attività di lavoro subordinato a quella di lavoro autonomo), al fine di valutare la possibilità di chiedere al giudice competente di modificare l'entità dell'assegno di mantenimento dei tre figli, determinato in sede di omologazione della separazione personale.

L'Amministrazione, con nota del 29 dicembre 2014, comunicava il rigetto dell'istanza di accesso, l'istanza di accesso avendo ad oggetto un documento materialmente non esistente al momento di presentazione dell'istanza.

La signora ..... in data 27 gennaio 2015, adiva la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, adottasse le conseguenti determinazioni.

### DIRITTO

Il ricorso deve essere rigettato, in considerazione del fatto che, alla data di presentazione dell'istanza di accesso, il documento richiesto non era materialmente esistente agli atti dell'Amministrazione.

Tale circostanza di fatto non è smentita dalla ricorrente che si è limitata a dire che si tratta di documento che l'INPS è tenuta ad elaborare su richiesta del soggetto cui l'estratto conto contributivo si riferisce.

### PQM

La Commissione rigetta il ricorso.

\*\*\*

**Diritto di accesso e tutela della riservatezza – Necessario equilibrio tra accesso e privacy, ai sensi del combinato disposto degli artt. 59 e 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, nr. 196 (c.d. Codice della privacy) e dalla previsione del comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990.** - L'accesso strumentale alla tutela di propri diritti ed interessi giuridici in un eventuale giudizio, può essere negato in presenza dei c.d. dati supersensibili (stato di salute o vita sessuale), di cui all'art. 60 D. Lgs. 2003, n. 196.

(Roma, dicembre 2015)

#### FATTO

Il sig. ..., vice commissario in servizio presso la Casa di Reclusione di ..., in data 8.9.2015 ha rivolto all'Amministrazione un'istanza di accesso al fine di prendere visione ed eventualmente copia della seguente documentazione:

1. data in cui è stato riconosciuto dalle competenti commissioni mediche lo stato di handicap dei familiari assistiti dai vice commissari ..., tutti partecipanti, con l'istante, al 3° corso di formazione per vice commissari ruolo ordinario del Corpo di polizia penitenziaria, cui è stato riconosciuto al termine del corso il diritto all'assegnazione/trasferimento presso le sedi richieste; e comunicazione del luogo ove avviene la prestazione giornaliera del disabile;
2. richiesta del requisito di dover dimostrare la compatibilità tra il corso di formazione e l'assistenza al familiare disabile nei confronti di ..., cui è stato riconosciuto il diritto all'assegnazione/trasferimento ai sensi dell'art. 33, comma 5, della L. 104/92;
3. data in cui è stato revocato il provvedimento di trasferimento dalla C.c. di ... al Vice Commissario ...;  
nonché di ottenere copia dei seguenti documenti:
4. documenti ricevuti e formati dei controlli richiesti al Comando Stazione Carabinieri di ..., il giorno 20 marzo u.s., nr. ....-2015 F del 20 marzo 2015;
5. documenti ricevuti e formati dei controlli richiesti alla Polizia Municipale del Comune di ..., nel mese di marzo 2015.

6. provvedimento con il quale al richiedente è stato disposto il rientro in sede all'ISSPe nel mese di settembre 2013, durante il periodo in cui era distaccato presso la C.r. di ... ex art. 7 del DPR 354/99, allorquando era in attesa di assegnazione;
7. provvedimento emanato nr. .... del 18.11.2014:
8. provvedimento emanato n. FU -GDAP .....-2015 del 26.02.2015, con il quale ha dovuto attestare il luogo di assistenza giornaliera del proprio suocero.

A fondamento dell'istanza ha dedotto la tutela dei propri diritti ed interessi giuridici rilevanti, nonché depositare alcuni atti presso le diverse A.G. competenti.

L'Amministrazione in data 8/10/2015 ha accolto l'istanza di accesso, inviando copia della documentazione richiesta dall'accedente, di cui ai precedenti nn. 4,5, 6, 7 e 8, mentre in ordine alla richiesta di prendere visione e di estrarre copia dei documenti afferenti i Vice Commissari ..., ha differito l'accesso in attesa di ricevere l'assenso ex art.3 c.2 del DPR 184/2006, in qualità di controinteressati ex art. 22 c.1 lett. c) Legge 241/90.

Il sig. ..., a mezzo dell'Amministrazione resistente che ha inoltrato il 29.10.2015 la richiesta, ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del differimento opposto dall'Amministrazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, adottasse le conseguenti determinazioni.

In data 9/11/2015 sono pervenute le controdeduzioni della dott.ssa ..., che si è opposta all'accesso.

In data 12/11/2015 è pervenuta memoria dell'Amministrazione resistente che ha precisato che con nota del 4 novembre 2015 il ricorrente è stato informato che i controinteressati hanno manifestato opposizione all'accesso e all'estrazione di copia e che l'accesso è negato, non avendo parte ricorrente precisato l'interesse giuridico leso, limitandosi a richiedere l'accesso ad atti di carattere generale, ostando la previsione di cui al comma 3 dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La Commissione, nella seduta del 19.11.2015, ha ritenuto necessaria la trasmissione da parte dell'Amministrazione dell'opposizione al rilascio della documentazione da parte degli altri controinteressati, nonché la precisazione da parte dal ricorrente se, con

riferimento alla documentazione di cui al superiore punto 2, che nell'istanza di accesso risulta richiesta nei confronti di ben 7 controinteressati, la medesima si debba intendere limitata alle sole ..., nonché se la richiesta del documento di cui al precedente punto 3, che non compare nella richiesta di riesame alla Scrivente, debba intendersi rinunciata, con interruzione dei termini di legge

In data 4 dicembre 2015 parte ricorrente ha precisato che la richiesta di cui al superiore punto 2 deve intendersi limitata alle sole ... e che la richiesta di cui al punto 3 deve intendersi rinunciata.

Inoltre ha precisato che alle controinteressate è stata accolta l'istanza di trasferimento rispetto al ricorrente al quale il diritto è stato negato giacché "la data di accertamento dello stato di handicap del proprio congiunto disabile da parte della commissione è stata accertata in una data corrispondente al pieno svolgimento del corso di formazione ed, inoltre, sembrava opportuno dimostrare la compatibilità tra l'attività formativa con lo svolgimento della prestazione assistenziale".

In data 10/12/2015 l'amministrazione trasmetteva le controdeduzioni dei controinteressati.

## DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Quanto ai rapporti tra diritto di accesso e tutela della privacy, l'equilibrio tra accesso e privacy è dato dal combinato disposto degli artt. 59 e 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, nr. 196 (c.d. Codice della privacy) e dalla previsione del comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990.

Segnatamente la Commissione osserva che quando l'accesso sia strumentale alla tutela di propri diritti ed interessi giuridici in un eventuale giudizio, come nella fattispecie concreta, l'accesso può essere negato in presenza dei c.d. dati supersensibili (stato di salute o vita sessuale), di cui all'art. 60 D. Lgs. 2003, n. 196.

Infatti, quest'ultima disposizione prescrive "*quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno*

*pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile?*

Nella fattispecie concreta, l'accedente non invoca un diritto di rango pari o superiore a quello degli interessati, né un diritto della personalità o altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile, ma la richiesta di accesso è motivata genericamente “dal voler tutelare i propri diritti e interessi giuridici rilevanti, nonché depositare alcuni atti presso le diverse A.G. competenti”, senza alcuna deduzione sul diritto sotteso all'istanza di accesso, che deve essere di rango pari o superiore a quello degli interessati, ai cui dati supersensibili (diritto alla salute) si vuole accedere.

PQM

La Commissione rigetta il ricorso.

\*\*\*

**Accesso ad informazioni contenute in documenti amministrativi in formato elettronico ( estratto contributivo, estratto conto buoni e sistema delle comunicazioni obbligatorie unificate) riguardanti il rapporto di lavoro di una badante. - Prevalenza del diritto di difesa sul diritto alla riservatezza della controinteressata**

(Roma, settembre 2015)

FATTO

I ricorrenti, dipendenti dell'Agenzia delle Entrate, hanno chiesto di potere accedere ai seguenti documenti riguardanti la badante .....:

- estratto contributivo e posizione assicurativa
- voucher fruiti, comprensivi di data e soggetto erogatore/datore di lavoro, comunicazioni, assunzioni, interruzioni e cessazioni del rapporto di lavoro.

Chiariscono i ricorrenti nel presente gravame di avere presentato una denuncia querela per calunnia e diffamazione a seguito della presentazione di un esposto nei loro confronti da parte di .... e ..... (deceduta).

Il procedimento penale scaturito dalla presentazione dell'esposto, nel corso del quale i ricorrenti si erano costituiti parti civili, si è concluso, il 20 febbraio 2015, con una

sentenza assolutoria. I chiesti documenti riguardano l'unico teste esaminato nel corso di tale processo penale presente ai fatti oggetto della causa e sono volti a verificarne l'attendibilità; infatti, i ricorrenti ritengono che il sig. .... abbia formalizzato il rapporto di lavoro con la controinteressata solo a seguito della visita ispettiva.

L'amministrazione resistente, con provvedimenti del 2 febbraio 2015, ha negato il chiesto accesso atteso che l'istanza ha ad oggetto informazioni e non documenti amministrativi, peraltro riguardanti dati riservati di controinteressati.

Avverso il provvedimento di diniego i ricorrenti hanno adito, in termini, la Commissione. Nel gravame, i ricorrenti dichiarano che le informazioni richieste sono contenute in documenti amministrativi in formato elettronico e informatico, ossia estratto contributivo, estratto conto buoni e sistema delle comunicazioni obbligatorie unificate; aggiungono, poi i ricorrenti che il loro diritto di difesa prevale sul diritto alla riservatezza della controinteressata.

La Commissione, con decisione del 23 marzo, ha chiesto all'amministrazione resistente se le chieste informazioni sono contenute in documenti amministrativi già formati; salva, nelle more dell'incombente istruttorio, l'interruzione dei termini di legge.

Successivamente, con memoria del 6 maggio, i ricorrenti hanno ribadito di essere titolari di un interesse qualificato ed hanno inviato alla scrivente la sentenza assolutoria su citata del 20 febbraio. Pertanto, ribadiscono i ricorrente che i chiesti documenti sono necessari per tutelare i propri diritti nel processo in corso.

L'amministrazione resistente, con memoria del 1 luglio, ha chiarito che l'estratto conto previdenziale non è un documento amministrativo già formato certificativo della posizione dell'assicurato e che non sono stati emessi voucher in favore della controinteressata.

Rappresenta, ancora, l'Istituto resistente che il modello Unilav è trasmesso dal datore di lavoro al centro per l'impiego affinché certifichi la costituzione del rapporto di lavoro.

L'Istituto resistente consulta, dunque, le certificazioni obbligatorie mediante le banche dati dei Centri per l'impiego.

## DIRITTO

Relativamente all'estratto contro contributivo (doc. punto 1) ed ai voucher lavorativi (doc. punto 2), la Commissione, preso atto della memoria con la quale l'amministrazione dichiara che il primo non è un documento amministrativo già formato e che non sono stati emessi voucher a favore della controinteressata, dichiara il ricorso inammissibile, ai sensi dell'art. 2, comma 2 del d.P.R. n. 184 del 2006.

Con riferimento alla richiesta di accesso agli altri documenti, la Commissione accoglie il ricorso, ove esistenti, essendo i ricorrenti titolari di un interesse difensivo e atteso che i documenti riguardano un procedimento penale in corso. Si ricorda, infine, che "La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente" (art. 25, comma 2 della legge n. 241 del 1990). Pertanto, all'amministrazione resistente è tenuta ad ostendere, oltre ai documenti dalla medesima formati, anche quelli detenuti attraverso banche dati comuni.

## PQM

La Commissione dichiara il ricorso in parte inammissibile, per il resto lo accoglie con i limiti di cui in motivazione, e, per l'effetto invita l'amministrazione resistente a riesaminare la vicenda sulla base delle considerazioni svolte.

\*\*\*

**Accesso a documentazione del Consiglio dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori relativa a contabilità e rendiconto anni consiliatura 2013-2015, necessaria per esercitare con cognizione di causa il proprio diritto di voto nell'assemblea degli iscritti all'Ordine - Sussistenza dell'interesse**

(Roma, dicembre 2015)

## FATTO

La ricorrente, quale architetto, ha presentato in data 31/8/2015 richiesta formale di visione/estrazione copia della documentazione relativa a:

- contabilità e rendiconto anni consiliatura 2013-2015 e segnatamente n. 10 documenti per l'anno finanziario 2014 (*rectius* 2013), n. 8 documenti per l'anno finanziario 2015 (*rectius* 2014), indicando quale motivo della richiesta la necessità di esercitare con cognizione di causa il proprio diritto di voto nell'assemblea degli iscritti all'Ordine, ancora da convocarsi, per l'approvazione del rendiconto 2014.

Formatosi il silenzio-rigetto sull'istanza di accesso, in data 13/10/2015 parte ricorrente ha adito la Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del silenzio rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

In data 19/10/2015 perveniva memoria del Consiglio dell'Ordine che faceva presente che in data 9/10/2015 veniva rilasciata copia degli atti contabili relativi all'anno 2015 (bilancio consuntivo 2014 e previsionale del 2015) con tutti gli allegati e che in data 15.10.2015 la ... partecipava all'assemblea del 15.10.2015, ivi formulando specifiche e circostanziate deduzioni dell'approvando bilancio.

Quanto all'accesso agli atti contabili 2013 evidenziava che non fosse adeguatamente motivato e che la ricorrente avesse un intento meramente esplorativo e riguardasse atti della Fondazione Ordine Architetti.

La Commissione nella seduta del 27/10/2015 invitava parte ricorrente ad allegare copia dell'istanza di accesso e l'Amministrazione resistente a precisare se la documentazione riguardante la Fondazione Ordine Architetti fosse in suo possesso, con interruzione, nelle more dell'incombente istruttorio, dei termini di legge.

In data 16.11.2015 l'arch. ... trasmetteva istanza di accesso e precisava che, contrariamente a quanto dedotto dal Consiglio, riceveva come allegati ai bilanci consuntivo e previsionale 2015 unicamente le relazioni del Collegio dei revisori e la relazione del Consigliere Tesoriere, che le consentivano di depositare alla assemblea del 15.10.2015 solo la mozione di voto contrario e la preliminare richiesta di un rinvio della discussione.

## DIRITTO

Il ricorso è meritevole di accoglimento.

Come ha avuto modo di rilevare questa Commissione, l'introduzione della legge 241/90 e s.m.i. ha ridisciplinato l'intera materia, innovando la ratio stessa del diritto di accesso nei sensi della trasparenza dell'azione amministrativa, in attuazione del più generale e costituzionalmente protetto interesse al buon andamento ed all'imparzialità dell'agire pubblico, e nel garantire, al tempo stesso, le esigenze partecipative e difensive dell'interessato.

Nel caso in questione l'interesse diretto, concreto ed attuale, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lettera b) della legge n. 241/1990, dell'istante, ai fini della tutela dei propri interessi giuridici, è stato congruamente rappresentato e riposa sia nel diritto di esercitare con cognizione di causa il proprio diritto di voto sia nell'essere iscritta al relativo Consiglio.

Quanto alla genericità degli atti di cui si richiede copia, si rileva che nell'istanza di accesso gli stessi risultano sufficientemente indicati e pertanto dovranno essere resi accessibili tutti i documenti di cui non è stata già rilasciata copia.

Stante il mancato riscontro da parte del Consiglio dell'Ordine alla richiesta istruttoria del 27/10/2015, qualora la documentazione riguardante la Fondazione Ordine Architetti di .... sia in suo possesso, dovrà essere rilasciata copia, ovvero il Consiglio dovrà provvedere, a norma dell'art. 6, comma 2, del d.p.r. n. 184/2006, a trasmettere l'istanza di accesso della ricorrente alla Fondazione, affinché si possa pronunciare sulla stessa.

## PQM

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

## 9.10 Organizzazione sindacale

**Accesso di Organizzazione sindacale a documentazione inerente l'avviso di convocazione di un'assemblea sindacale** - Esclusione dall'accesso dell'elenco dei nominativi dei docenti che hanno aderito oppure che hanno preso visione dell'avviso di assemblea sindacale

(Roma, aprile 2015)

### FATTO

Il prof. ...., in qualità di coordinatore provinciale della O.S. ricorrente, ha chiesto copia della circolare di accompagnamento all'avviso con il quale si comunicava a tutto il corpo docente la convocazione di un'assemblea sindacale per il 13 novembre 2014, ivi compresa l'attestazione dell'effettiva diffusione tra i plessi scolastici e l'elenco delle sottoscrizioni per presa visione ed adesione degli insegnanti in servizio in ciascun plesso. Chiarisce il rappresentante sindacale di avere ricevuto numerose segnalazioni di iscritti con le quali hanno lamentato di avere avuto conoscenza dell'avviso solo tardivamente; pertanto, il sindacato ricorrente afferma di volere verificare la corretta diffusione dell'avviso tra i docenti.

L'amministrazione resistente, con provvedimento del 20 gennaio 2015, ha inviato alla O.S. ricorrente i chiesti documenti, comunicando al contempo che 27 docenti avevano dichiarato di partecipare all'assemblea.

Successivamente, il 10 febbraio 2015, la O.S. ricorrente ha ribadito di volere acquisire copia dell'elenco delle firme apposte dai docenti per presa visione e/o adesione alla chiesta circolare. L'amministrazione, il 3 marzo 2015 ha, dunque, chiarito di avere escluso dall'accesso gli indirizzi mail dei docenti ai quali è stata inviata la circolare in questione per ragioni di tutela del loro diritto alla riservatezza; ha, poi, specificato di avere escluso dall'accesso l'elenco delle firme dei docenti per presa visione e/o adesione perché tale documento non presenta un nesso di connessione con l'interesse vantata nell'istanza di accesso, ossia la verifica dell'adeguata diffusione dell'avviso di assemblea.

Avverso il provvedimento di parziale diniego, il ricorrente ha adito, in termini, la Commissione.

L'amministrazione scolastica, con memoria del 17 aprile 2015, ha sostanzialmente ribadito le ragioni a sostegno del proprio parziale diniego ed ha riepilogato i fatti alla base della presente vicenda.

#### DIRITTO

La Commissione ritiene che correttamente l'amministrazione abbia escluso dall'accesso l'elenco dei nominativi dei docenti che hanno aderito oppure che hanno preso visione dell'avviso di assemblea sindacale.

Al riguardo si ricorda che il comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990, stabilisce che "Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale"; nel caso di specie l'elenco delle sottoscrizioni delle adesioni ad un'assemblea sindacale contiene dati sensibili, l'interesse alla c.d. privacy dei docenti deve considerarsi prevalente rispetto all'interesse conoscitivo della O.S. ricorrente non avendo quest'ultima chiarito l'indispensabilità del chiesto documento rispetto al proprio interesse.

#### PQM

La Commissione respinge il ricorso.

\*\*\*

#### **Accesso di Organizzazione sindacale a documentazione attinente attività extraistituzionale svolta da dipendente pubblico**

Inammissibilità dell'istanza in quanto volta a svolgere un controllo diffuso dell'operato della P.A., non consentito dal dettato dell'articolo 22 della legge n.241 del 1990.

(Roma, dicembre 2015)

#### FATTO

..... .., segretario generale provinciale della O.S. ricorrente, il 1 ottobre ha chiesto di potere accedere a numerosi documenti attinenti l'attività extra-istituzionale svolta

dall'ispettore superiore s.u.p.s. sostituto commissario .... con la società calcistica denominata S.S. .... s.r.l.

Il sig. .... ricorda nell'istanza di accesso che proprio a seguito della segnalazione effettuata dalla O.S. ricorrente è scaturito un provvedimento dichiarativo dell'incompatibilità di fatto tra il ruolo istituzionale del contro interessato all'accesso e quello di web master nella società calcistica. Motiva, ancora, il ricorrente che la dichiarazione di incompatibilità di fatto non ha avuto conseguenze in capo al dott. .... Sussisterebbe, pertanto, a parere della ricorrente il proprio interesse a conoscere i chiesti documenti al fine di potere diffidare l'amministrazione a procedere secondo legge nei confronti del contro interessato. Aggiunge la O.S. di essere titolare di un ulteriore interesse a conoscere tali documenti al fine di garantire parità di trattamento dell'intera categoria di lavoratori in presenza di situazioni identiche o equiparabili al caso di specie. Pertanto, conclude la ricorrente di essere portatrice di un interesse ad accedere ai chiesti documenti al fine di tutelare gli interesse collettivi dei lavoratori e quelli propri della O.S.

Il Ministero resistente, con provvedimento del 15 ottobre, ha negato il chiesto accesso affermando che la O.S. non ha fornito un'adeguata dimostrazione della titolarità di un "concreto bisogno differenziato di conoscenza" che si espliciti sugli interessi collettivi differenziati. Aggiunge, dunque, l'amministrazione che "l'istanza ha carattere esplorativo essendo preordinata ad un generico controllo sull'osservanza da parte dell'amministrazione, dei parametri di trasparenza", precluso dalla legge. Conclude il Ministero che i chiesti documenti riguardano interessi personali di terzi soggetti.

Avverso il provvedimento di diniego, il ricorrente ha adito, in termini, la Commissione. Il presente gravame è stato notificato al contro interessato.

## DIRITTO

La Commissione osserva quanto segue.

La O.S. ricorrente, mediante i chiesti documenti, intende, tra l'altro, diffidare l'amministrazione a procedere secondo le norme poste a presidio dell'esclusività della prestazione lavorativa del pubblico dipendente, impugnando l'eventuale ulteriore inerzia.

Al riguardo si ricorda che secondo recente giurisprudenza “la legittimazione dell’organizzazione sindacale non può tradursi in iniziative di preventivo e generalizzato controllo dell’intera attività dell’amministrazione datrice di lavoro, sovrapponendosi e duplicando compiti e funzioni demandati ai soggetti istituzionalmente ed ordinariamente preposti nel settore di impiego alla gestione del rapporto di lavoro” (C.d.S. n. 5465 del 2012). Pertanto, conformemente a quanto ritenuto dall’amministrazione, la Commissione ritiene che l’istanza sia volta ad un controllo sull’operato dell’amministrazione ed il ricorso è, pertanto, respinto.

PQM

La Commissione respinge il ricorso.

\*\*\*

#### **9.11 Parlamentare – Esclusione del diritto d’accesso**

**Accesso di un Parlamentare a documenti riguardanti la ristrutturazione della “nave scuola” Amerigo Vespucci – inammissibilità della richiesta in assenza di specifico interesse differenziato all’accesso – impossibilità per il parlamentare di utilizzare lo strumento del diritto di accesso ai documenti amministrativi deducendone la rilevanza per l’espletamento del proprio mandato**

(Roma, giugno 2015)

FATTO

L’On. ...., in qualità di deputato capogruppo del .... presso la IV Commissione Difesa della Camera del Deputati, ha formulato un’istanza di accesso, ai sensi della legge n. 241 del 1990, ad una serie di documenti riguardanti la ristrutturazione della "nave scuola" Amerigo Vespucci ed, in particolare dei seguenti atti:

- 1) prospetto risorse finanziarie previste per la ristrutturazione della Nave Scuola Amerigo Vespucci;
- 2) progetto di ristrutturazione complessiva strutturale, con particolare riferimento alla messa in sicurezza del personale di bordo;

3) copia dei processi verbali delle riunioni del Consiglio di Sicurezza e Servizio di Prevenzione e Protezione, dal 15 maggio 2008 ad oggi, con particolare riferimento ai lavori in alberata e relativi DPI anticaduta.

A sostegno dell'istanza, diretta all'Ufficio per i rapporti con il Parlamento del Ministero della Difesa, ha rappresentato che la documentazione richiesta era finalizzata all'esercizio del mandato parlamentare.

L'Amministrazione ha negato l'accesso, con nota del 7 aprile 2015, motivando il diniego in ragione del fatto che lo "*status di parlamentare ed il connesso esercizio del mandato di rappresentanza politica, posti a fondamento dell'istanza*", non legittimano una richiesta di accesso ai sensi della legge n. 241 del 1990.

L'On. ...., a mezzo del proprio difensore, ha adito il Commissione affinché riesaminasse il caso e, valutata la legittimità del rigetto dell'istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della legge n. 241/1990, assumesse le conseguenti determinazioni.

L'Amministrazione ha depositato memoria, ribadendo la legittimità del diniego, citando precedenti di questa Commissione e della giurisprudenza amministrativa a sostegno della tesi esposta e rilevando, altresì, l'esistenza di un disegno di legge volto a modificare la l. 241/90 per ampliare il diritto di accesso dei parlamentari.

## DIRITTO

La Commissione, in mancanza di modifiche normative, allo stato solo *in itinere* (atto Camera 1761 menzionato nella memoria dell'Amministrazione) intende dare continuità al proprio orientamento di carattere generale (in tal senso v. Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, parere del 15.5.2003, parere del 26 aprile 1996 e 28 febbraio 2000; di recente v. parere del 17 gennaio 2013), in base la quale nel nostro ordinamento, ad eccezione dei consiglieri comunali e provinciali (art. 43, comma 2 del D.lgs. 267/2000) non si rinviene alcuna disposizione di rango primario o sub-primario volta ad attribuire una speciale legittimazione all'accesso in relazione ad uno *status* del soggetto derivante dall'appartenenza ad una particolare categoria od organo, oppure derivante dallo svolgimento di determinate funzioni.

Pertanto il parlamentare non può fondatamente utilizzare lo strumento del diritto di accesso ai documenti amministrativi deducendone la rilevanza per l'espletamento del proprio mandato.

Peraltro, al fine di esercitare il controllo del Parlamento sull'attività amministrativa del Governo e per richiedere la relativa documentazione, sono previsti dall'ordinamento altri e più specifici mezzi d'indagine.

La funzione ispettiva del Parlamento è, infatti, esercitata attraverso gli strumenti dell'interrogazione, dell'interpellanza e delle inchieste di cui all'art. 82 della Costituzione, siccome disciplinate dai Regolamenti parlamentari.

La Commissione rileva, altresì, che l'istanza di accesso è stata motivata solo in ragione dell' *“esercizio del mandato parlamentare”* e, come tale, è stata ritenuta dall'Amministrazione insuscettibile di accoglimento, in quanto lo *status* dell'istante è stato ritenuto inidoneo a differenziare l'interesse della richiedente, nell'ambito della l. 241/90. Né appare sufficiente per consentire di qualificare l'interesse dell'istante come differenziato la circostanza che il deputato faccia parte della IV Commissione Difesa della Camera dei Deputati in quanto l'appartenenza alla Commissione non consente di per sé un indiscriminato diritto di accesso agli atti dell'articolazione del Governo ordinariamente competente sulla materia trattata dalla Commissione medesima.

Mette conto rilevare che, nel caso di specie, l'Amministrazione, pur rigettando l'istanza, ha ritenuto di assicurare *“la disponibilità di questo Gabinetto a soddisfare ogni esigenza informativa, connessa alla materia trattata che, all'esito della presentazione dl atto di controllo e/o di indirizzo, sarà fornita nei modi previsti dai regolamenti parlamentari”*. Il che lascia presumere che, nell'ambito degli strumenti tipici e dei rapporti di leale collaborazione istituzionale, l'Amministrazione possa dare soddisfazione all'interesse conoscitivo dell'istante.

PQM

La Commissione rigetta il ricorso, nei sensi di cui in motivazione.

\*\*\*

## 10. Gli effetti deflattivi sul contenzioso giurisdizionale dell'attività giustiziale della Commissione per l'accesso nell'anno 2015

Il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, di cui agli articoli 25 della legge n. 241 del 1990 e 12 del d.P.R. n. 184 del 2006, costituisce un rimedio amministrativo, in tutto assimilabile al ricorso gerarchico improprio, in quanto rivolto ad un organo non originariamente competente, né legato a quello competente da una relazione organica di sovraordinazione. Tale assunto è ormai assodato, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, secondo cui: *“non sussiste in astratto alcun motivo giuridico per escluder che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.) E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'articolo 25 della legge n. 241 del 1990 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anche esso configurabile come ricorso gerarchico improprio).”*<sup>41</sup>

Anche il T.A.R. Lazio ha aderito alla tesi che assegna a tale rimedio natura di ricorso amministrativo, osservando che le norme di legge e regolamentari che delineano il procedimento innanzi alla Commissione per l'accesso, configurano in modo chiaro un iter di tipo giustiziale, osservando in particolare che: *“il trasferimento in sede giurisdizionale di una controversia instaurata in sede gerarchica possa avvenire solo quando il procedimento giustiziale sia stato correttamente instaurato, ciò discendendo dalla necessità di evitare facili elusioni del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione innanzi al giudice. Tale principio è applicabile anche all'actio ad exhibendum in quanto, come chiarito da Cons. Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6, la natura impugnatoria del relativo ricorso prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva sottostante”*.<sup>42</sup>

Tale strumento di tutela offerto al cittadino, non solo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso nei confronti dell'amministrazione pubblica, ma, tenuto anche

---

<sup>41</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938.

<sup>42</sup> T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2008, n. 3675.

presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, contribuisce anche ad una consistente riduzione del contenzioso giurisdizionale, come illustrato dalla seguenti **Figure 50 e 51**, dalle quali risulta che su un totale di 7286 ricorsi trattati dalla Commissione per l'accesso dal 2006 al 2015, solo **131** decisioni della Commissione per l'accesso sono state successivamente impugnate dinanzi al TAR.

In particolare **nel 2015 sul totale di ricorsi trattati nell'anno pari a 1270, sono state impuginate solamente 16 decisioni della Commissione per l'accesso al TAR** (nel corso del 2014 erano state impuginate 15 decisioni su 1181 e nel 2013, su un totale di 1095 ricorsi, 19 decisioni della Commissione erano state successivamente oggetto di impugnativa dinanzi al TAR).

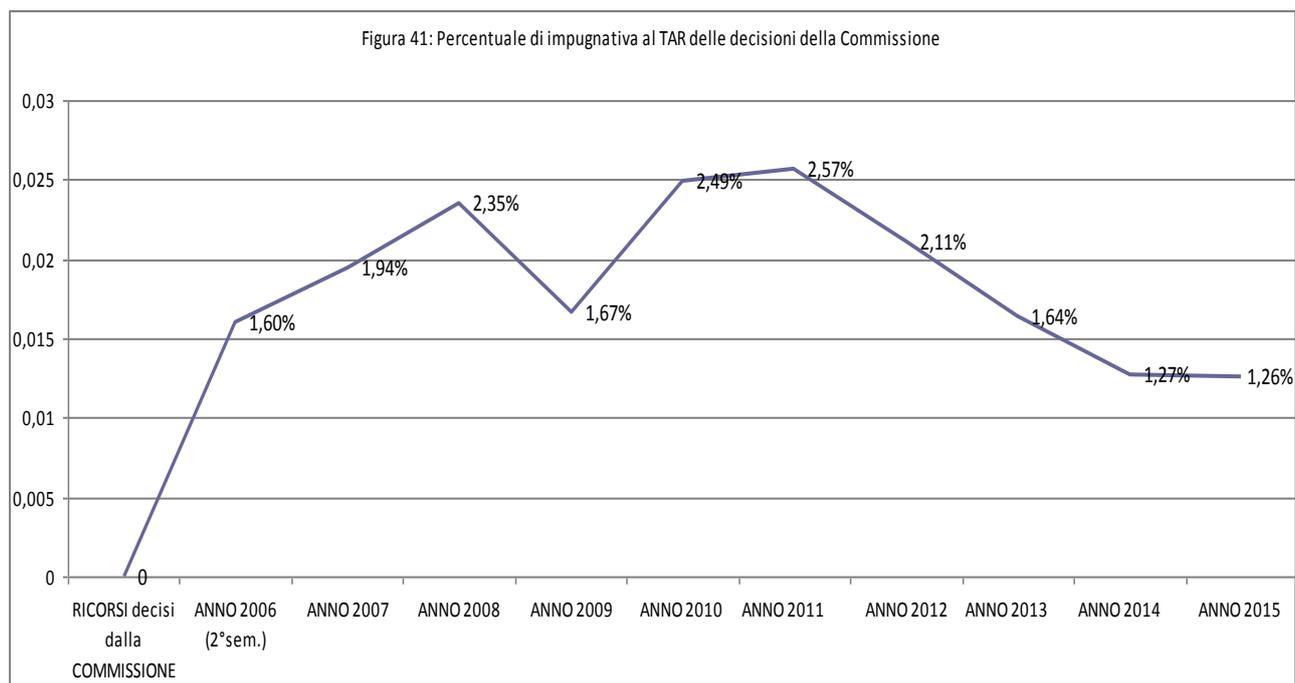
Il rapporto medio tra decisioni della Commissione e ricorsi al TAR nell'arco temporale dal 2006 al 2015 è nel complesso pari al 1,80% di decisioni impuginate.

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

**Figura 50: Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso delle decisioni della commissione per l'accesso nel 2015**

<b>RICORSI DECISI DALLA COMMISSIONE PER L'ACCESSO</b>			
<b>EFFETTI DEFLATTIVI SUL CONTENZIOSO IN MATERIA D'ACCESSO DINANZIA AL TAR</b>			
La Commissione, dall'entrata in vigore del DPR 184/2006, ha adottato 7.286 decisioni, delle quali solo 131 sono state impugnate al TAR			
	<b>RICORSI decisi dalla COMMISSIONE</b>	<b>RICORSI AL TAR</b>	<b>RAPPORTO TRA RICORSI AL TAR E RICORSI ALLA COMMISSIONE</b>
<b>ANNO 2006 (2°sem.)</b>	125	2	<b>1,60%</b>
<b>ANNO 2007</b>	361	7	<b>1,94%</b>
<b>ANNO 2008</b>	426	10	<b>2,35%</b>
<b>ANNO 2009</b>	479	8	<b>1,67%</b>
<b>ANNO 2010</b>	603	15	<b>2,49%</b>
<b>ANNO 2011</b>	701	18	<b>2,57%</b>
<b>ANNO 2012</b>	1045	22	<b>2,11%</b>
<b>ANNO 2013</b>	1095	18	<b>1,64%</b>
<b>ANNO 2014</b>	1181	15	<b>1,27%</b>
<b>ANNO 2015</b>	1270	16	<b>1,26%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>7.286</b>	<b>131</b>	<b>1,80%</b>

## Figura 51: Decisioni della Commissione per l'accesso impugnate al TAR



Dal grafico riportato nella figura 51, si evince che, dopo una prima tendenza all'aumento del tasso di impugnativa delle decisioni della Commissione per l'accesso dinanzi al TAR, che abbraccia l'arco temporale compreso tra il 2006 - anno in cui sono state attribuite per la prima volta alla Commissione per l'accesso le funzioni giurisdizionali - e il 2008, si osserva un deciso decremento delle impugnative al TAR nell'anno 2009, che poi riprendono però a crescere nuovamente nell'anno 2010 e restano pressoché stabili nell'anno 2012. Il dato percentuale negli anni successivi al 2012 ha continuato sempre a decrescere fino al 2015, in cui la percentuale di decisioni della Commissione per l'accesso impugnate al Tar è diminuita rispetto all'anno precedente dello 0,01% passando dall'1,27 del 2014 all'1,26% del 2015.

La deflazione del contenzioso amministrativo in materia d'accesso, costituisce un dei risultati positivi raggiunti negli ultimi anni dalla Commissione per l'accesso.

Altro importante obiettivo raggiunto è la diffusione presso gli utenti della conoscenza dello strumento del ricorso alla Commissione per l'accesso, che, se pure introdotto nell'ordinamento da soli nove anni (dall'entrata in vigore del DPR 12 aprile

2006, n. 184) costituisce ormai un forma di tutela in sede amministrativa agevolmente azionata da una molteplicità sempre in aumento di cittadini.

In conclusione, si deve osservare che i dati riportati nella presente relazione attestano il successo, riscontrato presso i cittadini, della Commissione per l'accesso che, nonostante la riduzione del numero dei componenti ed il taglio delle risorse finanziarie ad essa destinate (dal 2010 i componenti della Commissione operano a titolo onorifico e completamente non retribuito, senza percepire alcun compenso, né rimborso per l'attività svolta) ha esaminato e deciso, nell'ultimo quadriennio, più di mille ricorsi all'anno e nel 2015 è arrivata a riceverne ben 1270, riunendosi, in media, una volta ogni tre settimane, in seduta plenaria.

## INDICE DELLE FIGURE

<b>Figura 1:</b>	Le attività della Commissione dal 2006 al 2015.....	Pag.	36
<b>Figura 2:</b>	Riunioni della Commissione dal 2006 al 2015.....	“	39
<b>Figura 3:</b>	Lavori della Commissione nel 2015 – Dettaglio delle riunioni- Dati ricavati dai Verbali.....	“	42
<b>Figura 4:</b>	Esiti dei ricorsi alla Commissione per l’accesso dal 2009 al 2015.....	“	43
<b>Figura 5:</b>	Esito dei ricorsi nell’anno 2015.....	“	47
<b>Figura 6:</b>	Esiti dei ricorsi dal 2009 al 2015.....	“	47
<b>Figura 7:</b>	Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2015.....	“	48
<b>Figura 8:</b>	Numero di ricorsi presentati nel 2015 per amministrazione resistente.....	“	49
<b>Figura 9:</b>	Ricorsi per amministrazioni resistenti nel 2015.....	“	52
<b>Figura 10:</b>	Macrocategorie di Amministrazioni resistenti nell’anno 2015..	“	55
<b>Figura 11:</b>	Ricorsi contro gli ordini professionali nell’anno 2015.....	“	57
<b>Figura 12:</b>	Ricorsi contro il Ministero della giustizia nel 2015.....	“	58
<b>Figura 13:</b>	Ricorsi contro il Ministero dell’istruzione nel 2015.....	“	59
<b>Figura 14:</b>	Ripartizione dei ricorsi nel settore sanitario nel 2015.....	“	60
<b>Figura 15:</b>	Ricorsi contro il Ministero del lavoro nel 2015.....	“	61
<b>Figura 16:</b>	Ricorsi nel settore della difesa nel 2015.....	“	62
<b>Figura 17:</b>	Ricorsi contro il Ministero dell’interno nel 2015.....	“	63
<b>Figura 18:</b>	Ricorsi contro il MEF nel 2015.....	“	64
<b>Figura 19:</b>	Percentuale di ricorsi per area geografica nel 2015.....	“	66
<b>Figura 20:</b>	Percentuale di ricorsi per Regione nel 2015.....	“	68
<b>Figura 21:</b>	Ricorsi contro le amministrazioni locali rispetto al totale nel 2015.....	“	71
<b>Figura 22:</b>	Pareri per regione.....	“	73
<b>Figura 23:</b>	Distribuzione geografica dei pareri in percentuale nel 2015...	“	75
<b>Figura 24:</b>	Pareri resi sui regolamenti nel 2015 rispetto al totale.....	“	76
<b>Figura 25:</b>	Numero di pareri per categoria di richiedenti nel 2015.....	“	77
<b>Figura 26:</b>	Suddivisione delle richieste di parere negli enti locali nel 2015	“	80
<b>Figura 27:</b>	Pareri resi alle amministrazioni statali nel 2015.....	“	86
<b>Figura 28:</b>	Gli interventi della Commissione dal 2006 al 2015.....	“	89
<b>Figura 29:</b>	Attività della Commissione dal 2006 al 2015.....	“	135
<b>Figura 30:</b>	Dematerializzazione dei lavori della Commissione dal 2010 al 2015.....	“	140
<b>Figura 31-35:</b>	Il sito intranet per i lavori della Commissione ed il suo funzionamento.....	“	141

<b>Figura 36:</b>	Accessi al sito internet della Commissione nel 2015.....	Pag.	151
<b>Figura 37:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Gennaio 2015..	“	153
<b>Figura 38:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Febbraio 2015	“	158
<b>Figura 39:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Marzo 2015...	“	164
<b>Figura 40:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Aprile 2015...	“	170
<b>Figura 41:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Maggio 2015..	“	175
<b>Figura 42:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Giugno 2015..	“	180
<b>Figura 43:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Luglio 2015...	“	184
<b>Figura 44:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Agosto 2015..	“	188
<b>Figura 45:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Settembre 2015.....	“	193
<b>Figura 46:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Ottobre 2015..	“	197
<b>Figura 47:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Novembre 2015.....	“	201
<b>Figura 48:</b>	Accessi al sito della Commissione nel mese di Dicembre 2015.....	“	205
<b>Figura 49:</b>	Uso della P.E.C per l'invio delle decisioni nel 2015.....	“	210
<b>Figura 50:</b>	Effetti deflattivi sul contenzioso in materia d'accesso delle decisioni della Commissione per l'accesso nel 2015.....	“	275
<b>Figura 51:</b>	Decisioni della Commissione per l'accesso impugnate al TAR	“	276





*Presidenza del Consiglio dei Ministri*